

# rumborural

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

## BALANCE LEGISLATIVO Y DEL CAMPO MEXICANO

Maíz: soberanía y seguridad alimentarias

Antecedentes y aportaciones de la Nueva  
Ley de Pesca y Acuicultura Sustentables

Recomposición de la economía rural y  
mutaciones de la acción pública

■ Año 2 | No. 04 | mayo/agosto 2006 ■



**CEDRSSA**



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

# rumborural

mayo-agosto 2006





## rumbo rural

Año 2, Núm. 4, mayo-agosto 2006

### LIX Legislatura Mesa Directiva

*Presidente*

Dip. Álvaro Elías Loredó

*Vicepresidentes*

Dip. Heliodoro Díaz Escárraga

Dip. Ma. Marcela González Salas y Petricioli

Dip. Francisco A. Arroyo Vieyra

*Secretarios*

Dip. Ma. Sara Rocha Medina

Dip. Margarita Chávez Murgia

Dip. Marcos Morales Torres

### Comité del CEDRSSA

*Presidente*

Dip. Víctor Suárez Carrera

*Secretario*

Dip. Adrián Villagómez García

*Secretario*

Dip. Yolanda Leticia Peniche Blanco

Dip. Jacqueline Gpe. Argüelles Guzmán

Dip. Juan Bustillos Montalvo

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. Pascual Sigala Páez

Dip. Edmundo Gregorio

Valencia Monterrubio

Dip. Esteban Valenzuela García

Dip. Juan Manuel Vega Rayet

*Comité Editorial*

Patricia Aguilar Méndez, Liza Covantes Torres,  
Daniel Mejía Gómez, Samuel Peña Garza,  
Gabriela Rangel Faz, Héctor Robles Berlanga.



FOTO: Carlos Tischler

## Editorial | 4

### ■ Agenda Legislativa

Balance de la LIX legislatura en materia de campo desde la perspectiva de Acción Nacional | 6

Balance legislativo del Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del grupo parlamentario del PRD | 12  
Adelita San Vicente Tello y Octavio Klimek Alcaraz

Balance de las políticas públicas de este sexenio y del marco legal vigente sobre el sector rural desde la perspectiva del Partido del Trabajo | 22  
Dip. Pedro Vázquez González

La Comisión de Reforma Agraria cumplió con su trabajo en la LIX Legislatura | 28  
Dip. Manuel García Corpus

Antecedentes y aportaciones de la nueva Ley de Pesca y Acuicultura Sustentables | 32  
Luis Esteban Igartúa Calderón

### ■ Artículos de Fondo

Análisis del desempeño de la agricultura a través de la contabilidad nacional 1988 - 2004 | 40  
Arturo Puente González

Recomposiciones de la economía rural y mutaciones de la acción pública en el México del TLCAN | 48  
Eric Léonard, Bruno Losch y Fernando Rello

Políticas de investigación y transferencia agrícola, pecuaria y forestal para el campo mexicano | 62  
Antonio Turrent Fernández



FOTO Liliam Jiménez



Universidad Autónoma Chapingo



Universidad Autónoma Chapingo



FOTO Liliam Jiménez

## ■ Debate

El campo mexicano en la encrucijada | 70  
Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya (I-MAYA)

Maíz: soberanía y seguridad alimentarias | 72  
Confederación Nacional de Productores Agrícolas de Maíz de México (CNPAMM) y  
Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productos del Campo (ANEC)

Café: la agroexportación | 82  
Consejo Nacional de Organizaciones de Productores de Café *et al*

Comunidades forestales: manejo y conservación  
de los recursos naturales | 92  
Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C. *et al*

## ■ Reseñas

El agua, motivo de una intensa discusión mundial  
acogida en la ciudad de México | 100  
Liza Covantes Torres

Seminario Internacional sobre Desarrollo Rural  
y el Sector Agroalimentario: estrategias de futuro | 106  
Carlos Menéndez Gámiz

VI Foro de expectativas del sector agroalimentario  
y pesquero | 109  
Patricia Aguilar Méndez

Pesca, Acuicultura e Investigación en México | 112  
Sergio A. Guzmán del Prío

Taller Internacional para la integración del Mercado  
Agroalimentario de América del Norte | 116  
Rafael Zavala Gómez del Campo

## ■ Pulso del Sector

Numeralia sobre las comunidades con tendencia migratoria | Anexo

Las importaciones agropecuarias de México al 2015, Departamento  
de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA) | Anexo

### *Consejo Consultivo Editorial*

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, François 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, Sergio Sarmiento Silva.

### **Dirección y Edición**

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

#### *Editor*

**Mario Hernández González**

*Analista Editorial*  
**Ivonne Meza Huacuja**

*Corrector de estilo*  
**Alberto McLean**

*Diseño y formación editorial*  
**Kinética**

*Fotografía de portada*  
**Carlos Tífhler**

#### **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](mailto:cedrssa@congreso.gob.mx)

**Sitio en internet**  
[www.cedrssa.gob.mx](http://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

La edición de la revista **Rumbo Rural** que tiene en sus manos el lector, se produce en el momento en que han terminado las sesiones ordinarias de la *lx* Legislatura de la H. Cámara de Diputados, periodo durante el cual se tomaron trascendentes decisiones en materia legislativa, presupuestaria y de gestión y control de los programas públicos ligados al sector rural. Son, por tanto, tiempos de reflexión y examen sobre los logros obtenidos y las acciones pendientes.

Por ello, se ha solicitado la participación de las coordinaciones parlamentarias de los diferentes partidos políticos que integran esta H. Cámara de Diputados, así como de las comisiones legislativas relacionadas con el sector rural, para que sean ellas, con sus propias consideraciones, las que plasmen sus logros y pendientes.

Así, los números 4 y 5 de esta publicación están orientados a la realización de un balance de actividades, tanto en materia legislativa como de las políticas públicas para el desarrollo rural observadas en los últimos años.

En ese sentido, en la sección *Agenda Legislativa* se presentan las participaciones de los grupos parlamentarios del PAN, PT y PRD, a través de sus documentos: "Balance de la *lx* Legislatura en

materia de campo desde la perspectiva de Acción Nacional"; "Balance de las políticas públicas de este sexenio y del marco legal vigente sobre el sector rural" y "Balance legislativo del Grupo Parlamentario del PRD", respectivamente.

De igual manera, participan dos comisiones legislativas —de Reforma Agraria y de Pesca— con los artículos sobre "La Comisión de Reforma Agraria cumplió con su trabajo en la *lx* Legislatura" y "Antecedentes y aportaciones de la nueva Ley de Pesca y Acuicultura Sustentables".

La sección *Artículos de Fondo* versa en este número sobre tres temáticas de gran importancia: "La Contabilidad Nacional como instrumento para el análisis y la Planeación de la Agricultura", escrito por Arturo Puente González; "Recomposiciones de la economía rural y mutaciones de la acción pública en el México del TLCAN", elaborado por Eric Léonard, Bruno Losch y Fernando Rello, y "Políticas de investigación y transferencia agrícola, pecuaria y forestal para el campo mexicano", desarrollado por Antonio Turrent Fernández, todos ellos expertos en el tema y con vasta trayectoria editorial y de investigación.

La sección de *Debate* fue una de las razones para retrasar la aparición de este 4º número de la revista **Rumbo Rural**, pues

el Consejo Consultivo Editorial consideró pertinente incluir la contribución de importantes organizaciones de productores nacionales que por décadas han vivido los cambios. Se incluyen aquí tres análisis referidos a productos estratégicos para la recuperación de la soberanía alimentaria, la diversificación comercial y la sustentabilidad ecológica, como son el maíz, el café y los productos forestales. Tales estudios son la base del Foro *Balance y Expectativas del Campo Mexicano* que realizó el CEDRSSA, en conjunto con diversas organizaciones de productores y de universidades y centros de investigación del país, coordinado por la dirección de Nueva Ruralidad y Soberanía Alimentaria.

El primero de estos trabajos se titula "Maíz: soberanía y seguridad alimentarias", contribución de la Confederación Nacional de Productores Agrícolas de Maíz en México y de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo; "Café: la agroexportación" es el siguiente ensayo de esta tríada, producto de la reflexión de diversas organizaciones constituyentes del Consejo Nacional de Organizaciones de Productores de Café. La siguiente colaboración se titula "Comunidades Forestales: manejo y conservación de los recursos naturales", gracias a la participación del Consejo Civil Mexicano



FOTO

Archivo de la Secretaría de la Reforma Agraria

***Son tiempos de reflexión*** y examen sobre los logros obtenidos y las acciones pendientes.

para la Silvicultura Sostenible, A.C., entre otras organizaciones.

En la parte de *Reseñas*, Liza Covantes Torres nos acerca al núcleo de las importantes deliberaciones que durante el primer trimestre del año se suscitaron en nuestro país en torno al recurso hídrico mediante el resumen "El agua, motivo de una intensa discusión mundial acogida en la ciudad de México". Carlos Meléndez Gámiz, por su parte, en el texto "Seminario Internacional sobre Desarrollo Rural y el Sector Agroalimentario: estrategias a futuro", realiza la crónica del evento organizado por la SAGARPA a través del Instituto Nacional de Desarrollo de Capacidades del Sector Rural A.C.

Con relación al "VI Foro de Expectativas del Sector Agroalimentario y Pesquero", Patricia Aguilar Méndez describe los aspectos más importantes del evento organizado por el Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la SAGARPA en colaboración con el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA). Por la claridad y profundidad de sus comentarios, se incluye la exposición de Sergio A. Guzmán del Prío que realizó en la presentación del libro *Pesca, acuacultura e investigación en México*, que forma parte de la colección Retos y Expectativas del

Sector Rural que el CEDRSSA inicia *motu proprio* y en coedición con diversas instancias legislativas y académicas.

Para finalizar, Rafael Zavala Gómez del Campo nos introduce al "Taller Internacional para la Integración del Mercado Agroalimentario en América del Norte", celebrado recientemente en Calgary, Canadá, donde se examinaron alternativas futuras para consolidar el comercio interregional de los países signantes del TLCAN con la economía mundial.

Finalmente, en la sección *Pulso del Sector* se ofrece a los lectores información estadística seleccionada sobre temas de actualidad, como son la Numeralia sobre las comunidades con tendencia migratoria y la que presenta expectativas del Departamento de Agricultura de Estados Unidos sobre las importaciones a México.

Esperamos seguir cumpliendo adecuadamente con nuestra misión de vehículo del pensamiento en desarrollo rural y recibir tanto los comentarios como las colaboraciones de los expertos en los trascendentes asuntos del campo mexicano.

Dr. César Turrent Fernández  
Director General I. del CEDRSSA



FOTO

Archivo de la Secretaría de la Reforma Agraria





FOTO

Liliam Jiménez

## Balance de la LIX Legislatura en materia de campo desde la perspectiva de Acción Nacional

### Introducción

En los últimos años, el sector agropecuario ha ocupado un lugar de gran importancia dentro de los temas relevantes de la agenda nacional, como resultado del cambio en la administración pública federal a partir del año 2000.

Con la llegada de la nueva administración se llevó a cabo un cambio fundamental en la política federal hacia el campo, en donde el productor agropecuario se convirtió en el eje fundamental de las acciones de gobierno. De esta manera, prevaleció el matiz humano en las acciones de gobierno sobre aquellas que, de manera recurrente, consideraban a este sector desde el punto de vista asistencial y electoral.

Por tal motivo, gran cantidad de grupos corporativos vieron amenazados los espacios y las prebendas ganadas durante años. Ante la imposibilidad de actuar a su favor desde el Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo se convirtió en el espacio alternativo para impulsar políticas públicas para el sector.

Así, durante la LVIII y LIX legislaturas se ha llevado a cabo un trabajo arduo en torno al marco legal que regula a este sector económico.

Este artículo pretende ofrecer una idea aproximada sobre la labor realizada en la LIX Legislatura en torno al trabajo legislativo que corresponde al sector agropecuario nacional. Para ello se divide en dos apartados; el primero, ofrece una visión general del desempeño de las comisiones de la Cámara de Diputados responsables de atender esta temática, mientras que el segundo apartado tiene por objetivo dejar en claro que, dado que para el Grupo Parlamentario de Acción Nacional el desarrollo del campo mexicano es un tema de alto interés, requiere un trabajo legislativo responsable que ofrezca alternativas viables que permitan a nuestros productores asumir un papel protagónico en el entorno de competencia internacional.

### El trabajo legislativo en la LX Legislatura en materia de campo

La preocupación de los legisladores por mejorar el marco legislativo que regula las actividades productivas que se realizan en el campo mexicano ha derivado en un trabajo intenso y en un intercambio frecuente de puntos de vista entre los diferentes grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados.

Durante la LX Legislatura han sido turnadas 90 iniciativas a las comisiones responsables de analizar y dictaminar los temas agropecuarios, pesqueros y de reforma agraria, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro:

**Balance legislativo LX Legislatura, Sector Agropecuario**

Comisión	Turnada	%
Agricultura y Ganadería	50	56
Desarrollo Rural	14	16
Pesca	4	4
Reforma Agraria	22	24
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>100</b>

Fuente:

*Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados.

Con base en esta información, es claro que la carga de trabajo de la Comisión de Agricultura y Ganadería representa más de la mitad del generado en materia de campo durante esta legislatura.

Sin embargo, las cifras anteriores tienen un sesgo importante que es necesario considerar, ya que existen iniciativas que se han turnado a más de una comisión para su análisis. Este es el caso de la Comisión de Agricultura y Ganadería y de la Comisión de Desarrollo Rural, las cuales tienen doce iniciativas en común. Asimismo, esta última comparte una iniciativa adicional con la Comisión de Reforma Agraria, de tal suerte que el número total de iniciativas se reduce de 90 a 77 al eliminar las duplicaciones.

Ahora bien, al considerar la naturaleza de los temas que abordan las trece iniciativas duplicadas debido a la asignación de su turno, puede suponerse que doce podrían ser desahogadas básicamente por la Comisión de Agricultura y Ganadería y que la restante corresponde, básicamente, a un tema de la Comisión de Reforma Agraria.<sup>1</sup>

Sumado a lo anterior, la revisión de las iniciativas turnadas a cada una de las cuatro comisiones citadas anteriormente muestra que la Comisión de Desarrollo Rural tiene asignada de manera particular solamente una iniciativa,<sup>2</sup> misma que por el tipo de tema podría ser analizada por la propia Comisión de Agricultura y Ganadería, dado que a ésta se le han asignado iniciativas con temas similares (Ley de Fomento y Desarrollo Integral Sustentable de la Cafecultura, Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, Ley Federal para el Desarrollo Ixtlero, entre otras).

En este sentido, puede observarse que el aporte de la Comisión de Desarrollo Rural a los temas del campo no ha sido sobresaliente, dado que existen otras comisiones que pueden atender los temas que le han sido asignados durante esta Legislatura. Incluso, bajo un escenario donde sean eliminadas las trece iniciativas que resultan duplicadas, se obtienen los siguientes resultados:

**Balance legislativo LX Legislatura, Sector Agropecuario**

Comisión	Turnada	%
Agricultura y Ganadería	38	59
Desarrollo Rural	1	2
Pesca	4	6
Reforma Agraria	21	33
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>100</b>

Fuente:

Propia con base en la *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Durante la LX Legislatura han sido turnadas 90 iniciativas a las comisiones responsables de analizar y dictaminar los temas agropecuarios, pesqueros y de reforma agraria.*

<sup>1</sup> La iniciativa a que se hace referencia es la de reformas al Código de Procedimientos Agrarios, presentada por el Dip. Miguel Luna Hernández.

<sup>2</sup> Ley Federal de Protección al Maguey, presentada por el Dip. Moisés Jiménez Sánchez.



Lo anterior nos lleva, forzosamente, a un ejercicio de reflexión sobre la eficiencia del trabajo legislativo realizado por las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados en los temas del campo, ya que bajo la composición actual existen enormes divergencias entre el trabajo realizado por las comisiones vinculadas con el campo.

Así, mientras por un lado existe una comisión que sólo atiende 2% del trabajo legislativo que se realiza para este sector, otra comisión, con una temática similar, concentra 59% del trabajo asignado durante esta Legislatura.

### Claroscuros de la **IX** Legislatura

El sector agropecuario nacional ha transitado por una serie de reformas que le han permitido fortalecerse en los últimos años. Por ello, no es casual que el Indicador General de Actividad Económica de enero haya mostrado que este sector se convirtió en el más dinámico de la economía al registrar un crecimiento de 8.5% respecto al mismo mes del año pasado.

El trabajo realizado tanto en esta Legislatura como en la anterior se ha caracterizado por ser consistente e intenso. Prueba de ello son los diversos ordenamientos jurídicos que al respecto se han aprobado para fortalecer al campo mexicano.

Entre ellos se encuentran la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley de Capitalización del **PROCAMPO**, la Ley de Energía para el Campo, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley Orgánica de la Financiera Rural, entre otros más.

Estos ordenamientos reflejan, sin duda, el interés que todos los grupos parlamentarios de esta Cámara de Diputados tienen por acercar a los productores del campo opciones reales para mejorar sus condiciones de vida.

No obstante, existen temas que han tocado fibras sensibles en cada uno de los

grupos parlamentarios, dadas sus implicaciones desde el punto de vista legal, sobre la economía, las finanzas y el bienestar de las familias de este sector productivo y de todos los mexicanos en general.

Al respecto, es importante señalar que Acción Nacional ha mantenido una posición de respaldo total para que nuestro país cuente con un marco jurídico claro y accesible para el sector agropecuario, que brinde a los productores certidumbre jurídica tanto en la tenencia de la tierra como en torno al desarrollo de las diversas actividades productivas que se llevan a cabo en el mismo.

Por ello, ofreció un apoyo íntegro en el trabajo realizado en la Cámara de Diputados para contar con una ley marco para el campo, que es el caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Sin embargo, la posición ha sido distinta cuando los legisladores ponen en la mesa de la discusión proyectos legislativos que lejos de colocar a nuestro país en una posición adecuada para competir en el mercado internacional, pretenden atender intereses personales o de grupos corporativistas mediante argumentos de protección a los productores nacionales, lo cual sólo genera que nuestro sector agropecuario quede cada vez más rezagado de la ruta de la modernidad y del desarrollo.

Ejemplo claro de estos casos es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de la Caña de Azúcar, frente a la cual el Grupo Parlamentario de Acción Nacional votó en contra por considerar que implicaba mayores perjuicios que beneficios.

En efecto, una vez que el Ejecutivo Federal publicó el 14 de enero de 2005 el Decreto que abrogaba el Decreto Cañero, el cual estaba lleno de irregularidades en perjuicio de los productores cañeros, se desató una fuerte presión por parte de las organizaciones del **PRI** que tomó proporciones preocupantes dada su capacidad de manipulación sobre los productores cañeros.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Acción Nacional ha mantenido una posición **de respaldo total** para que nuestro país cuente con un marco jurídico claro y accesible para el sector agropecuario.*

Ante la posibilidad de perder un ámbito esencial de influencia y poder, el **PR**I defendió con toda energía el espacio ganado en el campo mexicano durante años, ya que, debe tomarse en cuenta, una de las batallas electorales más importantes rumbo al 2006 tiene sus raíces en el sector rural. De esta manera, ningún argumento resultó válido frente a la mayoría priísta-perredista y sus representantes cañeros en el Congreso.

Por ello, durante los debates que se llevaron a cabo el 17 de marzo y el 21 de junio de 2005 en la Cámara de Diputados para aprobar la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, resultó evidente que para estos grupos su prioridad no radicó en ofrecer al sector azucarero un marco jurídico que le permitiera fortalecerse para enfrentar la competencia que se aproxima con Estados Unidos y Canadá, cuando en el 2008 se abran las fronteras al azúcar en los términos establecidos por el **TLCAN**.

Contrariamente, se apoyó un proyecto lleno de vicios, que es una reproducción del Decreto Cañero, y que oculta el control a perpetuidad que el **PR**I pretende mantener sobre los cañeros.

Consciente de los problemas que acompañan esta ley, el grupo parlamentario del **PAN** asumió una posición responsable durante el proceso de discusión y aprobación de este dictamen, a pesar de las críticas del resto de los legisladores federales y de los reproches e intimidación que pretendieron ejercer algunos productores cañeros que fueron invitados por el **PR**I para presenciar el debate y, de esta manera, incidir en el voto de los diputados de Acción Nacional.

A pesar de estas condiciones, prevaleció entre los legisladores la convicción de no aprobar el dictamen en los términos en que se encontraba, ya que existían varias irregularidades que debían tomarse en cuenta. Entre otras, se encuentran las siguientes:

- Viola lo establecido por el Artículo 13 constitucional, el cual dispone que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Al respecto, diferentes tratadistas, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados han vertido opiniones interpretando el concepto de ley privativa.
- Crea un precedente legislativo en sentido negativo que abre la puerta a todos los grupos de productores del sector agropecuario para solicitar y exigir la creación de una ley que regule el sector correspondiente y que les asegure la permanencia de subsidios federales a costa de los contribuyentes y de la utilización de dichos recursos para la creación de infraestructura y dotación de servicios públicos.
- Implica un costo fiscal extra para los contribuyentes, al seguir subsidiando el precio de la caña del azúcar en 57% y apoyar el equipamiento de una actividad que ya no resulta rentable.

De manera contraria a este caso, Acción Nacional mantuvo una posición de respaldo hacia proyectos cuyo análisis permitió determinar que representaban opciones viables para mejorar las condiciones del sector rural. En este sentido, se apoyaron una serie de dictámenes, entre los que se encuentran los siguientes:

#### Reformas a la Ley Federal de Sanidad Animal

Su objetivo consiste en asegurar una verificación sanitaria que garantice la sanidad, inocuidad y calidad de los animales y de los alimentos y productos de origen animal para consumo humano, para la salvaguarda de la salud pública y de la sanidad animal en el país.

Para ello, establece el aprovechamiento de los recursos presupuestarios derivados de los derechos para el mejoramiento, conservación y mantenimiento de los servicios de sanidad fitopecuaria,



FOTO

*Una de las batallas electorales más importantes rumbo al 2006 **tiene sus raíces en el sector rural.***

la operación del Dispositivo Nacional de Emergencia de Sanidad Animal, las campañas zoonosanitarias y el control cuarentenario, en la construcción de la infraestructura de los puntos de verificación e inspección zoonosanitaria para importación y el mejoramiento de las instalaciones o equipamiento de los rastros municipales.

#### **Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura**

Pretende ofrecer a los productores una vía que les facilite el acceso al financiamiento competitivo y estimular una participación más dinámica de los agentes financieros en este sector.

Uno de los propósitos es que las Uniones de Crédito descuenten recursos del FIRA, para evitar la intermediación de la banca comercial y, con ello, impedir que los productores enfrenten otro tipo de cargos por las comisiones que cobran los bancos, haciendo el proceso más oneroso para los productores.

Con las modificaciones propuestas se busca impulsar al sector agropecuario y forestal, dado que se pretende que las Uniones de Crédito y los Almacenes Generales de Depósito descuenten directamente recursos del FIRA, evitando la intermediación de la banca comercial, lo cual reducirá los costos del financiamiento y se beneficiará, en última instancia, a los productores agropecuarios y forestales.

Asimismo, dado que las Uniones de Crédito tienen una importante presencia a nivel regional, los productores beneficiados con los citados fondos podrán acceder de manera más rápida al financiamiento que requieren, lo cual les garantizará la oportunidad en la entrega de los recursos.

#### **Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley del Fondo de Aseguramiento Agropecuario y Rural**

Crea y regula la organización, funcionamiento y operación del Sistema de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, que se constituye por los Fondos de Aseguramiento y por sus Organismos Integradores, registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de la Ley con el objeto de 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.

Es fundamental la regulación sobre este tipo de seguro, ya que ante la extinción de ANAGSA y la limitada cobertura de Agroasemex, los Fondos de Aseguramiento han tenido un desarrollo importante, puesto que han acreditado, en términos generales, prácticas de aseguramiento que sanean las carteras, incrementan la cultura del seguro y constituyen un importante mecanismo de respaldo a la actividad productiva en el campo, además de significar un importante instrumento de ahorro e inversión productiva.

#### **Decreto que reforma el segundo párrafo del artículo 39 de la Ley Agraria**

Establece de manera clara y precisa un mecanismo o procedimiento por el cual, una vez que el comisariado ejidal



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Con las modificaciones propuestas se busca impulsar **al sector agropecuario y forestal.***



vaya a terminar su periodo de ejercicio, se puedan renovar los órganos de representación.

Propone eliminar el procedimiento de sustitución automática por los suplentes, señalado en el segundo párrafo del artículo 39, a efecto de eliminar la posibilidad de ampliación del plazo de ejercicio de los integrantes del comisariado o consejo de vigilancia, así, el dictamen establece que en ningún caso se podrá ampliar el periodo de tres años de ejercicio, estableciendo la invalidez de los actos realizados con posterioridad a dicho periodo.

Lo anterior presenta las siguientes ventajas: fortalece el mecanismo de renovación de los integrantes de los órganos internos de los núcleos agrarios; elimina, debido a su improcedencia jurídica, la sustitución automática de los integrantes del comisariado ejidal a través de los suplentes; impide la posibilidad de ampliación o prórroga del periodo de encargo dentro de los órganos internos del núcleo, y establece la obligación de la Procuraduría Agraria de convocar a asamblea de elección cuando se lo soliciten veinte ejidatarios o veinte por ciento de los integrantes del núcleo, en términos del artículo 24 de la ley.

### Ley para la Protección y Fomento de Semillas

Reposiciona la función del Estado en materia de semillas en las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales del país, así como en el contexto internacional donde se disputa el control de los mercados agroalimentarios internacionales.

Tiene por objeto establecer la protección de la agrobiodiversidad y el fomento a la agricultura mediante la conservación, promoción, investigación, registro, producción, calificación, certificación, abasto y utilización de semillas y los conocimientos y prácticas agrícolas que

contribuyan a la soberanía y seguridad alimentarias. Para ello, se crea la Promotora Nacional de Semillas Mexicanas como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la SAGARPA, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

### Conclusiones

Existe un balance positivo en torno al trabajo desarrollado durante la LX Legislatura para adecuar el marco legal que regula al sector agropecuario a los nuevos requerimientos que demanda el mercado internacional.

En términos generales, los esfuerzos apuntan hacia una visión de modernidad. Sin embargo, aún existen muchas voces que pretenden regresar a esquemas ya rebasados e ineficientes, lo que ha provocado que en la Cámara de Diputados se lleve a cabo una serie de debates álgidos entre las diferentes posiciones políticas ahí representadas.

Desafortunadamente, gran cantidad de los productores nacionales permanece como rehenes de las organizaciones corporativistas que dicen representarlos y cuyos líderes ocupan posiciones estratégicas dentro de las comisiones vinculadas con el sector agropecuario.

Por ello, es necesario realizar un análisis sobre el desempeño de las comisiones existentes con el propósito de identificar aquellos puntos que requieren atención y que deben ponerse en la mesa de discusión a fin de contar con una estructura de comisiones eficiente y productiva.

Este trabajo requiere la participación coordinada de los diferentes actores que intervienen en el proceso legislativo, a fin de evitar que existan interpretaciones subjetivas o discrecionales que poco contribuyan a mejorar el desempeño de cada una de las comisiones de la Cámara de Diputados.

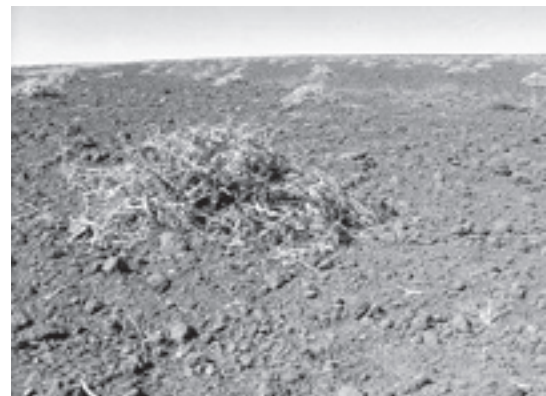


FOTO Universidad Autónoma Chapingo



FOTO

Liliam Jiménez

## Balance legislativo del área de desarrollo rural y medio ambiente del grupo parlamentario del PRD

### Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente Grupo parlamentario del PRD<sup>1</sup>

El balance del trabajo legislativo desarrollado para el sector rural en la Cámara de Diputados obliga a remitirse al contexto en que se conformó la *lxx* legislatura. El año en que se renovó la Cámara de Diputados, 2003, coincidió con el resurgimiento del movimiento campesino en la memorable marcha del 31 de enero. Bajo el apelativo "El campo no aguanta más" se aglutinaron desde finales de 2002 las más diversas organizaciones campesinas con la demanda central de salvar y revalorizar al campo mexicano. El logro central del movimiento fue colocar el tema del campo en el centro de la agenda nacional.

Esta agenda no consistió únicamente en la negociación con el gobierno federal del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), también permeó a los partidos políticos y a los candidatos elegidos para la contienda electoral de julio de 2003. Así, el PRD integró en sus listas a diversos representantes del movimiento campesino, aun sin ser miembros del partido.

La composición del grupo parlamentario del PRD (GPPRD) durante la *lxx* legislatura permitió, a pesar de representar únicamente 19.4% del total de los diputados, ser un contrapeso frente a las políticas neoliberales impulsadas por el gobierno federal panista y avaladas por el grupo parlamentario del PAN, que constituyó la segunda fuerza de la legislatura (29.6%). En el caso del PRI, que contó con el mayor número de diputados (39.8%), también contó con representantes de organizaciones campesinas que posibilitaron, en algunos casos, la defensa de posturas a favor del sector agropecuario. Sin embargo, como señaló Pablo Gómez Álvarez, el grupo más grande de la Cámara no tenía posición frente a la mayor parte de los asuntos. "La crisis del PRI es una crisis profunda: no tienen programas, planteamientos. Para ellos todo es en los términos de cada asunto, y (tienen) grandes problemas para procesar internamente decisiones."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Elaborado por los asesores del área: Ing. Adelita San Vicente Tello y Dr. Octavio Kiimek Alcaraz.

<sup>2</sup> Pablo Gómez Álvarez. *Agora*, Boletín del GPPRD. 2 de mayo de 2006.

Siendo apenas una quinta parte del total de legisladores, en múltiples ocasiones el GPPRD presentó una postura consistente en defensa del sector campesino que abrió el debate y creó una corriente de opinión fundamentada. Como señala Benito Nacif<sup>3</sup> en su artículo "La nueva relación entre el presidente y el congreso en México", en los últimos años "la contribución de los partidos de oposición empieza a ser más importante que la del presidente y su partido. De hecho, los principales iniciadores de la legislación aprobada entre 1997 y 2003 han sido los partidos de oposición".

Además, la organización del trabajo legislativo del GPPRD mediante áreas de coordinación, las cuales suman a los diputados integrantes de diferentes comisiones bajo un tema común, fue un acierto pues abrió la oportunidad de una coordinación estrecha de los diputados asignados a diferentes comisiones con el cuerpo de asesores especializado. El abordaje de los asuntos que competen a cada área en las reuniones periódicas permite sumar las diferentes opiniones y visiones tanto de diputados, asesores como los mismos asistentes de los diputados. De esta manera las áreas se convierten en un importante ámbito de reflexión y producción de políticas y estrategias que sirven de insumo al trabajo de los diputados en las diversas comisiones que integran el área, asimismo, posibilitan la formulación de políticas partidarias.

El área de desarrollo rural y medio ambiente integra a 27 diputados participantes en cinco comisiones: Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Recursos Hidráulicos y Pesca.

Desde un inicio se integró una agenda de trabajo, la cual fue publicada en el libro editado por el GPPRD *Apuntes para la agenda legislativa del PRD 2004*. Posteriormente se ha seguido una ruta crítica que engloba las diferentes líneas de acción, las cuales son:

**1 Cumplimiento del Acuerdo Nacional para el Campo en el ámbito legislativo:** conformación de la Comisión Especial para el Campo, establecimiento del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, cumplimiento a numerales referidos a cuestiones legislativas (229, 277).

**2 Presupuestales:** seguimiento al Presupuesto Especial Concurrente (PEC) de Cuentas Públicas 2002, 2003 y 2004, preparación de propuestas para la Convención Hacendaria.

**3 Legislativas:** presentación de iniciativas, participación en la elaboración de dictámenes.

**4 Presentación de temas de debate en tribuna:** problemas coyunturales que del sector se llevan a debate en el pleno de la Cámara de Diputados mediante proposiciones de punto de acuerdo.

**5 Relación con la ciudadanía:** en el entendido de que "importa más tener una sociedad responsable e informada que primero participe en el proceso legislativo y luego haga valer las leyes";<sup>4</sup> se ha priorizado que en la elaboración y proceso de dictaminación de las iniciativas participen los directamente involucrados en la materia. Para este fin se organizaron foros y talleres de consulta y análisis, se difundieron los trabajos legislativos mediante la prensa y en publicaciones. Esto, independientemente del trabajo de gestión que cada diputado realiza de cara a su distrito.

**6 Seguimiento al desempeño del Ejecutivo:** promoción de comparecencias, asistencia a la glosa de los informes presidenciales, seguimiento al presupuesto en reuniones con diversos funcionarios.

A continuación se presentará de manera cronológica, más no exhaustiva, los



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*El GPPRD presentó una postura consistente en defensa del sector campesino que abrió el debate y creó una corriente de opinión fundamentada.*

<sup>3</sup> Benito Nacif, *La nueva relación entre el presidente y el congreso en México en los últimos años*, [http://www.cide.edu/doctos\\_trabajo\\_EP.html](http://www.cide.edu/doctos_trabajo_EP.html).

<sup>4</sup> Armando Bartra, 2005, Introducción del libro *Transgénicos ¿quién los necesita?*, GPPRD, México.



temas propuestos y abordados en esta legislatura por los integrantes del Área de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del GPPRD.

### 1. Evaluación del cumplimiento del Acuerdo Nacional para el Campo

Una de las primeras acciones que impulsó el GPPRD fue la creación de una comisión con objeto de dar seguimiento y evaluar los resultados del Acuerdo Nacional para el Campo. De esta manera se dio cumplimiento al numeral 276 del Acuerdo que establece la conformación de dicha comisión ante el H. Congreso de la Unión, con estricto respeto a su soberanía y marco normativo.

El Acuerdo Nacional para el Campo: por del Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía Alimentaria fue suscrito el 28 de abril de 2003, entre el Ejecutivo federal y las organizaciones campesinas, de agricultores y pobladores rurales del país, contando con la adhesión de 27 gobernadores estatales. Dicho acuerdo fue firmado también por las directivas de las comisiones de Desarrollo Rural, de Agricultura y Ganadería del Senado de la República, y de Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados, y, como testigos de honor, por los presidentes de ambas cámaras del Congreso General.

La movilización, la capacidad propositiva y de diálogo de las organizaciones campesinas y de agricultores del país, tuvo como resultado el Acuerdo Nacional para el Campo, que fue el punto de partida para atender la emergencia económica, social y ambiental del sector, así como para acordar las bases de una nueva política de Estado para el sector agroalimentario y un nuevo trato entre el Estado, la sociedad urbana y la sociedad rural.

El 14 de octubre de 2003, el diputado Víctor Suárez Carrera presentó una proposición con Punto de Acuerdo para crear la Comisión Especial de Seguimiento del Acuerdo Nacional para el

Campo de la H. Cámara de Diputados, a nombre de más de 100 diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, Acción Nacional, del Trabajo y Convergencia.

Esta proposición fue turnada a la Junta de Coordinación Política, la cual aprobó, en votación económica el 18 de marzo de 2004, la integración de la Comisión Especial para el Campo. A la fecha la Comisión Especial para el Campo ha realizado una evaluación puntual de cada uno de los numerales del ANC a través del trabajo de reflexión de académicos y productores integrados en un consejo consultivo. Este grupo, que sesiona regularmente, ha desarrollado diversos eventos para realizar esta evaluación que será publicada.

Otro numeral cumplido fue el 277 del Acuerdo, el cual estipulaba el mandato de promover ante el H. Congreso de la Unión, respetando su soberanía, la creación de un Centro de Políticas de Desarrollo Rural Sustentable, profesional y con autonomía técnica que contribuya con informaciones especializadas, análisis, evaluaciones y recomendaciones de carácter estratégico al logro de una política de Estado para el campo.

De acuerdo con la propuesta presentada por el diputado Víctor Suárez al Pleno: "El Centro contribuirá a la mejor realización de las atribuciones y responsabilidades de la H. Cámara de Diputados, mediante análisis y elaboración de propuestas que permitan una planeación multianual de los presupuestos para el desarrollo rural y la soberanía alimentaria, en el marco de una política de Estado a largo plazo. Por esta misma razón, la información del Centro se considerará un bien público, por lo que estará disponible para el acceso y consulta al público."

En octubre de 2004 se constituyó el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria con una estructura de alrededor de 30 investigadores de primer nivel y con

presupuesto establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

### 2. Análisis y modificación al Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, 2005 y 2006

En cuanto a las actividades impulsadas por el PRD en las diferentes comisiones vinculadas al desarrollo rural y medio ambiente, las labores correspondientes a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) han tenido una especial relevancia. Estas iniciaron con el análisis y discusión del presupuesto 2004, para el cual se realizó, a través de la Comisión de Desarrollo Rural —presidida por el PRD—, un taller de discusión amplio tanto con productores como con académicos e investigadores, para analizar y redefinir el presupuesto rural. Este ejercicio desembocó en la conformación de las comisiones unidas del campo, integrada por las siete comisiones del sector, situación que otorgó una fuerza excepcional a las peticiones ligadas a la cuestión rural.

Así, la tónica de generación de propuestas cada año fue mediante las demandas específicas de organizaciones e instituciones y la concertación de los diversos sectores y partidos en una propuesta.

El resultado obtenido fue un incremento sustancial de los recursos económicos asignados al campo. En efecto, como puede observarse en la gráfica A, en 2004 los diputados destinaron al sector rural más de la cuarta parte (28.2%) del monto que se logró incrementar al presupuesto de egresos de la federación. Mientras que el proyecto de egresos que envió el presidente Fox a la Cámara de Diputados destinaba tan sólo 108 mil 841.6 millones de pesos al sector rural, se votó para que se incrementara en 10 mil 800 millones de pesos adicionales el presupuesto para el campo.

Durante 2005 la propuesta de presupuesto para el sector rural enviada por

el Poder Ejecutivo era de tan sólo 125 mil 240.8 millones de pesos, la cual era igual en términos reales al presupuesto rural del 2004. Los diputados incrementaron el presupuesto al campo respecto a la propuesta de Fox en 20 mil 733.5 millones de pesos; alcanzando un monto de 145 mil 974.3 millones de pesos, lo cual significa un crecimiento respecto al presupuesto rural de 2004 de 25 mil 594.1 millones de pesos. Este año el incremento del presupuesto más importante frente al resto de los sectores (18.6%) fue para el sector rural.

En 2006 el residente Fox propuso 137 mil 575 millones de pesos, los diputados votaron por un incremento de 17 mil 340 millones pesos, con lo cual el monto del Programa Especial Concurrante fue de 154 mil 915 millones de pesos para el sector rural.

Asimismo, cada año se presentaron múltiples iniciativas para modificar los artículos

del Proyecto de Egresos de la Federación, entre los que cabe resaltar: el etiquetado de recursos para beneficio de los diversos segmentos de productores del campo, el establecimiento de candados para impedir el uso electoral de los recursos, el apego a las reglas de operación para el otorgamiento de subsidios.

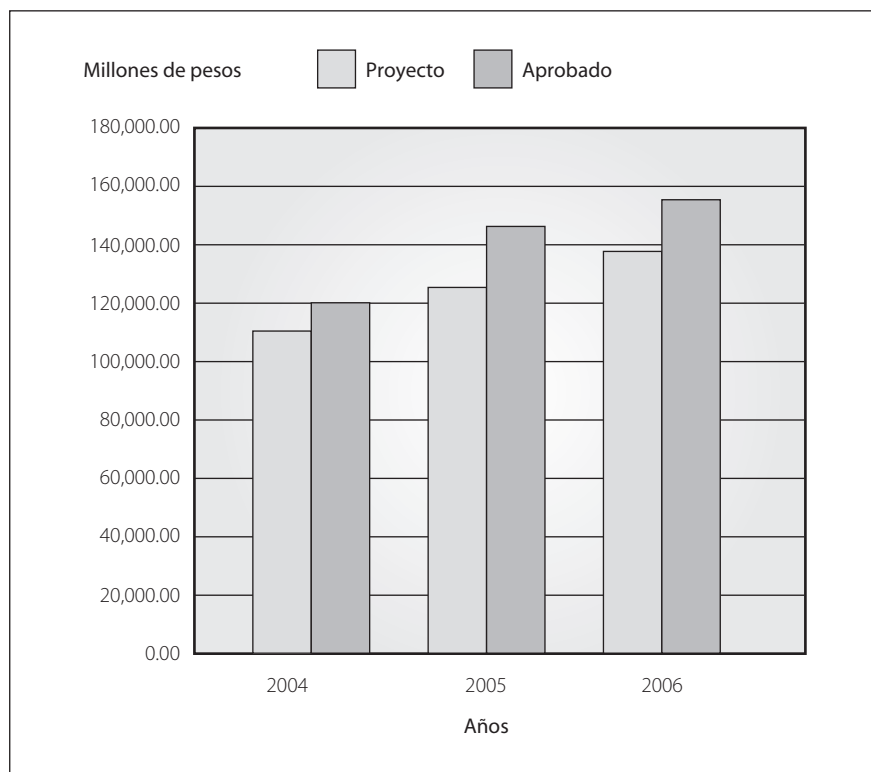
### 3. Presentación de iniciativas legislativas

Las iniciativas de ley, modificaciones y reformas que se presentaron por el GPPRD a lo largo de esta legislatura buscaron cumplir con el Acuerdo Nacional para el Campo.

#### 3.1 Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras

Esta ley fue presentada en el Primer periodo de sesiones el 23 de octubre de 2003 por los diputados Antonio Mejía Haro y Pascual Sigala Páez. Su objetivo

**Gráfica A.** Presupuesto de egresos del Programa Especial Concurrante.



Elaboró: Dr. Edgardo Valencia Fontes.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*En octubre de 2004 se constituyó el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.*

es el combate de los procesos de degradación de las tierras en el medio rural y el fomento de su restauración, mejoramiento y conservación.

El enfoque de la Ley de Tierras aboca principalmente al aliento a la utilización de opciones sustentables de manejo y aprovechamiento de las tierras, mediante la aplicación coordinada de los recursos públicos disponibles, tomando en cuenta las recomendaciones de los órganos internacionales que señalan la conveniencia de combatir la desertificación con un enfoque preventivo, antes que correctivo, así como aprovechando el marco jurídico proporcionado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

La iniciativa de la Ley de Tierras fue minuciosamente estudiada y sometida a la opinión de los sectores de la sociedad involucrados en las materias objeto de la misma, para lo cual se llevaron a cabo foros regionales en las ciudades de Zacatecas, Morelia, Guadalajara, Mérida y Chihuahua, para culminar dicho proceso con un foro que tuvo lugar en la Ciudad de México el 29 de marzo de 2005.

El 26 de abril de 2005 se aprobó en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el proyecto de decreto que expide la Ley para la Conservación y Restauración de las Tierras (en adelante Ley de Tierras). Al mismo tiempo se realizó la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de las Leyes Generales de Desarrollo Forestal Sustentable y del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. La ley aprobada fue remitida para sus efectos constitucionales a la Cámara de Senadores.

### **3.2 Dictamen de la Minuta con Proyecto de Decreto de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados**

Esta Minuta había sido enviada por el Senado a la anterior legislatura, la cual no la había dictaminado, única-

mente dejó algunas recomendaciones. Desde un inicio se observó que era un tema muy controvertido tanto al interior del Congreso como entre los actores del sector rural.

El área de desarrollo rural y medio ambiente determinó realizar un seminario interno con los legisladores en noviembre de 2003 para tener un conocimiento homogéneo de la materia. Se concluyó que era necesario impulsar un proceso incluyente y plural para realizar el análisis de la Minuta, se llevaron a cabo cuatro foros regionales sobre el tema en las ciudades de San Cristóbal de las Casas, Chiapas; Zacatecas, Zacatecas; La Paz, Baja California Sur, y Morelia, Michoacán. Estos foros culminaron en un Foro Nacional realizado el 4 y 5 de marzo de 2004 en el Palacio Legislativo en la Ciudad de México.

El análisis realizado en los foros dejó en claro que existían diversos criterios y propuestas que no estaban incluidas en la Minuta de Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. De inmediato fue palpable que la inclusión de estas observaciones requería de diversas reformas en el articulado, por lo que era necesario elaborar un dictamen con modificaciones. Sin embargo, se vislumbraba una fuerte oposición por parte de los grupos parlamentarios del PAN y del PRI.

A instancia del GPPRD se impulsó una subcomisión pluripartidista para el análisis y dictamen, en la que los diputados José Luis Cabrera Padilla, Antonio Mejía Haro y Omar Ortega Álvarez participaron propositivamente para incorporar las modificaciones propuestas.

Finalmente se presentó de forma acelerada un dictamen el día 8 de diciembre de 2004 para ser votado el 14 del mismo mes. Pasó a la Cámara de Senadores y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de marzo de 2005. A la fecha se han presentado tres reformas por parte del GPPRD.

### **3.3 Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley Integral Sustentable para la Cafecultura Mexicana**

Fue presentada por el diputado Marcelo Herrera Herbert, fue dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 239 votos y 112 en contra el jueves 17 de marzo de 2005. Dicha iniciativa propone regular todo el proceso de producción de café, desde la siembra hasta la comercialización, e involucra los diferentes niveles de gobierno, organismos e institutos relacionados con la actividad.

A pesar de la importancia de la cafecultura mexicana en términos de la población que depende económicamente de esta actividad, los beneficios que reciben los productores son exigüos. Las razones son múltiples pero pueden apuntarse, entre otras, la insuficiente labor del Consejo Mexicano del Café; además, la comercialización del café en su mayor parte ha pasado a ser manejada por filiales de empresas transnacionales; por último, las políticas públicas para la cafecultura mexicana se han orientado principalmente a otorgar subsidios a los productores para compensar parcialmente las pérdidas por los bajos precios.

En virtud de lo anterior, se requieren reformas de fondo que sólo el Poder Legislativo puede impulsar mediante una legislación específica y programas, así como la supervisión de los ya existentes. Por ello, se presentó esta Iniciativa de Ley Integral Sustentable para la Cafecultura Mexicana.

Para su consenso se impulsaron foros con los actores relacionados con la actividad. Fue turnada a la Cámara de Senadores (*Gaceta Parlamentaria*, núm. 1484-I, martes 27 de abril de 2004).

### **3.4. Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley de la Promotora Nacional de Semillas Mejoradas y Variedades Nativas Mexicanas**



El 6 de diciembre de 2004 el diputado Víctor Suárez Carrera presentó esta iniciativa para rescatar y revalorizar la función del Estado en materia de conservación, investigación, fomento y abasto de semillas y variedades nativas en un nuevo contexto nacional e internacional.

En este sentido, la iniciativa propone la creación de la Promotora Nacional de Semillas Mejoradas y Variedades Nativas Mexicanas, la promoción y apoyo de un Sistema Nacional y de un Fondo de Apoyos e Incentivos a dicho sistema.

La iniciativa propone la revalorización de la conservación *in situ*, no solamente *ex situ* de las colecciones más amenazadas y valiosas de nuestra agro-biodiversidad, fundamentales para nuestra soberanía y seguridad alimentarias y para nuestro desarrollo rural a largo plazo. Reconoce, asimismo, el papel activo, dinámico, vivo, de las comunidades campesinas e indígenas en la protección y mejoramiento de la agro-biodiversidad. Así como el papel fundamental de los sistemas y prácticas agrícolas tradicionales en la preservación, mejoramiento y abasto de semillas para la alimentación y el desarrollo nacional.

La iniciativa también estimula la investigación con fondos públicos y privados que conduzcan a la obtención de variedades mejoradas, así como su transferencia para el campo mexicano.

El dictamen se presentó en la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2005 como Ley para el Fomento y la Protección de las Semillas y pasó al Senado, en donde se hicieron modificaciones sustanciales para quedar como Ley de Producción, Certificación y Comercio de Semillas.

### 3.5 Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables

Con fecha 9 de diciembre de 2004, diversos diputados integrantes de la Comisión de Pesca, presidida por el

diputado Francisco Javier Obregón Espinoza, presentaron ante el Pleno de esta Soberanía la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.

Esta Iniciativa, en su calidad de Ley Marco, considerará a la pesca y a la acuicultura como un asunto de seguridad nacional y prioridad en el desarrollo nacional. Además, señala que la legislación en materia de pesca en México es uno de los instrumentos clave para promover el desarrollo de la actividad pesquera. La reordenación y reorganización de la pesca y acuicultura debe partir de nuevos esquemas normativos y regulatorios que las conviertan en los principales motores del desarrollo sustentable.

A fin de enriquecer el dictamen, la Comisión de Pesca acordó llevar a cabo una amplia consulta nacional al sector pesquero y en general a todos los interesados en la materia. En tal virtud, se realizaron 18 foros de consulta en diversos puntos del país; además de reuniones de trabajo con sectores relacionados con la actividad, como el industrial, social, académico, acuícola, dependencias involucradas con el sector, entidades federativas, por citar las más importantes. Asimismo, se recibió un amplio número de opiniones de interesados en plantear sus comentarios.

El 18 de abril de 2006 se presentó el dictamen en el pleno, se emitieron 363 votos a favor, con lo cual se aprobó la iniciativa pasando a la Cámara de Senadores donde se aprobó en sus términos.

### 3.6 Reforma para elevar a rango constitucional el derecho al agua y reformas a la Ley Nacional de Agua

La diputada Rosario Herrera Ascencio y el diputado Israel Tentory García presentaron el 22 de febrero de 2005 la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 4º de la Constitución Política de



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

**Se requieren reformas de fondo que sólo el Poder Legislativo puede impulsar mediante una legislación específica.**

los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible. La ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.

El **PRD** asumió un compromiso y una postura frente a la privatización de los servicios de agua, manteniendo que el problema del agua en México debe resolverse bajo la premisa básica de que es un bien común, un recurso de carácter estratégico y de dominio público. Por ello, en contraposición a la idea relativa a la necesidad de determinar a este recurso como un bien económico, se defendió el derecho humano al recurso y el establecimiento para que sea un derecho obligatorio del Estado mexicano.

También la diputada Clara Brugada presentó una Iniciativa para que este derecho se estableciera en el tercer artículo de la Ley de Aguas Nacionales.

Esta Iniciativa quedó pendiente de dictaminación en la Comisión de Puntos Constitucionales y de Recursos Hidráulicos.

### **3.7 Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley de Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de Humedales**

La diputada federal Nancy Cárdenas Sánchez presentó el 25 de febrero de 2005 esta Iniciativa.

El objeto de la misma era definir y difundir a la sociedad un concepto de humedal, con un enfoque integral, a partir del cual queden definidos los valores intrínsecos de estos ecosistemas y su importancia para el mantenimiento de las poblaciones humanas.

Esta Iniciativa de Ley se integró en el dictamen con la que a continuación se describe, presentada por el diputado Omar Ortega, como "Ley General de Conservación, Restauración y Aprovechamiento Sustentable de Humedales y del Ecosistema Manglar". El 27 de abril de 2006 se presentó en tribuna y fue rechazada por el Pleno de la Cámara de Diputados, con el voto en contra mayoritariamente de los grupos parlamentarios del **PRI** y **PAN**.

Se debe comentar que el grupo parlamentario del **PAN** en la Cámara de Diputados impulsó una iniciativa de Ley de Zonas Costeras, que pretendía abordar desde la perspectiva de la ordenación del territorio costero la protección de los humedales costeros como el manglar. Sin embargo, diputados del **PRD** presentaron información al Pleno de la Cámara de Diputados que obligó a los diputados del **PAN** a retirar del proceso de dictamen a dicha iniciativa.

El problema que se presentó con esta iniciativa del **PAN** es que desde el artículo 3 bis en adelante se trataba de una copia casi fiel de la Ley de Zonas Costeras de la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* Núm. 37319 del 7 de noviembre de 2001, firmada por el presidente Hugo Chávez. Como excepción sólo se observa el agregado de dos párrafos en el artículo 5 en la iniciativa de Ley de Zonas Costeras. En total son 47 de los 49 artículos de la Ley de Zonas Costeras de la República Bolivariana de Venezuela los plagiados. También se copiaron los siete artículos transitorios, con sólo algunas diferencias en los tiempos y los nombres de dependencias.

Se considera que la Ley de Venezuela es una buena ley para ese país. Sin embargo, el no haber presentado en la exposición de motivos el reconocimiento del origen de la iniciativa por parte de quienes la trabajaron, generó un "Acuerdo para exhortar a los legisladores a abstenerse de presentar iniciativas que fuesen iguales a las leyes

de otros países" aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados.

### **3.8 Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley de Protección y Conservación del Ecosistema Manglar**

El diputado Omar Ortega Álvarez presentó esta propuesta el 5 de abril de 2005 para lograr la preservación de los manglares, ecosistema que tiene un papel fundamental para los seres humanos ya que se aseguran la sustentabilidad de la pesca regional y constituyen zonas de desove y crianza de especies de importancia. Sin embargo, las cifras del olvido y destrucción de los manglares son alarmantes: hasta ahora más de 50 por ciento de los manglares del mundo han desaparecido, históricamente se consideraba que 75 por ciento de la línea costera de los trópicos estaba cubierta por manglar; de ese total, hoy sólo queda 25 por ciento.

En nuestro país la cobertura original del manglar ha disminuido considerablemente, para 1994 se estimó que se había perdido 65 por ciento de este ecosistema; en ese mismo año, el Inventario Nacional Forestal determinó que quedaban 721 mil hectáreas de manglar en todo el país en 1999, la norma de emergencia sobre protección de manglar **NOM-EM-001-1999** estableció que el manglar ocupa 660 mil hectáreas del territorio nacional.

La intención de la presente iniciativa se debe a la omisa atención que dan las autoridades al problema de la devastación de los manglares. Lejos de preservar y poner en marcha lo establecido en la original Norma Oficial Mexicana **NOM 022**, la cual establece la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar, la autoridad lo modificó y adicionó un numeral 4.43, con lo cual y bajo un criterio de "compensación" se permite la construcción de obras en humedales costeros en zona de manglar.

### 3.9 Adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que la PROFEPA se constituya como un organismo constitucional autónomo

El 14 de abril de 2005 el diputado Pascual Sigala Páez presentó la Iniciativa que adiciona un apartado "C" al Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta iniciativa pretende dar respuestas a las innumerables inquietudes de los diferentes actores de la sociedad y sectores involucrados, preocupados por la conservación del medio ambiente.

Se propone la adición de un apartado C al Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente sea un organismo constitucional autónomo, encargado de una real y verdadera procuración de justicia en materia ambiental.

Fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales (*Gaceta Parlamentaria*, núm. 1732-II, jueves 14 de abril de 2005, quedando pendiente su dictamen).

### 3.10 Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional

Con fecha 7 de noviembre del 2005, fue presentada por el diputado Víctor Suárez Carrera al pleno de la H. Cámara de Diputados, la Iniciativa que crea la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional.

Esta propuesta parte por reconocer a la agricultura como una actividad sustancial para la existencia de la nación. Plantea el derecho de la nación a autodeterminarse en el establecimiento de políticas de Estado para la producción, industrialización y distribución de alimentos, así como la necesidad de reconocer el derecho humano a la alimentación y una nutrición correcta

como premisa para la soberanía y la seguridad agroalimentaria, enfrentando como desafíos el crecimiento de la dependencia agroalimentaria y la inexistencia de una política de Estado a largo plazo en la materia.

Esta ley permitirá aumentar la capacidad productiva, de pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros, en un sistema eficiente, equilibrado económica y socialmente, en el mercado nacional y mundial. Propone un subprograma de Emergencia para la Erradicación de la Desnutrición a más tardar en el año 2015, siempre y cuando esté a cargo de la Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social.

Con esta ley se establecerán programas multianuales clave en apoyo de incentivos de inversiones en el presupuesto de cada año fiscal, así como la creación de una red de seguridad para productores y cadenas agroalimentarias.

El pleno de la Cámara de Diputados avaló por 328 votos a favor, cinco en contra y seis abstenciones el dictamen, pasando a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

### 3.11 Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el último párrafo del apartado A del artículo 223 de la Ley Federal de Derechos

El 11 de octubre de 2005 el diputado Israel Tentory García presentó esta Iniciativa. Se considera que una alternativa viable para incrementar el financiamiento en la investigación básica y aplicada que requiere el sector hídrico y que no significa una erogación neta del presupuesto destinado al agua, es aprovechar parte de la recaudación de los derechos de agua, para que se inviertan en investigación, desarrollo tecnológico y formación de recursos humanos calificados.

### 3.12 Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 37 Bis de la Ley de Aguas Nacionales



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Se debe reconocer a la agricultura como una actividad sustancial para la existencia de la nación.*

El 14 de marzo de 2006, el diputado Israel Tentory García presentó una iniciativa en contra de la privatización del agua.

Las consideraciones para la realización de esta reforma a la mencionada ley fueron que en la última reforma a la Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 2004, se adicionó un nuevo artículo (art. 37 bis), que tiene profundas implicaciones en la gestión del agua en el país.

Se buscó una propuesta diferente, en la que el agua otorgada en uso sea efectivamente usada con un fin social y ambientalmente beneficioso, por eso se proponen los bancos públicos del agua.

Esta Iniciativa quedó pendiente de dictaminación en la Comisión de Recursos Hidráulicos.

### 3.13 Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción VIII bis al artículo 6º de la Ley de Aguas Nacionales

El 9 de mayo de 2006 el diputado José Luis Cabrera Padilla presentó esta iniciativa que reconoce que el agua enfrenta una de las peores crisis que afecta a Latinoamérica y es, sin duda, el problema más importante que enfrentará México en este siglo.

En virtud de la gran necesidad de reconocimiento del importante papel que juega el agua, tanto en la sociedad como en los ecosistemas, se considera que la educación, sin duda, representa una de las mayores soluciones con las que se cuenta para enfrentar este grave desafío.

### 4. Presentación de temas de debate en tribuna

Se han presentado alrededor de 50 proposiciones con punto de acuerdo abordando diversas problemáticas del sector agropecuario y pesquero, así como relacionadas con el deterioro ambiental.

Cabe destacar los siguientes temas:

- En contra de la aprobación del artículo segundo transitorio del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, propuesto por el Ejecutivo Federal de acuerdo de urgente y obvia resolución. Diputados Rosario Herrera Ascencio y Antonio Mejía Haro, 21 de noviembre de 2003.
- Para integrar una comisión plural de legisladores de todos los grupos parlamentarios aquí representados y de las tres comisiones orgánicas, a fin de trasladarse a aquella región para coadyuvar a la estabilidad social de la región y conocer de primera mano las condiciones de depredación del patrimonio histórico, cultural y natural a las que se expone al municipio de San Pedro, S.L.P., con la operación de la Minera San Xavier. Dip. Omar Ortega Álvarez, Dip. Víctor Suárez Carrera, Dip. Rosario Herrera Ascencio, Dip. Nancy Cárdenas Sánchez, 7 de julio de 2004.
- Para integrar un grupo de diputados de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales para que atienda la problemática relacionada con el Proyecto Hidroeléctrico La Parota en el estado de Guerrero. Propósito fundamental de dicho grupo de diputados será presentar un informe con sus respectivas recomendaciones, a través de su Comisión, a esta H. Cámara de Diputados. Dip. María del Rosario Herrera Ascencio, 2 de septiembre de 2004.
- Exhorto al gobierno federal a someter a consulta pública el Programa Nacional Azucarero. Dip. Juan Pérez Medina, 18 de enero de 2005.
- Exhorto a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación que explique las razones para la firma del acuerdo trilateral celebrado con Estados Unidos



FOTO Universidad Autónoma Chapingo



y Canadá. Diputado Víctor Suárez Carrera, 29 de enero de 2005.

- Exhorto al Senado para que analice y tome en cuenta la opinión de la comunidad científica en el proceso legislativo al que se someta el dictamen de la minuta de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados elaborado por esta Cámara, Diputado Víctor Suárez Carrera, 10 de febrero de 2005.
- Exhorto a la Academia Mexicana de la Ciencia para que realice a la brevedad una investigación integral sobre bioseguridad de organismos genéticamente modificados en México, a fin de aportar elementos científicos del más alto nivel al debate nacional que ha suscitado la introducción de esta tecnología en nuestro ambiente. Diputado Víctor Suárez Carrera, 14 de febrero de 2005.
- Cita a comparecer al titular de la Secretaría de Economía para que explique la postura que adoptó la delegación mexicana en la reunión del comité del *codex alimentarius* celebrada en Malasia durante la segunda semana de mayo del presente (de urgente y obvia resolución). Diputado Adrián Chávez Ruiz, 18 de mayo de 2005.
- Exhorto al titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Javier Usabiaga Arroyo, para que garantice total transparencia y respeto a la ley en proceso de desincorporación de ingenios azucareros. Diputado Víctor Suárez Carrera, 8 de junio de 2005.
- Exhorto al titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Javier Usabiaga Arroyo, a que a la brevedad se revisen los instrumentos normativos: Norma Oficial Mexicana 002-pesc-1993 y NOM-009-pesc-1993, a objeto de regular de manera equilibrada la actividad de captura de camarón y que de esta

manera se evite cualquier confrontación social. Diputado Adrián Chávez Ruiz, 22 de septiembre de 2005.

- Solicitud al ingeniero José Luis Luege Tamargo, titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que a la brevedad dé a conocer a esta soberanía los documentos referentes a la aprobación de la CIBIOGEM y a la autorización de la SAGARPA, así como 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 proyecto maestro de maíz (de urgente y obvia resolución). Diputado Adrián Chávez Ruiz, 21 de noviembre de 2005.

## 5. Relación con la ciudadanía

La realización de eventos en los que la ciudadanía involucrada sobre los diversos temas que esta Cámara debe abordar fue una prioridad que el GPPRD realizó como parte de sus compromisos de campaña, además la reflexión en estos espacios con diputados de otros partidos permitió la discusión fructífera y el acceso a consensos. Por ello la ejecución de foros, encuentros, talleres o seminarios conformaron el quehacer cotidiano.

Esta labor se vinculó con la tarea de dar a conocer de diversas maneras los trabajos que se desarrollan por los legisladores. Se realizaron múltiples conferencias de prensa. Además de la publicación de los siguientes libros:

Rosario Herrera Ascencio *et al*, 2005., *Transgénicos ¿quién los necesita?* GPPRD, México. Febrero.

Víctor Suárez Carrera, 2005, *¿Tiene futuro la agricultura campesina en México?*, GPPRD. Septiembre.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*El agua enfrenta una de las peores crisis que afecta a Latinoamérica y es, sin duda, el problema más importante que enfrentará México en este siglo.*



FOTO

Liliam Jiménez

## Balance de las políticas públicas de este sexenio y del marco legal vigente sobre el sector rural\*

Dip. Pedro Vázquez González <sup>1</sup>

### Presentación

La IX Legislatura Federal de la Honorable Cámara de Diputados ha realizado un importante trabajo parlamentario a favor del campo mexicano. El Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, comprometido con los actores rurales, ha impulsado en la presente Legislatura el incremento de los recursos públicos a los programas que promueven la producción, el empleo y la disminución de la pobreza, para evitar que nuestros campesinos sigan emigrando hacia Estados Unidos. Además, participó en la reforma del marco jurídico que regula las actividades agropecuarias, creando nuevas leyes que brindarán certidumbre jurídica y sentarán las bases para la elaboración de políticas gubernamentales que compensen los efectos devastadores que el modelo neoliberal y la apertura comercial han tenido en el sector de los granos básicos en nuestro país. También ha impulsado la reactivación de la producción agropecuaria a

través de diversas acciones que buscan lograr su articulación de este sector con el sector industrial, para promover la creación de cadenas productivas, incrementar la productividad y la generación de puestos laborales en el medio rural.

### ¿En qué situación se encuentra el campo mexicano?

Como se sabe, la producción ejidal y comunal de nuestro país se encuentra en ruinas, como resultado del abandono del Estado a los productores rurales y de la política neoliberal que se ha aplicado para debilitar el carácter social de esta propiedad campesina. Como respuesta a esta crisis económica y social que se vive en el campo mexicano, a principios de 2003, diversas agrupaciones campesinas desarrollaron grandes movilizaciones en las principales ciudades del país. Se trataba de paralizar las principales aduanas del norte y puertos, para mostrar su rechazo a la situación que priva en el campo después de varios años de

\* Desde la perspectiva del Partido del Trabajo.

<sup>1</sup> Diputado Federal y vicecoordinador del Grupo Parlamentario del Partido de Trabajo.

apertura del sector agrícola al mercado mundial y concretamente por los resultados que ha arrojado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En ese año finalizaba la penúltima gran etapa de desgravación arancelaria para buena parte de productos clasificados dentro del sector agropecuario en el TLCAN.

Los campesinos por su parte, denunciaban el grave deterioro que azotaba al campo mexicano desde años atrás. Además, demandaban al gobierno de Vicente Fox Quesada la renegociación del capítulo agropecuario con nuestros socios comerciales. El logro inmediato de las movilizaciones fue colocar las demandas de los campesinos en el debate nacional, para que toda la sociedad pudiera conocer e interesarse por la problemática rural. En respuesta, el gobierno federal y los campesinos instalaron mesas de diálogo que culminaron en la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía Alimentaria. Sin embargo, muchos de los acuerdos no han podido llevarse a cabo, debido a la resistencia y falta de voluntad política y compromiso de algunos funcionarios de la administración foxista y por los intereses inmediatos de empresas multinacionales del sector agroalimentario.

Para entender la naturaleza de la ruina de la producción rural es necesario recordar que después de un desempeño exitoso del sector primario de la economía, que soportó la transformación de la industria con la entrada de divisas a nuestro país de los años cincuenta hacia finales de los sesenta, el sector rural y ejidal empezó a mostrar signos de debilidad para después entrar en una etapa de crisis más aguda en los años ochenta, donde se caracterizaba por caídas en la producción, en los niveles de inversión y en la pérdida de empleos.

El sector rural se desarticuló de los demás sectores de la economía y las condiciones de pobreza se extendieron

hacia las regiones centro, sur y norte del país. Para la década de los ochenta nuestro país realizó un programa de apertura unilateral de su economía y de su sector agrícola, a contracorriente del impulso proteccionista que caracterizaba la situación de los mercados globales agrícolas internacionales. La liberalización del comercio se da en el marco de la entrada de México al GATT en 1986 y la firma del TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor el 1 de enero de 1994 y que comprendía una desgravación gradual en un periodo de quince años para finalizar en una zona libre de restricciones arancelarias y no arancelarias. Periodo para que los países miembros del Tratado emprendieran transformaciones a sus sectores agrícolas y estuvieran en mejores condiciones de competir. En ese orden de ideas, en 1992 se reformó el Artículo 27 constitucional dando fin al reparto agrario y permitiendo la enajenación de las tierras ejidales, con lo que se crearon las condiciones para su privatización y concentración de estas tierras en manos capitalistas.

El Tratado firmado por México con sus socios comerciales en 1993 y que entró en vigor el 1 de enero de 1994, tiene su fuente de inspiración en las reformas agrícolas impulsadas por los países desarrollados. Estas reformas tienen un fuerte impacto en la dinámica de producción y comercialización de los productos agropecuarios de los países miembros, ya que éstas están fuertemente orientadas hacia los granos básicos y oleaginosas, pues son los cultivos principales y la base de la alimentación humana y animal. Por lo tanto, al incorporarse nuestros agricultores a ese Tratado, se tenían que adaptar a la dinámica de esa liberalización.

La modernización de la agricultura norteamericana está basada en una política de Estado mediante la Ley Agrícola que ejerce importantes recursos económicos y que contempla programas de apoyo y fomento a la producción y



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*El gobierno federal y los campesinos instalaron mesas de diálogo que culminaron en la firma del **Acuerdo Nacional para el Campo**.*

<sup>3</sup> Benito Nacif, La nueva relación entre el presidente y el congreso en México en los últimos años, [http://www.cide.edu/doctos\\_trabajo\\_EP.html](http://www.cide.edu/doctos_trabajo_EP.html).

<sup>4</sup> Armando Bartra, 2005, Introducción del libro *Transgénicos ¿quién los necesita?*, GPPRD, México.

exportación, de regulaciones estatales de existencias y de precios que evitan su caída por debajo del precio establecido como mínimo. Por su parte, en Canadá los gobiernos provinciales y federal han compartido la responsabilidad de las políticas de apoyo y fomento al campo. Se establecen precios que garantizan la recuperación de los costos de producción y un ingreso suficiente para los productores con programas que estabilizan el ingreso y cuentan con subsidios al transporte. Además, fluye el financiamiento para la investigación, servicios de extensión agrícola y desarrollo de nuevos cultivos.

Para el caso de nuestro país, las políticas de reforma emprendidas en el sector agrícola recibieron una orientación y tratamiento distinto. La crisis, los procesos de ajuste y las reformas estructurales determinaron una política económica cuyo objetivo era pasar de una economía protegida y orientada al mercado interno, hacia una economía abierta que se integrara al mercado mundial. Las reformas implicaron un proceso de cambios estructurales que incluyeron la privatización de las empresas públicas de transformación y comercialización de productos agrícolas, el abandono de los subsidios ligados a la producción y su transformación en pagos directos a los productores (PROCAMPO).

Desde que se agotó el modelo Fordista-Keynesiano seguido por México desde los años cuarenta hasta 1985 del siglo pasado, fue sustituido por un modelo neoliberal que no promueve el desarrollo del sector rural en México. Con la llegada de la administración foxista no cambió en lo absoluto el rumbo. Así lo muestran los objetivos que persigue el gobierno federal en materia agropecuaria y que están expresados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y definidos más claramente en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, entre estos destacan: propiciar que el productor reciba

mayores ingresos por sus productos, apropiándose del valor; lograr altos índices de productividad mediante tecnología avanzada y mejora continua de los procesos productivos; incrementar el acceso al crédito agropecuario y pesquero, que favorecen en todo momento al sector capitalista de la agricultura mexicana por las políticas del gobierno federal y del TLCAN.

Los resultados del desempeño del sector agrícola están a la vista de todos. En lo que va del presente gobierno la economía ha crecido a una tasa anual promedio de 2%, sólo muy por encima del incremento de la población de 1.3%, y el sector agropecuario por debajo del crecimiento de estos dos indicadores, lo cual se explica por la caída en la inversión, el crédito, la superficie cosechada, la disminución de los precios de los productos agrícolas. Resultados insuficientes que no se corresponden con las necesidades crecientes del pueblo de México y de los habitantes rurales que demandan empleos, ingresos suficientes y mejoramiento en sus condiciones de vida. Se estima que en los últimos cinco años han emigrado hacia Estados Unidos más de dos millones de mexicanos expulsados tanto de zonas rurales como urbanas y que hoy día reclaman el reconocimiento a sus derechos laborales mediante la legalización de su estatus migratorio.

En lo que va de la administración foxista, la inversión no ha crecido, retardando por tanto la capitalización y recuperación en los niveles de rentabilidad del sector. En cuestión de empleos, el sector atraviesa por una grave crisis de desocupación ya que se han reducido en 15 mil 995 los trabajadores asegurados y en 103 mil 326 los trabajadores eventuales, ambos registrados por el Instituto Mexicano del Seguro Social en el periodo foxista. En materia de financiamiento el crédito agropecuario que otorga la banca comercial ha sido menor en 28.5% y el crédito por parte de la banca de desarrollo ha sido



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*En lo que va del presente gobierno la economía ha crecido a una tasa anual promedio de 2%, sólo **muy por encima del incremento de la población** de 1.3%.*



menor en 94.7% para el mismo periodo. Además, otro problema financiero que enfrenta el sector es la cartera vencida con que cuentan los productores, lo cual se vuelve una carga y un desincentivo al desarrollo. El saldo total de la cartera vencida de la banca comercial y de desarrollo asciende, en 2005, a 5 mil 35 millones de pesos bajo el régimen foxista. Por otra parte, el 26 de diciembre de 2002 se creó la Financiera Rural que sustituyó al Banco Nacional de Crédito Rural, la liquidación de esta institución se debió a los abultados pasivos que tenía, la enorme corrupción y la falta de transparencia en la prestación de los servicios, lo que fue una constante durante muchos años.

La evidencia empírica muestra que el sector rural y ejidal no está dentro de las prioridades del gobierno federal, debido a que el deterioro y la crisis se agudizan, y el discurso oficial ha sido reiterativo en el sentido de la poca capacidad de México ante el Tratado para hacer frente a las necesidades y apoyos de los productores. Los funcionarios del gobierno federal ven como una prohibición legal la aplicación de subsidios a la producción rural y ejidal, en cambio apoyan decididamente la comercialización y exportación de la agricultura de las grandes empresas a las que otorgan todo tipo de apoyos fiscales y financieros.

Está claro que no existe ninguna disposición legal que impida el apoyo a nuestros productores rurales en el marco de la apertura, porque los acuerdos de la Ronda de Uruguay que nuestro país suscribió y el propio TLCAN otorgan un amplio margen de maniobra para que el gobierno mexicano emprenda una intensa política de promoción y apoyo al campo. La limitante no está en el contenido del TLCAN, sino en la política económica general que lo inspira y de la cual forma parte la política agropecuaria.

**¿Cuál ha sido el trabajo parlamentario de la LX Legislatura para sacar de la crisis al sector agropecuario?**

La Cámara de Diputados tiene facultades legales, políticas y morales para articular iniciativas y programas gubernamentales que permitan el desarrollo del país o de cualquier actividad económica. Las facultades legales están consagradas en el Artículo 71 constitucional relativo al derecho de iniciar leyes o decretos y de reformas particularmente a las disposiciones ya existentes, así como en el Artículo 74 relativas a la facultad que tiene de analizar, modificar y aprobar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que le presenta el Ejecutivo Federal anualmente. Por lo tanto, tiene facultades para incidir en la transformación del campo mexicano y de cualquier otra actividad económica. Dicha incidencia y la orientación de la misma están en relación directa a la correlación de las fuerzas políticas que están representadas en el Congreso de la Unión y en particular de la Cámara de Diputados.

En ese sentido, la voluntad política y la entrega de los integrantes de la LX Legislatura y los que forman parte de las Comisiones Unidas del Campo ha sido apoyar con más recursos al sector rural y ejidal, e incluso apoyar decididamente a la agricultura capitalista mediante programas de reconversión de cultivos y de apoyos tecnológicos. Sin embargo, es preciso señalar que dado el predominio de una correlación política al interior del Congreso de la Unión que favorece el desarrollo del modelo neoliberal, no se han podido articular iniciativas y acciones de gobierno que rompan de raíz con el atraso del sector rural y ejidal y revaloren el papel de la economía campesina, aunque, justo es decirlo, sí se han dado pasos que buscan romper con el rezago que existe en el medio rural y que buscan dotar de certidumbre jurídica a los productores, así como medidas que intentan paliar la pobreza de nuestros productores agrícolas.

En ese sentido, el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo votó a favor de la creación de las siguientes nuevas leyes que redundarán en mejores con-



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*En lo que va de la administración foxista, **la inversión no ha crecido**, retardando la capitalización y recuperación en los niveles de rentabilidad del sector.*

diciones económicas y sociales para el sector agropecuario y de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Asimismo, se muestra el trámite legal que tienen:

**La Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura** aprobada en la Cámara de Senadores el 30 de noviembre de 2004 y en la Cámara de Diputados el 10 de marzo de 2005. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 2005.

**La Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural** aprobada por la Cámara de Diputados el 10 de marzo de 2005 y por la Cámara de Senadores el 27 de abril de 2005. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de mayo de 2005.

**La Ley de Desarrollo Integral y Sustentable de la Cafecultura** aprobada en la Cámara de Diputados el 17 de marzo de 2005 y turnada a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

**La Ley para la Protección y Fomento de las Semillas** aprobada en la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2005 y turnada a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

**La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de la Caña de Azúcar** aprobada en la Cámara de Senadores el 27 de abril de 2005 y en la Cámara de Diputados el 21 de junio de 2005. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 2005.

En lo que se refiere a la **Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados**, aprobada el 14 de diciembre de 2004 en la Cámara de Diputados y en el Senado y que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de marzo de 2005, el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo votó en contra por considerar que sus disposiciones no contaban con el apoyo y la infor-

mación de todos los actores rurales involucrados y que su puesta en vigor atenta contra el interés nacional y que solo vendrá a beneficiar a las empresas multinacionales que controlan el mercado de los organismos genéticamente modificados a nivel mundial.

**La Ley de Productos Orgánicos** aprobada en la Cámara de Senadores el 26 de abril de 2005 y en la Cámara de Diputados el 8 de diciembre de 2005. Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2006.

**La Ley para el Desarrollo y Promoción de los Bioenergéticos** aprobada en la Cámara de Diputados el 7 de febrero de 2006 y turnada a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

**La Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional** aprobada en la Cámara de Diputados el 30 de marzo de 2006 y turnada a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

**La Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables** aprobada en la Cámara de Diputados el 19 de abril de 2006 y turnada a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

Derivado del Acuerdo Nacional para el Campo y relativo a la creación de un instituto que evaluara e informara sobre el desarrollo de las políticas en el medio rural, los diputados de la LX Legislatura aprobamos el 27 de abril de 2004 la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para crear el **Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA)** y que fue sancionado por la Cámara de Senadores el 29 de abril de 2004. Entre las funciones del Centro de Estudios se encuentran: celebrar reuniones académicas sobre el desarrollo rural sustentable, promover la celebración de convenios de colaboración con centros nacionales e internacionales para el intercambio de información, entre otras.



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

Por otra parte, sabemos que todavía hay mucho por hacer, por ello el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo ha expresado una y otra vez que para lograr la reactivación del sector agropecuario mexicano se requiere un cambio radical en la política económica, que privilegie la producción y el empleo. Porque la solución de los problemas que enfrenta la agricultura mexicana es parte de la solución de los grandes problemas nacionales, porque no puede haber una economía en condiciones de crecimiento sostenible si no se cuenta con un campo moderno y próspero que contribuya al mejoramiento de la producción de alimentos y materias primas suficientes y a bajo costo.

#### Algunas de las propuestas son las siguientes:

- Impulsar el retorno de un Estado promotor que apoye el desarrollo del sector agropecuario.
- Utilizar las políticas agropecuarias a las que tiene derecho México como país en desarrollo, derivado de la Ronda de Uruguay y el TLCAN, que incluye además los aranceles, normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio, así como los derechos especiales sobre producción agrícola.
- Revalorar el papel productivo y su peso poblacional de la economía ejidal, comunal y de los pequeños productores, porque son las explotaciones que, al utilizar fuerza de trabajo de forma extensiva, redundarán en mayores empleos para el sector y la economía en general.
- Elevar considerablemente la inversión pública que genere obras de infraestructura hidroagrícola, de almacenamiento, de investigación y extensión, entre otros rubros, tal como lo hace Estados Unidos con su Ley Agrícola y Canadá con su Política Agrícola Común, donde ambas destinan

fuertes sumas de recursos para apuntalar sus sectores a nivel mundial.

- Instrumentar precios de garantía para los productos agrícolas y pecuarios que otorguen certidumbre a la cosecha de los productores, así como a las inversiones en horizontes de largo plazo y se incremente la rentabilidad del sector.
- Desarrollar Programas de Fomento Sectorial de las actividades agropecuarias que impulsen la transformación en las distintas regiones de nuestro país que por sus características divergentes requieren especial atención.
- Ampliar los créditos rurales con tasas preferenciales a los productores que permita la capitalización del sector y contar con recursos frescos para llevar a cabo la siembra, así como la compra de insumos y bienes de capital indispensables para una buena cosecha y su colocación en el mercado.
- Discutir y analizar la necesidad de una renegociación del Tratado de Libre Comercio en su capítulo VII relativa a los productos del campo, porque para 2008 se llegará a una zona de libre comercio con arancel cero, lo cual agudizará la problemática económica de rezago y crisis social que aqueja a los pobladores rurales.
- En lo inmediato es urgente instrumentar programas que interrumpan el empobrecimiento y los flujos migratorios exorbitantes de hombres y mujeres que buscan alcanzar el sueño americano y que en el intento son víctimas de violaciones a sus derechos humanos y en algunos casos son considerados delincuentes.



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

---

*Para lograr la reactivación del sector agropecuario mexicano se requiere **un cambio radical en la política económica.***



## La Comisión de Reforma Agraria cumplió con su trabajo en la LIX legislatura

Dip. Manuel García Corpus<sup>1</sup>

FOTO Liliam Jiménez

Formalmente, la función legislativa del Estado se cumple en el momento en que se envía al Ejecutivo —para su promulgación y publicación— una ley aprobada por las dos cámaras integrantes del Congreso de la Unión.

Obviamente, para que esto pueda ocurrir, existe un proceso de elaboración y discusión previo que, a partir de la presentación y turno a comisión de una iniciativa, se tiene que realizar fundamentalmente en las comisiones legislativas.

Efectivamente, es en la comisión donde se efectúa el trabajo técnico y político serio, profundo, amplio y de construcción de consensos para alcanzar el propósito: elaborar y aprobar un proyecto de dictamen y presentarlo al Pleno de la Cámara de Diputados, donde habrá de aprobarse y, si es de Cámara de origen, turnarse a la colegisladora, si es de Cámara revisora, turnarse al Ejecutivo.

A nuestro juicio, cada comisión legislativa de las existentes en las cámaras, tiene una encomienda fundamental: conocer la realidad y, en la materia de su competencia, mantener permanentemente actualizado el marco jurídico que

la regula. Podríamos incluso decir que la comisión legislativa que se aboque a esta tarea y cumpla, habrá hecho su trabajo y que cuando todas las comisiones funcionaran de esta manera, el poder legislativo estaría cumpliendo satisfactoria y constitucionalmente con la nación, con lo que nuestro país sería muy diferente del que ahora tenemos.

Tratando de ser congruentes con esta concepción y cumplir nuestras responsabilidades; en la Comisión de Reforma Agraria, desde su integración, en la reunión de instalación misma, se presentó un diagnóstico, si bien somero, como detonante, desencadenante, de un proceso de información, análisis, discusión, génesis de alternativas, etcétera, en relación con el problema agrario de México sobre el cual se nos encomendó revisar y legislar. Por ello, la primera tarea que nos propusimos y realizamos fue la elaboración, discusión y aprobación del programa de trabajo. En este documento orientador de las actividades planteamos como objetivo general: "Garantizar que el marco jurídico agrario contribuya y se ajuste a las necesidades del desarrollo rural integral del país y a la nueva política de Estado para el campo,

que permita mejorar las condiciones de vida de la población de las áreas rurales; fortalezca la soberanía alimentaria; y promueva, favorezca y regule el aprovechamiento adecuado de tierras, bosques y aguas, con protección del ambiente, para lograr que los asentamientos humanos sean apropiados en las comunidades rurales y en las urbanas", y como el primero y más importante de los objetivos específicos, nos planteamos: "Revisar de manera integral la legislación agraria para determinar las necesidades de modificación y realizar las propuestas respectivas", seguido, naturalmente, del objetivo de "Atender oportunamente los asuntos turnados por la Mesa Directiva". Asimismo, establecimos como objetivos particulares: "Evaluar objetivamente los programas, las acciones y los resultados de la política agraria del Ejecutivo Federal y propiciar la transformación de las instituciones públicas del sector en verdaderas promotoras del desarrollo de las comunidades rurales"; "realizar estudios sobre los impactos y la vigencia de la legislación agraria", y opinar "sobre la propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación para el sector agrario, en particular, y de apoyo al campo, en general".

<sup>1</sup> Diputado Federal y Presidente de la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados.



Para el cumplimiento de estos objetivos; la Comisión se propuso y comenzó a trabajar inmediatamente y de manera simultánea, sobre las siguientes líneas de acción:

1. Análisis, discusión y dictamen de la agenda legislativa, tanto de la correspondiente a rezago (que la Comisión de la legislatura anterior dejó pendiente) como la que se nos fue turnando; la cual incluye minutas del Senado de la República, iniciativas generadas en la Cámara de Diputados y puntos de acuerdo.

2. Estudio, análisis, discusión y elaboración de propuestas, en el momento oportuno, dentro del periodo de sesiones correspondiente en cada uno de los tres años del ejercicio, relativas al Presupuesto de Egresos de la Federación para el sector agrario. Aquí, dentro de la estrategia que se coordinó en Comisiones Unidas del Sector Rural (Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural, Medio Ambiente, Recursos Hidráulicos, Pesca, Asuntos Indígenas y Reforma Agraria) para la defensa, ampliación y redireccionamiento de los recursos para el Programa Especial Concurrente; consensamos, aprobamos en la Comisión, defendimos y logramos incrementos de recursos para el sector agrario, en más de 50% respecto de la propuesta del Ejecutivo, así como la permanencia de programas sociales agrarios que el Ejecutivo pretendía desaparecer, como el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA) y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y la creación de nuevos e importantes programas que —dependiendo de la continuidad que se les dé— resultarán estratégicos para el desarrollo social agrario en el campo, como son el “Fondo de Tierras”, “Joven Emprendedor Rural”, y “Fomento y Organización Agraria”.

3. Evaluación de los programas, acciones y resultados de las políticas públicas de las instituciones del sector agrario. A este respecto, creamos cinco subcomisiones de trabajo que se abocaron, cada una de ellas en el ámbito de las responsabilida-

des que se les asignaron, a la evaluación y emisión de propuestas para mejorar y reorientar las acciones en materia de: impartición de la justicia agraria (Tribunales Agrarios), procuración de justicia agraria (Procuraduría Agraria), FIFONAFE, Registro Agrario Nacional y marco jurídico agrario. Asimismo coordinamos y emprendimos, con la Secretaría de la Reforma Agraria e instituciones del sector, un programa de atención que incluyó una serie de visitas de campo y reuniones con las comunidades afectadas y/o involucradas en los conflictos agrarios identificados como “Focos Rojos”, a través del cual, respetando la autonomía del Ejecutivo y en el marco de las facultades del Legislativo, contribuimos a conciliar, negociar y, en su caso, resolver los conflictos que amenazan la paz pública en el campo, para lo cual también asignamos importantes incrementos presupuestales dentro del PEF.

4. En estrecha relación con el punto anterior y derivado de los resultados de la política agraria del Gobierno Federal, se ha atendido (y se sigue atendiendo) en la Comisión a grupos de ejidatarios, comuneros y campesinos en general que solicitan la intervención de la Cámara de Diputados para la solución de diferentes conflictos o situaciones de injusticia que les aquejan, mismos que permanente y oportunamente han sido atendidos brindándoles la orientación, asesoría, canalización y apoyo correspondiente, mediante la gestión, en los casos procedentes, llegando a realizarse en muchas ocasiones reuniones con el propio Secretario de la Reforma Agraria, los subsecretarios, el Procurador Agrario, etcétera. Los conflictos mencionados se refieren, fundamentalmente, a: invasiones y despojos de terrenos (21%), irregularidades en el pago de indemnizaciones por expropiación de tierras (17%), solicitudes de regularización de terrenos (16%), diferentes formas de abuso de autoridad (14%), inejecución de resoluciones presidenciales (10%), conflictos por límites y ordenamiento de la propiedad (8%), entre otros. Tales

conflictos se ubican principalmente en los estados de Oaxaca (24), Veracruz (16), Chiapas (14), Michoacán (13), Sinaloa (13), México (9), Guerrero (7), Puebla (6), Jalisco (6), Guanajuato (6), Sonora (6), Distrito Federal (6), entre otros, los cuales suman 162.

5. Revisión integral del marco jurídico agrario y elaboración de propuestas para la integración del proyecto de nueva “Ley Federal Agraria”.

Como dijimos al principio, consideramos ésta como la tarea fundamental de la Comisión en la presente legislatura. Consecuentes con ello, nos abocamos a:

- a) Realizar un análisis de la agenda legislativa que dejó pendiente de desahogar la legislatura anterior, para rescatar y/o dictaminar las propuestas procedentes.
- b) Estudiar y analizar las propuestas de los foros de consulta popular que realizó la legislatura anterior y que contienen valiosos aportes sobre el sentir de los campesinos respecto de las deficiencias de la legislación agraria vigente.
- c) Realizar un ciclo de mesas redondas especializado que se denominó “El México Agrario del siglo XXI”, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y con la Universidad Autónoma Chapingo, en el que participaron estudiosos y especialistas en materia agraria.
- d) Integrar un equipo técnico de trabajo con especialistas, con miembros de la Comisión e investigadores del “Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria” de la propia Cámara de Diputados, que en permanente contacto con la mesa directiva y con la Comisión, después de un prolongado periodo de diagnóstico, investigación, análisis, discusión y elaboración de propuestas, integró un proyecto de dictamen de nueva Ley Federal Agraria.

- e) Estudio, análisis, discusión y aprobación en sesión plenaria de la Comisión del proyecto de dictamen de nueva Ley Federal Agraria y presentación ante el pleno de la Cámara el 30 de marzo de 2005.
- f) Constituir un grupo técnico plural y mixto, con participación de representantes del "Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario" (CONACOSA), donde se incluyen representantes del sector agrario oficial, del Tribunal Superior Agrario y del grupo técnico que elaboró la propuesta de la Comisión. En este grupo participaron también representantes de las principales organizaciones campesinas (sociales y privadas), investigadores, académicos y especialistas. El grupo emprendió —en coordinación y estrecho contacto con los diputados— un intenso y prolongado programa que incluyó más de 80 reuniones de estudio, análisis y elaboración de propuestas, respecto de todo el material a que se ha hecho referencia, plasmado ya en tres iniciativas a consensar: 1) Nueva Ley Federal Agraria, presentada por el suscrito a nombre de la Comisión; 2) Reformas y adiciones a la Ley Agraria, elaborada por el CONACOSA y presentada por la diputada Hilaria Domínguez, y 3) Reformas y adiciones a la Ley Agraria en la parte procedimental, presentada por el suscrito.
- g) Estudio, análisis, discusión, modificaciones y aprobación de la propuesta de nueva Ley Federal Agraria por la Subcomisión de dictamen integrada de manera plural por diputados de todos los grupos parlamentarios representados en la Comisión.
- h) Constituir a la Comisión de Reforma Agraria en sesión permanente (del 23 de noviembre al 7 de diciembre de 2005) para deshogar las reservas u observaciones que se plantearon al proyecto de nueva ley, agotado lo cual, finalmente se aprobó en el pleno de la Comisión el 7 de diciembre de 2005.
- i) Elevarla al Pleno de la Cámara de Diputados, defenderla y lograr que se aprobara "...en lo general y en lo particular de los artículos no reservados el proyecto de Ley Federal Agraria", el 13 de diciembre de 2005, con 241 votos a favor y 137 en contra. Los votos en contra fueron, como todo mundo sabe, por consigna de última hora de las dirigencias de la CNC y del PRD (véase el acta de la sesión del 13 de diciembre, aprobada el día 14 y publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de esa fecha).
- Efectivamente, no obstante que durante 20 meses de trabajo en los grupos técnicos y en las propias sesiones de la Comisión, con los representantes de estas agrupaciones políticas, con su participación y discusión de sus opiniones y propuestas y con su acuerdo y aval, se había consensado y se preveía unanimidad en torno al dictamen, sorpresivamente, en la víspera de la aprobación en el Pleno, la dirigencia externa de la CNC, Heladio Ramírez López, instruyó a sus diputados incondicionales a impedir que se aprobara. Éstos y el propio Ramírez López se volcaron en una feroz campaña de calumnias y desprestigio del dictamen atribuyéndole características que nadie pudo encontrarle, sin embargo, de todos modos, fue aprobada en lo general como ya dijimos.
- j) Durante los meses de febrero, marzo y parte de abril del presente año continuaron la presión política y las maniobras dilatorias para impedir la culminación del proceso de aprobación (faltaba sólo resolver lo relativo a seis reservas), mientras que en la Comisión estuvimos también forcejeando, insistiendo, presionando a los órganos políticos e institucionales de la Cámara para que se concluyera el proceso y no se dejara, como se pretendía, en "la congeladora". La diferencia estribaba únicamente en que nosotros teníamos la razón, la ley, la moral y el trabajo realizado a favor de la propiedad social de nuestra parte y ellos nunca presentaron un solo argumento que no fuera la calumnia y los designios de "Don Heladio".
- k) Finalmente, "contra viento y marea", logramos que se subiera nuevamente al Pleno la discusión. En la sesión del 20 de abril pasado volvió a plantearse, sólo que cuando sintieron los mencionados enemigos de la nueva Ley Federal Agraria la inminencia de la aprobación definitiva, echaron "toda la carne al asador". Heladio Ramírez "logró" que, con intervención también de la dirigencia del partido, se venciera la resistencia y los escrúpulos de muchos compañeros diputados que habían votado a favor y, la Mesa Directiva de la Cámara, con anuencia de la Junta de Coordinación Política, también cedieron a la presión de Ramírez López, y al no haber un solo argumento jurídico, procedimental ni político, tuvieron que ensuciarse y ensuciar el proceso: recurrieron a un fundamento a todas luces inaplicable (el art. 133 del reglamento) para "fundamentar" la consigna de que ya se habían hecho cómplices, ¡para la nueva Ley Federal Agraria a como dé lugar! Porque la dirigencia de la CNC, quién sabe por qué intereses inconfesables, así lo quería, y con sólo 33% de los integrantes de la Cámara, violando la Constitución, la ley y el reglamento del Congreso, sin un solo argumento técnico, ni sustantivo ni procedimental, la devolvieron a la Comisión y por lo pronto la detuvieron, seguramente con la pretensión de don Heladio de controlar la Comisión de Reforma Agraria en la próxima legislatura y, ¡ahora sí!, retomar el trabajo realizado, capitalizarlo y poder presentar algo sustantivo que avale su pretendido liderazgo agrario.
- Ahora bien: ¿Qué es? ¿Qué contiene lo que nunca se preocuparon de analizar y

sí de combatir con toda su fuerza quienes de palabra se dicen dirigentes de los campesinos y de los pobres del campo?

Se trata de la primera nueva Ley Federal Agraria que, después de las nocivas reformas de 1992 al régimen agrario (que en su momento fueron apoyadas por la CNC), realiza, a partir de un diagnóstico e investigación serios y objetivos, una adecuación con orientación social, hasta donde las actuales condiciones lo permiten, del marco jurídico agrario, cumpliendo con los compromisos y demandas campesinas plasmadas en el "Acuerdo Nacional para el Campo" y proporcionando a los ejidatarios, comuneros y campesinos en general un útil y valioso instrumento jurídico que, si bien no resuelve por sí solo los profundos y estructurales males en que se encuentra sumergido el campo, sí constituye, sin perjudicar los intereses de nadie, un ordenamiento orientado a defender, consolidar y proteger la propiedad social, estableciendo una serie de elementos benéficos para ésta y en general para el campo, entre los que podemos destacar:

- Refrenda, consolida y protege la propiedad social que representan los ejidos y comunidades, sin afectar sus derechos para, si así lo desean, transitar a otras formas de propiedad o asociación.
- Propicia mecanismos para que la circulación de parcelas de los núcleos agrarios permitida por la ley, sea a favor de los integrantes de los mismos, contribuya a la reconversión productiva, la compactación de parcelas y facilite el relevo generacional, mediante el acceso a la tierra con apoyo de programas institucionales.
- Rescata y fomenta la organización interna de los núcleos agrarios, fortaleciendo sus órganos de autoridad y decisión, así como de representación y control.
- Fomenta, amplía y profundiza las alternativas de organización agraria para la producción, transformación y comercialización de bienes y servicios

en el medio rural, dentro de lo cual se dota de personalidad jurídica a la histórica figura de género conocida como Unidad Agrícola Industrial de la Mujer.

- Define y regula los diversos tipos de contratos agrarios, con base en los cuales pueden los sujetos agrarios comprometer bienes y derechos entre ellos y con terceros, para fomentar las inversiones y actividades productivas, en un marco de mayor seguridad jurídica.
- Establece trascendentes medidas de protección a las comunidades y ejidos pertenecientes a pueblos indígenas, bajo un procedimiento voluntario, no obligatorio; dando con ello cumplimiento a la disposición constitucional respecto a la materia agraria.
- Protege los bienes y derechos agrarios que los ejidatarios y comuneros decidan, voluntariamente, para hacerlos inembargables en beneficio de sus familias.
- Salvaguarda los derechos y bienes agrarios, en los casos que se vean afectados por la figura de expropiación por causa de utilidad pública, regulando el procedimiento, la indemnización y la reversión de los bienes expropiados cuando no se cumpla el objeto de la expropiación.
- Define y precisa las calidades jurídicas de los sujetos agrarios y los derechos que derivan de éstas.
- Establece un procedimiento que permita la regularización a favor de los núcleos agrarios, de las excedencias de tierras que resulten de la aplicación del PROCEDE.
- Crea un Sistema Nacional de Fe Pública Agraria y su congruencia con el sistema registral a cargo del Registro Agrario Nacional, para proporcionar mayor certidumbre jurídica a los actos y documentos agrarios.
- Fortalece y precisa atribuciones de las dependencias y entidades del sector agrario, que repercutan en beneficio de los núcleos agrarios.
- Crea un libro segundo "De la Justicia Agraria" para regular el juicio agrario, rescatando los principios del derecho

social agrario y evitando la discrecional aplicación supletoria del derecho privado en la actividad jurisdiccional; cumpliendo con ello la enfática demanda del movimiento campesino plasmada en el Acuerdo Nacional para el Campo.

- Establece congruencia y concordancia con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley General de Asentamientos Humanos.
- En general, define, precisa y actualiza una serie de preceptos confusos, inoperantes o insuficientes de la Ley Agraria vigente, que han propiciado diversas formas de inseguridad jurídica.

Por lo anterior, los integrantes de la Mesa Directiva de la Comisión, en desplegado de prensa (La Jornada, 25 de abril de 2006) denunciarnos ante los ejidatarios, comuneros, campesinos en general y ante la opinión pública nacional, la sucia operación politiquera que tuvo lugar en la Cámara de Diputados respecto de la nueva Ley Federal Agraria, bajo el título certero de: "La confederación Nacional Campesina (CNC) y el PRD asestan criminal golpe al campo mexicano, al detener la Nueva Ley Federal Agraria aprobada en lo general."

Es por eso que, como dijimos al principio, la Comisión de Reforma Agraria de la IX Legislatura en la Cámara de Diputados, cumplió su encomienda, al elaborar y lograr su aprobación (en lo general) de una nueva Ley Federal Agraria.

No obstante, más allá de nuestros nobles propósitos y nuestras fuerzas, fue detenida por intereses oscuros que, tristemente para la población campesina y en general para el pueblo de nuestro país, todavía son capaces de imponerse por encima de la Cámara de Diputados, de la ley misma y de los intereses genuinos y legítimos de 25 millones de campesinos.



FOTO

Universidad Autónoma Chapingo

## Antecedentes y aportaciones de la nueva Ley de Pesca y Acuicultura Sustentables

**Luis Esteban Igartua Calderón<sup>1</sup>**

La Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS), ¿será realmente una ley que coadyuve a que las actividades pesqueras y acuícolas se realicen bajo los principios de sustentabilidad? La pregunta parecería ociosa, sin embargo, es necesaria debido a que el término sustentable no es un concepto fácil de definir. Las razones por las cuales la ley se denomina sustentable pueden ser de diversa índole, puede deberse a que su inclusión del término en su articulado responde a los principios de sustentabilidad mundialmente aceptados, tanto en diferentes reuniones internacionales como por los expertos en la materia, también puede deberse a que su inclusión es la propuesta de algún legislador que, pensando en el bien común, considere que el espíritu de la ley lo contenga o de algún asesor urgido de justificar su contratación, sin que por esto su articulado obedezca a estos principios.

Por ello es importante saber cuál es el contenido que se le da al término de

sustentable en esta ley y el porqué se incluye como principio para regular las actividades pesqueras y acuícolas. Cabe señalar que la sustentabilidad de la pesca y la acuicultura, se deriva de la forma en que se puede lograr un modelo productivo que tenga como principio “pescar, preservando y preservar, pescando”, para ello se requiere tener reconocidos en la ley el derecho de acceso a la información, a la participación en asuntos públicos y a la justicia.

Siguiendo estos conceptos, se realizará a continuación un breve análisis comparativo de lo que señalan el Código de Conducta para la Pesca Responsable (Código) y la LGPAS, para saber si los conceptos del primero se encuentran contenidos en la nueva ley.

El Código es un instrumento avalado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), el cual establece principios y normas aplicables a la con-

<sup>1</sup> Asesor de la Comisión de Pesca de la Cámara de Diputados.



servación, ordenación y desarrollo de la pesca y la acuicultura, tanto desde las fases de producción primaria (pesca o acuicultura), como del procesamiento y comercialización de los productos pesqueros. Entre sus objetivos se señalan: establecer los principios para que la pesca y las actividades relacionadas con ésta se lleven a cabo de forma responsable, teniendo en cuenta los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, sociales, ambientales y comerciales pertinentes, promoviendo la contribución de la pesca a la seguridad alimentaria y a la calidad de la alimentación, otorgando prioridad a las necesidades nutricionales de las comunidades locales y a la investigación pesquera, así como de los ecosistemas asociados y factores medioambientales pertinentes.

Si bien el Código no es un instrumento de carácter obligatorio y vinculante, por ser declarativo sí en cambio, es una guía por excelencia para la administración sustentable de los recursos pesqueros en nuestro país, que cuenta con el consenso sobre sus principios y recomendaciones de más de 170 países que lo avalan.

Las recomendaciones que hace el Código, coinciden con lo que plantea la LGPAS en diferentes rubros, destacando entre ellos el ordenamiento pesquero, que es un concepto fundamental que el Código desarrolla a lo largo de su articulado. Cabe señalar que en el Código no se establece una definición, es —como ya se dijo— un concepto que permea a lo largo de todos sus contenidos. Expertos de la FAO, como Kevern L. Cochrane, plantean que no existe una definición clara y generalmente aceptada del concepto ordenamiento pesquero, pero una definición que se suele utilizar es la que se emplea en las orientaciones técnicas, la cual es la siguiente:

El proceso integrado de recolección de información, análisis, planificación, consulta, adopción de decisiones, asignación de recursos, formulación

y ejecución, así como imposición cuando sea necesario, de reglamentos o normas que rijan las actividades pesqueras para asegurar la productividad de los recursos y la consecución de otros objetivos (Cochrane, K.L., 2005).

Para el Código, el ordenamiento deberá fomentar la calidad, diversidad y disponibilidad de los recursos pesqueros en cantidad suficiente para las generaciones presentes y futuras, en el contexto de la seguridad alimentaria, el combate a la pobreza y el desarrollo sostenible.<sup>2</sup> Para lograr este desarrollo sostenible, el combate a la pobreza y la seguridad alimentaria, el Código propone, entre otras medidas, evitar el exceso de capacidad de pesca y asegurar que la explotación de las poblaciones continúe siendo económicamente viable, tomando en cuenta los intereses de los pescadores, incluidos los que practican la pesca de subsistencia,<sup>3</sup> artesanal y en pequeña escala, así como reducir al mínimo las capturas incidentales y los descartes, en la medida que sea posible por medio del perfeccionamiento y la utilización de artes y técnicas de pesca selectivas, rentables y amigables con el medio ambiente.

Por su parte, la LGPAS define al ordenamiento pesquero como el conjunto de instrumentos cuyo objeto es regular y administrar las actividades pesqueras, induciendo el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas, basado en la disponibilidad de los recursos pesqueros, información histórica de niveles de extracción, usos y potencialidades de desarrollo de actividades, capacidad pesquera o acuícola, puntos de referencia para el manejo de las pesquerías en forma congruente con el ordenamiento ecológico.

Si bien, la definición de ordenamiento que emplea la FAO en sus documentos de orientaciones técnicas y la definición de la LGPAS no son idénticas, ambas dejan entrever que como parte de los mecanismos del ordenamiento y como



FOTO Liliam Jiménez

Expertos de la FAO plantean que **no existe una definición clara y generalmente aceptada del concepto ordenamiento pesquero.**

<sup>2</sup> Si bien, para algunos autores los términos sustentable y sostenible pueden ser considerados como sinónimos, el Código de Conducta para la Pesca Responsable utiliza el término sostenible para referirse a un proceso continuo, que puede efectuarse a través de un tiempo ilimitado.

<sup>3</sup> En el caso de México serían los pescadores que practican la actividad para consumo doméstico, o sea, para el consumo del propio pescador y su familia de manera directa.

herramientas para su cumplimiento efectivo se tienen los permisos y concesiones pesqueras, que en el caso del Código son las denominadas licencias, características o restricciones en cuanto a las artes y método de pesca, zonas de capturas, zonas restringidas, tallas mínimas, cuotas y vedas sobre las especies sujetas a explotación, entre otras.

Cabe señalar que los permisos, concesiones, normas, vedas y restricciones en determinadas zonas, son algunos de los mecanismos jurídicos de control que se pueden emplear en aras de evitar la sobreexplotación y limitar el esfuerzo, de tal manera que este último sea proporcionado a la capacidad de producción de los recursos pesqueros y al aprovechamiento sostenible de los mismos.

Para las concesiones y permisos de pesca comercial, la LGPAS contiene algunos preceptos de la Ley de Pesca de 1992, como son: el que éstas queden sujetas a las modalidades que dicte el interés público, condicionado siempre a la disponibilidad y conservación del recurso de que se trate; tomando en cuenta para determinar si se otorga una concesión, la evaluación de los resultados que arrojen los estudios técnicos y económicos, la cuantía de la inversión y su recuperación; las concesiones o permisos se otorgarán por embarcación o unidad de esfuerzo pesquero, según se defina para cada especie, grupo de especies o zonas, en las disposiciones reglamentarias de la Ley vigente.<sup>4</sup>

Es importante destacar las diferencias entre la Ley vigente y la LGPAS, en lo relativo a concesiones y permisos para la pesca comercial, ya que la LGPAS contiene, entre otras, las siguientes medidas:

- Previo al otorgamiento de la concesión para la pesca comercial, la autoridad federal en pesca evaluará la trayectoria previa del solicitante, en cuanto a cumplimiento de normas oficiales y otras disposiciones aplicables, incluyendo las de protección del

medio ambiente, de tal manera que se premia al que ha cumplido con el cuidado de los recursos naturales y el ambiente.

- El Consejo Estatal de Pesca y Acuicultura podrá emitir opinión respecto a las solicitudes de concesiones pesqueras.
- Al igual que en la Ley vigente, existe la posibilidad de renovar la concesión, pero en la LGPAS al concesionario se le obliga a presentar cada dos años un informe al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INAPESCA) en el caso de la pesca, para la acuicultura el informe se presentara cada cinco años. Con base en estos informes, el INAPESCA dictaminará si procede la renovación de la concesión, con lo cual se premia el aprovechamiento racional de los recursos que dan origen a la concesión. Los permisos podrán ser prorrogados sólo si la evaluación que realice el INAPESCA resulta positiva en cuanto al manejo que el concesionario le ha dado a los recursos.

Las concesiones y permisos por su misma naturaleza son instrumentos para asignar el derecho al aprovechamiento de los recursos pesqueros, los cuales de origen son propiedad de la nación. El Código plantea el reconocimiento de las prácticas tradicionales, las necesidades y los intereses de las poblaciones indígenas y las comunidades pesqueras locales, que dependen en gran medida de los recursos pesqueros para su subsistencia. A este respecto, la LGPAS propone un trato preferencial a las comunidades indígenas en cuanto al aprovechamiento de los recursos pesqueros, ya que señala que en igualdad de circunstancias tendrán preferencia las solicitudes de las comunidades indígenas. Al mismo tiempo les posibilita poder defender su ambiente ya que, cuando la concesión o permiso pueda afectar el hábitat de alguna comunidad indígena, la autoridad deberá recabar el parecer de dicha comunidad. A fin de apoyar sus actividades productivas, se le

mandata a la autoridad pesquera federal a promover programas que favorezcan su desarrollo sustentable y a dotarlas de los estímulos, recursos y tecnologías para que incrementen sus capacidades productivas. De manera general, para el otorgamiento de las concesiones se da prioridad a las solicitudes de las comunidades locales, al igual que aquellas solicitudes que al otorgarse propicien un impacto benéfico en lo económico y social de la región.

La LGPAS contempla como parte de los instrumentos de la política pesquera nacional los Programas de Ordenamiento Pesquero, los cuales como mínimo deben contener la delimitación precisa del área que abarcará el programa; la lista exhaustiva y actualizada de los usuarios de la región; los recursos pesqueros sujetos a aprovechamiento, y los planes de manejo pesquero sancionados y publicados.

Por otra parte, considera que los planes de manejo pesquero serán fundamentales en el ordenamiento, ya que contendrán los objetivos del mismo; la descripción de las características biológicas de las especies sujetas a explotación; la forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma; el ciclo de captura y estado de aprovechamiento de la pesquería; la ubicación de las áreas geográficas a que estará sujeto el aprovechamiento; los indicadores socioeconómicos de la población dedicada a la pesca en la región, su impacto en la misma, las artes y métodos de pesca autorizados.

Ahora bien, el ordenamiento pesquero y acuícola conlleva una serie de decisiones en cuanto al uso y aprovechamiento de los recursos naturales y de las distintas zonas en los que éstos se encuentran, que para hacerse efectivos deben llevarse a la ley. El Código al respecto es redundante al señalar que todas las decisiones en lo concerniente a la

<sup>4</sup> En la LGPAS el párrafo termina de la siguiente forma: "[...] especies o áreas, en el reglamento de la presente Ley y en las normas oficiales que deriven de la misma."

conservación y ordenación en materia de pesquerías deberían basarse en los datos científicos con mayor certeza que se tengan disponibles.

Actualmente en México se cuenta con el Instituto Nacional de la Pesca (INPESCA) el cual, es el órgano del Ejecutivo federal encargado de realizar las investigaciones científicas y tecnológicas de la flora y fauna acuáticas; que por medio de opiniones de carácter técnico y científico proporciona elementos de juicio a la autoridad pesquera cuando ésta se lo solicita para la administración y conservación de los recursos.

La LGPAS transforma al INPESCA en el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INAPESCA), el cual conservaría su carácter de órgano consultivo del Ejecutivo federal, llevando a cabo sus labores de investigación científica y tecnológica, pero además coordinando la formulación e integración del Programa Nacional de Investigación Científica Tecnológica en Pesca y Acuicultura y la integración y funcionamiento de la Red Nacional de Información e Investigación en Pesca y Acuicultura.

Tanto el Programa Nacional de Investigación Científica Tecnológica en Pesca y Acuicultura como la Red Nacional de Información e Investigación en Pesca y Acuicultura, son figuras que crea la LGPAS. El primero se integrará con las propuestas de las instituciones educativas y académicas, de investigación, universidades y organizaciones de productores. La segunda estará integrada por los centros de investigación, universidades, escuelas o cualquier institución académica con reconocimiento en el ámbito de las ciencias marinas, pesqueras y de acuicultura, que sea aceptado para su incorporación a la Red.

El INAPESCA evaluará los resultados de las investigaciones realizadas por las instituciones integrantes de la Red y, en su caso, les otorgará la validez para que puedan ser tomadas en cuenta por las

unidades administrativas de la secretaría encargada del ramo, en el establecimiento de las medidas de regulación, manejo y conservación de los recursos pesqueros y acuícolas, de tal manera que se contará con un instrumento que coordine y aglutine toda la investigación que en la materia se hace en el país.

Uno de los productos de la investigación científica lo constituye la Carta Nacional Pesquera, la cual es la presentación cartográfica y escrita de los indicadores sobre la disponibilidad y conservación de los recursos pesqueros y acuícolas en aguas de jurisdicción federal. Actualmente, la Carta tiene el carácter de documento consultivo en la toma de decisiones de la autoridad, entre otras, las concernientes al aprovechamiento de los recursos pesqueros.

En la LGPAS, la Carta tendrá carácter informativo para los sectores productivos y será vinculante en la toma de decisiones de la autoridad pesquera en la adopción e implementación de instrumentos y medidas para el control del esfuerzo pesquero, en la resolución de solicitudes de concesiones y permisos para la realización de actividades pesqueras y acuícolas, y en la instrumentación y ejecución de acciones y medidas relacionadas con dichos actos administrativos.

En cuanto a las artes y métodos de pesca, el Código señala que éstos deberán ser selectivos y estar diseñados de forma que se reduzcan al mínimo los descartes y se fomenten altas tasas de supervivencia de los peces que por no ser objetivo de la pesca se deben de dejar escapar. Las artes deberán reducir también al mínimo las capturas no deseadas (capturas sobre especies no-objetivo o incidentales). Las artes y métodos de pesca que no sean selectivos o puedan causar altos niveles de desperdicio deberán eliminarse.

Si bien la LGPAS no hace una lista de las artes y métodos de pesca prohibidos; sí mandata a la secretaría del ramo a



FOTO J. Francisco Cervantes M.

*Las concesiones y permisos son instrumentos para asignar el derecho al aprovechamiento de los recursos pesqueros, los cuales **son propiedad de la nación.***

fomentar y promover la construcción, mejora y equipamiento de embarcaciones y de artes de pesca selectivas y ambientalmente seguras. Si tomamos en cuenta que las artes y métodos de pesca son una expresión del desarrollo tecnológico y que la tecnología es un mediador entre los recursos naturales y la sociedad que los utiliza, podremos concluir que lo que hoy se requiere es que la tecnología contribuya a crear artes y métodos de pesca que por medio de mejoras en la selectividad intraespecífica,<sup>5</sup> en la selectividad multiespecífica<sup>6</sup> y en el cuidado del medio ambiente, contribuyan al desarrollo sustentable de la pesca. Por tal motivo, la LGPAS establece como uno de los propósitos de la investigación científica y tecnológica en pesca y acuicultura, el promover el diseño de nuevas artes y métodos de pesca selectivos y ambientalmente seguros.

Como parte medular de las políticas y mecanismos que tengan como meta lograr la sustentabilidad, se plantea cada vez con mayor convicción que esta meta sólo podrá lograrse con la participación de los interesados; es decir, la construcción de la sustentabilidad debe de ser incluyente e implicar en la toma de decisiones a todos los sectores involucrados en el aprovechamiento y manejo de los recursos que se traten, a los sectores académicos y científicos, a las organizaciones no gubernamentales, en fin, a todos los que tengan legítimos intereses en su conjunto.

Esta idea de inclusión de la sociedad se refleja en repetidas ocasiones en el texto del Código, el cual plantea que todas las personas que intervienen en actividades pesqueras deberán tratar de mantener o restablecer las poblaciones ícticas<sup>7</sup> en niveles capaces de producir cantidades razonables de capturas, tanto ahora como en el futuro; pero el Código no se limita en cuanto a lo que podría ser la conservación de las especies, también pide la participación de los actores del sector en la construcción

del marco jurídico que rigen la actividad al aconsejar que se facilite la consulta y la efectiva participación de los pescadores, los industriales, las organizaciones ambientalistas y, en general, de todos aquellos que se relacionan con el sector en la elaboración de normas jurídicas, políticas y toma de decisiones referentes al ordenamiento y desarrollo de la pesca y la acuicultura, ya que todos los que participan en estas actividades deben de actuar dentro de un marco jurídico y de ordenamiento claro.

Al día de hoy, la Ley de Pesca vigente no toma en cuenta la participación de los interesados en la toma de decisiones; de los que serán beneficiados o afectados al instrumentarse lo decidido, si bien es cierto que en ordenamientos jurídicos de menor jerarquía, como son las normas oficiales mexicanas en materia pesquera, desde hace varios años se invita a diversos representantes de los actores que intervienen en las actividades productivas, como a científicos, académicos y en ocasiones a ONG's, a participar en la elaboración de dichas normas. La LGPAS toma en cuenta la participación de la sociedad como una de las partes fundamentales para lograr la sustentabilidad, de hecho ninguna de las leyes que a lo largo de nuestra historia han regido la pesca ha propiciado la intervención directa de los actores del sector como lo hace la LGPAS.

Como parte de los mecanismos de participación activa de las comunidades y los productores en la administración y manejo de los recursos pesqueros y acuícolas, se tienen contemplados al Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura (CNPA) y a los consejos estatales de pesca y acuicultura. El CNPA estará conformado por los representantes de las organizaciones sociales y de productores de los sectores pesquero y acuícola, de las dependencias y entidades de la administración pública federal relacionadas con el ramo pesquero, así como por los titulares de las dependencias competentes en estas materias de los



FOTO J. Francisco Cervantes M.

**Uno de los propósitos** de la investigación científica y tecnológica en pesca y acuicultura es promover el diseño de nuevas artes y métodos de pesca selectivos y ambientalmente seguros.

<sup>5</sup> Es la propiedad que tiene un arte de pesca para capturar individuos de una especie dentro de un determinado rango de tallas. (DOF, 2004)

<sup>6</sup> Es la propiedad de un arte de pesca para capturar especies objetivo de pesca cuando éstas, se encuentran mezcladas con otras especies de una comunidad. (DOF, 2004)

<sup>7</sup> Poblaciones de peces.



gobiernos de las entidades federativas del país, y tendrá como objeto proponer las políticas, programas, proyectos e instrumentos tendentes al apoyo, fomento, productividad, regulación y control de las actividades pesqueras y acuícolas, y a incrementar la competitividad de los sectores productivos.

En cuanto al Consejo Estatal de Pesca y Acuicultura (CEPA), éste, como ya se mencionó, podrá emitir opinión respecto a las solicitudes de concesiones pesqueras que se efectúen previo a la resolución de la autoridad; pero su participación no termina ahí, ya que también lo hará en la determinación de las zonas de repoblación de especies y en general de los métodos y medidas para la conservación de los recursos pesqueros y la repoblación de las áreas de pesca.

La participación de los consejos y por ende, de los agentes de la sociedad, será prioritaria para la definición de los objetivos de los planes de manejo pesquero, ya que tanto los CEPA junto con el CNPA definirán estos objetivos.

Otro mecanismo importante de participación de los productores es el Fondo Mexicano para el Desarrollo Pesquero y Acuícola (PROMAR), el cual será el instrumento para promover la conservación, incremento y aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas, la investigación, desarrollo y transferencia de tecnología, facilitando el acceso a los servicios financieros en el mercado, impulsando proyectos que contribuyan a la integración y competitividad de la cadena productiva y desarrollando los mecanismos adecuados. El Fondo operará a través de un Comité Mixto, en el que habrá una representación equilibrada y proporcionada del sector público federal, de las entidades federativas, así como de las organizaciones privadas y sociales de productores pesqueros y acuícolas.

Tema de importancia abordado por el Código es el de la transparencia, ya

que plantea que los estados deberán velar en la medida en que lo permitan las leyes y reglamentos nacionales, por que los procesos de toma de decisiones sean transparentes. Al respecto, la LGPAS establece que el otorgamiento de una concesión se convierta en una resolución del dominio público, ya que ordena a la autoridad competente publicar la propia concesión en el *Diario Oficial de la Federación*.

Pero la LGPAS en cuanto a la transparencia no se limita a lo anterior, sino que va más allá al crear el Sistema Nacional de Información de Pesca y Acuicultura, el cual contendrá la Carta Nacional Pesquera; la Carta Nacional Acuícola; el Registro Nacional de Pesca y Acuicultura; el Informe de la Situación General de la Pesca y Acuicultura en México e indicadores de su desarrollo; los Tratados y Acuerdos Internacionales en las materias mencionadas; las resoluciones definitivas acerca de concesiones, permisos y para realizar actividades pesqueras y acuícolas y el *Anuario Estadístico de Pesca y Acuicultura*. De conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, esta información deberá ser publicada en la página electrónica de la Secretaría encargada del ramo pesquero y acuícola y por los medios impresos a su alcance.

Un tema que no puede faltar es el de la sanidad e inocuidad. En cuanto a la sanidad, el Código pide a los estados que lo adopten promoviendo prácticas eficaces en materia de cultivo y la salud de los peces. La inocuidad de los productos pesqueros es tema de suma importancia que impacta sobre la seguridad alimentaria, entendida como la necesidad ineludible de que los alimentos no causen daño a quien los consume, de tal manera que el Código pide que los productos pesqueros sean inocuos y salubres. En cuanto a estos temas, la Ley de Pesca vigente hace referencia vagamente y la Ley Federal de Sanidad Animal excluye a los organismos que tengan como hábitat el medio acuático.



FOTO J. Francisco Cervantes M.

*La participación de los consejos y por ende, de los agentes de la sociedad, **será prioritaria** para la definición de los objetivos de los planes de manejo pesquero.*

En la nueva Ley se dedica todo un título a la sanidad, inocuidad y calidad. Entre sus aportaciones se destaca el papel preponderante que jugará el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), ya que la secretaría del ramo ejercerá sus atribuciones y facultades en materia de sanidad de especies acuícolas a través de este órgano, el cual también intervendrá en lo concerniente a las medidas encaminadas a garantizar la inocuidad de los productos pesqueros.

Referente a la inspección y vigilancia, el Código recomienda establecer mecanismos eficaces de seguimiento, vigilancia y control de la pesca y la ejecución de la legislación, con el fin de velar por el cumplimiento de sus medidas de conservación y ordenación. Las leyes y reglamentos en cuanto a sus sanciones deben ser lo suficientemente severas para que desalienten la violación de las mismas, privando a los infractores de los beneficios obtenidos por medio de las actividades ilícitas. Dichas sanciones pueden abarcar el retiro o la suspensión de las autorizaciones de pesca.

La LGPAS reconoce que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) tendrá a través de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA) la primacía en lo referente a la inspección y vigilancia; ya que esta Secretaría propondrá, coordinará y ejecutará la política general en este tema, pero, como actualmente sucede, la Secretaría en cuestión por sí misma difícilmente podrá desarrollar estas tareas de forma eficiente y eficaz, por ello, como parte de los mecanismos de inspección y vigilancia se propicia la participación activa de la Secretaría de Marina (SEMAR), que por su naturaleza es el órgano que cuenta con los recursos materiales y humanos indispensables para estas labores, de tal manera que faculta a la SEMAR para realizar la inspección pesquera en las zonas marinas mexicanas y en su caso levantar las actas correspondientes poniendo a dispo-

sición de la autoridad competente a los infractores, con las embarcaciones, equipos, vehículos, artes de pesca y productos relacionados con el ilícito. También la SEMAR, a petición de la secretaría del ramo, podrá investigar los ilícitos pesqueros en las zonas marinas mexicanas.

Respecto a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la LGPAS retoma y armoniza las facultadas en la materia que ya le otorgan otras leyes, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley General de Vida Silvestre.

Otras instancias que podrán participar en las tareas de inspección y vigilancia aunque previo convenio o acuerdos de coordinación, serán las entidades federativas, las cuales podrán velar por el cumplimiento de la ley y demás disposiciones que de ella deriven, tanto en aguas continentales como marinas, dejando abierta la posibilidad de que coadyuven las autoridades municipales.

Respecto a la formulación, operación y evaluación del Programa Integral de Inspección y Vigilancia Pesquera y Acuícola para el Combate a la Pesca Ilegal, se mandata la participación de las instancias del gobierno federal ya mencionadas, de los gobiernos de las entidades federativas con la colaboración del sector social y privado, las comunidades indígenas, los gobiernos municipales, dejando abierta la posibilidad de que participen otras instituciones públicas. En cuanto a los avances tecnológicos aplicables en las labores de inspección y vigilancia, se faculta a la autoridad en la materia para su utilización, siempre que éstas no se encuentren restringidas o prohibidas por la ley, citándose la posibilidad de emplear sistemas de localización y monitoreo satelital.

En lo relativo a las sanciones para quienes infrinjan la propia Ley, éstas son más severas respecto al ordenamiento actualmente vigente, y no se limita a sancionar sólo al propietario de la



FOTO J. Francisco Cervantes M.

*Las leyes y reglamentos en cuanto a sus sanciones deben de ser lo suficientemente severas para que desaliente la violación de las mismas.*

embarcación, sino también a los capitanes que llegaran a violar las disposiciones pesqueras, al estipular que el capitán o patrón de la embarcación con que se hubiesen cometido las infracciones, sufrirá la pena accesoria de cancelación de su matrícula o título otorgado para realizar la actividad pesquera, aunado a esto, la autoridad de navegación no expedirá los despachos vía la pesca a las embarcaciones pesqueras en las cuales éstos formen parte de su tripulación.

A manera de reflexiones finales se puede decir que la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables sigue el principio de sustentabilidad contenido en el Código de Conducta para la Pesca Responsable, a partir del ordenamiento pesquero que permite el control en el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas, e incluye los mecanismos para hacer efectivos los principios a través de la participación de los productores e interesados en la toma de decisiones y en la emisión de los permisos y concesiones a partir de instru-

mentos que establecen la transparencia y gestión de la información y los accesos a los medios de defensa jurídica.

Es importante reconocer que la Ley de Pesca de 1992 ha regulado las actividades pesqueras y acuícolas hasta la fecha de forma más o menos efectiva, por ello algunos de sus preceptos fueron retomados al momento de redactar la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, sin embargo, requería actualizarse a la luz de la reforma al Artículo 73 constitucional, al que se le adicionó la fracción xxix-L, los postulados del Artículo 27 y los contenidos de desarrollo integral y sustentable que contiene nuestra Carta Magna. La Ley de Pesca de 1992 ha sido rebasada dentro del nuevo paradigma del desarrollo sustentable, motivo por el cual el Congreso de la Unión consideró necesario que México contara con un nuevo instrumento jurídico acorde con la realidad que hoy vivimos y la que sería deseable construir aplicando la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.

### Bibliografía

**Cochrane, K.L., 2005.** *Guía del Administrador Pesquero. Medidas de Ordenación y su Aplicación.* FAO Documento Técnico de Pesca. Núm. 424, FAO, Roma.

**Comisión de Pesca, 2006.** "Proyecto de Decreto que Expide la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables". *Gaceta Parlamentaria*, 19 de abril de 2006, Anexo I, México.

**DOF, 1992.** "Ley de Pesca", 25 de Junio de 1992, México.

\_\_\_\_\_, 2004. "Carta Nacional Pesquera". 15 de marzo de 2004, México.

**FAO, 1995.** *Código de Conducta para la Pesca Responsable.* FAO, Roma.



FOTO UAM Iztapalapa

*La Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables sigue el principio de sustentabilidad contenido en el **Código de Conducta para la Pesca Responsable.***

# Análisis del desempeño de la agricultura a través de la contabilidad nacional 1988 - 2004

Arturo Puente González <sup>1</sup>

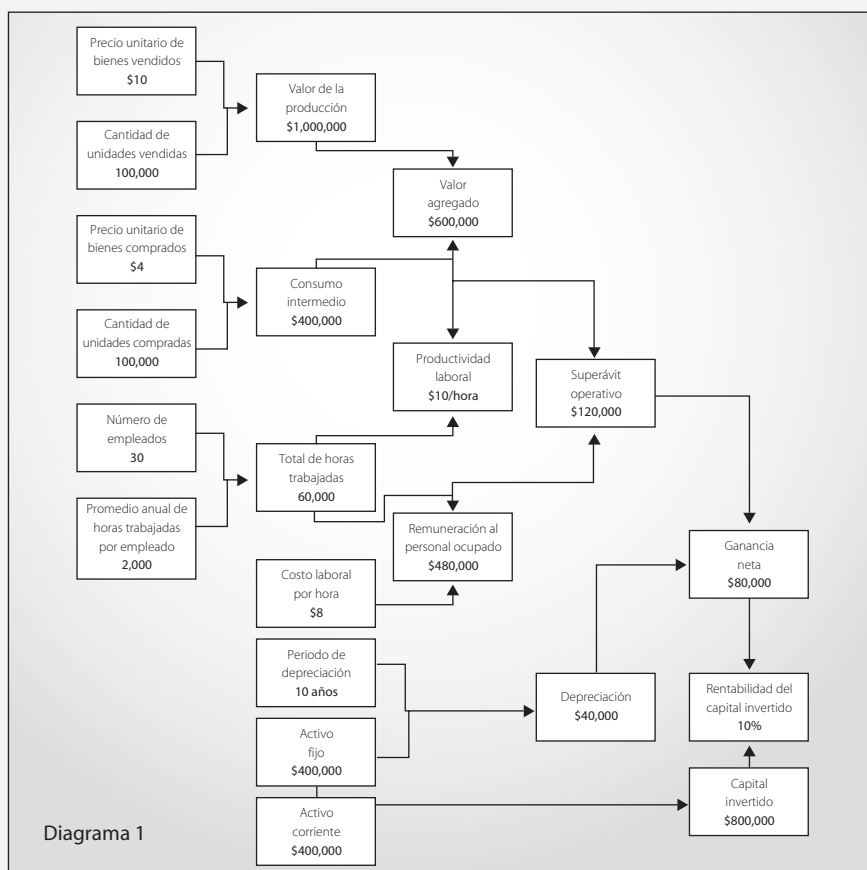
## 1. Introducción

En este ensayo se analiza el desempeño de la agricultura en comparación con el de la economía, en el contexto de la contabilidad nacional.

La información utilizada es la reportada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el Sistema de Cuentas Nacionales de México. Esta información está disponible para el periodo 1988 a 2004.

Los indicadores que sustentan el análisis se desarrollan en torno al concepto fundamental del Producto Interno Bruto (PIB), indicador base del desarrollo económico de un país.

A través de la contabilidad nacional, y de su principal indicador, el PIB, pueden obtenerse varios indicadores (algunos de los cuales se tratan en esta presentación) tanto en la perspectiva del país como del productor de bienes y servicios. Esto puede apreciarse en el diagrama 1.<sup>2</sup>



<sup>1</sup> Investigador consultor.

<sup>2</sup> Adaptado de Eric Hörnell (ver bibliografía).



## 2. Medición del Producto Interno Bruto por INEGI

Existen tres métodos para la medición del PIB —a través del gasto, del producto y del ingreso—, y el INEGI los desarrolla de la manera siguiente:

$PIB_{Gasto} = \text{Consumo Privado} + \text{Consumo Gobierno} + \text{Formación Bruta de Capital Fijo} + \text{Variación de Existencias} + \text{Exportaciones Netas.}$

$PIB_{Producto} = \text{Valor de la Producción} - \text{Consumo Intermedio.}$

$PIB_{Ingreso} = \text{Remuneración Asalariados} + \text{Excedente de Operación} + \text{Otros Impuestos.}$

El PIB a través del gasto se mide a precios de mercado, incluyendo a los impuestos netos (impuestos-subsidios).

El PIB a través del producto y del ingreso se mide a precio de productor o valores básicos y no incluyen a los impuestos netos. De esta manera, estas dos mediciones corresponden al valor agregado bruto.

Cada una de las mediciones del PIB resulta en los mismos valores y tienen utilidades diferentes determinadas por el interés específico de los componentes que lo integran.

En este ensayo se presentan los indicadores de interés derivados de los tres métodos

### 3. Producto Interno Bruto y valor agregado de la economía

El PIB y el Valor Agregado Bruto (VAB), tal como se mencionó, son prácticamente lo mismo. Ambos miden el crecimiento económico de un país, sector o empresa. La diferencia es que el PIB incluye a los impuestos netos (impuestos-subsidios), y el VAB los excluye. En el periodo 1988-2004, el VAB fue, en promedio, equivalente a 91.3% del PIB.

Cuadro 3.1. PIB y Valor Agregado Bruto.

Años	Producto Interno Bruto (PIB) \$ Millones 1/	Valor Agregado Bruto (VAB) \$ Millones 2/	Relación VAB/PIB
1988	416.305	382.448	91,9%
1989	548.858	503.295	91,7%
1990	738.898	676.067	91,5%
1991	949.148	868.219	91,5%
1992	1.125.334	1.029.005	91,4%
1993	1.256.254	1.155.132	92,0%
1994	1.420.159	1.306.302	92,0%
1995	1.837.019	1.678.835	91,4%
1996	2.525.575	2.296.675	90,9%
1997	3.174.275	2.873.273	90,5%
1998	3.846.350	3.517.782	91,5%
1999	4.593.685	4.206.743	91,6%
2000	5.491.708	4.983.518	90,7%
2001	5.809.688	5.269.654	90,7%
2002	6.263.137	5.734.646	91,6%
2003	6.891.992	6.245.547	90,6%
2004	7.709.096	6.964.059	90,3%

1/ Precios de mercado nominales.

2/ Valores básicos nominales.

### 4. Valor de la producción y valor agregado

Como se observa en el punto 2, el valor de la producción tiene dos componentes: el consumo intermedio (valor de los bienes y servicios usados por las empre-



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*A través de la contabilidad nacional, y de su principal indicador, el PIB, pueden obtenerse varios indicadores.*



sas) y el valor agregado (remuneración a los factores de la producción, particularmente capital y mano de obra).

Esta situación puede reflejar un proceso de producción más dependiente de los bienes y servicios producidos por otros sectores de la economía, tanto dentro como fuera del país.

En la medida que aumente el consumo intermedio, se reduce el valor agregado.

### 5. Crecimiento del valor agregado

En el periodo 1989-2004, el valor agregado real (precios de 1993) de la economía tuvo un crecimiento promedio anual de 3.1%. Se observa que entre 1989 y 2004 el crecimiento acumulado fue de 63.9 por ciento.

En el mismo periodo, el valor agregado de la agricultura tuvo un crecimiento promedio anual de 2.1%. Este crecimiento en la agricultura es 32.3% inferior al respectivo crecimiento de la economía.

Entre 1989 y 2004 el crecimiento acumulado del valor agregado de la agricultura fue de 41.0%, 23 puntos porcentuales inferior al respectivo de la economía.

Esto significa un menor crecimiento en la remuneración a los factores de la

La participación del valor agregado en el valor de la producción de la economía aumentó de 55.9% en 1988 a 57.7% en 2004. Esto significa que en 1988, por cada peso que se generó en la economía 55.9 centavos representa la riqueza generada que se destina a la remuneración de los factores de la producción.

Para 2004, por cada peso generado 57.7 centavos se destinaron a la remuneración de los factores de la producción.

La agricultura<sup>3</sup> se caracteriza por presentar una mayor proporción del valor agregado, 75% como promedio, en el valor de la producción. Esto debido a que su proceso de producción requiere una menor cantidad de insumos y servicios comparados a los que compran otros sectores de la economía.

En el periodo 1988-2004 se observa que en el valor de la producción se tiene una reducción del valor agregado de 74.7 a 70.4 por ciento.

**Cuadro 4.1.** Valor de la producción y valor agregado.

Años	Economía	Agricultura
1988	55,9%	74,7%
1989	57,7%	77,7%
1990	58,3%	80,2%
1991	58,6%	80,1%
1992	58,4%	79,9%
1993	58,5%	79,5%
1994	57,9%	78,0%
1995	55,2%	74,2%
1996	55,3%	75,1%
1997	55,6%	74,3%
1998	55,8%	74,0%
1999	56,1%	72,6%
2000	56,2%	71,3%
2001	57,3%	71,0%
2002	58,2%	70,9%
2003	58,1%	70,2%
2004	57,7%	70,4%

**Cuadro 5.1.** Crecimiento del valor agregado.

Años	Economía		Agricultura	
	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado
1988		1,000		1,000
1989	4,2%	1,042	-0,7%	0,993
1990	5,1%	1,095	7,7%	1,069
1991	4,2%	1,141	0,8%	1,077
1992	3,6%	1,182	-1,7%	1,059
1993	2,0%	1,205	3,3%	1,094
1994	4,4%	1,259	1,2%	1,108
1995	-6,2%	1,181	3,5%	1,146
1996	5,2%	1,242	4,9%	1,202
1997	6,8%	1,326	-0,2%	1,199
1998	5,0%	1,393	3,6%	1,243
1999	3,8%	1,445	0,8%	1,252
2000	6,6%	1,540	-1,0%	1,240
2001	0,0%	1,540	7,5%	1,333
2002	0,8%	1,552	-1,7%	1,310
2003	1,4%	1,573	4,1%	1,364
2004	4,2%	1,639	3,3%	1,410

<sup>3</sup> La Agricultura aporta 65% del Producto Interno Bruto del sector primario, el cual además incluye a la ganadería, la silvicultura y la pesca.

producción en la agricultura, particularmente a la mano de obra y al capital invertido.

## 6. Personal Ocupado Remunerado

En 1988, el Personal Ocupado Remunerado (POR) en la economía fue de 24.1 millones, alcanzando una cifra de 32.2 millones en 2004. Esto significa un crecimiento acumulado de 33.5% (1.9% promedio anual).

Cabe destacar que este crecimiento acumulado es inferior al respectivo del valor agregado de 63.9%. Esto significa que un crecimiento del valor agregado no significa el mismo crecimiento del POR.

Un crecimiento de 1% en el valor agregado se refleja en un crecimiento de 0.6% del POR. En 1988, el POR en la agricultura fue de 5.4 millones, y 16 años después, en 2004, esta cifra prácticamente se mantuvo igual.

El crecimiento acumulado de 41.0% del valor agregado de la agricultura en el mismo periodo, no generó crecimiento en el POR.

**Cuadro 6.1.** Personal Ocupado Remunerado.

Años	Economía	Agricultura	Agr/Eco
1988	24.069.999	5.395.958	22,4%
1989	24.764.012	5.251.360	21,2%
1990	25.957.661	5.338.234	20,6%
1991	26.723.916	5.261.680	19,7%
1992	27.160.072	5.184.087	19,1%
1993	27.467.478	5.259.007	19,1%
1994	28.165.783	5.342.238	19,0%
1995	27.347.482	5.242.141	19,2%
1996	28.270.286	5.345.968	18,9%
1997	29.346.956	5.138.814	17,5%
1998	30.635.319	5.344.266	17,4%
1999	31.363.959	5.347.787	17,1%
2000	32.009.422	5.199.294	16,2%
2001	31.827.104	5.233.850	16,4%
2002	31.551.657	5.142.772	16,3%
2003	31.706.086	5.229.176	16,5%
2004	32.179.565	5.343.323	16,6%

El POR en la agricultura disminuyó su participación en el POR de la economía de 22.4% en 1988 a 16.6% en 2004.

**Cuadro 6.2.** Crecimiento del POR.

Años	Economía		Agricultura	
	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado
1988		1,000		1,000
1989	2,8%	1,028	-2,8%	0,972
1990	4,8%	1,078	1,7%	0,989
1991	3,0%	1,109	-1,4%	0,974
1992	1,6%	1,127	-1,5%	0,960
1993	1,1%	1,140	1,4%	0,974
1994	2,5%	1,169	1,6%	0,989
1995	-3,0%	1,134	-1,9%	0,970
1996	3,4%	1,173	2,0%	0,990
1997	3,8%	1,217	-3,9%	0,951
1998	4,4%	1,271	4,0%	0,989
1999	2,4%	1,301	0,1%	0,990
2000	2,1%	1,328	-2,8%	0,962
2001	-0,6%	1,320	0,7%	0,969
2002	-0,9%	1,309	-1,7%	0,952
2003	0,5%	1,315	1,7%	0,968
2004	1,5%	1,335	2,2%	0,989

Esto debido a que en el mismo periodo el POR no aumentó en la agricultura pero sí aumentó de manera importante en la economía.

La agricultura ha dejado de ser un sector preponderante en términos de su capacidad para generar empleo remunerado.

Es posible que la agricultura haya llegado a su límite (bajo la estructura tecnológica y de precios relativos vigente) para absorber mano de obra, y de aquí los flujos de migración de la población rural hacia las grandes ciudades del país o del exterior.

## 7. Productividad del Personal Ocupado Remunerado

En términos de valor agregado, la productividad de la mano de obra de la economía es muy superior al de la agricultura, 4.7 veces en 1988 y 4.1 veces en 2004. Estos diferenciales en la productividad se reflejan en las menores remu-

neraciones a la mano de obra agrícola, y por lo tanto en una menor capacidad adquisitiva.

No obstante la baja productividad de la mano de obra en la agricultura, comparada con otros sectores, ésta ha aumentado de manera significativa con un crecimiento acumulado de 42.4% (2.3% promedio anual) entre 1989 y 2004.

Esto es debido a que el personal ocupado remunerado prácticamente se mantuvo igual en el periodo combinado con modestos crecimientos en el valor agregado. El crecimiento acumulado de la productividad de la mano de obra en la economía fue de 22.6% (1.2% promedio anual).

**Cuadro 7.1.** Productividad del Personal Ocupado Remunerado.

Años	Economía	Agricultura	Agr/Eco
1988	39.810	8.411	4,7
1989	40.319	8.578	4,7
1990	40.414	9.087	4,4
1991	40.913	9.291	4,4
1992	41.717	9.270	4,5
1993	42.055	9.443	4,5
1994	42.823	9.408	4,6
1995	41.384	9.920	4,2
1996	42.096	10.207	4,1
1997	43.301	10.592	4,1
1998	43.564	10.554	4,1
1999	44.149	10.627	4,2
2000	46.109	10.826	4,3
2001	46.358	11.557	4,0
2002	47.122	11.562	4,1
2003	47.544	11.841	4,0
2004	48.793	11.975	4,1

## 8. Remuneración a los asalariados y valor agregado

La participación de la remuneración a los asalariados en el valor agregado de la economía aumentó de 32.4% en 1988 a 33.6% en 2004. En algunos años esta participación ha sido superior a 35.0 por ciento.

En contraste, la participación de la remuneración a los asalariados en el valor agregado de la agricultura disminuyó sensiblemente de 18.6% en 1988 a 12.6% en 2004. Esta situación se explica por una disminución en los salarios reales, dado que el **PIR** es prácticamente el mismo.

Lo que es significativo es que cada vez una menor proporción de la limitada riqueza generada en la agricultura corresponde a las remuneraciones de los asalariados, y de aquí menores ingresos de la población rural.

**Cuadro 8.1.** Remuneración a asalariados y valor agregado.

Años	Economía	Agricultura
1988	32,4%	18,6%
1989	32,2%	15,9%
1990	32,3%	12,5%
1991	33,8%	12,3%
1992	36,0%	12,6%
1993	37,8%	12,9%
1994	38,4%	13,5%
1995	34,0%	13,1%
1996	31,7%	10,4%
1997	32,7%	10,9%
1998	33,5%	11,1%
1999	34,1%	11,9%
2000	34,5%	12,8%
2001	35,9%	13,1%
2002	35,6%	13,2%
2003	35,0%	13,2%
2004	33,6%	12,6%

## 9. Productividad de la tierra

La productividad de la tierra se mide como la relación entre el valor agregado real y la superficie agrícola cosechada nacional.

El valor agregado es el reportado por el **INEGI**, mientras que la superficie cosechada es la reportada por la estadística sectorial de la **SAGARPA**.<sup>4</sup>

Entre 1988 y 2004, la productividad de la tierra en la agricultura tuvo un cre-

cimiento acumulado de 19.4%, lo cual equivale a un crecimiento promedio anual de sólo 1.2 por ciento.

Esto contrasta con los respectivos crecimientos del valor agregado sectorial de 41.0% acumulado y 2.1% anual. Por lo tanto, la productividad de la mano de obra explica en gran medida el resto del crecimiento del valor agregado.

**Cuadro 9.1.** Productividad de la tierra.

Años	Valor Agregado*	Crecimiento	
		Anual	Acumulado
1988	2.655		1,000%
1989	2.711	2,1%	1,021%
1990	2.699	-0,4%	1,017%
1991	2.858	5,9%	1,076%
1992	2.781	-2,7%	1,048%
1993	2.850	2,5%	1,074%
1994	2.664	-6,5%	1,003%
1995	2.773	4,1%	1,045%
1996	2.731	-1,5%	1,029%
1997	2.906	6,4%	1,095%
1998	2.791	-4,0%	1,051%
1999	2.976	6,6%	1,121%
2000	3.005	1,0%	1,132%
2001	3.019	0,5%	1,137%
2002	3.078	1,9%	1,159%
2003	3.078	0,0%	1,159%
2004	3.169	3,0%	1,194%

## 10. Comercio internacional

En el periodo 1988 a 2004, sólo en cinco años 1988, 1989, 1995, 1996 y 1997 (años de devaluación y ajuste del peso), la economía registró exportaciones iguales o ligeramente superiores a las importaciones.

Comopromedio, las exportaciones fueron 6.4% inferiores a las importaciones. Estas exportaciones negativas se reflejan en la medición del **PIB** a través del gasto.

En el sector primario (agricultura, ganadería y silvicultura),<sup>5</sup> sólo en un año, 1995 (devaluación del peso), las exportaciones fueron superiores a las importaciones, en una proporción de 24 por ciento.

<sup>4</sup> Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en la Administración 2001-2006.

<sup>5</sup> La contabilidad nacional del **INEGI** no presenta los datos desagregados por subsector.

\* Cuadro 9.1. Valor Agregado por Ha (pesos 1993).



Como promedio del periodo, en el sector primario las exportaciones fueron 18.7% inferiores a las importaciones.

**Cuadro 10.1.** Exportaciones e importaciones.

Años	Economía Exp/Imp	Primario Exp/Imp
1988	1,07	0,62
1989	1,00	0,54
1990	0,94	0,87
1991	0,85	0,99
1992	0,75	0,71
1993	0,80	0,98
1994	0,78	0,74
1995	1,10	1,24
1996	1,07	0,63
1997	1,00	0,79
1998	0,93	0,75
1999	0,95	0,84
2000	0,94	0,87
2001	0,92	0,82
2002	0,94	0,76
2003	0,94	0,86
2004	0,94	0,90

El comercio internacional de productos primarios representa una baja proporción del comercio internacional de la economía.

Respecto a las exportaciones de la economía, las exportaciones primarias han representado 2.7% como promedio de 1988 a 2004.

Por otra parte, las importaciones primarias han promediado 3.1% de las importaciones de la economía.

### 11. Términos de intercambio intrasectoriales

Para medir los términos de intercambio (o precios relativos), los precios recibidos por los productores se obtienen del Índice de Precios del Valor de la Producción, mientras que los precios pagados por los productores se obtienen del Índice de Precios del Consumo Intermedio, ambos derivados de la contabilidad nacional.

**Cuadro 10.2.** El sector primario en el comercio internacional.

Años	Relación Primario/Economía	
	Exportaciones	Importaciones
1988	2,8%	4,9%
1989	2,4%	4,4%
1990	3,4%	3,7%
1991	3,6%	3,1%
1992	3,2%	3,4%
1993	3,5%	2,9%
1994	3,1%	3,2%
1995	3,2%	2,8%
1996	2,5%	4,2%
1997	2,3%	2,9%
1998	2,3%	2,9%
1999	2,2%	2,5%
2000	1,9%	2,1%
2001	2,1%	2,4%
2002	2,0%	2,5%
2003	2,5%	2,7%
2004	2,5%	2,6%

La relación precios recibidos/precios pagados determina los términos de intercambio. En el periodo 1988-2004, en el conjunto de la economía los precios recibidos por los productores de bienes y servicios crecieron de manera similar a los precios que ellos pagaron por los insumos y servicios intermedios.

A partir del 2002 se ha manifestado una tendencia definida y favorable para los productores, debido a que el crecimiento de los precios recibidos ha sido ligeramente superior (9%) al crecimiento de los precios pagados.

Para el caso de la agricultura, entre 1990 y 1993 los precios recibidos y los pagados por los productores mostraron una tendencia similar, con un crecimiento ligeramente favorable en los precios recibidos. Sin embargo, esta relación entre los crecimientos de los precios recibidos y los precios pagados empieza a ser desfavorable para los productores agrícolas.

En 1995, el crecimiento de los precios recibidos fue 20% inferior a los precios pagados y desde entonces comienza



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

*La agricultura ha dejado de ser un sector preponderante en términos de su capacidad para **generar empleo remunerado.***

**Cuadro 11.1.** Términos de intercambio intrasectoriales.

Años	Economía	Agricultura
1988	0,91	0,81
1989	0,95	0,93
1990	0,98	1,03
1991	0,99	1,04
1992	1,00	1,02
1993	1,00	1,00
1994	1,00	0,95
1995	0,95	0,80
1996	0,97	0,83
1997	0,99	0,80
1998	1,01	0,79
1999	1,03	0,75
2000	1,05	0,72
2001	1,06	0,69
2002	1,09	0,69
2003	1,09	0,67
2004	1,09	0,67

un acentuado y continuo deterioro. Para 2004, el crecimiento de los precios recibidos fue 33% inferior al crecimiento de los precios pagados.

## 12. Términos de intercambio intersectoriales

En este caso, los términos de intercambio se miden por la relación precios recibidos en la agricultura/precios recibidos en la economía, y precios pagados en la agricultura/precios pagados en la economía.

Entre 1988 y 1992 el crecimiento de los precios recibidos por los productores en la agricultura fue ligeramente superior al crecimiento de los precios recibidos por los productores en la economía.

Esta situación cambia a partir de 1995 cuando el crecimiento de los precios recibidos en la agricultura fue 20% inferior al crecimiento de los precios recibidos en la economía, proporción que se amplía a 27% en 2004.

Por otra parte, el crecimiento de los precios pagados por insumos y servicios

intermedios ha sido superior en la agricultura respecto a la economía. Entre 2002 y 2004, el crecimiento de los precios pagados en la agricultura fue 18% superior a los precios pagados en la economía.

**Cuadro 12.1.** Términos de intercambio intersectoriales.

Años	Agricultura/Economía	
	P. Recibidos	P. Pagados
1988	1,03	1,16
1989	1,09	1,12
1990	1,14	1,07
1991	1,11	1,06
1992	1,06	1,04
1993	1,00	1,00
1994	0,95	1,00
1995	0,80	0,95
1996	0,90	1,05
1997	0,87	1,08
1998	0,87	1,11
1999	0,82	1,13
2000	0,77	1,12
2001	0,74	1,14
2002	0,74	1,18
2003	0,72	1,18
2004	0,73	1,18

## 13. Formación bruta de capital fijo

Un componente importante del PIB medido a través del gasto, es la formación de capital fijo.

Uno de los factores fundamentales del crecimiento económico a largo plazo es la inversión en capital, llamada en la contabilidad nacional como Formación bruta de capital fijo (es decir, sin deducir la depreciación y obsolescencia de los activos).

Como promedio del periodo 1988-2004, la Formación bruta de capital fijo en la economía representó 19.1% del PIB, con una tasa de crecimiento promedio anual de 5.2%.

En amplio contraste, en el sector primario (agricultura, ganadería y silvicultura) la Formación bruta de capital representó

**Cuadro 13.1.** Formación bruta de capital fijo.

Años	Economía	Primario
1988	18,5%	5,8%
1989	17,2%	3,6%
1990	17,9%	3,3%
1991	18,7%	3,5%
1992	19,6%	3,9%
1993	18,6%	3,8%
1994	19,4%	4,4%
1995	16,2%	4,7%
1996	17,9%	4,7%
1997	19,5%	4,6%
1998	20,9%	4,4%
1999	21,2%	4,4%
2000	21,4%	4,6%
2001	20,0%	4,8%
2002	19,3%	4,5%
2003	18,9%	4,4%
2004	19,6%	4,6%

sólo 4.4% del PIB generado, con un crecimiento promedio anual de 1.4 por ciento.

Esta situación ha limitado el avance tecnológico, y se refleja en el bajo crecimiento de largo plazo registrado por el PIB Primario.

## 14. Conclusiones

El análisis de la agricultura basado en la contabilidad nacional permite apreciar las tendencias en el nivel agregado que caracterizan al desarrollo económico de la agricultura en el largo plazo. Estas son:

- i. Sector rezagado del crecimiento de la economía.
- ii. Sector marginal en la generación de riqueza.
- iii. Sector marginal en la generación de empleo remunerado.
- iv. Baja participación de la remuneración de la mano de obra de la riqueza generada.
- v. Baja productividad de la mano de obra.
- vi. Bajo crecimiento en la productividad de la tierra.
- vii. Alto y continuo déficit comercial.

Las causas, entre otras, que originan este deterioro de la agricultura se pueden derivar del análisis expuesto, y son:

- i. Términos de intercambio (precios relativos) de la agricultura altamente desfavorables para los productores.
- ii. Muy limitada inversión de capital fijo, y bajo crecimiento de la misma.

Dado que la agricultura constituye 65% del valor agregado primario, las tendencias mostradas en ella se manifiestan en un sector rural que se caracteriza por:

Recesión económica; baja rentabilidad y competitividad; bajos ingresos, pobreza y marginación de la población rural; deterioro de los recursos naturales.

## 15. Recomendaciones

- i. Diseñar la política agrícola orientada al crecimiento sostenido, sustentable y equitativo del Valor Agregado (VA).
- ii. Evaluar la política en términos de la generación de VA nacional, estatal y regional en los diferentes sistemas de producción y sistemas producto.
- iii. Asignar el presupuesto a los programas y proyectos que tengan una clara contribución al aumento del VA.
- iv. Asignar altas y sostenidas inversiones para aumentar la productividad y compensar los términos de intercambio desfavorables, y con ello generar los niveles requeridos de rentabilidad y competitividad.

Lo anterior significa retomar como eje central de la política de Estado la promoción del desarrollo económico, social y sustentable de la agricultura, orientación ausente, al menos, en los últimos 25 años.

## Bibliografía

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), H. Cámara de Diputados, 2006, *Indicadores económicos de soberanía alimentaria, actividad productiva y paridad urbana-rural*, enero, México.

Hall, Robert E y John B. Taylor, 1997, *Macroeconomics*; W.W. Norton & Company New York.

Hörnell, Eric, 1994, *La competitividad a través de la productividad. Los mejores ejemplos de las empresas más productivas del mundo*, Publicación del Financial Times (Londres), editada por Ediciones Folio, España.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2005, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios 1988-2004*, www.inegi.gob.mx, t. I y II.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), 2001, *Measuring Productivity. Measurement of Aggregate and Industry-Level Productivity Growth*. OECD Manual, París.

Puente González, Arturo, 2003, "Efectos sobre la agricultura del entorno económico y comercial. Una evaluación regional 1991/2000", en revista *Claridades Agropecuarias*, núm. 119, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA/SAGARPA), julio, México. (www.infoaserca.gob.mx).



FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

El comercio internacional de productos primarios representa **una baja proporción** del comercio internacional de la economía.



FOTO

Liliam Jiménez

## Recomposiciones de la economía rural y mutaciones de la acción pública en el México del TLCAN

Eric Léonard, Bruno Losch y Fernando Rello<sup>1</sup>

A doce años de su ratificación, los balances del TLCAN presentan generalmente resultados contrastantes, condicionados por el enfoque de los análisis y la posición institucional de sus autores: no ha resultado en el milagro ni tampoco en la debacle que constituían los dos resultados esperados antes de la firma del tratado. En la perspectiva de la inserción competitiva, dominan los efectos macroeconómicos positivos —crecimiento de los intercambios comerciales, de la inversión directa, de la productividad global—, aun cuando son matizados por la rigidez del proteccionismo norteamericano; en esta perspectiva, las asimetrías de distribución observadas entre los agentes económicos y las regiones podrían ser corregidas, ante todo, por el cambio institucional, la formación y la innovación, el reforzamiento de la integración y la apertura recíproca, así como por medidas de apoyo transitorias y específicas (Lederman *et al.*, 2005).

En una perspectiva más estructural, en cambio, las diferencias de productividad entre México y sus vecinos se traduce en procesos de “desprendimiento” que plantean enormes retos para el futuro: las creaciones de empleos en el sector manufacturero (con un saldo neto de 500,000 puestos) no han compensado la pérdida de 1.3 millones de empleos en la agricultura; los niveles de remuneración han permanecido estancados en la industria (debido en parte a la devaluación de 1995) cuando la productividad aumentaba en cerca de 60%; la convergencia de los salarios, que constituía uno de los efectos esperados del TLCAN, no se ha producido. Consecuencia parcial de los dos fenómenos anteriores, los flujos migratorios hacia Estados Unidos se han disparado, con la duplicación entre 1990 y 2000 del número de residentes estadounidenses nacidos en México (11.2 millones hoy en día, seis de ellos indocumentados: Passel, 2005); finalmente, el rezago productivo de la

<sup>1</sup> Investigadores del Institut de Recherche pour le Développement (IRD), del Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) de Francia y la Facultad de Economía de la UNAM, respectivamente. leonard@ensam.inra.fr; losch@cirad.fr; rellor@servidor.unam.mx.



mayoría de las unidades agropecuarias ha reforzado los fenómenos de precarización y marginación entre las familias campesinas mexicanas (Audley *et al.*, 2003).

### De la “sorpresa resistencia de la agricultura mexicana”<sup>2</sup> a los espejismos de la producción maicera

Con todo, el TLCAN no ha tenido el impacto devastador anticipado para la agricultura mexicana, sector que había sido identificado como el más vulnerable. Para evaluar precisamente sus efectos estructurales, cabe sin embargo rebasar el “gran ángulo” de los análisis agregados, que tienden a borrar los fenómenos diferenciados que se pueden percibir a nivel sectorial o regional. En el curso de los diez primeros años de funcionamiento del tratado, los niveles medios de remuneración del sector agropecuario han sufrido una erosión pronunciada, aun cuando esta tendencia ya era palpable desde las reformas estructurales de los años ochenta.

Dicha evolución se debe en amplia medida a la disminución de los precios relativos agrícolas —20% en promedio entre 1993 y 2003—, que ha sido particularmente acentuada en el caso de los dos principales productos de la agricultura campesina, el maíz y el frijol:<sup>3</sup> a pesar de la adopción de cláusulas transitorias por un periodo de quince años en el tratado comercial y de un repunte entre 1995 y 1996 vinculado con la devaluación del peso, los precios reales de estos dos productos han sufrido una reducción de 44% entre 1993 y 2002.<sup>4</sup>

Sin embargo, esta tendencia adversa no ha inducido el derrumbe de la pro-

ducción agrícola. Por el contrario, tanto los intercambios como la producción total han crecido durante el periodo del tratado. La cosecha maicera, que hacía oficio de sismógrafo para medir la amplitud del choque para la agricultura mexicana, progresó en 22% durante el periodo 1993-2005, al pasar de 18 a 22 millones de toneladas. Este resultado sorpresivo ha sido atribuido al desarrollo de la demanda vinculada con el dinamismo de la economía —y de hecho las importaciones oficiales de maíz se han sextuplicado en el mismo periodo—, así como a la eficacia de las nuevas políticas de apoyo a la producción disociadas de los precios y, por lo tanto, menos distorsionantes y más favorables a los pequeños productores (PROCAMPO, Alianza para el Campo). El “efecto maíz”, así como los éxitos del sector agroexportador de frutas y verduras, aparecen sin embargo engañosos si los analizamos en sus contextos regionales y en referencia a las recomposiciones profundas que afectan a las estructuras de repartición del PIB agropecuario.

### El ajuste “estructural” de la agricultura mexicana

Tras la “sorpresa resistencia” del sector agrícola se esconde una aceleración tremenda de las dinámicas de diferenciación entre regiones agrícolas, así como, en el seno de una misma región, entre categorías de unidades productivas.<sup>5</sup> Tales dinámicas traducen, desde luego, desigualdades históricas en la asignación de los factores de producción (tierra, aguas, capital fijo y circulante) y, consecuentemente, capacidades diferenciadas de reactividad y adaptación al cambio de contexto económico. La mayor dis-



FOTO Nohemy García

*A doce años de su ratificación, los balances del TLCAN presentan resultados contrastantes, condicionados por el enfoque de los análisis y la posición de sus autores.*

<sup>2</sup> Retomamos aquí la expresión empleada en una publicación reciente del Banco Mundial (Lederman *et al.*, 2005).

<sup>3</sup> Maíz y frijol representaban conjuntamente diez millones de hectáreas en 2005 o sea alrededor de 70% de la superficie cultivada de granos, oleaginosas y hortofrutícolas.

<sup>4</sup> El impacto real del TLCAN ha sido parcialmente ocultado por la devaluación del peso consecutiva a la crisis financiera de 1994-1995, lo cual indujo apreciaciones divergentes dependiendo de los años que se toman como referencia en los análisis. Yúnez-Naude y Bárcenas (2003, cit. por Lederman *et al.*, 2005) muestran así que la caída del precio del maíz ha sido más importante entre 1987 y 1994 (-50%) que entre 1994 y 2001 (-43%). La perspectiva cambia sin embargo si tomamos al año 1993 como referencia, ya que la disminución anterior al TLCAN se ubica entonces por debajo de 20%.

<sup>5</sup> Para el presente análisis, hemos retomado la división regional operada por la SAGARPA, efectuando sin embargo un ajuste entre las regiones Centro y Occidente, con la permutación de los estados de Querétaro y San Luis Potosí para adecuar sus características socioculturales (en particular el peso relativo de la población indígena) y migratorias, así como sus estructuras productivas con las de los conjuntos regionales. La distribución regional resulta ser por lo tanto la siguiente (el Distrito Federal no ha sido tomado en cuenta):

- Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa;
- Noreste: Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Tamaulipas;
- Occidente: Zacatecas, Nayarit, Jalisco, Colima, Guanajuato, Michoacán, Querétaro;
- Centro: San Luis Potosí, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala;
- Sur: Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo.

ponibilidad de activos, la mejor conexión con los mercados y la proximidad fronteriza de las regiones del Pacífico-Norte y, en menor medida, del Occidente han facilitado la adquisición de nuevas tecnologías (variedades transgénicas, ferti-irrigación, hidroponía), así como el fortalecimiento de los dispositivos de integración vertical con las firmas agroindustriales, resultando en el incremento de la productividad y la profundización de las diferencias con el resto del país. Así, el índice promedio de productividad agrícola, calculado a partir de los rendimientos de los principales cultivos, progresó 30% en la región Noroeste durante la segunda mitad de los años noventa, cuando se estancaba en el Sur y Sureste del país (Rello, 2004). Dicho estancamiento resulta tanto más preocupante cuanto los estados del Sur albergan cerca de 40% de la población rural y de la población agrícola del país, y la agricultura ocupa ahí directamente a una tercera parte de la población activa total.

El seguimiento de los principales indicadores de pobreza rural y productividad agrícola en las grandes regiones permite precisar diferentes dimensiones del impacto estructural del proceso de reformas e integración económica. En primer lugar, la estabilización global de los niveles de pobreza en torno a 50% de la población rural entre 1990 y 2000 esconde procesos divergentes entre, por una parte, las regiones del Sur y, en menor medida, del Centro

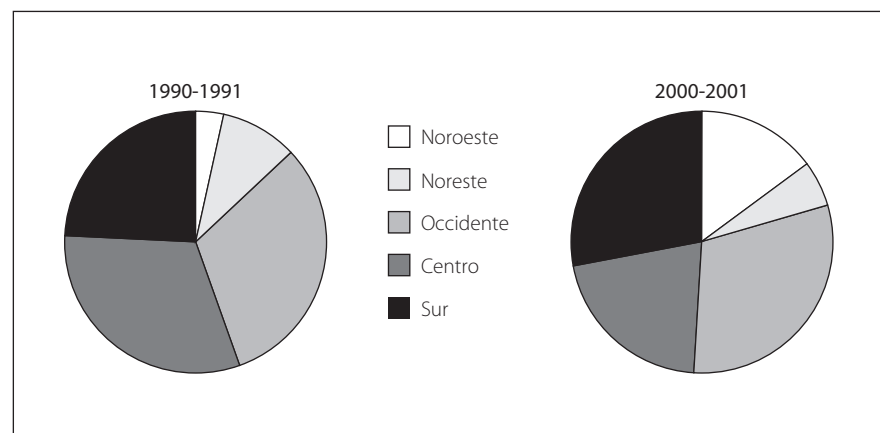
del país, donde los índices de pobreza han aumentado, y los estados del Norte, donde los mismos índices han permanecido a niveles casi dos veces menores.<sup>6</sup> En segundo lugar, es en el Norte que las ganancias de productividad han sido más elevadas en términos absolutos, tanto en los sectores “tradicionales” (hortalizas de exportación) como en la producción maicera destinada al mercado. El Noroeste, y en particular el estado de Sinaloa, ha contribuido en 55% al crecimiento de la producción nacional de maíz entre 1990 y 2000 (figura 1). Esta concentración de las estructuras de producción, así como el peso creciente de la agricultura empresarial o agroindustrial constituyen tendencias fuertes en la mayoría de los sectores agrícolas, donde los rendimientos se han disparado con la incorporación de nuevos patrones tecnológicos. Entre 1990 y 2000, los rendimientos del maíz se cuadruplicaron en la región Noroeste y se incrementaron en 20% en el Occidente, cuando permanecían estancados en Centro y el Sur. En la producción de hortalizas, los rendimientos nacionales se elevaron 45%, con un ensanchamiento de las diferencias entre Norte y Sur, aun cuando la productividad progresara en todas las regiones. La concentración de las superficies en los estados del Norte se acentuó con la fuerte progresión del Noreste —región que redujo paralelamente su superficie maicera, reforzando su especialización productiva en la exportación de hortalizas.



FOTO Vicente Barrera

*Es necesario desarrollar, introducir y adaptar tecnologías multi-objetivo (sostenibilidad-ingreso-ocupación) apropiables por los pequeños productores.*

Figura 1. Evolución de la repartición regional de la producción de maíz, 1990-2000.



<sup>6</sup> Durante la década considerada, la tasa de pobreza se ha elevado de 64 a 68% de la población rural en la zona Sur y de 53.4 a 55.4% en el Centro, cuando disminuía en 2 y 10%, respectivamente, en el Occidente y el Noreste.

De esta manera, la zanja se ha profundizado entre, por un lado, las regiones del Centro y Sur del país y, por otro, las del Norte y, en menor medida, del Occidente,<sup>7</sup> las cuales no sólo consolidan su posición agroexportadora, sino que tienden además a imponerse como las mayores proveedoras de maíz para los mercados urbanos y la industria (fig. 1). El Sur también experimentó un crecimiento importante de su producción maicera (+1.5 millones de toneladas), pero se dio mediante la extensión de la superficie cultivada (+41.5% en el curso de la década, lo cual representa 90% del crecimiento de la superficie maicera a nivel nacional) cuando los índices de productividad se estancaban o declinaban; cabe mencionar que esta progresión encubre asimismo procesos de fuerte diferenciación interna, con el desarrollo de una franja de unidades tecnificadas, que producen para los mercados nacionales e internacionales.<sup>8</sup>

Aun cuando la gran masa de las unidades familiares minifundistas contribuyó al "efecto maíz", lo hizo en respuesta a una fuerte degradación de sus niveles de vida, a raíz de la disminución de los precios relativos y del impacto de la devaluación sobre rubros clave de su consumo. El crecimiento de las superficies permitió reforzar el autoconsumo y limitar el gasto monetario, a la vez que otorgaba un acceso más amplio a los programas de apoyo directo, tal como PROCAMPO; sin embargo, no permitió prescindir de ingresos complementarios, en particular mediante la migración temporal hacia las cuencas agroexportadoras del Pacífico-norte, o más prolongada hacia Estados Unidos como soporte central de esta diversificación (véase *infra*).

### Las nuevas formas de intervención pública

En el curso de los últimos quince años, las modalidades de intervención del Estado han cambiado en forma radical. Su naturaleza, sus formas y su volumen

fueron adaptados al nuevo contexto y los nuevos referenciales de la acción pública. Los resultados insatisfactorios alcanzados por la política agrícola tradicional llevaron al gobierno mexicano a introducir cambios. En particular, la Secretaría de Agricultura inició un programa de descentralización bajo el cual ahora la mayor parte del presupuesto de inversión se maneja en los estados de la federación. Este proceso fue reforzado con la aprobación en 2001 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, pieza legislativa que refuerza estas tendencias y le imprime a la reforma nuevas características.

Esta ley representa un avance conceptual importante: reconoce la heterogeneidad de los productores rurales y la relevancia de los ingresos no-agrícolas en el ingreso familiar campesino, llama a profundizar la descentralización usando un enfoque territorial en el cual se señala la importancia de reforzar los distritos y los consejos de desarrollo rural, como instrumentos para permitir la participación de los sujetos agrarios. Finalmente, reconoce la urgencia de una mayor coordinación interinstitucional. Sin embargo, como veremos a continuación, los postulados de esta ley no han sido llevados a la práctica sino de manera marginal, pues se han impuesto los criterios provenientes de las concepciones liberales modernas.

En el curso del sexenio del presidente Fox, por otra parte, la agenda legislativa ha sido ampliamente dominada por los criterios de desarrollo de la agricultura comercial (*Ley Orgánica de la Financiera Rural, Ley de Capitalización del PROCAMPO, Ley de Energía para el Campo*, así como, en cierta medida, la *Ley de Bioseguridad de OGM*) y de estabilización de sectores estratégicos, que representaban también gremios con un alto poder de movilización social (*leyes de Desarrollo Sustentable de la Cafeticultura y la Caña de Azúcar*). Conjuntamente, estas iniciativas han reflejado la permanencia, por una parte, de la concepción producti-



FOTO Vicente Barrera

*El seguimiento de los principales indicadores de pobreza rural y productividad agrícola en las grandes regiones permite precisar diferentes dimensiones del impacto estructural del proceso de reformas e integración económica.*

<sup>7</sup> En esta región, la heterogeneidad de las estructuras de producción oculta fenómenos internos de rezago entre pequeñas unidades familiares y explotaciones bien dotadas en factores, integradas en las cadenas agroindustriales de producción de maíz y hortalizas.

<sup>8</sup> Es el caso de las grandes explotaciones maiceras de los valles centrales de Chiapas o de las zonas inundables del sur de Veracruz.

vista del desarrollo agropecuario y por otra, de las lógicas gremiales heredadas del anterior marco de regulación socio-política del sector rural.

Cuantitativamente los apoyos y transferencias financieras siempre se mantuvieron a un nivel alto, lo cual le confiere un carácter de excepción a la experiencia mexicana de integración económica. Aun cuando los ingresos petroleros y fiscales derivados le otorgan al Estado mexicano un margen de maniobra que no tienen muchos otros países confrontados a las mismas reglas del juego internacional, podemos considerar retrospectivamente que tampoco había alternativa al mantenimiento de un nivel elevado de transferencias públicas: las fuertes tensiones políticas y económicas de mediados de los años noventa (con el asesinato del candidato del **PR**I para las elecciones presidenciales de 1994, el resurgimiento de guerrillas campesinas en Chiapas y Guerrero, o la crisis financiera de 1995) imponían que se movilizaran los recursos necesarios para administrar la transición. ¡La primera experiencia de integración Norte-Sur simplemente no podía fracasar! Tras las transferencias del **FMI** y del gobierno de Estados Unidos en el momento más crítico de la crisis, el Estado mexicano fue alentado en el camino de la intervención pública, tanto por sus socios del norte como por las instituciones internacionales.

### ¿Segmentación o fragmentación de la acción pública?

Los poderes públicos tomaron directamente carta en el ajuste de la economía mexicana mediante la ejecución de transferencias con vocación redistributiva o incitativa, caracterizadas por una profusión de programas temáticos, sectoriales, regionalizados e instrumentados en varios niveles de acción. La evolución del gasto público de desarrollo rural para el periodo 1995-2004 evidencia un crecimiento anual promedio de 11.2% en pesos corrientes,

el cual se reduce sin embargo a una tasa anual negativa en términos reales, -0.9% entre 1995 y 2003, pero +2.8% entre 1997 y 2003 (véase el cuadro 1). En estos cálculos<sup>9</sup> se agregan los gastos de apoyo a la agricultura, los financiamientos remanentes para proyectos productivos, los programas de apoyo a las zonas marginadas y de combate a la pobreza diferenciando, a partir de los datos presupuestales de cada administración, la parte "rural" de las intervenciones con vocación más amplia. Estos datos, sin embargo, no toman en cuenta los programas ambientales ni las transferencias relativas al Ramo 033 dedicadas a la creación de infraestructuras sociales y de servicios en las localidades rurales, los cuales han sufrido un incremento importante y han sido integrados en el presente trabajo. Así, desde principios de la década del 2000, las transferencias públicas hacia el sector rural se han mantenido en torno a los 30,000 millones de pesos de 1993 (unos 110,000 millones de pesos de 2003 o 9,750 millones de dólares), es decir alrededor de 37% del **PIB** agropecuario (cuadro 2).

De acuerdo con el nuevo *credo* de la gobernancia y del nuevo papel del Estado, las intervenciones públicas se han centrado en las externalidades y los bienes públicos, enfocándose hacia el fortalecimiento de los derechos (de propiedad y civiles), de las capacidades institucionales y de las infraestructuras, a la vez que otorgan cierta prioridad al acompañamiento de las consecuencias del ajuste —ayuda a las categorías sociales más vulnerables, "redes de seguridad"—<sup>10</sup> y al apoyo a la competitividad mediante la modernización. Asimismo, se caracterizan por su focalización hacia categorías de población precisas, por su disociación del sistema de precios (en lo que toca a las actividades productivas), y por una tendencia marcada a la desconcentración y la descentralización de sus procesos de gestión.



FOTO | Nohemy García

*Los poderes públicos tomaron directamente carta en el ajuste de la economía mexicana mediante la ejecución de transferencias con vocación redistributiva.*

<sup>9</sup> Fernando Rello: "Evolución y pobreza rural en México" en *Espacios rurales, políticas públicas y entorno global. Discutiendo con Arturo Warman*, CIESAS-FAO-IRD, México, 2004.

<sup>10</sup> Desde cierta perspectiva, el combate a la pobreza puede ser considerado como el tratamiento de una externalidad, de una consecuencia negativa del modelo de crecimiento.



En el curso de los últimos veinte años, la concepción e instrumentación de las políticas rurales ha pasado así de un paradigma de integración a otro caracterizado por la segmentación. Basta comparar los proyectos de desarrollo por cuencas hidrológicas (Tepalcatepec, Balsas, Papaloapan, Grijalva, etc.), el funcionamiento integrador de las empresas agroindustriales paraestatales (TABAMEX, INMECAFÉ, CORDEMEX, ingenios azucareros), y el PRONASOL, con los actuales programas públicos con su énfasis en la focalización hacia la población objetivo, definida ésta en términos más individuales que sociales. La proliferación de programas aislados unos de otros plantean nuevos retos de coordinación y coherencia de las políticas rurales entre los diferentes niveles de la administración pública —y sus agencias desconcentradas— encargadas de la puesta en marcha de los programas (figura 2). Con la intervención creciente —y alentada por el credo liberal— de ONG's y fundaciones empresariales en áreas centrales de la acción pública (desarrollo social, educativo y sanitario, protección ambiental, promoción de la innovación tecnológica), la situación de segmentación puede derivar en una fragmentación de hecho de la intervención pública, en particular en países donde el Estado carece de recursos fiscales propios y de una capacidad de negociación con las agencias internacionales. Los problemas de coherencia y, por ende, eficiencia de los distintos componentes de la política rural crecen en proporción de dicha fragmentación.

La política rural mexicana de los años noventa y principios de 2000 presenta características marcadas de segmentación, con la puesta en marcha de una gran variedad de programas especializados por administraciones distintas y su focalización hacia categorías específicas de beneficiarios (cuadro 1). En el panorama presentado aquí no se tomaron en cuenta, además, las acciones emprendidas por ciertas administraciones federales fuera de su ámbito formal de intervención (como los programas productivos que la Procuraduría Agraria dirige a los sujetos agrarios sin parcela agrícola), los proyectos particulares de los gobiernos estatales o de las ONG's.

### Una regionalización marcada de los tipos de transferencia...

Si se suman las transferencias directas hacia las familias y las unidades de producción agrícola (PROCAMPO, ALIANZA, OPORTUNIDADES), que constituyen el componente principal del presupuesto público de desarrollo rural, y otras relacionadas con la infraestructura, el medio ambiente y la formación de capital humano, se observa que la tendencia del último decenio, una vez sobrellevada la crisis financiera de los años 1994-1996, ha sido mantener las inversiones públicas a un nivel elevado, y hasta incrementarlas durante la década de 2000, gracias al aumento de los ingresos fiscales derivados del petróleo.

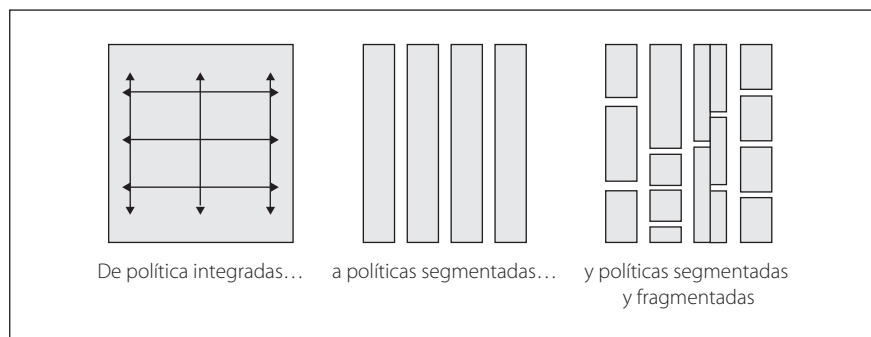
Durante el periodo considerado, estas intervenciones han sufrido una rede-



FOTO Archivo de la Secretaría de la Reforma Agraria

*De acuerdo con el nuevo credo de la gobernancia y del nuevo papel del Estado, las intervenciones públicas **se han centrado** en las externalidades y los bienes públicos.*

Figura 2. Las transformaciones del marco de concepción de las políticas públicas.



**Cuadro 1.** Panorama de los principales programas federales hacia el medio rural a principios de la década del 2000.

Administración de tutela	Programa	Tipo de apoyo y focalización
Secretaría de Agricultura (SAGARPA)	PROCAMPO	Subsidio directo a productores de granos básicos.
	ALIANZA para el Campo	Financiamiento de proyectos a productores en transición y comerciales.
	ASERCA Empleo temporal	Subsidio directo a productores comerciales. Productores de bajo ingreso.
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	OPORTUNIDADES	Subsidio directo a familias pobres en zonas marginadas.
	Programas regionales en zonas de alta marginación	Apoyo institucional y productivo a zonas y productores pobres.
	Jornaleros agrícolas Desarrollo de los pueblos indígenas	Apoyo institucional a trabajadores migrantes. Desarrollo institucional en zonas indígenas.
Secretaría de Medio Ambiente (SEMARNAT)	PRODEPLAN	Financiamiento de proyectos productivos a productores comerciales.
	PRODEFOR	Apoyos productivos a productores de bajo ingreso.
	PROCYMAF	Conservación y gestión comunitaria
Gobiernos estatales y municipales	RAMO 033	Proyectos de infraestructuras sociales y de comunicación en pueblos rurales

Fuente: Elaboración propia con base en Appendini (2003).

finición notable en el sentido de su focalización creciente hacia categorías circunscritas de productores y hacia programas de asistencia y desarrollo local, ellos también fuertemente orientados hacia las zonas, las locali-

dades y las familias más marginadas (cuadro 2).

Sin embargo, cabe considerar las fuertes variaciones inter e intra-regionales que caracterizan la distribución de esas

**Cuadro 2.** Evolución de las transferencias públicas de desarrollo rural, 1994-2003 (en millones de pesos de 1993).

Sexenio	Salinas	Zedillo						Fox			*
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Total presupuesto público	33579	32740.5	28623	25755.8	24559.9	21938.8	24601	30242.1	31478.7	30391.2	2.8
(1) Apoyos a la producción	20179	8980.3	8361.8	8309.6	7849.8	6634.8	7106	8754.3	9097.4	10028.8	3.18
(2) Apoyos a zonas marginadas		451.5	1382.6	1349.9	1174.4	1877	3786.1	2823	1701.9	4144.1	20.56
(3) Programas ambientales				40.4	77.9	78.9	90	201.4	213.4	180.3	28.33
(4) Lucha contra la pobreza	8633	19282.9	15303	12940.8	11624.5	8944.1	9001	13287.7	14865.8	10302.7	-3.73
(5) Infraestructuras sociales	4767	4025.9	3575.6	3115.2	3833.2	4404.1	4617.8	5175.6	5600.2	5735.4	10.71

Fuentes: Rello (2004); SEMARNAT; SHCP.

(1) PROCAMPO, ALIANZA y ASERCA, incluye para el año 1994, los subsidios al sistema de precios; (2) Programas "Empleo Temporal", "Desarrollo de Pueblos Indígenas", "Jornaleros Agrícolas", apoyos a mujeres campesinas (todos beneficiados con financiamientos inter-secretarías) y programas del INI; (3) Programas SEMARNAT y SEDESOL (4) PROGRESA y OPORTUNIDADES, así como para los años 1994 a 1996, apoyos directos a grupos vulnerables de PRONASOL; (5) Ramo 033 sección FISM, Ramo 026 y fondos para infraestructuras de PRONASOL para los años 1994 a 1997.

\* Cuadro 2. Tasa de crecimiento 1997-2003.

transferencias. De hecho la repartición del presupuesto público tiende a ratificar y hasta reforzar la división del México rural en dos espacios distintos: por un lado, las cuencas de agricultura comercial del Pacífico y del Norte, que son el objeto de las políticas de apoyo a la agricultura, equipamiento productivo e inserción en los mercados; por otro, los estados del Centro-Sur, donde los apremios geográficos y de comunicación, las estructuras agrarias marcadas por el minifundismo, así como los costos de transacción que afectan con mayor agudeza a las poblaciones indígenas, penalizan la inserción competitiva de las unidades de producción y las confinan al área de intervención de las políticas de asistencia social y combate a la pobreza. Sin embargo, tal división no debe ocultar la extrema diversidad de las situaciones entre explotaciones en el seno de los conjuntos regionales (como la existencia de zonas de refugio indígena en las sierras del Pacífico-Norte, o de cuencas de gran producción cerealera en el Sur). Con todo, se traduce en una fuerte focalización de los programas públicos hacia ciertos tipos de regiones, cuyos efectos previsibles a largo plazo apuntan a reforzar las zanj

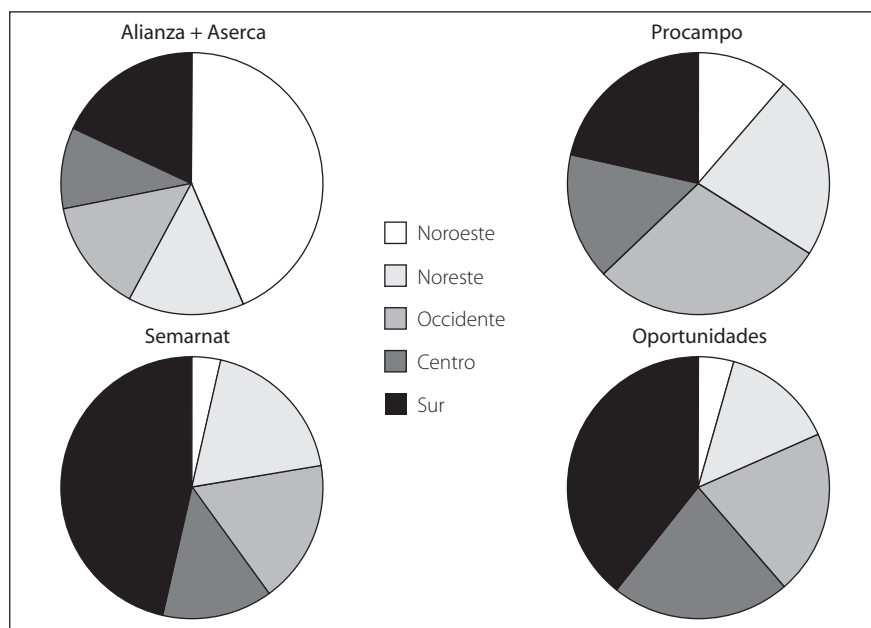
estructurales entre un México agropecuario "útil" y un México rural pobre y "desagrarizado".

El análisis de la distribución espacial de los programas de la Secretaría de Agricultura (figura 3 y cuadro 3) confirma la concentración de las políticas de desarrollo de los mercados agrícolas y equipamiento productivo en la región Noroeste (con 43.4% del presupuesto de ALIANZA y ASERCA) y, en menor medida, el Noreste (14.8%). De manera más sorpresiva, revela que los subsidios de PROCAMPO no sólo benefician a las zonas de pequeña agricultura, sino también y en mayor medida, a las cuencas de agricultura comercial del Occidente (primer beneficiario) y del Norte. Finalmente, las explotaciones del Norte del país reciben un volumen de apoyos agrícolas entre cinco y ocho veces mayor al que aprovechan sus similares del Centro y del Sur. Al recibir más de 60% del monto de los programas de combate a la pobreza y de protección ambiental, así como una proporción aún mayor (71%) de los fondos del Ramo 033, estas dos regiones confirman en cambio su estatuto de blanco privilegiado de las políticas sociales y ambientales.



FOTO Archivo de la Secretaría de la Reforma

Figura 3. Distribución de los programas de apoyo al medio rural por grandes conjuntos regionales.



*De hecho la repartición del presupuesto público tiende a ratificar y hasta reforzar la división del México rural en dos espacios distintos.*



En conclusión, la repartición de las transferencias públicas globales hacia el medio rural sólo sigue parcialmente la distribución espacial de la población rural, otorgando un “bono financiero” al Norte del país. Aunque aparezca como el principal beneficiario de las *nuevas* políticas rurales, el Sur se encuentra confinado a un marco de intervención cada vez más desconectado de las actividades productivas, limitado a la asistencia social y la “conservación” de los patrimonios natural y cultural —en la medida en que alberga a la mayoría de la población y las comunidades indígenas del país.

El peso considerable de las políticas de tratamiento de la pobreza en el volumen global de las transferencias públicas tiende además a ocultar el hecho que las regiones mejor ubicadas

en el proceso de integración competitiva también son las principales beneficiarias de los programas de acompañamiento de dicho proceso. La comparación del radio de ayuda pública total por poblador rural nos devuelve una perspectiva invertida de la repartición de la población rural: los estados del Noroeste reciben así transferencias *per capita* superiores en 20% al promedio del Centro y del Sur, y dicha proporción casi se duplica en el Noreste, aun cuando se trata de la región más industrializada del país después del valle de México. Así, al focalizar regionalmente la naturaleza de las transferencias públicas, el Estado mexicano ha consolidado las “fracturas” inter-regionales y el deslizamiento del Sur hacia una configuración de asistencia que difícilmente podrá satisfacer las reivindicaciones y retos regionales.

**Cuadro 3.** Distribución regional de los fondos públicos de apoyo al medio rural en 2002 (en millones de pesos corrientes).

Conjuntos regionales		Noroeste	Noreste	Occidente	Centro	Sur	Total
1 489 967	Total	1 489 967	1 898 222	5 566 482	5 911 034	9 780 392	24 646 097
6%	Distribución	6%	7.70%	22.60%	24%	39.70%	100
854.394	Monto	854.394	290.651	273.627	189.787	360.218	1 968.676
43.40%	Distribución	43.40%	14.76%	13.90%	9.64%	18.30%	100
345.460	Monto	345.460	681.585	860.215	475.607	641.083	3 003.950
11.50%	Distribución	11.50%	22.69%	28.64%	15.83%	21.34%	100
1 199.854	Monto	1 199.854	972.235	1 133.842	665.393	1 001.301	4 972.626
24.13%	Distribución	24.13%	19.55%	22.80%	13.38%	20.14%	100
805.29	\$ / habit. rural	805.29	512.18	203.70	112.57	102.38	201.76
6.635	Monto	6.635	32.980	32.113	24.085	83.034	178.847
3.70%	Distribución	3.70%	18.44%	17.96%	13.47%	46.44%	100
1 662.338	Monto	1 662.338	5 306.604	7 715.312	8 497.255	14 847.990	38 029.500
4.37%	Distribución	4.37%	13.95%	20.29%	22.34%	39.04%	100
1 115.70	\$ / habit. rural	1 115.70	2 795.55	1 386	1 437.52	1 518.15	1 543
2 868.827	Monto	2 868.827	6 311.820	8 881.267	9 186.733	15 932.325	43 180.972
6.64%	Distribución	6.64%	14.62%	20.57%	21.27%	36.90%	100
1 925.50	\$ / habit. rural	1 925.50	3 324.25	1 595.50	1 554	1 629	1 752
194.121	Monto	194.121	397.600	1 018.551	1 382.114	2 607.537	5 599.923
3.47%	Distribución	3.47%	7.10%	18.19%	24.68%	46.56%	100
3 062.948	Monto	3 062.948	6 709.420	9 899.818	10 568.847	18 539.863	48 780.900
6.28%	Distribución	6.28%	13.75%	20.29%	21.67%	38.01%	100
2 055.70	\$ / habit. rural	2 055.70	3 534.60	1 778.50	1 788	1 895.60	1 979.25

Fuentes: SAGARPA; SEDESOL; SEMARNAT; SHCP; INEGI.



### ... Y el fraccionamiento creciente de la acción pública

La acción pública hacia el medio rural se caracteriza hoy en día por su fraccionamiento temático y operativo. La puesta en marcha de nuevos programas por las diferentes administraciones federales, así como en el seno de estas administraciones, se ha acentuado desde fines de los años noventa a raíz de la multiplicación de iniciativas por parte de nuevos operadores, trátese de agencias federales en busca de legitimidad,<sup>10</sup> de los gobiernos municipales, cuyos recursos presupuestales se han incrementado con las disposiciones en materia de descentralización y el incremento de sus prerrogativas fiscales,<sup>11</sup> o de ONG civiles y religiosas, en particular en el campo del desarrollo social y de la protección ambiental.

Una característica dominante de estas intervenciones escasamente o no coordinadas entre sí radica en la focalización extrema de sus mecanismos de asignación, los cuales se apoyan en las representaciones propagadas por las agencias internacionales y rompen con las definiciones mucho más amplias y globales que prevalecían anteriormente: así, los productores agrícolas se dividen en "productores comerciales", "productores en transición" (ambas categorías elegibles por los programas ALIANZA y ASERCA), y "productores de bajo ingreso", quienes integran *a priori* los grupos blancos de las políticas de asistencia social. Los apoyos de PROCAMPO, por otra parte, están restringidos a actores provistos de un título agrario o, en su defecto, de un contrato de arrendamiento debidamente registrado; los campesinos sin tierra tienen que dirigirse a otras administraciones, como la Procuraduría Agraria, SEDESOL (vía el pro-

grama Oportunidades Productivas) o los ayuntamientos, que proponen también financiamientos destinados a las mujeres. Encontramos una división similar en los proyectos de gestión ambiental instrumentados por SEMARNAT.

La realización del programa de certificación agraria en los ejidos ha introducido al respecto un grado suplementario de compartimentación en el diseño de las intervenciones públicas: el PROCEDE ha formalizado y plasmado estatutos agrarios<sup>12</sup> que cobran sentido no solamente ante las administraciones que operan en el medio rural (así como ante los operadores privados de las cadenas agropecuarias), sino también en el seno de las arenas políticas locales. Las organizaciones intermedias, que desempeñaban anteriormente un papel central en la coordinación y la gestión de los proyectos de desarrollo (asambleas y comisionados ejidales, comités regionales de la CNC), están enfrentadas a una pérdida de legitimidad vinculada con la erosión de las bases corporativas del Estado-PRI y a la diversificación de las categorías jurídicas de actores locales, y se encuentran sometidas a la competencia de iniciativas múltiples, tanto individuales como colectivas, por parte de estos actores y dirigidas hacia una diversidad de "taquillas" en aumento constante.

La multiplicación de los programas públicos y privados de asistencia al medio rural, la individualización de las formas y modalidades de asignación de dicha asistencia, así como la diversificación de los marcos institucionales y organizativos de su acceso cuestionan la coherencia de las intervenciones públicas, hasta el grado de volverlas antagónicas entre ellas, a veces, o, más comúnmente, con las estrategias de diversificación de los ingresos desarrolladas por las familias



FOTO | J. Francisco Cervantes

*La acción pública hacia el medio rural se caracteriza hoy en día por su **fraccionamiento temático y operativo**.*

<sup>10</sup> Tal es el caso de la Procuraduría Agraria, la cual, tras la conclusión del PROCEDE, busca preservar sus efectivos y su presupuesto de funcionamiento reorientando sus actividades hacia la gestión de programas productivos destinados a las categorías sociales carentes de título agrario (avecindados, mujeres) y ubicadas por esta razón fuera del campo de intervención de la SAGARPA.

<sup>11</sup> La realización del PROCEDE ha permitido ampliar en forma notable la base fiscal de los municipios rurales al incorporar los solares ejidales a los registros municipales de la propiedad. Las leyes de descentralización habilitan asimismo a los ayuntamientos a canalizar directamente parte de sus recursos fiscales propios hacia planes de desarrollo concebidos en forma autónoma.

<sup>12</sup> El Registro Agrario Nacional opera una distinción entre los *ejidatarios* titulares, herederos de los beneficiarios del reparto agrario o reconocidos como tales en ocasión de depuraciones censales, los *poseionarios*, que disponen de un título parcelario pero no siempre de una voz en los asuntos concernientes a los recursos colectivos del ejido (agostaderos, bosques, bancos de materiales), los *avecindados*, quienes poseen un solar en la zona residencial del ejido y pueden por lo tanto pretender a la adquisición de una parcela agrícola y, por ende, los pobladores sin estatuto oficial y sin acceso formal a la tierra ejidal, sea ella construida o agrícola (Pérez Castañeda, 2002).

campesinas. Así, las normas operativas de OPORTUNIDADES imponen la presencia continua en la localidad de las madres beneficiadas con becas escolares y el apoyo sanitario, cuando la migración pendular se ha vuelto un componente central de las estrategias de reproducción social de los hogares más pobres; asimismo, la entrega del subsidio de PROCAMPO está condicionada por la presentación de un título agrario o de un contrato de arrendamiento formal, cuando estos títulos se han convertido en el medio privilegiado —y casi exclusivo en el contexto imperante de agotamiento de las fuentes de crédito formal para el campo— de acceso a los préstamos informales que soportan la migración internacional de los jóvenes rurales, mediante su empeño y depósito por los padres titulares ante los usureros locales (Léonard *et al.*, 2005).

### Una recomposición profunda de la economía familiar y rural

La resistencia de las familias rurales mexicanas al profundo proceso de polarización del sector agropecuario nacional y al crecimiento de las diferencias regionales —proceso conjuntamente compensado y acentuado por las nuevas modalidades de intervención pública—, sólo se puede entender tomando en cuenta las transferencias financieras privadas sin las cuales las tensiones económicas y sociales habrían sido mucho más fuertes. Por su magnitud, dichas transferencias han operado como válvula de escape al deterioro de los ingresos agrícolas y al crecimiento de las desigualdades. Asimismo, han contribuido a la reconfiguración de las economías familiares rurales, las cuales tienden a funcionar con base en organizaciones en “archipiélago”, que articulan registros complejos de actividades, ingresos y localizaciones de los miembros de la familia (Quesnel y del Rey, 2005).

### La generalización social y espacial de la migración internacional

Durante el periodo 1988-2003, las remesas hacia el medio rural han crecido con un ritmo anual de 22.5% en pesos corrientes, y representan hoy en día la mitad del total transferido anualmente por los emigrantes mexicanos. Su evolución real no ha sido menos impresionante: su valor (pesos de 1993) aumentó más de tres veces entre 1990 y 2003, al pasar de 5,350 millones a 17,300 millones de pesos. Este nivel excepcional equivale a 57% del presupuesto público de desarrollo rural aplicado al Ramo 033, y a 168% del monto total asignado al programa OPORTUNIDADES.<sup>13</sup>

La distribución espacial de estos flujos también se modificó de manera notable. Cuando a principios de los años noventa las migraciones internacionales concernían principalmente a los estados del Occidente y del Norte del país (Massey *et al.*, 1987), el proceso de apertura económica parece haber impulsado y sostenido la incorporación de nuevas cuencas de mano de obra y nuevos perfiles sociológicos al mercado de trabajo norteamericano: las regiones del Centro y del Sur que, tradicionalmente, habían estado articuladas con los centros industriales del valle de México y las zonas de extracción petrolera del Golfo de México, participan ahora activamente en la dinámica migratoria hacia la frontera norte y Estados Unidos (Quesnel y del Rey, 2005). Así, en 2003, los estados del Sur y del Centro recibieron cerca de 45% del total de remesas cuando contaban apenas con 17% trece años antes (cuadro 4).

Si bien el crecimiento de las transferencias migratorias representa un fenómeno central en la dinámica contemporánea de la economía mexicana —las remesas constituyen el segundo puesto de ingreso de divisas después

del petróleo—, su impacto reviste una dimensión aún mayor en las regiones de fuerte concentración de la población campesina. Aunque las estadísticas presentadas en el cuadro 4 no permiten distinguir su distribución entre los medios rural y urbano;<sup>14</sup> las tendencias que evidencian son lo suficientemente nítidas como para resaltar el lugar central que las remesas han ido ocupando en la formación del ingreso de los hogares y el funcionamiento de la economía rural. Su monto promedio *per capita* aumentó diez veces en términos reales entre 1990 y 2003 en los estados del Sur y el Centro, con crecimientos anuales de 14 y 11%, respectivamente, es decir tres veces mayores a las tasas registradas en las regiones de migración tradicional.

Las remesas por sí solas alcanzaron a compensar el estancamiento o la reducción del presupuesto público de desarrollo rural durante el periodo 1994-2003 y permitieron mantener el nivel de las transferencias globales hacia el medio rural a un nivel del PIB agropecuario cercano al que tenían antes de la ratificación del TLCAN: en 2003, la suma de las transferencias provenientes de los diferentes programas públicos y de las remesas hacia el medio rural equivalía a 57.8% del PIB sectorial, por 70% antes del proceso de integración económica (figura 4). Esta disminución finalmente moderada remite en cambio a una transformación radical en la composición de dichas transferencias: los apoyos públicos sólo representan ahora 36.8% del PIB, por 61% en 1994.

### Una transformación profunda de las bases de reproducción económica de las familias campesinas

Los datos de la Encuesta Nacional sobre los Ingresos de los Hogares (ENIGH 2002) permite precisar el impacto de las transferencias públicas y privadas

<sup>13</sup> Expresado en dólares, el nivel de las remesas fue de 14,000 millones en 2003, de los cuales 50% fue dirigido al medio rural. En 2004, dicho monto aumentó en 19% para alcanzar los 16,600 millones de dólares (La Jornada, 01/02/2005), y probablemente más de 8,500 millones para el medio rural —equivalentes a 22,700 millones de pesos de 1993 cuando el presupuesto de OPORTUNIDADES no superó los 10,000 millones (9,920 millones de 1993 para ser preciso).

<sup>14</sup> Con base en la ENIGH 2002, Rello (2004) estima que el monto de las remesas rurales suma 49% del total nacional, cuando la población rural sólo cuenta con 28% de la población total del país.

**Cuadro 4.** Evolución de los montos y de la distribución regional de las remesas totales entre los grandes conjuntos regionales, 1990-2003.

Millones de pesos 1993		1990	1995	2001	2003	Tasa 1995/2003
Total nacional	Monto	6155,037	16533,427	22604,042	35393,368	9,98
	Pesos/habitante	86,40	201,89	260,36	372,56	7,96
Noroeste	Monto	626,643	780,378	1387,888	1334,496	6,94
	% regional	10,18	4,72	6,14	3,77	-2,77
Noreste	Monto	104,33	111,50	181,06	158,96	4,53
	% regional	623,375	1321,021	2283,008	2311,260	7,24
Occidente	Monto	10,13	7,99	10,10	6,53	-2,49
	% regional	66,77	105,88	201,70	162,27	5,48
Centro	Monto	3462,381	7954,232	7723,801	14020,267	7,34
	% regional	56,25	48,11	34,17	39,61	-2,40
Sur	Monto	202,08	434,03	383,40	666,77	5,51
	% regional	648,970	3075,217	4839,525	8304,207	13,22
Sur	Monto	10,54	18,60	21,41	23,46	2,95
	% regional	32,79	133,87	191,84	300,03	10,61
Sur	Monto	396,202	2263,426	4649,651	7178,696	15,52
	% regional	6,44	13,69	20,57	20,28	5,04
Sur	Monto	20,88	107,17	206,98	303,44	13,89
	Pesos/habitante					

Fuentes: Banco de México, *Informes anuales*; INEGI, Censos generales de población 1990 y 2000, *Conteo de Población 1995*.

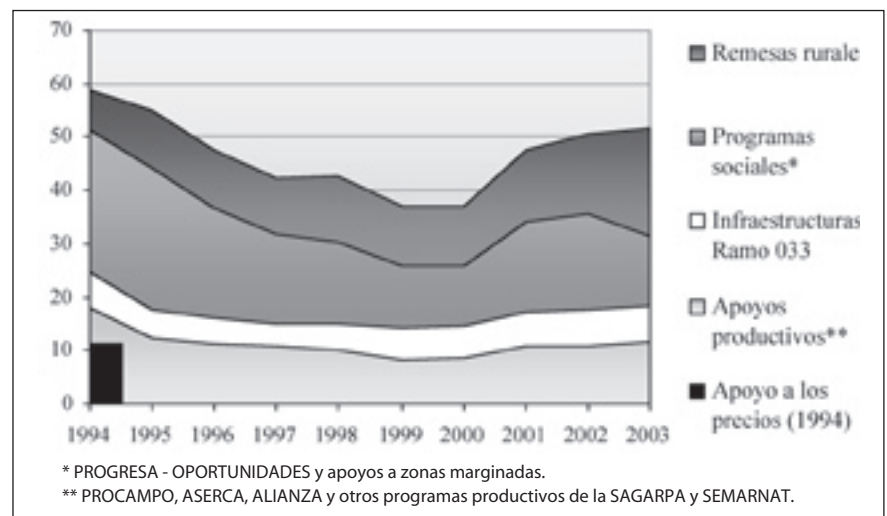
en la formación de los ingresos de las familias rurales dependiendo de su nivel de recursos (cuadro 5). De manera general, las actividades agropecuarias (autoconsumo, producciones comercializadas y salarios agrícolas) sólo representaban, en promedio, 21.5% del ingreso total de los hogares rurales en 2002 (por 50% en 1992). Esta evolución radical traduce el derrumbe del ingreso obtenido de las producciones comercializadas. Sin embargo, las actividades agropecuarias aún constituyen un aporte decisivo (38.8%) para las familias más pobres (quintil inferior), debido en particular al trabajo asalariado.<sup>15</sup> En lo que toca a las otras fuentes de ingreso, en cambio, la parte constituida por las transferencias públicas y privadas aumentó en forma abrupta y, en el caso de las familias pobres, rebasó a las actividades no agrícolas clásicas, como el pequeño comercio o las producciones artesanales.

Las remesas representaron en promedio cerca de 6% del ingreso total en 2002, es decir un monto equivalente al de los recursos distribuidos mediante los apoyos públicos directos (6.2%). El impacto de estas diferentes transferen-

cias varía sin embargo en forma considerable dependiendo de la situación de las familias: los programas públicos siguen siendo esenciales para los hogares pobres, a los cuales proporcionan 17% del ingreso total (y 12% sólo para el programa OPORTUNIDADES) por menos de 4% proveniente de las remesas. La ENIGH 2002 revela también la importancia, muchas veces subestimada, de las

transferencias privadas realizadas en el espacio nacional, proveniente tanto de las cuencas de empleo urbano-industrial (valle de México, centros maquiladores de la frontera norte), como de las áreas de cultivo comercial intensivo del Noroeste y Occidente, donde la redes de reclutamiento se han extendido y diversificado en dirección de los estados del Sureste (Lara, 1997).

**Figura 4.** Evolución de las transferencias financieras hacia el medio rural en porcentaje del PIB del sector agropecuario, 1994-2003.



Fuentes: Banco de México, *Informes anuales*; Rello (2004); Rosenzweig (2003); SHCP/Ramo 033.

<sup>15</sup> El 20% más pobre de la muestra se sitúa en su totalidad por debajo del umbral de pobreza absoluta, que agrupaba en 2002 34% de la población rural del país (8.6 millones de personas); a este total, habría que sumar 33% de los pobladores rurales (8.4 millones) que viven en situación de "pobreza relativa". El 65% de los pobres "absolutos" viven en el medio rural.

Cuadro 5. Evolución de las fuentes de ingresos de las familias rurales (1992-2002).

	Familias pobres (quintil inferior)		Promedio de los otros quintiles	
	1992	2002	1992	2002
Producciones comercializadas	22	11	31.4	9.2
Autoconsumo	16.1	5.9	7.2	2.6
Trabajo asalariado agrícola	19.7	21.9	10.8	9.7
Total actividades agropecuarias	57.8	38.8	49.4	21.5
Actividades no agrícolas	22.2	24	30.1	44.8
Transferencias públicas	0.5	17.0	0.1	4.2
Transferencias privadas	3.6	9.3	7.3	10.7
Total transferencias directas	4.1	26.3	7.4	14.9
Otras fuentes	15.9	10.8	13.1	18.8
Total ingresos no agropecuarios	42.2	61.2	50.6	78.5

Fuentes: Rello (2004) y Banco Mundial (2004) con base en las ENIGH 1992 y 2002.

Podemos considerar legítimamente que esta evolución radical ha desempeñado un papel central en el amortiguamiento de las "externalidades negativas" del proceso de integración económica. Una vez absorbido el choque provocado por la crisis financiera de 1995, esas transferencias permitieron estabilizar y luego reducir los índices de pobreza rural que habían culminado entre 1997 y 1998.

### Conclusiones

En quince años de liberalización económica y diez de integración comercial, la fisonomía de la agricultura y de los espacios rurales ha sido radicalmente transformada. La "sorpresa resistencia de la agricultura mexicana", evocada en los debates sobre el balance del TLCAN, es antes que todo el producto de los análisis agregados, que ocultan una recomposición estructural y espacial profunda. Las políticas integradas de la época anterior, cuyos límites eran patentes, fueron sustituidas por políticas que proceden de la creciente *segmentación* de la acción pública: focalizada hacia categorías de actores cada vez más circunscritas, multiplicada en numerosos programas y administraciones, *fragmentada* en escalas de intervención más numerosas, y haciendo uso de operadores que no necesariamente integran la esfera pública (como las ONG's).

Las intervenciones estatales se han mantenido a un nivel elevado para amortiguar los efectos sociales del ajuste económico e institucional. Pero el proceso de cambio también se benefició con la "renta geopolítica" constituida por los 3,000 km de frontera común con la primera potencia económica mundial. Así, con 10,000 millones de dólares de transferencias públicas y 7,000 millones de remesas (en 2003), equivalentes a cerca de 60% del PIB agropecuario, el medio rural mexicano se ha "ajustado", no sin resquebrajaduras (recuérdese el movimiento *El campo no aguanta más* de 2003) y pagando el precio de una pobreza persistente, pero sin ruptura brutal e irremediable. Sin embargo, las transferencias financieras han contribuido también a reforzar un cambio estructural profundo, reforzando las tendencias históricas de diferenciación entre una franja de agricultura integrada a los mercados, que se apoya en las ganancias de productividad necesarias a la inserción internacional, y una "masa" de agricultura campesina, principalmente ubicada en el Centro y Sur del país, a la que no se ofrece otra alternativa que la asistencia social. Esta dimensión geo-estructural del proceso de integración tiene una traducción política amplia, en términos de fractura entre un Norte y un Occidente "útiles", y un Sur básicamente "agrario" perci-

bido como una fuente de problemas; plantea por lo tanto nuevos retos a un Estado nacional cuya legitimidad ha sido cuestionada por los desvíos y luego el abandono del proyecto revolucionario "integrador" que había soportado su desarrollo a lo largo del siglo xx.

Esta evolución, que plantea problemas obvios de durabilidad en la acepción amplia del término, se traduce en fuertes mutaciones de la ruralidad mexicana. Considerando el lugar ocupado por las actividades no agrícolas en la formación de los ingresos campesinos, resulta difícil pensar hoy el futuro del campo sólo en términos de "sistemas productivos", para los cuales el cambio técnico constituye la clave del desarrollo; estamos por el contrario ante sistemas complejos y multi-localizados de actividades e ingresos, que requieren la renovación del análisis y de la concepción de los apoyos. El peso creciente de las actividades fuera de la unidad productiva y de la localidad rural, la movilidad más intensa y prolongada de los pobladores rurales, cuestionan la localización de los centros de poder y de decisión en el seno de las familias y las comunidades rurales, cuando la focalización de las transferencias públicas, las fallas de coordinación entre las agencias encargadas de su instrumentación, así como el nuevo marco de descentralización otorgan una importancia reforzada a los juegos de los actores individuales y su capacidad de generar iniciativas y acciones.

Más allá de las incompatibilidades formales entre las normas operativas de las diferentes instituciones públicas y las prácticas que desarrollan las familias campesinas, lo que está en juego es la capacidad de las intervenciones públicas para enfrentar los retos locales y ubicados en territorios específicos, de la reproducción social de los hogares y comunidades rurales. La segmentación y la focalización de la acción pública llevan a reforzar el papel de las familias en la coordinación y la organización



económica, en detrimento de las dinámicas locales de acción colectiva; pero en el mismo tiempo, las organizaciones familiares se encuentran debilitadas por la generalización de las migraciones, que constituyen conjuntamente una fuente esencial de ingresos y un factor

potencial de dislocación de las economías domésticas. Cabría preguntarse: ¿cómo estabilizar las transferencias intra-familiares, cuando las perspectivas de remuneración del trabajo agrícola y de reinserción de los migrantes en la unidad de producción familiar son

desalentadoras? De la respuesta a esta pregunta dependerá en los años futuros la permanencia de la "resistencia de la agricultura mexicana", así como también la perennidad de la legitimidad del Estado mexicano en gran parte de las zonas rurales del país.

## Bibliografía

**Appendini K.**, 2003. "Todavía está el Estado: los nuevos arreglos institucionales para el campo", ponencia en el *Seminario sobre el Estado Mexicano: Herencias y Cambios*, CIESAS, México. 30/10/2003.

**Audley J.J.**, Papademetriou D.G., Polaski S., Vaughan S., 2003. *La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.

**Von Bertrab A.**, 2004. "El efecto de la liberalización económica en los pequeños productores de maíz en México", *Comercio exterior*, vol. 54 (11): 758-769.

**Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP)**, 2004. *El impacto de las remesas familiares en México y su uso productivo*, H. Cámara de Diputados, México. <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/>

**De Ita Rubio A.**, 2003. "Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización comercial de los granos básicos en el contexto del TLCAN: el caso de Sinaloa", ponencia en el *Second North American Symposium on Assessing the Environmental Effects of Trade*, México. 25-26/03/2003.

**Lara S.**, 1997. *Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible del trabajo en la agricultura*

*mexicana*, Procuraduría Agraria-Juan Pablos Ed., México.

**Lederman D.**, Maloney W.F., Serven L., 2005. *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*, Palo Alto, Stanford University Press, The World Bank, Washington DC.

**Léonard E.**, Quesnel A., del Rey A., 2005. "De la comunidad territorial al archipiélago familiar. Movilidad, contractualización de las relaciones familiares y desarrollo local en el sur del estado de Veracruz", *Estudios Sociológicos*, 64: 557-589.

———, Losch B., 2005. "L'insertion de l'agriculture mexicaine dans le marché nord-américain: changements structurels, mutations de l'action publique et recompositions de l'économie rurale et régionale", en C. Deblock, H. Regnault (dirs.), *Intégrations régionales et stratégies de développement. Les relations Nord-Sud dans l'Euromed, les Amériques et l'Asie*, CEIM UQAM, Editions Athena, Montréal. (en prensa)

**Massey D. S.**, Alarcón R., Dutæn J., González H., 1987. *Return to Aztlan. The Social Process of International Migration from Western Mexico*, University of California Press, Berkeley.

**Passel J. S.**, 2005. *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, Pew Hispanic Center, Washington D.C. <http://pewhispanic.org/files/reports/44.pdf>.

**Pérez Castañeda J. C.**, 2002. *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, Ed. Palabra en Vuelo.

OCDE, 1997. *Examen de las políticas agrícolas de México*. México.

**Quesnel A.**, del Rey A., 2005. "La construcción de una economía familiar en archipiélago. Movilidad y recomposición de las relaciones intergeneracionales en el medio rural mexicano", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 58.


**Rello F.**, 2004. "Evolución de la pobreza rural en México y la reforma de la política rural", ponencia en el coloquio *Espacios rurales, políticas públicas y entorno global. Discutiendo con Arturo Warman*, CIESAS-FAO-IRD, México. 25-26/10/2004.

**Rosenzweig A.**, 2003. "Changes in Mexican Agriculture Policies, 2001-2003", ponencia en el *9th Policy Disputes Information Consortium Workshop*, Montreal, 23-26/04/2003, <http://www.farmfoundation.org/farmpolicy.htm>

**World Bank**, 2004. *Poverty in Mexico: an Assessment of Trends, Conditions and Government Strategy*, Report 28612-ME, Washington D.C.



FOTO Artemio Colín Salgado



## Políticas de investigación y transferencia agrícola, pecuaria y forestal para el campo mexicano

Antonio Turrent Fernández<sup>1</sup>

FOTO | Universidad Autónoma Chapingo

### ■ Antecedentes

Los elementos del Sistema Nacional de Investigación y Transferencia para el Campo Mexicano fueron creados por el Estado, mayormente durante el segundo tercio del siglo **xx**, con el mandato de apoyar el incremento en la producción de alimentos. La población nacional crecía a tasas mayores a 3%, mientras los rendimientos en el campo yacían estancados. Fueron creados el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (**INIA**), el Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias (**INIP**) y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales (**INIF**). El componente de transferencia estuvo compuesto por el Servicio de Extensión Agrícola, la Productora Nacional de Semillas, la empresa Guanos y Fertilizantes Mexicanos, la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios, la Dirección General de Conservación de Suelos, el Banco de Crédito Rural, la Aseguradora Agrícola. La comercialización de los productos se hacía a través de la entidad paraestatal Compañía Nacional de las Subsistencias Populares. Este sistema del Estado fue exitoso, al lograrse incrementar la producción de alimentos a tasas superiores a la del crecimiento demográfico. Así ocurrió particularmente dentro del periodo de los años sesenta y setenta, conocido como el "Milagro Mexicano". También en este periodo se gestó en México la "Revolución Verde", que entregó al tercer mundo la solución al problema secular de

las hambrunas. Ya durante el último tercio de siglo, el Estado apoyó el desarrollo del sistema universitario en los estados de la federación, destacando la enseñanza superior agropecuaria tanto en el ámbito de las entidades estatales autónomas, como en el sistema **SEP**; se creó el **CONACYT** y los centros de investigación conocidos como del sistema **SEP-CONACYT**.

Superado el problema de la producción de alimentos y ante problemas derivados del servicio de la creciente deuda externa, el Estado mexicano cambió sus prioridades y rediseñó sus estrategias de apoyo al campo. Los cambios se aceleraron a partir del primer tercio de la década de los ochenta, con el ingreso de México al **GATT**, y culminando en 1993, con la celebración del Tratado Trilateral de Libre Comercio. La reestructuración incluyó el desmantelamiento de las instituciones estatales de transferencia de tecnología al campo. La intención fue abrir el espacio a la participación del capital privado. Estos cambios incluyeron la desaparición del Servicio Nacional de Extensión Agrícola y la integración de tres institutos nacionales de investigación, para dar lugar al actual Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (**INIFAP**) en 1985. El Estado mexicano también alineó sus políticas de apoyo a la producción agropecuaria a las de sus socios, particularmente las de Estados Unidos.

<sup>1</sup> Investigador del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP).

El presupuesto destinado por el Estado al INIFAP ha descendido sistemáticamente desde entonces. Así, entre 1982 y 1989 el presupuesto descendió desde \$4,778 millones (pesos de 1978) a \$2,096 millones (Calva, 1997). El INIFAP ha experimentado sistemáticamente, por instrucciones del Ejecutivo, presiones para: 1) contraer su personal científico —casi no se contrata nuevo personal desde los años noventa— y administrativo; 2) limitar seriamente el desarrollo de infraestructura, las adquisiciones de equipo científico y la flotilla de vehículos tanto agrícolas como de transporte a los lugares de trabajo. En años más recientes, las instrucciones se han extendido hasta demandar reglas estrictas de control administrativo-operativo que obligan al personal a dedicar largas horas a papeleo irrelevante a la función sustantiva. También se ha experimentado un desplazamiento sustantivo entre la oportunidad en la disponibilidad del reducido presupuesto fiscal y la fenología de los cultivos agrícolas. Finalmente, como en otras instituciones públicas, el factor entre las condiciones salariales-prestaciones del personal de mandos medios y superiores y el personal científico, ha tenido un crecimiento explosivo.

Este tratamiento “terminal” sostenido durante dos décadas ha deteriorado seriamente la estructura básica y la función del INIFAP.

El servicio de extensión agrícola ha dejado de ser sostenido directamente por el Estado mexicano, para evolucionar al sistema de contrato por obra determinada. El énfasis ha cambiado desde la estrecha relación con el sistema de investigación agropecuaria —que tenía énfasis en el conocimiento de la tecnología para la producción— hacia otro en el que el énfasis se ubica en la capacidad del profesionista para apoyar al productor a formular proyectos productivos financiados. El distanciamiento del binomio investigador-extensionista se ha hecho cada vez más evidente. Otros componentes del sistema de transfe-

rencia también han reducido su vínculo con el componente de investigación al ser privatizados. Tal es el caso del sistema que transfiere las semillas mejoradas al campo. El mercado de semillas actual atiende preferentemente a la agricultura empresarial y, dentro de ésta, al mercado de híbridos de maíz y sorgo de las regiones más productivas. El mercado de semillas de maíz para la agricultura campesina está grandemente desatendido. También está desatendido el mercado de semillas de algunos cultivos que se autopolinizan (arroz, frijol y avena). Existe otra falla de mercado en materia de uso de agroquímicos. El conflicto de intereses ecología-empresa opera con escaso control público: la recomendación sobre el tratamiento específico en términos de dosis de un agroquímico no vetado por el Estado es responsabilidad de la empresa, ya sin regulación del Estado. Anteriormente, el INIFAP intervenía en la determinación de esa dosis y con frecuencia encontraba que la dosis adecuada y la recomendada por la empresa diferían por un factor hasta de dos.

El país vive una etapa en la que obviamente se demanda más ciencia en apoyo al campo. Hay una dependencia creciente en la importación de alimentos, el deterioro de nuestros recursos naturales es evidente, mientras que una fracción sustantiva de nuestros pequeños productores vive en crisis socioeconómica. Es necesario realizar la labor de reconstrucción de nuestro Sistema Nacional de Investigación y Transferencia para el Campo. Es necesario que el conocimiento continúe siendo un bien público, para que el Estado pueda ejercer su papel rector del desarrollo dentro de un marco de soberanía.

Las políticas de investigación y transferencia agropecuaria y forestal para el campo habrían de quedar ubicadas dentro del marco jurídico mexicano que regula el aprovechamiento del campo y que se basa en el Artículo 27 constitucional con tres leyes reglamentarias (Ley Agraria, Ley Forestal y Ley de Aguas



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*Este tratamiento “terminal” sostenido **durante dos décadas** ha deteriorado seriamente la estructura básica y la función del INIFAP.*

Nacionales) y sus leyes complementarias (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, Ley Federal de Sanidad Vegetal, Ley Federal de Sanidad Animal, Ley de Producción, Certificación y Comercialización de Semillas, Ley General del Desarrollo Forestal Sustentable).

Organizo este documento en dos secciones: 1) las condiciones relevantes de México y su campo, y 2) políticas de investigación-transferencia.

### **Las condiciones relevantes de México**

Destaco siete condiciones de México, a sabiendas de que un análisis exhaustivo habría de reconocer más, o muchas más: 1) la escasez de los recursos agua dulce y tierra de labor; 2) la tipología de las unidades de producción; 3) el cambio de uso del suelo; 4) la megadiversidad de los recursos fitogenéticos; 5) la meta de seguridad alimentaria; 6) la globalización, y 7) la federalización política. Las siete condiciones representan retos y oportunidades, y en mi opinión, habrían de ser tratadas explícitamente en un plan de investigación y transferencia agropecuarias y forestales para el campo.

#### **1. La escasez de recursos agua dulce y tierra de labor**

México tiene sólo 8% del recurso agua dulce de América del Norte; sus socios del Tratado Trilateral de Libre Comercio reúnen: Canadá 49% y EU 43%. La predicción de que este recurso será el más escaso para la humanidad dentro del presente siglo, nos impone la búsqueda de la mayor eficiencia posible en su aprovechamiento. El recurso anual de agua dulce de México es del orden de 1,530 km<sup>3</sup> anuales, que nos llega como lluvias—equivalente a un lago de 153,000 hectáreas de un km de profundidad—, iniciando el ciclo hidrológico, principalmente en las sierras. Si éstas están arboladas, más de 95% de la lluvia

se infiltra, viaja lentamente a través del subsuelo y alimenta los ríos que aprovechamos en las cuencas bajas. Esta vía es necesaria aunque insuficiente para lograr un alta eficiencia en el aprovechamiento del recurso. En la medida en que la tierra de la sierra se cambia a un uso agrícola o pecuario, sin mediar su acondicionamiento, más de 30% de lo que llueve se escurre y viaja violentamente a la cuenca baja, causando erosión del suelo agrícola, flujos estacionales en ríos, acortando la vida útil de las presas, y muchas otras externalidades ecológicas y hasta humanas. Esta vía conforma desde su origen un uso poco eficiente del recurso agua dulce. Casi 50% de nuestra tierra de labor se ubica en “cuenca alta”.

Las 31 millones de hectáreas de tierra de labor del México actual, equivalen a 0.29 ha *per cápita*, y serán 0.26 hacia el año 2020, suponiendo lo necesario. En contraste, EU y Canadá tienen 0.75 ha *per cápita*, Europa 0.33 y Asia 0.23 ha. A mediados de siglo, tendremos la misma presión demográfica sobre la tierra de labor que tiene Asia en la actualidad. Nuestro índice de cultivo de la tierra de labor es 0.70—equivale a cultivar 70% de 31 millones de hectáreas sólo una vez al año. Este índice revela una baja intensidad de uso, si se compara con los valores de 0.83 del cercano Oriente y norte de África, 1.05 de Asia oriental, y 1.10 de Asia meridional. También son bajos en México los índices extractivos de proteína animal del hato ganadero y de madera en los macizos arbolados.

#### **2. La tipología del campo mexicano**

Aunque la tendencia histórica de la población relativa rural/urbana es hacia el decrecimiento, se estima que habrá más de 20 millones de habitantes rurales durante gran parte de la primera mitad de este siglo. Casi 60% de los 3.8 millones de predios del país maneja menos de cinco hectáreas de tierra de labor. En sólo 22% de los predios de México se usa potencia motriz, en 30%

se usa potencia animal, 16% combina ambas fuentes de potencia, y 32% usa sólo potencia humana. En su mayoría, las pequeñas unidades de producción tienen comprometidos sus recursos a los cultivos básicos maíz y frijol, y a las arvenses, manejan hatos de traspasío o de pastoreo trashumante, y frecuentemente recurren al bosque para satisfacer sus necesidades de leña combustible y para la construcción de sus viviendas. Las pérdidas de rendimiento asociadas a las plagas insectiles, vertebrados, malezas, epifitias, y a plagas e infecciones del almacén, son altas. La productividad de su mano de obra es baja, como lo es su inventario de equipo agropecuario y acondicionamiento de construcciones. Sus canales de comercialización de insumos y productos no están integrados al mercado nacional, y en el mejor de los casos, ceden a los intermediarios una parte desmedida del valor de sus productos. Sus formas de tenencia de la tierra son, con mayor frecuencia, de tipo ejidal y comunal; aprovechan tierras de riego y de temporal, pero predominan en las sierras (donde llueve más), aunque también en las regiones áridas y semiáridas. Los intentos nacionales por integrar unidades grandes-eficientes de producción, por las vías de la organización social (en los años setenta y antes) o por la modificación del Artículo 27 constitucional (a partir de 1992), no han logrado el efecto que se buscaba. En el otro extremo del espectro, se ubica el subsector de corte empresarial, competitivo y que maneja eficientemente su mayor dotación de recursos de tierra, agua y servicios, y se ubica típicamente en cuenca baja. Este sector está orientado a producir para el mercado urbano y la exportación. Usa tecnología de punta, sea de origen público o privado. Está organizado en agrupaciones gremiales por sistema-producto y cadenas productivas de tipo agrícola, pecuaria o forestal; ejerce poder político en defensa de sus intereses. Ambas categorías tipológicas son ecológica y socialmente interdependientes: cuenca alta-cuenca baja.



En poco han cambiado la tipología y las frecuencias relativas de tres categorías (tradicional, subsistencia y empresarial) descritas por Rodríguez Cisneros, del Banco de México, en los años setenta. Las demandas de conocimiento de estas categorías tipológicas son radicalmente diferentes. Los pequeños productores requieren apoyo del conocimiento para realizar su actualización tecnológica, e integración al mercado, en tanto que los productores de corte empresarial demandan conocimiento para el perfeccionamiento tecnológico dentro de los conceptos de sistema-producto y cadena productiva. En ambos casos se requiere el conocimiento para la corrección de los efectos perniciosos contra la ecología: contaminación de acuíferos, eutrofización de cuerpos de agua, emisión de gases termoactivos, pérdida de calidad del suelo, riesgos profesionales (falta de profilaxis), así como conocimiento para la inocuidad de los alimentos.

### 3. El cambio de uso del suelo

La superficie arbolada del país es de 57 millones de hectáreas de bosques y selvas. La tala clandestina organizada seguida por el pastoreo, los incendios y el cambio a agroecosistema (tierras de labor o de agostadero), continúa abatiendo la superficie de macizos arbolados del país a tasas del orden de 600,000 hectáreas anuales. Es bien sabido que este proceso es endógeno al sector forestal, y que no es motivado activamente por la demanda de ampliar la frontera agrícola o la pecuaria —perverso sería el negocio ecológico de subutilizar el agroecosistema, como en verdad ocurre, y a la vez abrir más tierras al cultivo o al agostadero. Las alternativas que ofrece la agroforestería podrían atemperar las demandas sobre el bosque, de leña-combustible y madera para construcción, de los grupos que aprovechan la interfase tierra de labor y/o de agostadero con el macizo arbolado.

### 4. La megadiversidad de los recursos fitogenéticos

México, como parte de Mesoamérica, es centro de origen y diversidad de más de 90 especies vegetales cultivadas de valor económico. Como país civilizado, México tiene la responsabilidad de proteger esa diversidad y también tiene la oportunidad de aprovecharla para beneficio propio. Estimamos que en cerca de un millón de pequeños predios manejados por 62 grupos étnicos —que tienen las parcelas más pequeñas y que usan sólo potencial humano— se maneja y se crea, desde hace unas 330 generaciones de productores, la diversidad de recursos genéticos de maíz más importante del mundo, reflejada en 59 razas nativas de maíz. Como es del dominio público, el ADN transgénico ha iniciado su inmigración hacia algunas de las razas nativas de maíz, precisamente en el corazón de la agricultura autóctona. Como bien sabe la comunidad científica, una vez alcanzada la etapa de homocigosis del ADN transgénico, el proceso de inmigración se torna irreversible —porque en la etapa actual de tecnología de ADN recombinante, el carácter transgénico es monoalélico. Ignoramos el costo de permitir la aceleración de la inmigración transgénica hacia el germoplasma nativo de maíz y sus parientes silvestres. En mi opinión, este conocimiento puede y debe ser desarrollado por el Estado mexicano, mediante la investigación estratégica por equipos multidisciplinarios que incluyan, por lo menos, a biotecnólogos, mejoradores de maíz y expertos en recursos genéticos. Esta investigación habría de ser conducida bajo condiciones de estricta bioseguridad. El caso maíz es aplicable al resto de las especies cultivadas originarias de Mesoamérica. En cambio, hay otro gran número de especies cultivadas en México para las que Mesoamérica no es centro de origen o diversidad. Entre estas especies se cuentan cereales, leguminosas comestibles y forrajeras, oleaginosas, industriales, hortalizas, frutas, etc. La ingeniería genética en particular, y la biotecnología en general, no tendrían



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*México tiene sólo 8% del recurso agua dulce de América del Norte; sus socios del Tratado Trilateral de Libre Comercio reúnen: Canadá 49% y EU 43%.*

que limitarse en este segundo campo, por consideraciones de protección de nuestros recursos fitogenéticos.

### 5. La seguridad alimentaria

Los discursos de FAO y de Borlaug contrastan drásticamente con el discurso de las ventajas comparativas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Aquellos nos advierten que la Revolución Verde apenas pospuso las hambrunas unos 25 años, y nos anuncian que a menos que toda la tierra de labor del mundo —casi 1,500 millones de hectáreas, de un total mundial de 13,128 millones de hectáreas de tierra firme— sea manejada racional y eficientemente en la producción de alimentos y con rendimientos crecientes, la disponibilidad de alimentos *per cápita* disminuirá y aumentará el riesgo de hambrunas. Los segundos preconizan las ventajas comparativas, dejando a los países industrializados —que las tienen y que las siguen creando, mediante su inversión en ciencia— la responsabilidad de alimentar (con tres cereales estratégicos: maíz, trigo y arroz) a los que no. Sin embargo, sabemos que hacia el año 2025, la población mundial alcanzará casi 8,500 millones de habitantes y que 83% se ubicará en los países en desarrollo, es decir, en aquellos que casi carecen de ventajas comparativas, y que no pueden crearlas. Me parece indispensable prepararnos para enfrentar estas nuevas condiciones del mercado global. Sabemos que el campo mexicano reúne los recursos naturales, humanos y científicos para mantener una balanza de intercambio comercial estable en los alimentos de origen vegetal y animal, y en las fibras que demandará el desarrollo del país en los próximos quince años.

### 6. La globalización

Claramente, la globalización llegó para quedarse. También llegaron las asimetrías entre los países industriales y los países en desarrollo, tales como la

capacidad de aquellos para subsidiar la producción y exportación de productos agropecuarios, que deforman al mercado global. La globalización nos impone un mayor sentido de urgencia para crear ventajas comparativas, mediante el conocimiento y desarrollo de nuestros recursos humanos y materiales. Sin embargo, este sentido de urgencia no debería de orillarnos a estrategias extractivas para nuestros recursos naturales y a la vez excluyentes para una parte de nuestros recursos humanos. El reto del conocimiento es construir ventajas comparativas a partir de todos nuestros recursos, y también, acrecentar nuestras posibilidades para el futuro.

La globalización también lo es para los enemigos naturales de los cultivos, del bosque y del hato ganadero. La alerta epidemiológica para proteger nuestro territorio demanda el desarrollo de nuevos conocimientos y cooperación internacional, ahora más que antes, como lo muestran las irrupciones recientes de fiebre aftosa y de las vacas locas (encefalopatía espongiforme bovina) en algunas partes del mundo industrializado y de la gripe aviar en el lejano Oriente.

### 7. La federalización política

El tamaño del país, su diversidad cultural e historia inducen a México hacia la federalización, alejándose de la centralización. La administración de algunos servicios como la educación básica y de algunos recursos como el agua para el riego, y otros, adopta progresivamente un sistema de tres pisos: federal, estatal y municipal, que se complementan. Se persigue acercar las decisiones pertinentes a quienes habrán de experimentar sus efectos directos. Este proceso de federalización está en expansión en México porque cuenta con consenso social, y se extenderá probablemente a más servicios públicos y a más recursos nacionales en el futuro cercano.

## Políticas para la investigación y la transferencia

### Componente de investigación

**1. Federalización de la investigación agrícola, pecuaria y forestal.** Hay dos o tres veces más recursos científicos para la atención de los problemas agrícola, pecuario y forestal (APF) del país, fuera del INIFAP, que dentro (301 doctorados, 643 maestros en ciencia y 250 licenciaturas en el INIFAP). Esos recursos humanos se ubican principalmente en el sistema universitario estatal y también en centros de investigación de los sectores público (tipo SEP-CONACYT) y privado. Mientras el INIFAP aborda en solitario y de manera insuficiente para todo el país tanto los problemas que reclaman investigación estratégica (*up stream research*) como los que se resuelven a plazos mediano y corto con “investigación cuesta abajo” (*down stream research*), el sistema universitario no comparte esa responsabilidad social del INIFAP, ni ha sido atraído a considerarlo —y esto ha sido a costa de la calidad de la enseñanza misma: teoría-práctica—, el gobierno estatal podría asumir la responsabilidad de compartir el financiamiento y definir las prioridades de la investigación en su entidad; el sistema de Fundaciones Produce, que es consistente con este trabajo de desarrollo tecnológico de corto plazo y local, podría ser una de las herramientas del gobierno estatal. Propongo considerar una reestructuración de dos pisos en la que el INIFAP, en coordinación con algunas universidades de corte nacional o regional, y los centros de investigación tipo sistema SEP-CONACYT, abordara la investigación estratégica, y que el sistema universitario estatal abordara el desarrollo de tecnología de corte local. Para tal, el INIFAP habría de diferenciarse en dos pisos; uno integrado por los CENID y una red de campos experimentales estratégicos, y el otro integrado por una red de campos experimentales ubicados en los estados, que podrían comenzar a buscar coordinación con la universidad estatal y la Fundación Produce específicas. La

perspectiva de este arreglo sería que en el futuro la problemática de la tecnología de producción local sería materia estatal, en tanto que la federación aportaría soluciones de corte regional y nacional. Este es un sistema adoptado por EU hace varias décadas, inspirados en la organización alemana para la ciencia agropecuaria en su campo.

**2. Reformas estructurales.** Hay reformas estructurales del INIFAP que juzgo necesarias y que por economía de espacio describiré superficialmente: a) restablecer y reforzar la función original de los Centros de Investigación Disciplinaria (CENID) del INIFAP; b) fortalecer el sistema de redes de investigación; c) redefinir el sistema jerárquico-administrativo (director general, director regional, jefe de campo); d) reducir el gradiente salarial mando medio y superior vs. investigador en activo; e) retomar el proceso de renovación del personal científico.

a) CENID: su función es abordar los problemas complejos, de cobertura nacional o regional, que sólo son solucionables en el largo plazo y reclaman personal científico altamente capacitado. La sociedad requiere soluciones ecológicamente limpias y poderosas (sustitutas de la solución con agroquímicos o fármacos) a esos problemas, y sólo el conocimiento profundo aporta soluciones. La enfermedad de las vacas locas, la fiebre aftosa, la biología de la garrapata y su combate biológico —tal y como la institución ARS de EU, homóloga del INIFAP, resolvió el problema del barrenador del ganado y que aportó a México por así convenir a su interés nacional de alerta epidemiológica—, el gusano cogollero, la gallina ciega, etc. La alerta agroecológica, mencionada en el punto 5, habría de ser precisamente, la misión de un nuevo CENID.

b) El sistema de Redes: es la jerarquía científica del INIFAP que atiende directamente las demandas de la sociedad, y que tiene como ámbito de acción

a la parcela del productor, el campo experimental, el laboratorio, y el CENID; su misión es de corto y mediano plazos, y ha de integrar las demandas de los productores con los conocimientos científicos y tecnológicos mundiales y nacionales y las reglas de un tratamiento eficiente para la solución de cada problema; requiere compartir con la jerarquía administrativa una parte de la capacidad de asignación de los recursos fiscales; el sistema de redes habrá de compactarse a unas 20-25 en el INIFAP.

c) La jerarquía de administración de la ciencia: su mandato es atender la relación con el entorno del INIFAP; ha de recibir las demandas de conocimiento y encausarlas hacia el interior, y también recibir el conocimiento del interior y transferirlo hacia el entorno; habrá de atemperar las demandas del exterior que presionan hacia las soluciones de corto plazo a costa de las soluciones de mediano y largo plazos.

d) La relación entre el salario global promedio del personal en mandos medios y superiores: no debería superar al doble del salario total para el estrato de investigadores en activo.

e) Solución de renovación y de transferencia de valores y experiencia del personal investigador en activo.

El INIFAP habría de reconstituir y ampliar sus capacidades para estudiar la dosificación, selección de pesticida, toxicología, biología insectil, como se hacía de los años sesenta a noventa; tal esfuerzo estaba destinado a proteger a la sociedad del conflicto de interés industria-ecología. Habría ahora que añadir la contaminación de acuíferos, la eutrofización de cuerpos de agua dulce, la inocuidad de los alimentos, la relación con estilos alternos de hacer agricultura, etc., como objetos de estudio. Es lugar común el conflicto de interés arriba citado —la región del golfo de México, donde descarga el Mississipi,



FOTO Universidad Autónoma Chapingo

*La globalización nos impone un mayor sentido de urgencia para crear ventajas comparativas, mediante el conocimiento y desarrollo de nuestros recursos humanos y materiales.*

experimenta un proceso de eutrofización (hipoxia) como resultado de la ecológicamente dañina calidad de las aguas drenadas del medio oeste de EU: región clave por su producción de maíz para el mundo. ¿Es potable el agua de escurrimientos de una parcela del Valle del Yaqui? ¿O de una parcela de maíz tradicional en la cuenca alta de Valle de Bravo, siendo que esa agua tiene por destino su uso en el Distrito Federal como agua potable? ¿Cuál es el efecto de agroquímicos alternos (dosis, oportunidad y método de aplicación) y de los fertilizantes, sobre la calidad de esa agua de escurrimientos? ¿Cuál es el destino de la molécula activa de un agroquímico desde su aplicación al cultivo, que interacciona con la radiación solar y con el suelo, hasta el acuífero subterráneo o el cuerpo de agua dulce donde se desarrollan actividades de pesca? ¿Cómo resolver la aparente contradicción entre el productor individual quien ha de competir y sobrevivir en el mercado y la ecología? ¿Puede el conocimiento científico agropecuario mostrar el camino del mínimo costo ecológico?

**3. Redefinición de las prioridades de investigación.** La asignación de los recursos para la investigación del INIFAP y para su transferencia habrían de reflejar los balances "cuenca alta-cuenca baja" y "pequeña unidad de producción-unidad empresarial", de la realidad ecológica y social del campo. Los esfuerzos de investigación agrícola, pecuaria y forestal (APF) del INIFAP, así como los esfuerzos para transferir el conocimiento, habrían de organizarse por cuenca y/o subcuenca de manera integral. El Centro de Investigaciones del Noroeste (CIANO) del INIFAP, por ejemplo, habría de complementarse con una contraparte que atendiera la cuenca alta en su región de responsabilidad (el Noroeste). La investigación para la "cuenca alta", habría de abordar explícitamente el problema ecológico del agua-de-lluvia-infiltración-en-el-agroecosistema, así como el manejo racional del ecosistema natural de cuenca alta. Haber ignorado, aun en

materia de conocimiento, esta parte de la realidad durante muchos años, se traduce en la recurrencia de problemas de disponibilidad de agua en las presas del Noroeste. El Campo Experimental Cotaxtla del INIFAP no debería seguir ignorando lo que ocurre en la Sierra de Zongolica. Las cuencas del Papaloapan, del Lerma, del Balsas, Tuxpan, etc., reflejan problemas del mismo origen: agua-de-lluvia-infiltración-en-el-agroecosistema.

Es necesario desarrollar, introducir y adaptar tecnologías multi-objetivo (sostenibilidad-ingreso-ocupación) apropiables por los pequeños productores del agroecosistema de cuenca alta. Disponemos ya de tecnologías para la tierra de labor, que son eficientes para controlar el problema del agua de lluvia-infiltración en cuenca alta, pero que no resuelven la crisis del ingreso. Estas tecnologías son: la labranza de conservación, el cultivo en callejones, la terraza de muro vivo, la agroforestería, así como prácticas ingenieriles como el zanjeado al contorno, los bordos en contorno, el terraceo, etc. Más de 50 años de experiencia con las prácticas meramente ingenieriles en México, y más de 20 años de experiencia con las prácticas vegetativas (incluyendo la labranza de conservación), nos muestran que tales tecnologías no son apropiables por los pequeños productores que predominan en cuenca alta. En cambio, la experiencia de colaboración de casi diez años del INIFAP y el Colegio de Postgraduados en el desarrollo y aplicación de la familia de tecnologías "milpa intercalada en árboles frutales" (MIAF), en las cuencas altas de Oaxaca, Puebla y México, sugiere que esta alternativa puede ser una de aquellas tecnologías multi-objetivo apropiables por los pequeños productores. Se requiere también tecnologías homólogas para el agostadero de cuenca alta.

Los vínculos del INIFAP con los institutos homólogos de la SEMARNAT-CNA (IMTA, Instituto de Ecología, entre otros), con el sistema SEP-CONACYT, con la SSA, con el sistema universitario nacional, son obvios y nece-



FOTO Marco A. Cruz

*Es necesario desarrollar, introducir y adaptar tecnologías multi-objetivo (sostenibilidad-ingreso-ocupación) apropiables por los pequeños productores.*



sarios. Para favorecer con conocimiento las cadenas productivas APF, el INIFAP habría de continuar el esfuerzo actual de vinculación con las agrupaciones de productores y el sector industrial exportador. Lo mismo habría de perseguirse con la contraparte del sector social.

### Componente de transferencia de tecnología

#### 1. Relación investigador-extensionista.

Se necesita un programa general en el INIFAP para reforzar el vínculo investigador-asesor profesional en todo el país. Uno de los componentes de este programa asignaría una oficina en cada campo experimental equipada con personal e infraestructura, para estimular y dar seguimiento a la relación investigador-asesor profesional. El equipamiento habría de incluir sala de lectura y acceso a fuentes de información, bancos de datos, personal facilitador de entrevistas, agendas, etc. El programa también habría de incluir un número significativo de becas para capacitación del asesor profesional (AP) en servicio. El AP habría de ser considerado por el INIFAP como parte de su personal profesional y estimularlo a participar en sus proyectos de desarrollo de conocimiento. Unas 1,000 becas anuales durante cinco años, asignadas a AP en los campos experimentales del INIFAP, contribuirían significativamente al esfuerzo de reconstrucción de un sistema nacional de transferencia de tecnología, particularmente aquel encaminado a la cuenca alta. Esta actividad podría coordinarse con el sistema universitario para formación de postgrado.

#### 2. Corrección de fallas del mercado de semillas.

El sector agrícola del INIFAP tiene comprometida una parte sustantiva de sus recursos a la tarea del mejoramiento genético de varios cultivos. La drástica reducción de la actividad de PRONASE ha afectado la transferencia de los materiales generados por el INIFAP, con excepción del trigo, la cebada y el frijol, para los que los Patronatos de Pro-

ductores del Noroeste o los industriales de la cerveza sostienen convenios históricos de corte regional con el INIFAP. Sin embargo, esa misma tecnología genética no se transfiere a otras cuencas bajas del país, y aún menos, a las cuencas altas. En el caso del maíz, que era el cultivo prioritario de la PRONASE, el material genético del INIFAP tenía presencia tanto en cuenca baja como alta en el país. En la actualidad, las empresas privadas transnacionales cubren solamente el mercado más rentable de las semillas certificadas: como maíz y sorgo (plantas alógamas), dejando sin cobertura al mercado menos rentable de las plantas autógamias, y de las regiones de cuenca alta para alógamas y autógamias —es de citarse el caso desatendido de la semilla de arroz, para el que los productores han de surtir de los molinos procesadores de grano, sin normas de protección contra el contaminante "arroz rojo" y contra enfermedades letales como *Piricularia*. Por su parte, el INIFAP, que carece de recursos y del mandato para restablecer el surtimiento de plantas mejoradas autógamias y alógamas en todo el país, no ha logrado enmendar de manera significativa el espacio que abandonó el binomio INIFAP-PRONASE. El INIFAP ha comenzado esta reconstrucción con la participación de pequeñas empresas nacionales de ambos sectores privado y social, esfuerzo que debe fortalecerse y estructurarse. Precisamente, un programa de becas para AP, atrás citado, podría incluir su actualización para producir semilla certificada de autógamias y alógamas. Este personal capacitado podría auxiliar al INIFAP en un nuevo esfuerzo concertado para incubar pequeñas empresas privadas y sociales en números suficientes, para recuperar y avanzar en la satisfacción de la demanda nacional de semillas certificadas. El INIFAP cuenta con el recurso tierra de labor para surtir las semillas de categorías original y registrada que reclamara esa empresa, pero requiere inyección de capital para equipos de campo y procesamiento, y para almacenamiento de semillas.



FOTO Marco A. Cruz

*En la actualidad, las empresas privadas transnacionales cubren solamente el mercado más rentable de las semillas certificadas, como maíz y sorgo.*



## EL CAMPO MEXICANO EN LA ENCRUCIJADA

Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya A.C.

FOTO Artemio Colín Salgado

A fines de 2002 y durante 2003 confluyeron diversas circunstancias ominosas provocando que los actores sociales rurales de casi todos los sectores y filiaciones político-gremiales alzaran la voz y pusieran a debate el futuro del campo mexicano. La supresión de aranceles en la mayoría de los productos agropecuarios, fijada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para el primero de enero del 2003, y la inminencia de 2008 en que deberán suprimirse todos; la promulgación en 2002 por el presidente George Bush de la Ley de Seguridad e Inversión Rural, conocida como Farm Bill, que significó un incremento de 80% del presupuesto agrícola de Estados Unidos, contrastante con la decreciente asignación de recursos públicos al campo en las propuestas de Presupuesto de Egresos de la administración del presidente Vicente Fox, por último, lo que en el campo se percibía como la ausencia por parte de SAGARPA de una política consistente para el fomento agropecuario y el desarrollo rural, desencadenaron durante la primera mitad de 2003 una extensa, prolongada, plural y unitaria movilización en la que participaron prácticamente todas las

organizaciones campesinas nacionales y muchas regionales. Protagonismo de los actores agropecuarios que centró el debate en la necesidad de replantear de manera integral las perspectivas del campo mexicano. Porque el campo y los campesinos —se argumentaba— han sido los grandes perdedores en el modelo de desarrollo adoptado desde fines de los ochenta: un paradigma extrovertido que significó, entre otras cosas, la renuncia a las soberanías alimentaria y laboral.

De esos meses de efervescencia rural destaca el carácter estratégico, propositivo, sensato y técnicamente sustentado de las posturas sostenidas por las organizaciones de productores durante el debate y la negociación que culminaron con la firma del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC): un planteamiento con limitaciones —como todo pacto que surge de una difícil concertación— pero notable por su integralidad y amplitud de miras.

El espíritu del 2003 comenzó a diluirse en la segunda mitad de ese mismo año, cuando los convergentes se distanciaron, perdiéndose por completo al año

siguiente, cuando cada corriente eligió tomar su propio rumbo. El saldo fue que se impusieron de nuevo las perspectivas y demandas particulares de los diversos sectores, regiones y organizaciones, al tiempo que la efímera negociación multilateral de los agrupamientos campesinos con el Estado dejaba paso al trato bilateral.

Así, durante 2004 y 2005, la perspectiva integral y de largo plazo que habían mostrado los actores rurales durante el año anterior se redujo a reiterados reclamos porque presuntamente el gobierno federal incumplía lo comprometido en el ANC, mientras que los debates sobre el campo se centraban de nuevo en cuestiones de carácter sectorial.

En esta tesitura, durante 2005 la integración de los Sistemas-Producto prevista en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), devino el principal ámbito de confrontación entre los planteamientos de los agricultores y las iniciativas de la administración pública federal. Sin embargo, aunque centrado en la problemática de los sectores, el debate rural siguió destacando por la solvencia argumentativa de los productores agro-

pecuarios, silvícolas y pesqueros organizados.

Finalmente, en el arranque de 2006 — año de encrucijada en que se renovarían el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión— comienza a vitalizarse de nuevo el debate estratégico e integral sobre el futuro del campo.

## II

En 2005, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) encargó al Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural "Maya" (Instituto Maya) el seguimiento de las principales organizaciones del campo mexicano, a través de un Observatorio de los Actores Sociales Rurales (OASR). Sustentado en la cotidiana interlocución con un significativo número de organizaciones de productores, el OASR da cuenta del accionar rural en informes mensuales y balances semestrales que pueden consultarse en la página web del CEDRSSA.

El seguimiento permitió constatar que, no obstante que la mayor parte de los productores agropecuarios no participa activamente en organizaciones gremiales, los agrupamientos de segundo y tercer nivel son numerosos, de larga trayectoria y, en un porcentaje significativo, certeros en el análisis y consistentes en la propuesta. Sin embargo, se puso también de manifiesto que después de 2003 los planteamientos de los actores rurales se retrotrajeron en gran medida

a las cuestiones sectoriales o regionales y la negociación con las instancias públicas devino bilateral y en ocasiones pragmática e inmediateista.

Con base en estas evidencias, el CEDRSSA pretende coadyuvar con las organizaciones de productores mediante el acompañamiento y la logística. A la vez, el Centro cumple la encomienda que le han hecho los diputados de aportar a la labor legislativa información pertinente y análisis sustentado, que en este caso provienen de expertos independientes pero también de los propios actores sociales.

Surgió así la convocatoria al foro: *Balance y expectativas del campo mexicano*, conformado por tres bloques temático-sectoriales: *maíz: soberanía y seguridad alimentarias; café: la agroexportación, y comunidades forestales: manejo y conservación de recursos naturales*, a realizarse durante mayo y junio de 2006 en las instalaciones de San Lázaro. Fue este un encuentro plural de académicos, expertos, productores del campo, servidores públicos y legisladores donde la libre discusión de las ideas se combinó con la presentación de tres planteamientos temático-sectoriales, previamente consensuados por algunas de las más representativas organizaciones rurales. Documentos de diagnóstico y propuesta socialmente avalados, que no suplen sino que enriquecen el debate calificado de los demás expertos. En los siguientes apartados se publican dichas propuestas de consenso.



FOTO Enrique Pérez

Aunque centrado en la problemática de los sectores, **el debate rural siguió destacando** por la solvencia argumentativa de los productores agropecuarios, silvícolas y pesqueros organizados.



## Maíz. soberanía y seguridad alimentarias

**CONFEDERACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES AGRÍCOLAS DE MAÍZ DE MÉXICO  
ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS COMERCIALIZADORAS DE PRODUCTORES DEL CAMPO**

### Presentación

El orden económico mundial impone a la producción agroalimentaria de los países en desarrollo y a sus comunidades rurales costos crecientes y una muy desigual competencia comercial.

En México, al entorno adverso de restricciones y presiones originadas en el sistema de precios internacionales se suma la aplicación de un cuarto de siglo de políticas neoliberales. Impuestas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio, estas políticas obedecen a los intereses de las transnacionales que controlan el mercado mundial de los alimentos, de los insumos para la producción, así como del material genético y sus patentes.

Al analizar la labor de los productores del maíz debe tomarse en cuenta variables económicas como productividad, rentabilidad y competitividad, pero también su importancia como formadora de la sociedad mexicana. Porque el maíz es el cultivo que por décadas ha garantizado nuestra seguridad y soberanía alimentaria, además de enriquecer nuestra historia, cultura y tradiciones. En síntesis, el maíz es el producto estratégico de mayor relevancia para el pueblo de México.

Recordamos el llamado del Dr. Lorenzo Martínez Medina a mirar nuestra historia y reconocer que México no existirá sin agricultura, y en especial sin maíz y sin campesinos. Afirma don Lorenzo que no existe en el mundo un país desarrollado que no haya dedicado tiempo y recursos al fortalecimiento de sus agricultores: pequeños, grandes y medianos, y remata con un pensamiento que nos parece crucial: "el desarrollo de los pueblos no se alcanza a pesar de la historia, se construye sobre ésta".

El maíz es el único producto agrícola que se cultiva en todos los estados de la República. Por esta razón, la enorme variedad de nichos ecológicos que estructura la compleja fisiografía del país y ha dado lugar a formas locales de producción que van de la mano con la multiplicidad de maíces generada por la también amplia diversidad cultural de los mexicanos. Esta riqueza de germoplasma y de conocimientos asociados no únicamente debe ser protegida, también debe ser desarrollada y aprovechada para fortalecer nuestra seguridad y la soberanía alimentaria.

El presente documento pretende impulsar el acercamiento de las organizaciones de pequeños, medianos y grandes productores rurales, buscando coincidencias en la visión que tene-



mos de la producción, la comercialización, la industrialización y el manejo de los recursos naturales en el sector de granos básicos. Desde luego que la intención no se queda en compartir el diagnóstico, el propósito es avanzar en el consenso de propuestas para la construcción en México de una política agrícola de Estado.

Por ahora abordamos el caso del maíz y somos dos organizaciones de productores: la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, A.C. (ANEC) y la Confederación Nacional de Productores Agrícolas de Maíz de México, A.C. (CNPAMM). Pero estamos seguros de que muy pronto seremos más y podremos consensuar propuestas para el conjunto de los granos básicos.

Ciertamente no partimos de cero en esta tarea. Contamos con experiencia en la lucha por la defensa de los derechos e intereses de los productores rurales y en la formulación e instrumentación de proyectos productivos, económicos y sociales, y hemos aprendido a gestionar las políticas públicas buscando adecuarlas a las distintas realidades regionales. Pero lo más importante es que hemos acumulado experiencia en la interacción con organizaciones campesinas hermanas, en la línea de buscar coincidencias que nos permitan desarrollar acciones conjuntas.

En ese contexto se pudo construir el Acuerdo Nacional para el Campo e impulsar la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. En el marco de esta Ley se han creado el Consejo Nacional de Productores de Maíz, el Comité Nacional del Sistema Producto Maíz y el Consejo Promotor y Regulador de la Cadena Maíz Tortilla, A.C. Pasos importantes que se irán consolidando en la medida en que las organizadores se apropien plenamente de dichos espacios, pero que, además, requieren del complemento de una política que fortalezca la competitividad del sistema producto frente

a un entorno global amenazante, al mismo tiempo que evite la crisis de los sistemas locales de producción y de las economías rurales regionales.

Por todo lo anteriormente expuesto, CNPAMM y ANEC decidimos elaborar el presente planteamiento y presentarlo conjuntamente en el foro denominado: *El campo mexicano: balance y expectativas*.

## Diagnóstico

### El pasado reciente

En México la intervención del Estado en el campo y la orientación de los apoyos al sector agropecuario se han modificado en las últimas décadas. Hasta 1982-1983, cuando se presenta la crisis de la deuda externa, la política comercial consistía en aplicar una estrategia de intervención del mercado basada en la compra y distribución a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), con un precio de garantía al productor y un subsidio al consumidor. En este periodo se tiene básicamente un subsidio al precio (precio de garantía).

De 1986 los subsidios al maíz en México eran de dos tipos: apoyos al precio de mercado y a pagos dirigidos a implementos para la producción.

El instrumento básico de subsidio en esta etapa fue CONASUPO, que apoyaba tanto al productor como al consumidor. Los respaldos se operaban mediante subsidio:

- Al precio
- Por almacenamiento
- Al transporte
- Al consumo de tortilla (tortibonos)
- A través de MICONSA

Sin embargo, en junio de 1989 el gobierno mexicano anunció que se eliminarían los precios agrícolas de garantía, manteniéndose sólo los de maíz y

frijol. Medida que, al favorecer comparativamente a los productores maiceros, propició una producción de este grano muy superior a la que se hubiese logrado sin precio de garantía.

En 1999 desaparece CONASUPO, en lo que es una de las reformas más importantes en el ámbito de la comercialización, pues su cierre puso fin a los precios de garantía para los productores de maíz y terminó con las compras gubernamentales, tanto en el país como en el mercado externo.

A finales de 1993 se creó el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), subsidio directo del gobierno federal otorgado por la SAGARPA y operado por ASERCA para apoyar el ingreso de los productores rurales. Al inicio, los beneficiarios de PROCAMPO fueron productores que integraban el sistema de precios de garantía (maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, cebada, soya, algodón y cártamo), después se amplió a otros cultivos. Para el año 2003, 70.7% de sus beneficiarios son productores de maíz y de éstos 85.5% tiene predios menores a cinco hectáreas. Cabe mencionar que la mayoría de los productores que reciben estos apoyos son mayores de 50 años.

El Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, que sustituyó a los precios de garantía, inicia en 1995 respaldando a seis granos, a los que al año siguiente se agregaron el frijol y el maíz. Los apoyos de este programa se dirigen a los estados de producción excedentaria y su principal objetivo es mejorar los ingresos de los productores, propiciar su permanencia en la actividad, promover —de ser pertinente— la reconversión de cultivos, fomentar la agricultura por contrato y favorecer el desarrollo de cadenas agroalimentarias. En 2004 los estados que obtuvieron más apoyos a la comercialización del maíz fueron Sinaloa, Sonora, Jalisco y Chihuahua, que en conjunto recibieron 66% del total de los recursos.

**El maíz es el cultivo más significativo en la estructura económica: en 2004 participó con 11.3% del PIB agropecuario.**

En 1996 inició sus operaciones el programa de Alianza para el Campo —hoy Alianza Contigo—, orientado a fomentar la producción y mediante la capitalización, la transferencia de tecnología, la dotación de insumos, la asistencia técnica y la sanidad agropecuaria. Esto con el fin de mejorar el ingreso de los productores y generar empleos.

Según la base de datos de la OCDE de 2004, el nivel de los subsidios agrícolas en México en el periodo comprendido de 1980-1993 fue de 67,510.8 millones de pesos de 2004, en promedio anual, mientras que en el periodo comprendido de 1994-2004 fue de 63,241 millones, inferior en 6.3%. Lo que significa que, en términos reales, los subsidios han disminuido significativamente en los últimos veinticinco años.

En el caso del maíz el cambio en la orientación de los subsidios es notable, ya que en el primer periodo se centraban en apoyos a precios de mercado y a pagos dirigidos a implementos para la producción, mientras que en el segundo periodo hay una disminución del nivel de apoyo en términos reales y además se distribuyen entre los pagos dirigidos a programas de derechos históricos (PROCAMPO en su mayoría), apoyos a precios de mercado (ingreso objetivo, coberturas), pagos dirigidos a implementos para la producción (Alianza) y apoyos a la comercialización (flete o cabotaje, agricultura por contrato y otros).

Es importante destacar que PROCAMPO absorbió 30.73% (14,885.1 millones de pesos) del presupuesto de la SAGARPA en 2005, mientras que Alianza concentró 16.87% (8,174.2 millones de pesos) y Apoyos Directos a la Comercialización 13.47% (6,523.4 millones de pesos).

### El presente

Si es verdad que la relevancia que tiene un cultivo para un país se mide por su peso en la estructura económica, su par-

ticipación en las cadenas productivas y su importancia en las regulaciones estatales, el maíz es sin duda el cultivo más destacado para México.

El maíz es, por mucho, el cultivo más significativo en la estructura económica: en 2004 participó con 11.3% del PIB agropecuario, genera un valor de la producción de 35,439 millones de pesos, la población ocupada por esta actividad es de tres millones cien mil productores, y de él depende una población aproximada de doce millones y medio de personas, que equivale a 55.2% de la población rural y 12.7 de la población total.

El cultivo del maíz tiene presencia en todo el territorio nacional y abarca 8 millones 436 mil hectáreas de labor. De la superficie ocupada por los diez principales cultivos, el maíz comprende el 57.4% y bajo régimen de temporal el 71.5 por ciento.

A pesar de los pronósticos de los neoliberales en el sentido de que por su poca competitividad y productividad en México el maíz sería progresivamente sustituido por otras siembras, este cultivo se ha consolidado como el más importante en el campo de México. La superficie sembrada se ha mantenido, el volumen de la producción ha aumentado y el incremento en rendimientos en unidades de producción con excedentes comercializables también se ha incrementado. E incluso el maíz ha sustituido a otros cultivos, como la papa y las oleaginosas de Sinaloa, que no soportaron la apertura total a partir de 2003.

El maíz participa como insumo en diversas cadenas productivas agroalimentarias: en las industrias de la masa y la tortilla; en la pecuaria; en la de alimentos balanceados, frituras y botanas, y en la de derivados alimenticios y químicos. En ellas es materia prima para elaborar: tortilla, alimentos balanceados, almidones, glucosa, fructosa, chocolates y confitería, productos farmacéuticos, papel, cartón,

*México es excedentario en maíz blanco para consumo humano y deficitario en maíz amarillo.*

plásticos biodegradables y etanol, entre otros. Así, el maíz supera por mucho a la caña de azúcar, el sorgo, la cebada y el trigo en diversidad y derivados.

México es excedentario en maíz blanco para consumo humano y deficitario en maíz amarillo. En 2003 se produjeron 19.9 millones de toneladas (MDT) de maíz blanco y la demanda nacional era de 15.7 MDT; en contraste, el mercado de maíz amarillo demandó 8 millones 300 mil toneladas y sólo se produjeron 800 mil.

En cuestión de importaciones, ha sido gracias a la acción de nuestras organizaciones y a través del Sistema Producto Maíz, que hemos regulado las escandalosas compras de maíz blanco que la industria harinera venía realizando con fines especulativos. Importaciones que por lo general se realizaban antes de las cosechas nacionales, como se muestra en el siguiente cuadro:

**IMPORTACIÓN DE GRANOS FORRAJEROS (MILES DE TONELADAS)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*
Amarillo	2,710	2,685	5,843	2,488	5,305	5,469	3,963	4,956	4,757	5,401	5,750	5,352
Blanco	0	0	0	0	0	693	1,138	970	643	269	205	62
Quebrado	0	0	0	0	0	151	260	863	2,030	2,685	2,310	1,656
Sorgo	3,473	2,092	1,683	2,169	3,110	4,566	5,142	5,032	4,717	3,382	3,219	2,088
<b>TOTAL</b>	<b>6,183</b>	<b>4,777</b>	<b>7,826</b>	<b>4,677</b>	<b>8,415</b>	<b>10,879</b>	<b>10,503</b>	<b>11,821</b>	<b>12,147</b>	<b>11,737</b>	<b>11,484</b>	<b>9,157</b>

Fuentes: Secretaría de Economía y SIAP - SAGARPA

\* Cifras parcialmente estimadas por SIC-M, SE y SIAP / SAGARPA

A pesar de que, gracias al esfuerzo de los productores, el maíz se ha consolidado como nuestro cultivo más importante, en sectores del gobierno y en otros actores del campo impera la idea de que es más barato importar los alimentos básicos que producirlos en México.

Por si fuera poco, el Poder Ejecutivo ha empleado sus instrumentos de manera poco institucional, pues en los periodos electorales se han convertido en extensiones del partido en el poder, y en términos generales operan como instrumentos para el control político de las organizaciones campesinas.

El saldo del manejo clientelar, condicionado y discrecional de los presupuestos y programas rurales ha sido catastrófico. Los siguientes hechos así lo confirman:

- En el sector agropecuario no ha habido crecimiento económico:

Crecimiento promedio anual del sector, 1982-2005: 1.2%.

Crecimiento promedio anual del sector en los años del TLCAN (1994-2005): 1.7%.

Crecimiento promedio anual del sector en los últimos cinco años: 1.5%.

- La expansión del comercio agroalimentario no ha jalado al crecimiento del sector agropecuario:

A pesar del aumento considerable del comercio agroalimentario de México con el mundo a partir del TLCAN (6.5% promedio anual), esto no ha tenido efectos de arrastre sobre la expansión

económica del sector agropecuario, que únicamente creció 1.7% en promedio anual durante el mismo periodo.

- El sector agropecuario ha sido desconectado de la economía nacional:

Crecimiento promedio anual (%)	PIB Nacional	PIB Sectorial
Periodo neoliberal 1982-2005	2.3	1.2
Periodo TLCAN 1994-2005	3.1	1.7
Sexenio 2000-2005	2.6	1.5
1997	6.8	0.2
1998	4.9	0.8
2000	6.6	0.6
2005	3.0	-1.5

• La producción de granos y oleaginosas se ha estancado:

La producción promedio anual de granos y oleaginosas entre 1994 y 2005 se ha mantenido en 30 millones de toneladas. Esta cifra es similar a la alcanzada a principios de la década de los ochenta, lo que representa una baja considerable de la producción *per capita*. En contraste, en China se duplicó la producción de maíz de 1982 a 2005 al pasar de 60 a 135 millones de toneladas.

• El sector agroalimentario se ha convertido en generador de saldos negativos en la balanza comercial:

Periodo	Balanza comercial agropecuaria (saldo: exportaciones menos importaciones)
Saldo promedio anual TLCAN	-2,664.8 millones de dólares
Saldo acumulado TLCAN	-22,715.0 millones de dólares
Saldo Balanza Comercial Agropecuario Ampliada 2005	-2,122.8 millones de dólares

• El modelo neoliberal agropecuario privilegia las agroexportaciones a costa de sacrificar el mercado interno:

El comercio exterior agroalimentario no es económicamente relevante ya que representa entre 13 y 15% del valor total de la producción agropecuaria del país y apenas entre 3 y 5% del comercio exterior total. Sin embargo, las políticas agrícolas y comerciales neoliberales se han orientado exclusivamente a promover las agroexportaciones, mismas que están concentradas en unas cuantas unidades de producción, regiones y empresas.

Así, se ha privilegiado el interés de una minoría vinculada a las exportaciones, a costa de sacrificar el interés de la mayoría de las unidades de producción, de las regiones y de las empresas vinculadas al mercado interno.

• Crece la dependencia alimentaria:

Año	Dependencia alimentaria (%)
1982	150
1994	200
2005	400
2008 (año 15 del TLCAN)	500 (estimada)*
2012	600 (estimada)*

• Se ha propiciado el desempleo, el rentismo y la migración en el campo:

En los doce años del TLCAN se han perdido dos millones de empleos rurales.

El rentismo de tierras ejidales en zonas de riego y de buen temporal es de entre 50 y 60 por ciento.

Las importaciones de alimentos en el periodo TLCAN han llegado a 110 mil millones de dólares. Esto significa, lisa y llanamente, una insostenible fuga de empleos y divisas.

Tan sólo en el sexenio de Vicente Fox, las importaciones agroalimentarias fueron de 60 mil millones de dólares.

La migración rural se ha desbordado en todo el país, no solamente en los estados y regiones que tradicionalmente expulsaban mano de obra rural.

• El mercado agroalimentario ha sido entregado a intereses externos:

El mercado agroalimentario ha sufrido una privatización excluyente e inequitativa, privilegiando su concentración y trasnacionalización, afectando nuestra soberanía nacional y profundizando nuestra inseguridad alimentaria y nutricional.

• El desastre ambiental en el campo ha crecido:

La crisis ambiental se ha hecho más grave, con ineludibles y costosos impactos en las ciudades y en el desa-

**La pobreza y la exclusión social en el campo han crecido**, al tiempo que se multiplican los programas asistencialistas y clientelares de combate a la pobreza.



rrollo económico nacional. Lo anterior ha provocado la pérdida de utilidad agrícola de unas 10,000 hectáreas anuales, en las mejores tierras irrigadas por causa de la acumulación de sales. Lo que suma ya una superficie de 425,000 hectáreas que ya no pueden ser empleadas para la producción agrícola intensiva.

- La pobreza y la exclusión social en el campo han crecido, al tiempo que se multiplican los programas asistenciales y clientelares de combate a la pobreza.

Sin embargo, aunque nadando contra la corriente, los maiceros hemos tenido algunos avances. Estos son logros recientes en la defensa del maíz mexicano y de sus productores:

- Participación en el Comité de Administración de Cupos de Importación de Maíz.

- Cese de la importación de maíz blanco por parte de DICONSA, que ha sido obligada a sustentar el abasto en la producción nacional.

- Establecimiento en la Ley de Ingresos de la Federación, a partir de 2004, del cobro de los aranceles para maíz blanco establecidos en el TLCAN.

- Impulso a la producción y mejoramiento de maíces criollos especializados para nixtamal.

- Establecimiento en los numerales 50, 51 y 52 del Acuerdo Nacional para el Campo, de que se respetarían los cupos de importación para dicho grano y se trabajaría para conseguir la exclusión de maíz blanco del TLCAN.

- Establecimiento de un programa de ingreso-objetivo para los productores de maíz, así como un programa específico para el impulso a la productividad de productos de maíz de cinco hectáreas o menos.

### Elementos para la prospectiva

#### • El petróleo

La principal fuente de energía del planeta, que es el petróleo, se extingue. Se estima que para el año 2025 las reservas probadas se habrán agotado y fuentes alternativas, como el etanol, ganan importancia. De hecho se está instalando una planta de etanol cada semana en EU. Obligado por su legislación a sustituir el MTBE (oxigenante de la gasolina derivado del petróleo), en 2006 EU destinará 45 MDT de maíz a la elaboración de etanol y para el 2014 se estima un consumo de 100 MDT.

En la utilización del maíz para la generación de etanol, el derivado denominado por sus siglas en inglés "DDGS" (derivados de granos secos de destilación), se convierte en una oferta atractiva para el sector pecuario pues contiene menos almidón y más proteína. A futuro, este uso —que se está generalizando en EU— le provocará a la industria de derivados alimenticios y químicos del maíz de México una disminución de la oferta de maíz amarillo en el vecino país, por lo que se vislumbra que el programa de sustitución de importaciones se convierta en estratégico para esta industria y para los productores nacionales.

#### • El agua:

El agua es un elemento cada vez más escaso y estratégico, de modo que los cultivos con menores requerimientos hídricos adquieren importancia. Así, el maíz y otros granos tienden a sustituir cultivos con mayores requerimientos de agua.

#### • Biodiversidad y cambio climático:

Nuestro país cuenta con maíces que se adaptan a cualquier altitud, clima y suelo. Ésta debe verse como una ventaja comparativa y estratégica para que, como país, apostemos a ser proveedo-

res de material genético en la biotecnología y en el desarrollo de nuevos productos del maíz. Nuevos productos cuyos nichos se encuentran en los maíces de especialidad que México tiene. En cuanto a la industria química del maíz y sus derivados, la dinámica es aún más diversificada y competitiva.

#### • Sanidad, inocuidad y bioterrorismo:

Los aspectos de salud y de seguridad nacional serán aún más relevantes para los países desarrollados, sobre todo en los estratos de ingresos altos y medios, por lo que la agricultura orgánica y la calidad total aumentarán su importancia. De hecho, es previsible que las barreras técnicas del comercio tengan cada vez mayores niveles de exigencia.

- México se consolida como líder mundial de producción de maíz blanco para consumo humano:

La expansión del consumo de maíz como alimento directo en Europa, Asia y EU permite prever condiciones favorables para la exportación de maíz blanco a diferentes regiones del planeta.

### Hacia una nueva política de Estado para el campo.

#### Principios rectores

##### • Soberanía y seguridad alimentaria:

Ningún país del mundo ha sacrificado su soberanía alimentaria como lo ha hecho México. En contradicción con nuestra tradición independentista, los tecnócratas neoliberales entregaron abiertamente la soberanía alimentaria mexicana, al incluir el maíz y el frijol en el TLCAN. La soberanía y la seguridad alimentarias tienen que ser recuperadas.

##### • Revalorización de la agricultura campesina:

La base de la soberanía está en la revalorización de 3.2 millones de peque-

ños y medianos productores (95% del total), que poseen 90% del territorio nacional, lo que incluye tierras, bosques, aguas y biodiversidad, y aportan 70% de los granos básicos del país, lo que representa 80% del valor total de la producción agrícola nacional. Son estos mexicanos quienes alimentan a la población del país, por lo que resultan indispensables políticas que los arraiguen, al ayudándolos a mejorar su productividad y rentabilidad. Sólo si los campesinos acceden a un nivel de vida digno disminuirá la migración.

- Reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura:

La agricultura es fuente de alimentos, pero si la producción está adecuadamente integrada al ecosistema donde se realiza, contribuye también a la conservación de la biodiversidad y a la producción de bienes ambientales, como la infiltración del agua, la conservación de los suelos, la captura de carbono y la preservación del paisaje. Además, la agricultura es base material de la reproducción de la cultura y de los valores más auténticos de la nación mexicana. Los últimos desastres naturales provocados por fenómenos meteorológicos ponen al descubierto la fragilidad y deterioro de los ecosistemas y la magnificación de sus efectos devastadores sobre la población más pobre en el campo, por lo que es necesario conservarlos y restaurarlos fomentando una agricultura sustentable. Por otra parte, el éxodo rural, creciente en los últimos años, pone en evidencia el deterioro del tejido social y la cultura de nuestras comunidades agrarias, que deben ser recuperados.

- Función rectora del Estado:

El Estado mexicano no puede renunciar a su responsabilidad constitucional de conducir al país, dejando la tarea a las fuerzas del mercado, como lo promueve la ideología neoliberal. La Unión Europea, Estados Unidos, Japón y en general

los países desarrollados, conducen su propia política agrícola, defendiendo su soberanía alimentaria y los intereses de sus productores rurales.

## Propuestas de política

### 1. Nuevo pacto nacional

Este nuevo pacto debe partir del reconocimiento de que el campo y los campesinos constituyen fuerzas vitales para el desarrollo del país, fuentes importantes de desarrollo económico y cultural que pueden contribuir sustancialmente a la urgente reconstrucción nacional.

El año electoral de 2006 es decisivo en lo que toca a pactar una nueva relación entre el Estado y la sociedad rural. Una relación que deberá basarse en la soberanía alimentaria, la revalorización de los pequeños y medianos productores, el reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura, el respeto a los derechos de los pueblos indios, la preservación de los patrimonios territoriales de ejidos y comunidades y el respeto a la organización autónoma y autogestiva de los productores, pobladores y comunidades rurales. Sólo de esta manera será posible construir, de manera corresponsable, una relación nueva, respetuosa y fructífera entre el campo y la ciudad.

El campo mexicano requiere una distribución más equitativa del ingreso pero también del poder de decisión, de modo que sea posible eliminar la pobreza y proporcionar en el campo niveles de bienestar similares al que tienen los mexicanos que viven en las ciudades.

Este debe ser un objetivo central. Los objetivos específicos son:

- Recuperar y fortalecer la soberanía alimentaria, garantizando la producción nacional de alimentos sanos y accesibles a todos los mexicanos.



FOTO J. Francisco Cervantes M.

*En contradicción con nuestra tradición independentista, los tecnócratas neoliberales entregaron abiertamente la soberanía alimentaria mexicana, al incluir el maíz y el frijol en el TLCAN.*

- Reconstruir y fomentar las cadenas agroalimentarias para satisfacer, prioritariamente, las necesidades del mercado interno al tiempo que se apoyan las agroexportaciones.
- Recuperar los precios e ingresos reales de los productores y trabajadores rurales.
- Lograr un crecimiento económico sectorial de 4% anual.
- Tener de nuevo una balanza comercial agroalimentaria positiva.
- Impulsar el empleo rural a través de:
  - i) fomento a la producción, diversificación y agroindustrialización local; ii) impulso al establecimiento de empresas manufactureras y de servicios de los pobladores rurales, en alianza con empresarios privados; iii) construcción/reconstrucción de la infraestructura productiva y de servicios básicos; iv) restauración-protección de recursos naturales y producción de bienes y servicios ambientales (agua, suelo, aire, recreación, etcétera).
- Impulsar un programa multianual de inversiones estructurales para regiones marginadas, sobre bases de inclusión, articulación del desarrollo local y regional, impactos medioambientales positivos y respeto a los derechos y culturas campesinas e indígenas.
- Superación de la pobreza extrema y disminución de la pobreza rural, como parte de una política de combate a sus causas estructurales.

## 2. Fomento a la organización económica y reconstrucción del tejido social

El Estado debe poner fin al corporativismo y clientelismo que caracteriza su relación con los campesinos que perverte a sus líderes y organizaciones, y perpetúa el "peticionismo", la corrupción, la dependencia económica y el individualismo. Por lo contrario, desde la administración pública se debe promo-

ver la organización económica autogestiva apoyando procesos de planeación rural donde los campesinos elaboren sus propios proyectos basados en sus necesidades más sentidas, en la vocación de sus tierras y en el potencial productivo con el que cuentan. Para este fin se habrán de promover diversas estructuras organizativas locales, regionales y nacionales de campesinos y consolidar las que ya existen, apoyándolas en su curva de aprendizaje. Es de suma importancia la asesoría de equipos técnicamente capaces y socialmente responsables que se integren a las organizaciones y las acompañen, respetando sus decisiones, su cultura y sus tiempos de aprendizaje.

## 3. Políticas de apoyo y fomento diferenciadas y equitativas

La pluralidad económica, cultural, ecológica y tecnológica del país, obliga al diseño de políticas distintas por región, para impulsar la productividad de la agricultura, la silvicultura, la ganadería y la pesca cuidando el medio ambiente. Es urgente romper con el sesgo de las políticas públicas hacia regiones con relativamente pocos agricultores pero que producen para la exportación y privilegian el monocultivo con paquetes tecnológicos que con frecuencia deterioran el medio ambiente. Es urgente, entonces, reorientar políticas y recursos a los pequeños y medianos productores —tanto excedentarios como de autoconsumo— que contribuyen con el país generando alimentos, empleos, tejido social, cultura y servicios ambientales.

## 4. Certidumbre al campo

Se requiere políticas de largo plazo, que den señales oportunas a los productores y en lapsos que les permitan planear adecuadamente la producción agrícola. Los programas destinados para el campo deben tener un carácter multianual y presupuestos suficientes para fomentar la productividad y asegurar el ingreso de los productores.

Es importante mantener programas rurales, como PROCAMPO, Alianza para el Campo y Apoyos a la Comercialización, pero reformulados con participación de las organizaciones de productores y articulados entre sí, además de que sean operados de manera concertada y transparente para evitar su manejo discrecional.

## 5. Recuperación de la rentabilidad y los ingresos de los productores y trabajadores rurales

Asegurar un ingreso suficiente a los productores a partir de un sistema de precios-objetivo estable y previsible, en función de costos de producción regionales, nacionales e internacionales, y diferenciado por producto, región y ciclo; así como subsidios y apoyos a costos de producción no imputables al productor, asociados a compromisos de productividad sustentable. Es urgente garantizar un margen de utilidad que haga rentable la agricultura propiciando una vida rural digna y estimulando la reinversión.

## 6. Agricultura, ganadería y silvicultura sustentables

La productividad de estas actividades es compatible con la conservación y la restauración de los recursos naturales, de hecho es una condición conservar la fertilidad para aumentar la producción. Es obligación del Estado promover tecnologías de producción sustentables, liberando a los productores de los insumos externos que cada vez encarecen más los costos de producción, fugándose la rentabilidad que pudiera retener el productor y deteriorando el suelo, contaminando el agua y perjudicando la salud del trabajador. Es necesario revisar las políticas y sus instrumentos para darles contenido ambiental y revertir la tendencia al deterioro de los recursos naturales en grado de crisis ambiental, como lo demuestra la magnificación de los efectos de los fenómenos meteorológicos, que afectan con mayor seriedad a los más pobres.

## 7. Mercado incluyente, equitativo, competitivo y socialmente responsable

A partir del establecimiento de un sistema de precios-objetivo estable, previsible y diferenciado por producto, región y ciclo productivo, es necesario también impulsar la formación y consolidación de empresas comercializadoras campesinas de base, estructuradas en redes regionales, estatales y nacionales. Esto puede lograrse, entre otras cosas, mediante los Programas de Modernización de la Infraestructura de Almacenamiento y Comercialización y Organización para la Comercialización. Hace falta, igualmente, desarrollar un sistema de financiamiento a la comercialización de cosechas, competitivo y adaptado a las empresas comercializadoras campesinas. Urge, asimismo, la construcción/reconstrucción de los mercados locales y regionales, y la rearticulación competitiva de las cadenas productivas, desde la producción primaria hasta el consumo. Para ello hacen falta estrategias de ordenamiento de los mercados, impulso a un fuerte proceso de agroindustrialización de excedentes a nivel local y regional, disposición de restringir las importaciones agropecuarias a no más de 20% del consumo nacional y apoyo para encauzar una demanda *antidumping* por las importaciones de maíz provenientes de Estados Unidos. Proponemos, finalmente, la transformación de ASERCA en un Organismo Nacional para la Seguridad Alimentaria y el Ordenamiento de los Mercados Agroalimentarios.

## 8. Rectoría del Estado

No es posible continuar con la posición neoliberal de dejar a las fuerzas del mercado el destino del agro, es necesario un Estado que conduzca al país hacia la soberanía alimentaria. De lo contrario las empresas agro-transnacionales dominarán absolutamente al campo. El Estado debe recuperar la soberanía en la producción de insumos, particularmente fertilizantes y semillas, con

participación de las organizaciones de productores. Asimismo, para ser competitivos, el Estado debe regular el ordenamiento de los mercados, con participación de los productores en la administración de la oferta, construir infraestructura estratégica con impacto regional, como caminos y ferrocarriles. Hace falta reestructurar a las instituciones vinculadas con el campo, así como perfeccionar programas que han funcionado y que deben orientarse a la productividad y a favorecer los procesos de organización económica campesina, evitando el asistencialismo que genera dependencia y perpetúa la pobreza rural.

## 9. Programas sociales para mejorar la calidad de vida

Quienes habitan en el campo también tienen derecho a una vivienda digna, a educación básica, media y superior en las zonas rurales, a electrificación, al agua potable y a los servicios médicos de calidad. Estos servicios no deben prestarse de manera asistencialista, sino al contrario promoviendo las capacidades locales y la participación autogestionaria de los campesinos y campesinas en el diseño, conducción y evaluación de los programas, en la perspectiva de que se creen fondos propios que garanticen su permanencia.

## 10. Renegociación en 2007 del apartado agropecuario del TLCAN

La más reciente y más grande movilización campesina de la historia de México, obligó al Estado a firmar un Acuerdo Nacional para el Campo, destacando en lo internacional la renegociación del apartado agropecuario del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y México. Es impostergable hacer cumplir un documento legal que obliga al Estado con la sociedad rural, para impedir una catástrofe en el campo aún peor que la que ya se registra a doce años del TLCAN, y que se expresa en aumento de la pobreza,

imparable éxodo rural, dependencia alimentaria y creciente depredación de los recursos naturales.

### Acciones urgentes

- Revisión, reorientación y articulación de todos los programas y acciones del gobierno federal en materia de agricultura, alimentación y nutrición en función de los objetivos de soberanía alimentaria y derecho a la alimentación.

- Establecimiento de un programa especial para la protección y fomento de la agricultura campesina de granos básicos (agricultura en pequeña y mediana escala).

- Programa quinquenal para la sustitución de importaciones de productos agroalimentarios estratégicos para la soberanía alimentaria.

- Cumplimiento del Senado de la República del numeral 229 del Acuerdo Nacional para el Campo, aprobando la Ley de Planeación para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en los términos en que es aprobada por la Cámara de Diputados. Esto permitiría establecer un blindaje ante la apertura comercial de 2008 para los granos que tienen apoyos a la comercialización y prolongar el apoyo del PROCAMPO hasta el año 2018 con las siguientes características:

Ajuste diferencial de cuotas en función de la superficie elegible. (más apoyo a quien menos superficie elegible posee).

Pago garantizado con dos meses de anticipación a la fecha de siembras.

PROCAMPO ecológico o "plus" a través de convenios multianuales para incentivar una agricultura más sustentable y ajustada al potencial agroecológico y de los mercados locales y regionales.

- Avanzar en la definición de criterios específicos en el gasto programable



con presupuestación multianual con metas específicas, en aspectos tales como inversiones estructurales productivas y sociales en estados y regiones atrasadas.

- Establecer por ley un sistema dinámico de apoyos a la comercialización de granos que contemple un mecanismo de actualización del ingreso objetivo y de los demás apoyos a la comercialización, que facilite el ordenamiento de la oferta por parte de las organizaciones de productores.

- Crear la Comisión Nacional del Maíz con responsabilidades como las de apoyar a las estructuras técnicas y directivas de las organizaciones campesinas en la organización, capacitación e innovación para la producción, comercialización e industrialización, orientada a la formación de empresas campesinas. En la revisión, reorientación y articulación de todos los programas y acciones del gobierno federal en materia de agricultura, alimentación y nutrición en función de los objetivos de soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación. Esta Comisión deberá contar con un Consejo Consultivo de Investigación y Transferencia de Tecnología de Maíz para atender lo pertinente en la materia.

- Desarrollar un programa permanente para modernizar la infraestructura para el acopio, almacenamiento y transporte de cosechas, para ser más eficientes y competitivos en la comercialización. Invertir en zonas estratégicas para mejorar la infraestructura carretera y ferroviaria e impulsar un programa de instalación de espuelas de ferrocarril, para ello, se debe establecer un programa de formación de Ordenamiento

de los Mercados Agroalimentarios 2007-2018.

- Fomentar la creación de mercados regionales en donde las organizaciones económicas administren la oferta de granos apoyadas con instrumentos financieros manejados por ellas mismas y con apoyos del gobierno definidos antes de la siembra, como: pignoración, fletes, acopio, coberturas de precio, a efecto de asegurar la demanda local y regional para establecer un mercado justo, competitivo, eficiente e incluyente, con relaciones directas entre los productores y la agroindustria.

- Promover la agro-industrialización de los granos básicos, bajo un modelo de empresa campesina, favoreciendo la propiedad y administración local de los equipos e instalaciones industriales, con visión y articulación regional y nacional.

- En armonía con el numeral 7 de este escrito, reestructurar ASERCA con el propósito de convertirlo en un instrumento que regule la formación y el ordenamiento de los mercados regionales, promoviendo la participación estratégica de las organizaciones de productores en la administración de la oferta de granos básicos y de reservas reguladoras, así como en la operación del sistema dinámico de apoyos a la comercialización.

- Que el Estado constituya un instrumento que de apoyo a la producción, conservación, investigación, certificación, comercialización de semillas nacionales con participación de los sectores públicos y privados en donde las organizaciones de productores, rescatando tecnologías locales y regionales

de producción de granos básicos, participen en estos procesos para asegurar la autosuficiencia e independencia en los insumos para la agricultura.

- Cumplimiento del numeral 50 del ANC que se traduzca en un mecanismo administrativo que regule en forma permanente las importaciones de granos básicos, especialmente maíz y frijol, para autorizar importaciones sólo bajo estricto pago de arancel, en las regiones y en los meses en que no hay cosecha levantándose ni en almacén, y con control a cada importador, para que las importaciones no compitan con las cosechas nacionales y deprecien el precio y los ingresos del productor.

- Garantizar en las negociaciones agrícolas de la OMC, el reconocimiento a los países en desarrollo para establecer un trato especial y diferencial a la agricultura y un listado de productos especiales para la seguridad alimentaria, donde en el caso de México, se incluyan el maíz y el frijol.

- Este planteamiento fue elaborado apoyándonos en documentos previamente procesados por la Confederación Nacional de Productores Agrícolas de Maíz de México y por la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo. Para el apartado de diagnóstico, en particular para el subtema del pasado reciente, nos permitimos hacer nuestros los señalamientos del *Estudio y Diagnóstico General para Fortalecer el Sistema Producto Maíz*, realizado por la Universidad Autónoma Chapingo para el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sostenible y la Soberanía Alimentaria de la H. Cámara de Diputados.



# Café: la agroexportación

FOTO | J. Francisco Cervantes M.

Consejo Nacional de Organizaciones de Productores de Café; Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos; Sector Café Confederación Mexicana de Productores de Café; Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras; Unión General de Productores de Café-UGOCP-CN, Unión Nacional de Productores de Café-CNC; Unión Nacional de Productores de Café-CNPR

## Hacia la renovación de la caficultura mexicana

La producción de café en México es una de las actividades agrícolas más importantes, de la cual se benefician alrededor de tres millones de personas. Sin embargo, en los últimos años, ha enfrentado una fuerte crisis, resultado principalmente de los bajos precios internacionales. Es urgente, por tanto, fortalecer esta rama productiva con políticas públicas que propicien

su reactivación y mejoramiento. El presente documento es una aportación de los caficultores organizados a dicho propósito.

## Expansión y crisis de la caficultura nacional

### Años de crecimiento

En la década de los setenta se presenta un fuerte incremento de la caficultura mexicana, al aumentar el número de productores y hectáreas con huertas, así como la cosecha y las exportaciones. En la base de esta expansión se encuentra el aumento de los precios internacionales del café como resultado de los daños por heladas en la producción de Brasil.

Otro factor del crecimiento es la acción de Inmecafé, que durante estos años promueve la expansión del cultivo, distribuye plantas, otorga asistencia téc-

nica, establece un precio de garantía y acopia y comercializa alrededor de la mitad del grano aromático mexicano, principalmente de pequeños productores.

Así en la década de los ochenta existían 282,000 productores, con 762,000 hectáreas de huertas donde se producían unos cinco millones de sacos cada año, de los cuales se exportaban alrededor de cuatro millones por valor de unos 700 millones de dólares.

Por el número de trabajadores involucrados, la caficultura se convierte, de esta manera, en la segunda actividad agrícola del país, sólo superada en importancia por la producción de maíz. Un rasgo característico del cultivo de café en México es la participación de decenas de miles de indígenas de 25 grupos étnicos diferentes, que representan alrededor de 70% del total de los productores.

Hasta julio de 1989 estuvo en vigencia un mecanismo internacional de regulación de precios, a través de un sistema de cuotas de exportación administrado por la Organización Internacional del Café (oic). Este esquema establecía una banda de precios de 120 a 140 dólares las 100 libras o el quintal, y dado que en México el costo de producción promedio era de 85 dólares por quintal, el acuerdo internacional garantizaba a los productores un ingreso aceptable y cierta estabilidad.

Sin embargo, ya desde los ochenta se presentaban algunos problemas estructurales:

- Nulo control de calidad del café mexicano, lo que deterioró su imagen entre los compradores provocando que se vendiera con diferenciales negativos respecto de los precios medios.
- Baja productividad de la mayoría de los productores, cuyos rendimientos se mantuvieron por debajo de los cinco quintales por hectárea.
- Ineficiente participación estatal, que elevaba los costos de comercialización, y excesivo intervencionismo gubernamental en la organización de los productores, reducidos a meros abastecedores de materia prima y a la condición de clientela política.
- Bajo consumo interno, sostenido con los cafés de menor calidad (de entonces viene la clasificación absurda según la cual los cafés buenos son “de exportación” y los malos de “consumo nacional”).
- Debilidad organizativa de los caficultores y limitada participación de los mismos en las actividades de beneficiado y exportación.

### Caída de los precios

A partir de 1987, se presentan severos problemas en la caficultura mexicana, derivados principalmente de la fuerte

volatilidad de precios internacionales; la devaluación de 1986, que eleva las tasas de interés llevando a la crisis una actividad que manejaba montos importantes de financiamiento, y las crecientes dificultades en las exportaciones, ya que México obtenía cuotas bajas por lo que una parte significativa de las ventas tenía que hacerse a los llamados mercados “fuera de cuota”, donde los precios eran mucho menores.

Como resultado de las nuevas tendencias mundiales de liberalización comercial, en julio de 1989 se rompe el sistema de cuotas de la oic. Ante la presión de la gran cantidad de café acumulado que no podía exportarse a través de las cuotas y con la expectativa de que la caída de los precios sería pasajera, el gobierno de México apoya la posición de Estados Unidos (eu) en el sentido de cancelar el sistema de cuotas.

Sin embargo, el abandono del mercado regulado tiene efectos catastróficos para nuestro país ya que se combina con diversos factores negativos, tales como una cosecha alta en el ciclo 1988-1989, lo que sumado a los inventarios de ciclos anteriores y las cuotas de exportación muy bajas, ocasionó que al ocurrir la caída de los precios —que pasaron de 120 a 75 dólares por quintal— México tuviera una gran cantidad de café almacenado.

Pero además, las tasas de interés siguieron muy altas, lo que combinado con las grandes existencias de grano, dispararon los costos financieros. Así, la abrupta caída de precios a casi la mitad, provoca la quiebra generalizada en el sector, tanto de las grandes empresas comercializadoras privadas, como de las que operaban las organizaciones de productores.

Adicionalmente, la banca se retira de la actividad cafetalera, lo que se combina con difíciles y prolongadas negociaciones de los adeudos acumulados por productores y comercializadores.

La liberalización comercial a nivel mundial lleva a una drástica reestructuración de la comercialización del café en México, por la que se cancela la participación estatal en las actividades de acopio y comercialización, en la regulación del mercadeo del aromático y en la fijación de un precio de garantía.

Ante la quiebra de los comercializadores tradicionales, que durante décadas habían manejado el mercado del café, irrumpen nuevas compañías ligadas a empresas transnacionales y que cuentan con mayor capacidad financiera.

Así, después de la sostenida expansión en las décadas anteriores, de 1990 a 1994 la caficultura mexicana se sumerge en su primera gran crisis. En este periodo se definen algunos de los elementos que caracterizarían a este sector en años posteriores:

- Bajos precios. En 1992 las cotizaciones internacionales descienden en la bolsa del café de Nueva York, hasta los 50 dólares las 100 libras.
- Fuerte devaluación de la moneda nacional. Lo que junto a la disminución de los precios y la producción, ocasiona que los ingresos que reciben los productores se reduzcan hasta en 70% en términos reales. Esto tiene un fuerte impacto en la menor atención a las huertas y el empobrecimiento de las familias cafetaleras.
- El comercio del café pasa a ser dominado por compañías transnacionales como AMSA (Atlantic Coffee), Becafisa (Volckafe) y Cafés California (Neuman). Empresas a las que les interesa más el volumen que la calidad, lo que estimula entre los productores prácticas agrícolas inadecuadas como la de mezclar granos de café de distintos grados de maduración y diferentes alturas. Además de que al caficultor no se le otorga un mejor precio por los cafés buenos, sino que le compra el

grano indiscriminadamente, pagándose como si todo fuera de las peores calidades.

- La producción nacional desciende de alrededor de 5.5 millones de sacos, a sólo cuatro millones, y las exportaciones disminuyen de alrededor de cuatro a tres millones. Así, los ingresos por exportaciones se desploman de 700 a 300 millones de dólares.

- En estos años se presenta una fuerte disminución del consumo interno del café, que de niveles de 1.8 millones de sacos a mediados de los ochenta se reduce a un millón en 1995. Se acentúa, además, un esquema de consumo centrado en el café soluble, que maneja principalmente Nestlé, y en el de café tostado con azúcar.

- La participación estatal se reduce a políticas compensatorias, otorgándose pequeños apoyos a los productores a través del Programa de Solidaridad.

- Se persiste en organizar a los productores desde el Estado, más con fines políticos que productivos. Así, a través del Programa de Solidaridad se forman alrededor de 4,000 comités locales, que involucran a unos 200,000 productores.

- Apostando a obtener mayores beneficios privilegiando la relación bilateral con EU, a partir de la firma del TLCAN, México baja su perfil en la OIC y se desliga de los esfuerzos de otros países cafetaleros, quienes por esos años integran la Asociación de Países Productores de Café e intentan detener la caída de los precios mediante retención de exportaciones.

- Se generan nuevos procesos organizativos entre los productores inaugurando una línea de pluralismo asociativo que será característica de la rama en los siguientes años. Así el acercamiento entre las organizaciones nacionales que comparten la operación del Programa Emergente y el manejo del Fidecafé,

lleva a la formulación de demandas comunes y, finalmente, a la formación del Foro de las Organizaciones Nacionales de Productores de Café. Por esos años surgen, también, procesos organizativos sustentados en el Café Orgánico y en el Comercio Justo.

Para la segunda mitad de 1994 los precios internos del café inician un periodo de fuertes fluctuaciones, derivado de dos circunstancias: a mediados de 1994 ocurre una fuerte helada en Brasil y los precios se elevan por arriba de los 200 dólares por quintal, y en diciembre de ese año, se da una severa devaluación del peso mexicano. Estos dos factores elevan los precios internos, manteniéndolos por encima de los costos medios de producción hasta la cosecha del ciclo 1998-1999.

A partir de la firma del TLCAN el gobierno mexicano hace estimaciones ligeras según las cuales si EU consumía veinte millones de sacos al año nuestro país podría colocar ahí cuando menos diez millones de sacos, y decide impulsar fuertemente la producción. Política absurda, basada en el falso supuesto de que la relación comercial México-EU podría aislarse de las tendencias del mercado mundial del café.

Así, de 1995 a 1999, la mayor parte de los apoyos fiscales a los productores se canalizan al establecimiento de viveros y a actividades de rehabilitación y renovación de cafetales. Y si bien muchos productores no se enrolan en la carrera por elevar la producción y siguen insistiendo en que lo fundamental era el mejoramiento de la calidad y las condiciones de comercialización, para el ciclo 1999-2000 la producción se fue a 6.2 millones de sacos, la más alta de nuestra historia. Ante la caída del consumo interno, ese año realizó una exportación, también histórica, de 5.3 millones de sacos.

En el arranque del milenio las mayores exportaciones de México y Centroamé-

rica en 2000, las de Vietnam en 2001, las de Brasil en 2002 y la duplicación de los inventarios en los países importadores, derribaron estrepitosamente los precios internacionales a un nivel aún menor que el de la década anterior. Y por si fuera poco, durante estos años se da una fuerte sobrevaluación del peso, con lo que caen todavía más los ingresos de los productores.

Así, la producción se reduce casi a la mitad, llegando para el ciclo 2004-2005, a sólo 3.5 millones de sacos. Y dado que se recupera el consumo interno, que llega a cerca de 1.8 millones de sacos, las exportaciones del ciclo son de apenas 1.9 millones de sacos. Bajísimos niveles de producción y exportación que no se habían visto en más de un cuarto de siglo.

Esta segunda crisis de precios bajos se asocia con una migración masiva de los caficultores, algunos a las ciudades y la mayoría a EU. Ante la disminución de los ingresos de los productores, el gobierno federal responde nuevamente con políticas compensatorias. Así, se crea un Fondo de Estabilización de Precios que otorga hasta veinte dólares por quintal durante los ciclos del 2001-2002 al 2003-2004, que siguen siendo de precios bajos. Finalmente, en 2003, a partir de las movilizaciones campesinas que llevaron a la firma del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC) se establece un Programa de Fomento Productivo. Aun así, los recursos públicos por alrededor de cuatro mil millones de pesos destinados a los productores de café representan apenas una quinta parte de sus pérdidas, que fueron de casi 20 mil millones.

En 2000 y 2001 fracasan los intentos de los países productores por revertir la caída de precios mediante el ordenamiento del mercado y la retención. El gobierno de México se compromete a participar en la retención pero no cumple. Por otra parte, varios países latinoamericanos productores de café acuerdan retirar parte del grano de



menor calidad, medida que sólo se sostiene durante un año. En el caso de México la medida se abandona por la presión de los grandes industriales y comercializadores. Finalmente en 2003, la oic establece un programa de estándares mínimos de calidad para los cafés de exportación, en lo que es la primera medida regulatoria desde 1989. Sin embargo no se obtienen resultados significativos.

### Situación actual de la caficultura mexicana

#### La producción y el mercado

- Después de cuatro años de cotizaciones muy bajas, para la cosecha 2004-2005, como resultado de la disminución de la producción mundial, se da una mejoría de los precios internacionales que se colocan por arriba de los 100 dólares por quintal. Se presenta también una gran volatilidad de cotizaciones en los mercados de futuros, así para marzo del 2005 los precios llegan a los 140 dólares por las 100 libras en la Bolsa del café de Nueva York, para septiembre disminuyen a 90 dólares y para enero del 2006 suben a 125 dólares. Y es que a los cambios de precios que ocasionan las expectativas sobre las cosechas, se suman ahora factores bursátiles y financieros, como la debilidad o fortaleza del dólar de EU o el retiro de los fondos de inversión en otras materias primas.

Las fluctuaciones generan inestabilidad e incertidumbre, tanto entre los productores de café como en las comercializadoras, sean estas privadas o sociales.

- Según el nuevo padrón, la caficultura mexicana cuenta con 488,571 productores y 683,895 hectáreas de huertas, con un promedio de 1.4 hectáreas por productor. Con relación al padrón anterior hay un aumento de 203,705 productores, 72% más. Este padrón revela un incremento del minifundismo: 303,268 productores, 63% del

total, disponen de hasta una hectárea con café; otros 105,654, 22%, tienen de una a dos hectáreas, y sólo 3,014 cuentan con de más de diez.

El café se produce en doce estados (principalmente Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla) y en 56 regiones, 440 municipios y alrededor de 4,000 comunidades. El 75% de los productores son indígenas de 25 grupos étnicos diferentes ubicados en las regiones de mayor pobreza y marginación de nuestro país. Del cultivo se benefician directamente alrededor de tres millones de mexicanos.

El aumento en el número de productores que muestra el último padrón, se debe a la división de terrenos, pero principalmente a que los productores decidieron anotar familiares con la intención de obtener mayores apoyos fiscales. En cuanto a la disminución de 78,000 hectáreas, más que a un retiro de plantaciones, obedece a la manera en que se "midieron" los terrenos, con un geoposicionamiento satelital que no refleja claramente las superficies con pendientes pronunciadas y onduladas.

- Durante los ciclos cafetaleros del 2001-2002 al 2003-2004, se redujeron los ingresos reales de los productores en alrededor de un 70%, como resultado de la caída de los precios y de la producción, pero también por la sobrevaloración del peso. Esto ha ocasionado el empobrecimiento generalizado de las familias cafetaleras y una migración masiva hacia Estados Unidos.

Para las cosechas 2004-2005 y 2005-2006, aun cuando los precios han estado por arriba de los 100 dólares por las 100 libras y en la exportación existen diferenciales positivos de seis dólares sobre las cotizaciones de Bolsa para los cafés de calidad prima lavado, la mayoría de productores recibe precios muy por debajo de los costos, que se calculan actualmente en alrededor de 1,100 pesos por quintal.

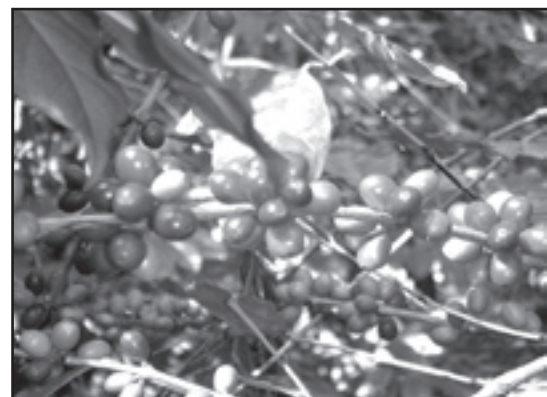


FOTO J. Francisco Cervantes M.

En 2003, la oic establece un programa de **estándares mínimos de calidad** para los cafés de exportación.

Por otra parte, la reducción de los volúmenes que mueven las comercializadoras incrementa los costos unitarios de mercadeo, aumento que con frecuencia las empresas transfieren a los productores bajando los precios de compra.

- Para el 2005-2006, la producción será de unos 3.8 millones de sacos, dado que la mejoría de los precios no llevará a un aumento significativo de la cosecha pues el nivel de productividad se mantiene en alrededor de siete quintales por hectárea, uno de los más bajos del mundo. Las exportaciones serán, como en el ciclo pasado, de alrededor de 1.9 millones de sacos.

- La comercialización del café sigue siendo manejada en su mayor parte por cuatro grandes compañías transnacionales: Nestlé, AMSA (Atlantic Coffee), Cafés California (Neumann) y Becafisa (Volckafe), que aplican fuertes castigos en las cotizaciones internas y no pagan mayores precios por los cafés de mejor calidad. Al respecto, las compañías sostienen que el mejoramiento de la calidad es asunto exclusivo de los productores primarios, mientras que estos señalan que para romper el círculo vicioso es necesario que los compradores incentiven a los agricultores y beneficiadores, pagando mayores precios por los mejores cafés.

- El consumo *per capita* de café en México es uno de los más bajos entre los países productores de café, alrededor de 900 gramos anuales, cuando en Brasil es de cinco kilos por año y en países tan pobres como Haití es de 2.8 kilos.

Del consumo interno, 65% es de café soluble: mezclas de cafés arábigos y robustas importados, manejadas principalmente por Nestlé (en Brasil sólo 5% del consumo es de café soluble). Otra parte importante del consumo interno es de café mezclado con azúcar utilizando montos importantes de granos dañados. La oferta de café tostado y molido de cafés arábigos lavados y de

calidad es pequeña. Si a esto agregamos que por lo general no se lo prepara adecuadamente, podemos concluir que la mayoría de los mexicanos no sabe lo que es un buen café.

Cabe señalar que en los años recientes se está dando un aumento importante del consumo, principalmente en la Ciudad de México y otras poblaciones grandes. Esto se ha logrado a partir de más puntos de venta y de una mayor oferta de cafés de calidad, lo que hace pensar que si los consumidores tuvieran acceso al buen café la demanda interna del aromático podría aumentar de manera importante.

- De las plantaciones de café, 97% cuenta con sombra y provee casi todos los servicios ambientales que se reconocen: captura de carbono, producción de oxígeno, protección de la biodiversidad, regulación de microclimas, protección de suelos y de las cuencas hidrológicas, paisaje rural, entre otros.

La diversidad agroecológica de las huertas cafetaleras mexicanas es una de las mayores del planeta. Además de que nuestro país destaca como el de mayor producción de café orgánico a nivel mundial.

- El financiamiento sigue ausente en las actividades cafetaleras, la incertidumbre en los precios lleva a que los productores se resistan a endeudarse, tanto para el cultivo del café como para el manejo de infraestructura de beneficiado y los gastos de comercialización.

Sin embargo, aunque hubiera mayor demanda de crédito, existen fuertes restricciones para acceder al financiamiento, ya que a la banca comercial no le interesa participar en el sector y la supuesta banca de desarrollo, como Financiera Rural, actúa de manera muy conservadora.

- La caficultura enfrenta un severo debilitamiento de las instituciones públicas.

Del 2000 al 2003, existió una cierta coordinación entre los gobiernos federal y estatales y las organizaciones de productores, a través del Consejo Mexicano del Café (CMC), instancia donde se revisaban y acordaban programas como el Fondo de Estabilización, el de Fomento Productivo, el de Apoyo a Proyectos Integrales, así como el Padrón de Productores de Café. Pero, a partir del 2004, SAGARPA toma las decisiones unilateralmente y opera discrecionalmente la entrega de recursos. Los errores, deficiencias administrativas y tensiones que esto suscitó en el CMC, derivaron en la disolución del Consejo por parte de SAGARPA.

A fines del 2004, se establece un nuevo modelo previsto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Sistema Producto Café, que no acaba de consolidarse y ha tenido altibajos como instancia encargada de la concertación de las políticas públicas y de los programas.

Ante las tensiones y diferencias que se presentaron en el sector durante 2004 y 2005, se promovió y aprobó en la Cámara de Diputados una nueva ley para el grano aromático donde se establece la formación de un Consejo Nacional del Café. Sin embargo la ley se encuentra detenida en el Senado, principalmente por las presiones de los organismos de industriales y comercializadores, y también por el descontento de otros sectores debido a las modificaciones a lo aprobado por los diputados.

- En la cosecha del ciclo 2005-2006, se ha evidenciado el fuerte impacto que está teniendo en las regiones cafetaleras la creciente migración. Y es que cada vez hay menos cortadores de café y la mano de obra es cada día más cara, pues el salario rural tiene que competir con los seis dólares por hora que en promedio se pagan en EU, y en cuanto a los quedados, con las remesas en dólares que reciben. A futuro se espera que las dificultades sean mayores, ya que los jóvenes están abandonando masiva-

mente el campo. Así, corremos el riesgo de pasar de exportadores de café a exportadores de mexicanos.

- Las empresas asociativas de los productores no operan más de 6% de las exportaciones, y muchos grupos que habían sido tradicionalmente exportadores ya no lo son. La mayoría de los que hoy están en el mercado externo venden café orgánico con los esquemas de Comercio Justo. Volatilidad de precios, falta de financiamiento, carencia de infraestructura adecuada, debilidad organizativa y altos costos de acopio y comercialización son obstáculos insalvables para muchos productores que desearían comercializar directamente y obtener mejores precios pero no pueden hacerlo.

Por si fuera poco, en las últimas dos cosechas disminuyó fuertemente la producción, lo que se expresó en algunos meses de altas cotizaciones y derivó en falsas expectativas, especulación con los precios y reducción del acopio previsto por las comercializadoras asociativas, algunos de cuyos socios decidieron vender a los intermediarios que excepcionalmente pagaban bien.

- En cuanto al futuro del mercado mundial del café, se espera un mayor crecimiento del consumo en países como Brasil, China, India, Rusia e incluso México. Se vislumbra también la disminución de los inventarios mundiales, que si a principios de los noventa eran de alrededor de 80% del consumo para 2006 serán de alrededor de 33 por ciento.

Después del aumento de las cosechas de Vietnam y Brasil no se percibe que otros países puedan aumentar fuertemente su producción. Sólo Brasil tiene el potencial para hacerlo, pero sus productores se ven afectados negativamente por la fuerte sobrevaluación de su moneda.

En la última Conferencia Mundial del

Café, representantes de los grandes industrializadores manifestaron su preocupación por la volatilidad de precios, inclinándose por estabilizarlos en alrededor de 100 dólares las 100 libras para los cafés arábigos lavados. Por su parte los representantes de los países productores se manifestaron también por medidas semejantes, mientras que Colombia propuso formar un fondo de inversión e intervenir en los mercados de futuros, además aportar una cuota de un dólar por saco para promover el consumo; y Brasil planteó un esquema de formación de reservas en los periodos de mayor cosecha. Sin embargo, pese a las buenas intenciones, cuando se pasó a las medidas específicas los acuerdos no se dieron, imponiéndose en la práctica la posición de no intervenir los mercados.

- Muchas voces señalan que para los productores de café sería muy difícil resistir una nueva crisis de precios bajos. Sin embargo, pese a lo severo del diagnóstico, no se ve que se estén instrumentando estrategias para contrarrestar otra caída fuerte de las cotizaciones.

#### Algunos problemas estructurales

Para lograr mayor competitividad y mejorar el ingreso de los productores, la caficultura mexicana necesita resolver varias restricciones estructurales:

- Mientras los productores no tengan estabilidad y niveles de ingreso que permitan la recuperación de los costos será muy difícil que se pueda reactivar significativamente la producción de café. Pero para lograr el objetivo de un ingreso suficiente y más o menos estable se requieren apoyos fiscales y políticos de mercado que hoy no existen.

En lo tocante a las cotizaciones internas, además del impacto negativo de la apreciación del peso, debe tomarse en cuenta que las fuertes fluctuaciones de los últimos años y los periodos pro-

longados de bajos precios generaron incertidumbre entre los productores desalentando inversiones en el mejoramiento de la producción, aportaciones que en estas condiciones significan riesgos, tanto si se utiliza financiamiento como si se emplea trabajo propio.

La baja producción y productividad prevalientes elevan los costos unitarios, tanto de recolección como de beneficiado húmedo y seco, y de comercialización. Mientras no se regrese a niveles de producción de cuando menos cinco o seis millones de sacos, difícilmente se podrán reducir los costos.

- La mayor parte de nuestras exportaciones de café son de la calidad "prima lavado", que es la menor, cuando por las condiciones agroecológicas en que se produce el café en México, la parte mayor de la producción podría tener la calidad de "café altura".

Debemos reconocer los problemas de calidad que padecemos y que han llevado a que en nuestro principal mercado, que es EU, el café mexicano no tenga una buena imagen.

Reiteradamente se diagnostica que los problemas de baja calidad se deben principalmente a la mezcla de cafés maduros con verdes y pasados de maduro, que se revuelve el café de zonas bajas con altas y que en el beneficiado húmedo se genera mucho café sobrefermentado y pasado de secado.

Al respecto, los grandes compradores de café sostienen que el mejoramiento de la calidad es asunto exclusivo de los productores. En cambio, otras voces señalan que el problema radica en que los comercializadores compran el café indiscriminadamente, pagándolo como si todo fuera de la calidad más baja, que es el "prima lavado".

La realidad es que los grandes compradores bien podrían hacer una catación de los cafés y realizar pagos diferencia-

dos por calidad. Si los cafés de la calidad "altura" se pagaran, por ejemplo, doce dólares más por quintal, podría generarse un efecto en cascada, de modo que en el beneficiado húmedo se cuidaría más la calidad, los productores realizarían mayores esfuerzos para no mezclar el café y hasta los pizcadores recibirían un mayor pago por seleccionar mejor los granos en el corte.

Hasta ahora, las grandes compañías bloquean el establecimiento de un esquema de mayores pagos por calidad, mientras que el gobierno federal se ha desentendido de esta problemática y en práctica asume la posición de los grandes compradores en el sentido que los problemas de calidad deben resolverlos exclusivamente los productores.

- El sistema de consumo de café en nuestro país no propicia un aumento significativo de la demanda interna. De hecho, el modelo mexicano de consumo es una excepción entre los países productores de café, pues la mayor parte es de café soluble y mezclado con azúcar, preparaciones que son de muy baja calidad.

Lamentablemente, la gran industria que obtiene fuertes ganancias por este modelo de consumo, pero también los funcionarios del gobierno federal que debieran preocuparse por la caficultura nacional, consideran que este patrón es adecuado ya que, dicen, a los mexicanos les gustan más las presentaciones mencionadas. Sin embargo, por falta de opciones accesibles, el consumidor desconoce el sabor específico del aromático de calidad. Por otra parte, el café soluble y el mezclado con azúcar ocultan la utilización de volúmenes importantes de materia prima dañada proveniente de granos verdes o pasados de fermento y de secado.

México necesita aumentar el consumo interno de café, de tal manera que una mayor producción de nuestras huertas no contribuya a la sobreoferta mundial.

Y para ello es fundamental impulsar un nuevo esquema de consumo que evite la utilización de cafés dañados, garantizando una oferta consistente y masiva de un grano aromático de mayor calidad conformada por: café tostado y molido de arábigos lavados. Es necesario conquistar la confianza del consumidor buscando que se generalice el conocimiento de los sabores específicos del café, además del aprendizaje de su adecuada preparación.

- No existe en México un organismo público que impulse las políticas necesarias para el desarrollo de la caficultura nacional.

En la época de mayor intervencionismo, a través del Inmecafé el Estado privilegió el manejo de la comercialización y el control de la organización de los productores con fines políticos. Así, se desaprovecharon los años de buenos precios, que hubieran podido servir para mejorar substancialmente las condiciones de producción, de beneficiado y de comercialización, así como los patrones de consumo interno de café.

Posteriormente, en un entorno de liberalización comercial y retiro del Estado, se crearon organismos como el Consejo Mexicano del Café y últimamente el Sistema Producto Café, cuyas principales funciones han sido otorgar apoyos compensatorios a los productores cuando los precios son bajos. En apariencia se trata de instancias de consulta y concertación social, pero en la práctica la parte gubernamental toma discrecionalmente las decisiones sobre la aplicación de las políticas y programas. Así, no se han generado mecanismos adecuados de coordinación entre los gobiernos federal y estatales, las asociaciones de productores, industriales y comercializadores, que lleven a estrategias de renovación de la actividad cafetalera.

La ley para la caficultura, que se aprobó en la Cámara de Diputados en 2005 plantea la constitución de un Consejo



FOTO J. Francisco Cervantes M.

*Es necesario conquistar la confianza del consumidor **buscando que se generalice** el conocimiento de los sabores específicos del café, además del aprendizaje de su adecuada*

Nacional del Café, como organismo público con atribuciones para definir e instrumentar las políticas cafetaleras. Sin embargo, un año después la ley ha sido desvirtuada y está bloqueada en la Cámara de Senadores. El empobrecimiento del proyecto enviado por los diputados se debe principalmente a los intereses de los grandes industriales y comercializadores a quienes apoya el gobierno federal.

- Los productores de café no han desarrollado suficiente fortaleza asociativa, ni en los terrenos gremiales ni en lo de la organización económica. Por décadas la acción organizativa consistió en demandar apoyos fiscales a cambio de fidelidad política, estableciendo relaciones corporativas y clientelares con los gobiernos en turno. En estas condiciones, las crisis de precios bajos y el desplome de la producción y los ingresos generaron procesos de dispersión organizativa, pues los productores se orientaron hacia estrategias de sobrevivencia de carácter familiar.

Sin duda existen organizaciones cafetaleras con proyecto gremial y económico. Sin embargo, por el momento son la excepción y no la regla. Para una renovación profunda de la caficultura mexicana se necesitan procesos asociativos regionales más sólidos y de carácter multiactivo, capaces de coordinar los esfuerzos colectivos por la elevación de los ingresos y el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias de caficultores. Y para esto hacen falta instrumentos tales como agroindustrias, comercializadoras, financieras, organismos de ahorro y préstamo, instancias de capacitación y asistencia técnica, pero también proyectos de diversificación productiva y programas de servicios sociales.

### Propuestas

1. Para enfrentar la fuerte caída de la producción y las exportaciones de café hace falta un esquema que dé certi-

dumbre a los agricultores e incentive una mayor inversión productiva. Para ello se necesita garantizar un ingreso no menor a los 1,100 pesos por quintal, y que se mantenga en términos reales por varios años. Con este fin se deberán impulsar desde la oic medidas de ordenamiento del mercado internacional, tales como acuerdos entre los países productores para el manejo de reservas en los periodos de mayores cosechas, así como de promoción del consumo y de los estándares mínimos de calidad. En el plano nacional será necesario disponer de apoyos compensatorios, cuando estos sean requeridos, vía el Fondo de Estabilización de Precios. Esto con el fin de garantizarle al productor el ingreso objetivo por quintal de café.

2. Para elevar el ingreso de los caficultores es necesario que las asociaciones de productores puedan canalizar volúmenes más grandes a los mercados de mayores precios, como los de comercio justo, café orgánico, de alta calidad, de origen, entre otros.

3. Para mejorar las condiciones de vida de los caficultores, debe impulsarse una política de diversificación productiva, tanto comercial como de autoconsumo, tanto en la huerta como en otros ámbitos de la economía familiar, tales como la milpa, el traspatio, la producción de artesanías. Hace falta, también, impulsar proyectos tendientes a valorizar las diversas aportaciones ambientales del cafetal a través del ecoturismo y el pago por servicios ambientales. Finalmente, es necesario trabajar en la atención de otras necesidades sociales y culturales de las comunidades cafetaleras, con proyectos de educación, salud, alimentación, vivienda, ahorro y préstamo, entre otros.

4. Para fortalecer la posición de los productores primarios en la cadena productiva es necesario promover un mayor asociacionismo gremial de los caficultores, tanto a nivel regional como estatal y nacional. Hace falta, también, fortalecer



FOTO J. Francisco Cervantes M.

*El empobrecimiento del proyecto enviado por los diputados **se debe principalmente** a los intereses de los grandes industriales y comercializadores a quienes apoya el gobierno*



el actual Consejo Nacional de Organizaciones de Productores de Café, como una instancia de coordinación gremial, plural, representativa, unitaria, autónoma y democrática, con capacidad para incidir en la definición e instrumentación de las políticas cafetaleras. Y para todo ello se necesita un programa de apoyo al fortalecimiento de la organización gremial de los productores de café.

5. Es urgente constituir un nuevo organismo público del café, de carácter nacional, descentralizado y con presupuesto propio: un Consejo Nacional del Café que englobe a los consejos estatales y que al contar con la representación mayoritaria de los productores tenga la capacidad de definir e instrumentar las políticas necesarias para la renovación de la caficultura nacional.

6. El actual Fideicomiso de Estabilización de Precios debe ser reestructurado, para que se convierta en un organismo más eficiente y pueda cumplir objetivos de ordenamiento del mercado interno del café. Debe mantenerse su función actual de otorgar apoyos para lograr un ingreso objetivo, pero es necesario que este se establezca en pesos y no en dólares, ya que de otra manera en periodos de peso sobrevaluado se presentan distorsiones. Además, el Fideicomiso debería operar programas de promoción del consumo de café, de manejo de reservas y de retiros de cafés de menor calidad.

Es necesario fortalecer el actual Programa de Fomento Productivo, para que en verdad propicie el aumento de los rendimientos técnicos. Para ello deberán otorgarse apoyos mayores a quienes realicen más labores de atención al cultivo. Debe premiarse, además, a los caficultores que introducen innovaciones productivas, como el manejo orgánico y sustentable de las huertas. El Programa debe incluir un componente para el establecimiento de semilleros y viveros por parte de las asociaciones de productores. En

los próximos cinco años, debemos pasar del actual promedio nacional de siete quintales por hectárea, a cuando menos trece por hectárea.

7. Crear un Fondo de Apoyo a Proyectos Integrales de las asociaciones de productores de café, que respalde el establecimiento, ampliación o modernización de infraestructura de acopio y de beneficiado húmedo y seco, así como el procesamiento y venta de café tostado y molido. Deberá, también, apoyar innovaciones productivas, como el café orgánico y las tecnologías de beneficiado ahorradoras de agua y energía; incluyendo un componente para la formación de equipos técnicos y para la capacitación de los productores. Finalmente, el Fondo servirá para proporcionar las garantías líquidas necesarias en la obtención de créditos.

8. Con relación a la sanidad, es urgente contar con un diagnóstico preciso de la situación actual de plagas y enfermedades que afectan a los cafetos. Así como establecer y dotar de recursos suficientes a un programa nacional de combate a la broca del café que defina las estrategias y acciones más adecuadas y que cuente con la participación directa de las asociaciones de productores.

9. Promover el consumo interno de café con la meta de llegar en cinco años a un total de cuando menos 3.5 millones de sacos anuales. Para ello se requiere una mayor oferta de cafés tostados y molidos, de arábigos lavados de calidad; abstenerse de utilizar cafés dañados; lograr la confianza de consumidores más exigentes y con mayor conocimiento de los sabores específicos de los cafés de calidad, así como promover la preparación adecuada de la bebida, a nivel familiar, en restaurantes, cafés y otros puntos de venta.

10. Impulsar un nuevo modelo de comercialización del café mexicano, centrado en la calidad y en la búsqueda de mayores diferenciales positivos. Para

*Es urgente contar con un diagnóstico preciso de la situación actual de plagas y enfermedades que afectan a los cafetos.*

ello, es necesario que la mayor parte de nuestro café pase de la calidad "prima lavado" a la "de altura". Para incentivar que los productores y beneficiadores no mezclen en demasía granos de distintos grados de maduración y diferentes alturas, y que se cuide el fermentado y secado del café, se requiere establecer un esquema obligatorio para que los grandes compradores paguen mayores precios a los cafés de más calidad.

**11.** Debe lograrse un mayor reconocimiento de los beneficios ambientales que proporcionan los cultivos de café con sombra diversificada. Entre estos se encuentran la captura de carbono, la producción de oxígeno, la provisión de agua, la regulación de microclimas, la conservación de suelos, la protección de la biodiversidad, la preservación de un paisaje rural atractivo, entre otras. Para ello es necesario establecer un programa dotado de suficientes recursos, en parte fiscales y en parte de aportaciones de los beneficiarios de los servicios ambientales, de empresas y de fondos internacionales.

**12.** Es necesario construir un nuevo sistema financiero para la caficultura que otorgue créditos agrícolas, tanto refaccionarios como de avío, así como para infraestructura de beneficiado y para la comercialización. Los financiamientos deberían ser a tasas

no mayores de 5% anual y estar articulados con los programas de apoyos fiscales, con el fin de lograr una adecuada mezcla de recursos. De particular importancia resulta fomentar que las asociaciones de productores creen sus propios instrumentos financieros para el manejo de créditos y ahorros. Al respecto, sería pertinente que los recursos que han aportado los productores y que seguirán aportando en los próximos años, pudieran utilizarse como garantías para la obtención de créditos. Sería conveniente, también, que los compradores de café entregaran al Fondo todos los recursos que les fueron descontados a los productores las cosechas 2000-2005 y 2005-2006.

**13.** La rama del café debe contar con un presupuesto multianual. Para alcanzar los objetivos que estamos planteando es necesario que la rama del café cuente con un presupuesto público suficiente y de carácter multianual, que dé certeza de que las políticas y los programas tendrán continuidad. En el mismo sentido, el sector cafetalero deberá establecer una coordinación adecuada con la Cámara de Diputados que permita etiquetar los recursos acordados, así como dar seguimiento y evaluación, junto con el poder ejecutivo, de la aplicación del presupuesto público asignado a la rama del café.

**14.** Se requiere concluir y actualizar el Padrón Nacional Cafetalero, corrigiendo los errores que contiene en los datos de productores, terminando la poligonización, y haciendo los cambios correspondientes a los que dejaron el cultivo. Es necesario, también, resolver técnicamente los problemas de medición de los terrenos de ladera pronunciada y ondulados. Finalmente debe impulsarse el manejo familiar integrado de una gran cantidad de terrenos muy pequeños que en el Padrón aparecen como si se tratara de unidades de producción independientes. Además, debe conformarse el Padrón específico de los cultivadores de café orgánico.

**15.** Debe impulsarse una mayor coordinación de los países productores para sacar adelante medidas mínimas de ordenamiento del mercado del café. También hay que fortalecer la participación de México en la oic y buscar una mayor eficacia de este organismo en las políticas que viene impulsando: promoción de un mayor consumo de café en países estratégicos como China, India, Indonesia, Rusia y México; consolidación del esquema de estándares mínimos de los cafés de exportación y prohibición de que los cafés dañados se utilicen para el consumo humano en los países productores; mayores recursos para los proyectos de diversificación productiva.



## Comunidades forestales: manejo y conservación de los recursos naturales

FOTO Enrique Pérez

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A. C.; Red Mexicana de Lucha contra la Desertificación, A. C.; Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales, A. C.; Unión Nacional de Organizaciones de Forestería Comunitaria, A. C.; Consejo Coatepecano por un Ambiente Sano A. C.; Estudios Rurales y Asesoría Campesina A. C.; Consorcio Chiclero S. C. de R.L.-PPCH; Grupo de Estudios Ambientales A. C.; Grupo Mesófilo A. C.; Grupo Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiable A.C.; Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental A.C.; Tropica Rural Latinoamericana A.C.; SENDAS A. C. Red de Aprendizaje, Intercambio y Sistematización de Experiencias hacia la Sustentabilidad A. C.

**Hacia un programa estratégico para el sector forestal**

### Nuestros recursos

El agro mexicano no termina en sus campos de cultivo. Además de potencial agrícola el país tiene importantes opciones económicas en las áreas forestales y la vida silvestre, pues debido a la presencia de extensas zonas áridas y sierras solamente 21.8% de 196 millones

de hectáreas están sembradas, mientras que en el resto del país las actividades productivas se basan en el manejo de pastizales bosques, cuerpos de agua y otras áreas de vida silvestre.

Las áreas forestales predominan en el paisaje mexicano: 56 millones de hectáreas arboladas que proporcionan a los pueblos alimentos, medicinas, materiales de construcción y energía, por lo que son la farmacia, la carnicería y la ferretería de muchas comunidades.

En México las escasas lluvias son irregulares en el centro y norte, pero los macizos forestales sirven como zonas de captación de agua al facilitar la infiltración y alimentar los manantiales y acuíferos de los que dependen la agricultura, la industria y las zonas urbanas.

Por otra parte, son las áreas forestales y silvestres preservadas por las comunidades indígenas de las sierras del sur y sureste, las que evitan o reducen las inundaciones que de otra manera serían catastróficas para ciudades que se encuentran junto a los ríos o al pie de las sierras, como Villahermosa, Coatzacoalcos o Tuxtpec. Y son las áreas forestales y silvestres resguardadas por

grupos indígenas de Durango, Nayarit y Jalisco las que alimentan los acuíferos de zonas tan importantes como La Laguna, los valles del Yaqui y el Mayo.

Comparado con otros países, México es todavía relativamente eficiente en el uso de la energía. Nuestras emisiones de bióxido de carbono por persona son de las más bajas entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y a pesar de estar ubicado en la franja desértica del hemisferio norte, el país tiene un moderado estrés hídrico. Esto se lo debemos, en gran parte, a la existencia de comunidades empeñadas ancestralmente en la preservación y manejo colectivo de bosques, manantiales, arroyos, ríos y lagos.

El aprovechamiento forestal no se agota en los productos maderables comerciales. Nuestra relativa eficiencia en el uso de la energía y los recursos naturales está ligada a que en México aún persisten formas de desarrollo local que le dan vida a las economías regionales. Los cultivadores de café, los productores de madera de pino o de caoba, los chicleros, los pastores, los recolectores de pimienta, candelilla, palma camedor,

entre otros, mantienen actividades productivas que, además de ser la base de la vida familiar y colectiva, imprimen a las regiones del país características distintivas que las hacen únicas. La inagotable diversidad biológica y de paisajes que nos caracteriza no es un hecho natural y depende de que subsistan las economías locales basadas en el uso tradicional de los recursos biológicos.

A diferencia de la mayoría de los países de la OCDE, que aprovechan entre 40 y 85% de la producción de sus bosques, México subemplea sus recursos forestales, ya que menos de un quinto de lo potencialmente cosechable llega a los mercados formales. Y es que, hasta ahora, las políticas forestales y de vida silvestre no le han dado importancia a desarrollar el potencial de las áreas de bosques y selvas.

Según un diagnóstico dado a conocer el año pasado por el Grupo Bosques (G-Bosques): "En el Plan Nacional Forestal (PNF) 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 sin instrumentos de planificación. Este hecho y la persistente deforestación, ponen de manifiesto 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".

La falta de inversiones en sistemas de manejo, se refleja en una producción muy débil. Según el G-Bosques: "Las metas de producción forestal propuestas en el PNF eran de doce 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".

A pesar de la enorme importancia de las áreas forestales y de vida silvestre, los apoyos orientados a su uso sostenible son mínimos y están mal orientados. De acuerdo con el G-Bosques: "En los últimos 25 años, la política forestal ha sido errática y persistentemente marginal: 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".

El G-Bosques abunda: aunque "los bosques y el agua han sido declarados asuntos de seguridad nacional, 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". Es decir, que en ocho de cada diez hectáreas forestales o de vida silvestre, no hay ningún tipo de apoyo gubernamental.

La debilidad de la política de bosques y áreas silvestres se manifiesta en que: "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." Otra medida del potencial desaprovechado, es que la tasa de crecimiento promedio de las existencias nacionales es de sólo un metro cúbico por hectárea por año, mientras existen datos consistentes en los que esa cifra alcanza los 20 metros, en el caso de bosques en el eje neo-volcánico.

Y no se trata solamente de la producción maderable. México tiene una economía energética de las mejores entre los países de la OCDE, pues emplea la mitad de energía por persona que Francia y un cuarto de la que requiere un ciudadano estadounidense. Sin embargo, siendo buena en el terreno de la producción *per capita* nuestra eficiencia energética es baja y en cuanto a su origen somos excesivamente dependientes del petróleo. El desarrollo de fuentes locales de energía, mediante esquemas de micro-generadores hidráulicos o a partir de biomasa, podría reducir la dependencia de combustibles fósiles, haría menos vulnerables las economías regionales, mejoraría sustancialmente la competitividad del país y nos pondría en la vanguardia en cuanto a eficiencia energética. Sin embargo, hoy en día se desperdician millones de toneladas de biomasa en estufas ineficientes y la mayor parte de los productos de las áreas de sierras y montañas, en vez de procesarse, ahí llega a las ciudades como materia prima.

En México hay pocos programas destinados a preservar flora y fauna. La falta de atención a la salud de los paisajes rurales y el descuido en la conservación de los ciclos ecológicos fundamentales, como son los del carbono y del agua, y los ciclos de migración y reproducción, hace que una de cada cuatro especies de mamíferos del país y una de cada cinco de aves, se consideren amenazadas. Cifra que está por arriba de la media. En contraste, y por fortuna, la proporción de plantas amenazadas es mucho menor. El estatus de amenazadas que tienen muchas poblaciones de

aves y mamíferos, no obedece a que exista una situación generalizada de deterioro ambiental. Sin embargo, el riesgo existe y es creciente, pues el cuidado de la riqueza biológica depende de la preservación de los ciclos ecológicos decisivos, lo que demanda políticas públicas decididas, que hoy no existen.

### Diagnóstico

Cuatro quintas partes de las tierras forestales de México son propiedad social y los recursos forestales resultan decisivos para la vida social, económica, cultural y política de las nueve mil comunidades y doce millones de personas —casi la mitad de nuestra población rural— asentadas en las zonas con bosques, selvas y vegetación de zonas áridas. Además, los recursos forestales ocupan un lugar importante en la protección de la destacada diversidad biológica de México, en la permanencia de los suelos y fuentes de agua y en la regulación del clima local y del planeta.

Para avanzar en la construcción de un planteamiento alternativo de política forestal quisiéramos destacar un conjunto de "Fortalezas" y "Debilidades" de las condiciones actuales de los bosques y selvas de México:

#### Fortalezas

- Gran diversidad de recursos naturales y etno-ecológicos.

- Propiedad social y manejo comunitario de la mayor parte de los bosques. Esto significa que los bosques y selvas no son terrenos baldíos, en ellos viven grupos sociales que defienden el territorio, lo que se traduce en capacidad para la conservación, disposición a vigilar y combatir los siniestros, y esfuerzo colectivo para el desarrollo de la infraestructura y la producción.

- Buen potencial de los sitios forestales, centro de origen de diversas especies de interés económico que en cuanto a

incrementos anuales de madera, alcanzan parámetros de veinte metros cúbicos en bosques y diez en selvas.

- Paulatino pero progresivo reconocimiento por parte de la sociedad y tomadores de decisiones de la importancia que tienen los recursos forestales como medios de producción y generadores de servicios ambientales.

- Numerosas experiencias forestales comunitarias exitosas.

- Existencia de organizaciones civiles que promueven y apoyan el desarrollo de empresas forestales comunitarias y el buen manejo de los recursos forestales.

- Extenso acervo de conocimientos tradicionales para el aprovechamiento de los recursos forestales, particularmente los no-maderables.

- Importante cúmulo de conocimientos formales y alta capacidad de investigación y enseñanza en materia silvícola.

- Certificación internacional de más de 800,000 hectáreas de bosques, principalmente de propiedad social.

- Cercanía y facilidad de acceso a los más importantes mercados.

- Gran potencial ecoturístico.

Creciente participación social de los actores del sector en la elaboración de instrumentos de política: leyes, programas, reglas de operación, presupuestos, normas oficiales mexicanas.

#### Debilidades

- Insuficiente conciencia de la sociedad mexicana sobre la importancia de los bosques y la vida silvestre.

- Escasa atención gubernamental al sector forestal.

- Pérdida acumulada de superficie forestal y de densidad económica de los rodales remanentes.

- Infraestructura caminera insuficiente y de mala calidad en bosques y selvas, y decreciente cobertura ferroviaria, lo que ocasiona más de la mitad de los costos de producción en el sector.

- Carencia de una política de apoyo al uso sostenible de los recursos biológicos.

- Normas comerciales inadecuadas para la fijación de precios de la madera aserrada, especialmente en el sur de México.

- Excesiva burocracia y lentitud en los trámites administrativos forestales; por ejemplo, para obtener documentación forestal de transporte de inventarios de madera de un año anterior, se obliga al productor a modificar el plan de manejo, proceso caro y lento que conlleva fuertes pérdidas económicas para las empresas de manejo forestal.

- Sobrerregulación para los productores que tienen aprovechamientos forestales autorizados y acciones insuficientes y tibias para regularizar los aprovechamientos no autorizados.

- En trópicos en donde la productividad de los bosques es menor, se le cargan mayores costos de estudios ambientales. Así se desalienta la idea de manejar las selvas y se hacen más competitivos otros usos del suelo.

- Políticas erráticas y adversas al sector: baja participación en el PEF (0.01%), incentivos contraproducentes, sobrerregulación, nula defensa comercial en el ámbito internacional.

- Ausencia de políticas de integración industrial y obsolescencia de la planta instalada, especialmente en no-maderables e industria del aserrío.

- Escaso desarrollo de mercados para productos forestales no convencionales.



- Ausencia de instrumentos de financiamiento y formación de garantías, que consideren la larga duración de los ciclos biológicos forestales.

- Restricción del crédito a las empresas sociales forestales, por el que se les exige como precondition 30% de garantía líquida. Así, se facilita el "coyotaje" y el intermediarismo.

- Altos costos de extracción forestal derivados de la inversión en caminos forestales que tienen que hacer las empresas de manejo forestal. En contraste con las plantaciones forestales que se ubican en zonas en las que fracasaron las iniciativas agrícolas y ganaderas, así los plantadores heredan caminos, electrificación y sistemas de riego.

- Débil capacidad gerencial y comercial en las empresas sociales forestales para encarar la industrialización y así obtener productos forestales terminados competitivos.

- Escaso e inadecuado apoyo al fortalecimiento de las capacidades técnicas y administrativas de los dueños, tanto sociales como privados, de bosques y selvas.

- Escaso o nulo apoyo financiero a organizaciones civiles que trabajan por el desarrollo de empresas rurales sustentadas en el buen manejo de los recursos forestales.

- La federación obstaculiza la descentralización hacia los estados y municipios.

- Industria con atraso tecnológico, demanda de materia prima barata para lograr rentabilidad en sus operaciones industriales, así los costos se trasladan de la industria a las empresas de manejo forestal.

Falta de coordinación con las acciones del desarrollo rural y desaprovechamiento de cuantiosos recursos disponibles.

### Políticas públicas y desempeño del sector en el presente sexenio

#### Panorama económico

- Retroceso en la producción. Las metas de producción forestal propuestas en el Plan Nacional Forestal eran de doce millones de metros cúbicos para 2006; en los hechos, estas cuotas no sólo no han sido alcanzadas sino que se registra una drástica caída de la producción forestal maderable nacional, de más de 22%, con un valor de diez mil millones de pesos. Así, la producción ha pasado de 9.4 millones de metros cúbicos en 2000 a 6.8 millones en 2005.

- Pérdida de 40,000 empleos permanentes durante la administración actual.

- Incremento del déficit comercial externo. Durante los últimos seis años el saldo rojo de la balanza comercial forestal ha crecido de manera constante y acelerada: de 967 millones de dólares en 1997, ha pasado a la dramática cifra de 4,000 millones de dólares en 2004. Esto equivale a 20 veces el presupuesto del gobierno federal para el sector. Sólo de celulosa de madera se importan al año 550,000 toneladas, con valor de 300 millones de dólares, y 1,200 millones de dólares de cartón y papel. El consumo actual de madera en rollo equivalente es de alrededor de 21 millones de metros cúbicos al año, del cual la producción nacional abastece sólo 33%, porcentaje que tiende a la baja.

- Fuerte proceso de abandono de las comunidades de donde los jóvenes migran hacia los centros urbanos formando cinturones de miseria o bien cruzan la frontera hacia Estados Unidos, así las comunidades exportan su fuerza de trabajo y sus mejores cuadros.

#### Situación de los bosques

- No existe información consistente y confiable que dé cuenta del estado de los bosques y selvas en México. Algunos

estudios recientes estiman que la deforestación se mantiene dentro del rango de 300 mil a un millón de hectáreas anuales, mientras que otros apuntan a que la deforestación ha disminuido, pero no por la política forestal sino como saldo de la migración rural.

- Escaso avance de las plantaciones operadas bajo esquemas accesibles a los propietarios sociales.

- Escaso avance de la silvicultura en bosques naturales.

- "Descreme" de las selvas por la falta de una política y normatividad forestal diferenciada que favorezca el ordenamiento forestal sustentable de las selvas del sureste de México.

- Tecnologías de extracción obsoletas con alto impacto ambiental y que destruyen la próxima cosecha en las selvas del sureste.

#### Desempeño de las instituciones públicas

- Entropía institucional resultante del inadecuado diseño ensayado por la SEMARNAT: desmantelamiento de la instancia integradora de la política del sector, falta de coordinación y competencia entre las delegaciones estatales de SEMARNAT y gerencias de CONAFOR.

- Con el pretexto de instrumentar la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable LGDFS y su reglamento se incrementó la tramitología, inventado nuevos y engorrosos procedimientos que ponen en riesgo a las empresas forestales que pretenden trabajar en la legalidad. Así, se favorece el contrabando de productos forestales.

- Falta de coordinación de las instituciones del sector forestal con las del resto del sector rural.

- Simulación en política de participación social, con el sólo propósito de cubrir

formalmente el requisito pero sin real apertura a escuchar a la sociedad.

- Discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, vinculada a políticas de exclusión y prácticas neocorporativas con fines electorales.

- Importante sub-ejercicio del presupuesto asignado por el Congreso por parte de CONAFOR.

- Designación de funcionarios, con criterios partidistas, carentes de objetividad, conocimientos y compromiso con el sector.

- Debilitamiento de programas útiles y novedosos, como el PROCYMAF y COINBIO.

- Visión policíaca y reduccionista de la problemática del contrabando forestal.

- Cobertura mínima de programas de financiamiento bancario a proyectos de aprovechamiento e industrialización.

- Nulo esfuerzo institucional para incrementar los instrumentos de planeación que propicien un manejo técnico adecuado en los bosques y selvas del país.

- Continuidad de la política de discriminación presupuestal: los recursos canalizados a la agricultura o la ganadería por hectárea son 7.3 veces mayores a los asignados al sector forestal.

- Ausencia de políticas que alienten la industria forestal, propicien la agregación de valor a los productos de los bosques y estimulen con ello el uso forestal de las tierras, frente a opciones menos deseables o indeseables, como huertas, ganadería y cultivos ilícitos.

- Incumplimiento del mandato de la LGDFS, que establece que el Fondo Nacional Forestal, así como sus versiones en las regiones y estados, que además deben estar regidos por órganos colegiados, democráticos y representativos de los silvicultores.

- La información generada por la SEMARNAT respecto a los bosques del país y su manejo, no es pertinente ni oportuna ni suficiente. Los datos que reportan los anuarios de la producción forestal tienen años de retraso; existen resultados confusos y poco verosímiles acerca de la tasa de deforestación y el cambio de uso del suelo; no se registra ni procesa información acerca de las superficies que se encuentran bajo esquemas de manejo forestal; 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.

- Política social forestal corporativa en busca de clientela y falta de respeto a las organizaciones regionales y nacionales de los ejidos y comunidades forestales del país. La CONAFOR construye con los impuestos de la sociedad mexicana a sus interlocutores sociales para copar el Consejo Nacional Forestal CONAF y los Consejos Forestales Estatales y así validar su política forestal de anti-desarrollo forestal comunitario.

### Propuestas para transformar la acción gubernamental hacia una gestión forestal eficaz

**1. Hacer efectivamente prioritario y estratégico el tema forestal.** Una política consecuente con ese reiterado pero incumplido discurso debe traducirse, entre otras cosas, en el impulso de un programa emergente de reactivación del sector, en la asignación de presupuesto suficiente y en la democratización de la toma de decisiones.

**2. Fortalecimiento de la gestión forestal comunitaria.** Por sus virtuosos impactos sociales, ambientales y económicos, robustecer la gestión de las comunidades silvícolas debe ser el eje principal de las políticas públicas en la materia. Los programas gubernamentales destinados a zonas forestales habrán de centrar sus esfuerzos en

fortalecer la organización comunitaria para el manejo forestal. Además reforzar las habilidades y conocimientos que requieren las comunidades para la planeación, manejo, mejoramiento y aprovechamiento sostenible del bosque, apoyándose para ello en las experiencias exitosas.

**3. Fortalecimiento del acompañamiento técnico.** Impulsar la conformación de asociaciones profesionales locales no gubernamentales con capacidad y voluntad de establecer, con los productores, compromisos de acompañamiento técnico de largo plazo.

**4. Participación efectiva de la sociedad en la toma de decisiones.** Es esencial respetar la norma que establece la participación social en la toma de decisiones de política pública. Para ello, entre otras cosas, deberán abrirse el CONAF y los Consejos Forestales Estatales a una participación representativa de la sociedad, tomando en cuenta las deliberaciones; se deberán instalar órganos colegiados en el Fondo Mexicano Forestal; hace falta vincular los consejos forestales con los de planeación y los de desarrollo rural, y es necesario fortalecer de manera incluyente y no discrecional a las organizaciones de la sociedad civil.

**5. Fortalecimiento de las organizaciones campesinas e indígenas forestales en un contexto de pluralidad y respeto a la libertad de asociación.** En reconocimiento al destacado papel que juega la organización social y campesina en el desarrollo forestal debe impulsarse un marco legal que la fortalezca con transparencia, pluralidad y respeto a la libertad de asociación y promueva su participación 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 deben involucrar cabalmente a las auténticas y legítimas organizaciones regionales

de silvicultores en la planeación, ejecución y evaluación de las acciones. Sin tal participación y sin la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas, los recursos asignados al sector corren el riesgo de canalizarse hacia fines distintos a los estipulados.

**6. Integración de la política forestal con la de desarrollo rural.** El desarrollo forestal no es ajeno al desarrollo rural y los productores forestales son también productores del campo mexicano. Por eso habrán de integrarse los espacios e instrumentos de gestión, particularmente los Consejos Forestales, con los de planeación de Cuenca y de Desarrollo Rural Sustentable, espacios donde los silvicultores deben participar con voz y voto.

**7. Prioridad a las comunidades menos favorecidas en términos socioeconómicos y forestales.** 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 recursos forestales, dando preferencia a las que se están en condiciones desfavorables.

**8. Prioridad al desarrollo de la capacidad empresarial e industrial de las comunidades y ejidos forestales.** Reconociendo que no habrá desarrollo rural sustentable sin capacidad social empresarial en bosques y selvas. Se requiere un importante esfuerzo gubernamental para hacer competitivo el manejo e industrialización de los bosques naturales frente a la madera importada de plantaciones forestales.

**9. Fortalecimiento de las regiones forestales donde aún no se han desarrollado estrategias de manejo.** Es urgente promover y extender los programas que fomentan el buen manejo forestal a las regiones que hasta ahora han sido excluidas, buscando incorporar

a esquemas técnicos las superficies que no lo están. En estas áreas los recursos forestales deben ser motor de desarrollo y herramienta de combate a la pobreza. Para ello es necesario fortalecer la organización social, la planeación comunitaria, y la asesoría técnica, que favorezcan el aprovechamiento de su potencial productivo. Todo esto a través de procesos democráticos que respeten la autodeterminación de las comunidades. En cuanto a las unidades regionales, éstas deben circunscribirse a la planeación de los aspectos que requieren de manera indispensable la integración territorial, dejando los aspectos productivos a la libre decisión de cada comunidad.

**10. Rediseño de los programas de apoyo al desarrollo forestal.** Esto debe hacerse dándole prioridad al ordenamiento forestal sustentable de las áreas forestales permanentes de ejidos y comunidades, así como incrementando los techos financieros para proyectos de inversión que conlleven a la reconversión y modernización tecnológica en las empresas sociales.

**11. Incremento de las existencias forestales.** Es indispensable densificar las áreas de abastecimiento forestal, interconectar zonas de valor biológico fragmentadas y distribuir los costos fijos. Para ello se requiere intensificar las acciones de cultivo de bosque natural, además de incrementar en las comunidades campesinas programas de plantaciones, que incluyan diversos usos, tales como la producción de leña. Deben buscarse alianzas con los ganaderos, de modo que puedan desarrollarse plantaciones en predios pecuarios logrando un uso más intenso de las tierras de pastoreo, especialmente en el trópico húmedo.

**12. Restauración y desarrollo de infraestructura caminera de calidad.** Para lograr hacer competitivo al sector forestal se requiere un importante esfuerzo gubernamental para restaurar la red actual de caminos forestales.

Este esfuerzo deberá basarse efectivamente en normas para su construcción y mantenimiento que tendran que estar ligadas a los planes de manejo de las comunidades forestales y deberán minimizar el aporte de azolves en las cuencas. La federación deberá impulsar inversiones que incluyan las participaciones estatales y municipales y la aplicación —entre otros— de recursos por excedentes petroleros. El trazo de rutas debe hacerse con la participación de las comunidades a fin de diversificar a los beneficiarios de los caminos y distribuir el costo de construcción y mantenimiento.

**13. Defensa del sector forestal frente a la desleal competencia internacional.** Es urgente que, en los términos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable otorgue la categoría de estratégicos a los principales productos forestales, maderables y no-maderables, con todos los efectos de protección y fortalecimiento de cadenas productivas que esto implica, incluyendo su defensa frente a un mercado internacional distorsionado por subsidios y prácticas desleales de comercio. Con el fin de corregir dichas distorsiones se debe establecer un esquema de aranceles, tanto para materias primas como a productos procesados.

**14. Establecimiento de una política de desarrollo e integración industrial.** Es necesario que la política forestal gubernamental impulse acciones que favorezcan que las comunidades y ejidos forestales avancen hacia un proceso de integración industrial que permita transformar sus productos hasta fases cercanas al mercado final, y así capturar oportunidades de empleo e ingresos, reducir gastos de transporte y aprovechar las habilidades y los costos competitivos de la fuerza de trabajo de los campesinos.

**15. Diversificación del aprovechamiento de los recursos forestales.** El

desarrollo de nuevos productos y mercados, principalmente orientados a los no-maderables y el turismo, es determinante para la rentabilidad y la conservación del uso forestal de las tierras. También es necesario fomentar y financiar el desarrollo de esquemas de uso sostenible de los recursos biológicos. Con las comunidades como protagonistas y beneficiarias de sus riquezas silvícolas, México debe invertir los recursos necesarios para posicionarse comercialmente, mediante un intenso esfuerzo de investigación tecnológica, desarrollo de productos y procesos industriales, capacitación, asesoría y normatividad en materia de derechos de propiedad intelectual y penetración en mercados. Especial mención debe hacerse de la necesidad de garantizar que el conocimiento y manejo de productos farmacéuticos reporte beneficios a las comunidades.

**16. Descentralización y democratización de la gestión pública, apoyada en la corresponsabilidad de las organizaciones locales de productores.**

Una auténtica descentralización sólo será efectiva si transfiere funciones y recursos a las instancias locales y organizaciones regionales y no únicamente a gobiernos estatales. Esto asegurará que las políticas forestales federales y estatales se diseñen participativamente, que respondan a la realidad y que sean susceptibles de adecuaciones por parte de los actores locales. Se abrirán, así, cauces para descentralizar la instrumentación de las políticas, democratizando la toma de decisiones y permitiendo una mejor regulación del acceso a los recursos forestales.

**17. Corresponsabilidad entre proveedores y usuarios de los servicios ambientales en el manejo de las cuencas hidrológicas.** Se debe reconocer que los bosques y selvas bajo buen manejo forestal proporcionan servicios ambientales a las ciudades y otros sistemas productivos que deben ser pagados como un producto más de

las buenas prácticas de manejo forestal. Los programas de pago de servicios ambientales deben generar un sistema de estímulos económicos orientado a premiar a los propietarios de bosques que llevan a cabo un adecuado manejo territorial bajo esquemas planificados que aseguren el incremento de la infiltración hídrica, la reducción de azolves y el mantenimiento de la biodiversidad. Esto estimulará a los usuarios del agua a ser corresponsales del buen funcionamiento de las cuencas. Para ello debe impulsarse un programa de servicios ambientales que claramente está enfocado a la creación de mecanismos locales de pago, al impulso del manejo del territorio, dejando a un lado el enfoque de pago de polígonos arbolados.

**18. Reducción significativa de la tala ilegal.**

Para lograr reducir la tala ilegal debe promoverse la rentabilidad del uso forestal, equilibrar el monto de los recursos públicos aplicados a las tierras forestales con los que se asignan a las de uso agropecuario, incrementar la agregación de valor en las localidades, diversificar el uso de los recursos forestales, pagar por los servicios ambientales, simplificar la normatividad y, como sustento de todo esto, promover un esquema de descentralización democrática que amplíe la participación, tanto de las organizaciones forestales como de las instancias gubernamentales y civiles locales, en la vigilancia y control forestal. Además, será necesario 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 que permita verificar y certificar la legalidad de su procedencia.

**19. Crear servicios técnicos accesibles y de calidad.** Desarrollar un sistema efectivo de capacitación, incentivos, normatividad, evaluación y certificación de capacidades técnicas que incrementen la competencia de los prestadores de servicios técnicos.

**20. Contar con un verdadero sistema de información y seguimiento de criterios e indicadores sociales, ambientales y silvícolas.**

Es urgente que se disponga de un sistema de documentación y seguimiento de criterios e indicadores pertinentes en el ámbito forestal, que permita una mejor comprensión de la evolución del sector y del estado del recurso a nivel nacional y regional. Este sistema requiere una fuerte participación ciudadana para garantizar la credibilidad, así como de una estrecha vinculación interinstitucional y su administración debería asignarse a alguna entidad pública independiente de la CONAFOR o SEMARNAT, como INEGI.

**21. Evaluar y reorientar la política de conservación para combinar la conservación con el aprovechamiento, impulsando los Planes de Manejo en las Áreas Naturales Protegidas (ANP).**

Es necesario hacer una transformación de la política de conservación orientada a lograr una efectiva participación de los actores sociales ubicados en la zona de influencia, garantizando el desarrollo de actividades alternativas de uso que aporten beneficios económicos a las comunidades. La política de conservación debe tener como uno de sus ejes principales el fortalecimiento del capital social de las poblaciones locales, que garantice la generación de sinergias para la conservación de los ecosistemas forestales. Habrá, pues, que avanzar y observar los actuales sistemas de administración y desarrollar esquemas de co-administración de los dueños de los bosques con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, sin olvidar que la propiedad de la tierra y del capital natural sigue siendo de las comunidades y ejidos.

**22. Reorganizar la administración forestal, integrando las funciones hoy dispersas y sin coordinación.**

Evitar la sobre-regulación, la discrecionalidad de la autoridad y los incentivos a prácticas ilegales. Incorporar un número suficiente de técnicos calificados a ejidos y

comunidades y crear el cuerpo nacional de extensionistas forestales. Es urgente lograr una mejor sinergia entre instituciones federales y gobiernos estatales.

### 23. Transparentar y rendir cuentas.

Hoy los diferentes programas operados por la Comisión Nacional Forestal son evaluados por entidades contratadas y pagadas por la misma Comisión. Estos programas son fundamentales para impulsar al sector forestal, pero sin una valoración crítica independiente, que retroalimente su diseño, difícilmente corregirán sus fallas. Así pues, el proceso de evaluación de los programas de apoyo al sector debe ser coordinado y contratado por la Cámara de Diputados.

### 24. Política y normatividad forestal diferenciadas para favorecer el ordenamiento forestal sustentable en las regiones tropicales y en las zonas desérticas.

Reconociendo que existen tres grandes tipos de ecosistemas forestales: bosques de pinos-encino, bosques de zonas semidesérticos y selvas tropicales, debe corresponder una política y normatividad apropiada a cada uno que permita favorecer e

impulsar el desarrollo regional forestal sustentable.

### 25. Que la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados otorgue mayor importancia al análisis de los temas del sector forestal.

Actualmente los temas de bosques y sector forestal son tratados en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Congreso, mostrando escaso interés en atender y resolver las propuestas y demandas de las organizaciones de productores como de las organizaciones de la sociedad civil. Se requiere un mayor compromiso de los legisladores con el tema de los bosques para impulsar un mayor presupuesto a los programas de estímulo a los productores, así como el impulso a reformas a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable a favor de políticas que coadyuven a resolver la difícil problemática que enfrenta el sector.

### 26. La política agraria debe fortalecer la propiedad social en ejidos y comunidades forestales.

No debe promover la parcelación de estas áreas, como en algunos casos lo hizo el PROCEDE y en los casos donde eso haya sucedido proponemos revertirlo.



FOTO Artemio Colín Salgado

*De particular importancia resulta fomentar que las asociaciones de productores creen **sus propios instrumentos** financieros para el manejo de créditos y ahorros.*





## El agua, motivo de una intensa discusión mundial acogida en la Ciudad de México

Liza Covantes Torres<sup>1</sup>

Sólo para recordarle a los lectores de **Rumbo Rural**, en el número anterior<sup>2</sup> les presentamos un panorama sobre el debate mundial en materia del agua, a propósito de la celebración del **IV Foro Mundial del Agua**<sup>3</sup> (**IV FMA**), bajo el lema *Acciones Locales para un reto Global*, celebrado en la Ciudad de México en marzo pasado.

En esta ocasión, y por las limitaciones de espacio, presentaremos un resumen de los resolutivos de algunos de los diversos foros de discusión realizados, tanto dentro del **IV FMA**, como en aquellos realizados en forma paralela.

Una vez más, la intención es brindar la información de diversos puntos de vista sobre temas que el Consejo Editorial del **CEDRSSA** considera relevantes para el sector rural.

### Encuentro Mundial de Legisladores del Agua

Legisladores de 28 países de diversas regiones del mundo, por primera vez, realizaron este Encuentro, celebrado del 18 al 20 de marzo, dentro del marco del **IV FMA**. La **LIX** Legislatura del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a través de sus Comisiones de Recursos Hidráulicos, junto con el Parlamento Latinoamericano (a través del Simposio Ciudadanía Ambiental Global), fueron los organizadores de esta reunión. El objetivo del Encuentro fue analizar la importancia del agua en el crecimiento y desarrollo de las naciones y el papel que juegan los poderes legislativos en la promoción de ese crecimiento y en la búsqueda de solución a los problemas relacionados con el vital líquido.

FOTO | Hilda Huacuja Z.

<sup>1</sup> Investigadora del **CEDRSSA**.

[www.cedrssa.gob.mx](http://www.cedrssa.gob.mx), ver productos-publicaciones revista *Rumbo Rural* núm. 3, enero-abril, 2006.

<sup>2</sup> Los foros anteriores se han celebrado: el primero en Marruecos (1997), el segundo en los Países Bajos (2000), el tercero en Japón (2003) y el cuarto en México (2006). Información

<sup>3</sup> del último en <http://www.worldwaterforum4.org.mx>

El Encuentro concluyó con una declaratoria de los legisladores, presentada en la sesión de clausura del IV FMA, misma que a continuación se presenta en forma íntegra:

### Declaración de México

Como representantes populares sensibles a la demanda social y a los retos que nuestros países y el mundo enfrenta en materia de abastecimiento, gestión, administración, manejo, protección y financiamiento de los sistemas de agua, lo mismo que de sustentabilidad de los recursos hídricos, los legisladores reunidos en el Encuentro Mundial de Parlamentarios del Agua, IV Foro Mundial del Agua en la Ciudad de México del 19 al 20 de marzo del 2006, reconocemos que en materia de política y acciones del agua enfrentamos retos muy importantes que requieren acciones locales, nacionales, regionales e internacionales.

Nos preocupa la existencia de cientos de millones de personas que no tienen acceso al agua de calidad y en cantidad suficiente para su desarrollo. Reivindicamos que el agua no puede ser elemento de conflicto.

Los parlamentarios nos comprometemos a impulsar desde nuestro ámbito de acción un marco jurídico que responda de manera adecuada a las políticas y perspectivas que cada país se plantea, fomento y reconozca la participación ciudadana y contribuya con propuestas de políticas públicas y normativa jurídica en el ámbito internacional.

Dentro del marco del IV Foro Mundial del Agua, los diputados y senadores hemos reconocido la importancia vital del agua en el planeta. En este sentido, declaramos:

**1** El agua no es una mercancía o un recurso fijo. El agua tiene un valor social, ambiental y económico. El agua es un recurso esencial y un bien de dominio público.

**2** Buscamos que las acciones que cada uno emprendamos localmente, se sumen para conformar un compromiso mundial, en virtud del cual se reconozca a todo ser humano, sin importar el sitio donde haya nacido o viva, el acceso al agua como un derecho esencial.

**3** Invitamos a los países desarrollados a que apoyen a través de programas de cooperación y solidaridad a los países pobres para abastecer de agua potable a las comunidades marginadas.

**4** Consideramos que todos los programas de abasto y saneamiento del agua, deben promover la equidad de género y etnia.

**5** Nos comprometemos a trasladar a nuestros parlamentos, la iniciativa de constituir una coalición de integrantes de las comisiones legislativas relacionadas con el agua de los diferentes parlamentos nacionales. Esta coalición trabajará, entre otros aspectos, para identificar las necesidades eventuales de enriquecer una legislación internacional con relación al agua, dar seguimiento a los compromisos establecidos en la materia, así como a la búsqueda de presupuestos más sólidos y sin otro interés que el de resolver esta sensible parte de la problemática.

**6** Reconocemos la existencia de propuestas que emanan de diversos espacios de discusión legislativa internacional y los documentos presentados en este encuentro legislativo internacional, que habrá de continuarse con su análisis y discusión a través de una segunda reunión mundial de legisladores del agua.

### Foro Ministerial

Hacia el final del IV FMA, los ministros o secretarios de Estado encargados de los asuntos del agua, tuvieron su panel de discusión e intercambio de experiencias en materia de gestión del agua. En el caso de México, los asuntos del agua son responsabilidad de la Secretaría de



FOTO Greenpeace/Adrián Gutierrez

El Encuentro **concluyó con una declaratoria** de los legisladores, presentada en la sesión de clausura del IV FMA.

Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuyo titular estuvo presente en el **Foro Ministerial**.

A continuación, el resumen de la **Declaración Ministerial**.<sup>4</sup>

- 1 Los mandatarios reafirmaron la importancia de la situación de riesgo para el agua limpia del planeta y sus implicaciones para el desarrollo sustentable, en particular para la erradicación de la pobreza y el hambre, así como para la producción de alimentos. Subrayaron la necesidad de que los gobiernos definan como prioridad nacional, el acceso al agua potable y a condiciones sanitarias.
- 2 Manifestaron su disposición para dar cumplimiento a las metas acordadas en materia de manejo integral del agua, acceso a agua potable y a condiciones sanitarias de la Agenda 21 y del Plan de Implementación de la Declaración del Milenio de Johannesburgo (2002).
- 3 Reafirmaron, en particular, el compromiso adoptado en la sesión 13 de la Comisión para el Desarrollo Sustentable de la ONU (CSD-13, abril 2005), en cuanto a la definición de políticas y medidas prácticas y expeditas para incrementar el acceso al agua potable, así como para mejorar la condición de los ecosistemas para la captación de agua. Para ello, reconocen la importancia de abrir la participación civil, en particular de mujeres y jóvenes, en los procesos de planeación, toma de decisiones y manejo de los servicios de agua.
- 4 Reconocen el aporte del IV Foro, en cuanto a información de problemáticas locales, así como su papel en la promoción e intercambio de buenas prácticas aplicadas, regional o localmente, para resolver problemas en materia de acceso a agua potable y generación de mejores condicio-

nes sanitarias. Manifestaron que esta información será considerada en la discusión que los gobiernos tendrán en la sesión 16 de la Comisión para el Desarrollo Sustentable de la ONU (CSD-16), a celebrarse en el 2008, en donde evaluarán las medidas adoptadas en la materia por cada gobierno.

- 5 Reconocen la importancia del papel de las autoridades locales y los legisladores, para coadyuvar en la tarea de incrementar el acceso al agua y a servicios sanitarios, así como para la construcción de sistemas integrales de manejo del agua. El trabajo conjunto con estos actores, facilitará el cumplimiento de las metas adoptadas por los gobiernos.
- 6 Felicitaron la presentación de la Red de Base de Datos para la Acción sobre el Agua,<sup>5</sup> como parte de los avances de la Comisión para el Desarrollo Sustentable, herramienta para la distribución e intercambio de información para la implementación de los compromisos adoptados en la materia.
- 7 Solicitaron la inclusión de la Declaratoria Ministerial como Anexo de los documentos producto del IV Foro.

Diversas organizaciones civiles de México y de muchos países, realizaron también foros de discusión, llevados a cabo paralelamente al IV FMA. Dos de estos foros fueron el *Foro Internacional en Defensa del Agua*, convocado por la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA) y organizaciones internacionales y el *Tribunal Latinoamericano del Agua*. A continuación un resumen de ambos eventos.

#### **Foro Internacional en Defensa del Agua**

#### **Declaración Conjunta de los Movimientos en Defensa del Agua**<sup>6</sup> (resumen)

Activistas de movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y redes

de 40 países, que luchan en todo el mundo por la defensa del agua, del territorio y de los bienes comunes, compartieron ideas, experiencias, inquietudes y propuestas, con una visión integral de la vida, percatándose de cómo las múltiples experiencias en defensa del agua, han detenido el proceso de privatización del agua.

Las organizaciones en su trabajo por un ejercicio real del derecho al agua, manifestaron los siguientes principios:

- 1 El agua, en todas sus formas, es un bien común y su acceso es un derecho humano fundamental e inalienable. El agua es patrimonio de las comunidades, de los pueblos y de la humanidad. No es mercancía y por eso no debe privatizarse bajo ningún esquema ni en ningún ámbito: doméstico, agrícola o industrial.
- 2 La gestión y el control del agua deben permanecer en el ámbito público, social, comunitario, participativo, con equidad y sin fin de lucro. Es obligación de todas las instituciones públicas locales, nacionales e internacionales garantizar estas condiciones, desde la planificación hasta el control final del proceso.
- 3 Es necesaria una gestión sustentable de los ecosistemas para que se cumpla el ciclo del agua, mediante el ordenamiento del territorio y la conservación de las cuencas hidrológicas, unidades básicas integrales de gestión pública, factor de identidad y unión comunitaria.
- 4 La defensa del agua implica recuperar la salud de los ecosistemas desde las fuentes de captación hasta el tratamiento de las aguas residuales.
- 5 En congruencia con lo anterior, dejan claro que se oponen firmemente a todos los Foros Mundiales del Agua por considerarlos excluyentes y antidemocráticos; porque defienden los

<sup>4</sup> Firmada en la Ciudad de México el 22 de marzo de 2006. En <http://www.worldwaterforum4.org.mx>.

<sup>5</sup> CSDWAND son las siglas en inglés (CSD Water Action and Networking Database). La construcción de esta red es producto de las decisiones adoptadas por la Comisión para el Desarrollo Sustentable en su sesión 13ª, celebrada en abril de 2005. Para ver al respecto, visitar <http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd13/csd13.htm>.

<sup>6</sup> Declaración completa en <http://www.rmalc.org.mx/index.shtml>.

intereses de grandes empresas transnacionales, Instituciones Financieras Internacionales (IFI) —Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Europeo de Inversiones (BEI), entre otras— y algunas potencias gubernamentales que buscan lucrar con el agua. Esos foros ignoran las demandas y exigencias reales de los pueblos, por el contrario, buscan nuevas formas de mercantilización del agua, sin importar los altísimos costos humanos, sociales y ambientales del modelo neoliberal privatizador.

Por ello llaman a:

- Las organizaciones, movimientos sociales, gobiernos y parlamentos a incluir estos principios en los marcos jurídicos, locales, nacionales e internacionales.
- Todos los ciudadanos y ciudadanas del planeta a desarrollar acciones conjuntas, para organizadamente articular el movimiento mundial del agua en búsqueda de un cambio.

Exigen:

- El acceso y derecho de cualquier ser humano, independientemente de su situación cultural, religiosa, social, geográfica, económica y de género, a agua de buena calidad y en cantidad suficiente para la higiene y la alimentación, y que esa cantidad suficiente, necesaria, sea gratuita. Se rechaza cualquier tipo de doble estándar. Ninguna empresa, gobierno e institución internacional puede interrumpir el servicio a nadie, por falta de pago para consumo doméstico.
- La exclusión del tema de libre comercio e inversión del agua, de la OMC y de los demás acuerdos internacionales, bilaterales como multilaterales.
- A los gobiernos e industrias que han causado la restricción de acceso al agua o contaminado las fuentes de ésta, reparar los daños ambientales, humanos y económicos que han causado a las poblaciones afectadas.
- La abolición del Centro Internacional sobre Disputas Relativas a Inversiones (CIADI), porque hay que recuperar

la soberanía sobre el agua en manos públicas.

Rechazan:

- Las legislaciones nacionales y regionales que abren las puertas al proceso de privatización y mercantilización del agua.
- Por ilegítimas, todas las demandas que las corporaciones y transnacionales han hecho a los gobiernos, por pérdida de ganancias e indemnizaciones.
- Cualquier financiamiento de las IFI a los gobiernos, condicionándolos para que privaticen los servicios de agua.
- El desarrollo de megaproyectos de represas, construcción de puertos, explotación minera, entre otros, que no son sustentables.

Proponen:

- Promover la articulación de organismos de gestión pública democráticos, basados en el intercambio de experiencias y conocimiento técnico, así como de esquemas de financiamiento para consolidar los modelos de gestión públicos, sociales, comunitarios y participativos.
- Impulsar la educación y organización comunitaria para el uso y consumo responsable y sustentable del agua.
- Crear observatorios internacionales y regionales de vigilancia de las corporaciones transnacionales y las IFI, que involucren a las organizaciones civiles, los parlamentos, gobiernos locales y a instituciones democráticas.
- Fortalecer los tribunales internacionales del agua existentes y promover su conformación en las diversas regiones del mundo.

Finalmente, las organizaciones se comprometieron continuar con la construcción de redes de movilización en defensa del agua y a promover un plan de acción mundial, basado en las luchas locales, valorando las aportaciones de las mujeres, los pueblos originarios, los indígenas, los jóvenes. Firmado el 19 de marzo del 2006 en México-Tenochtitlán.



FOTO Greenpeace/Adrián Gutierrez

*El agua, en todas sus formas, es un bien común y su acceso es un derecho humano fundamental e inalienable.*

### Tribunal Latinoamericano del Agua

El Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA) es una instancia internacional, autónoma e independiente de justicia ambiental y está conformada por abogados y otros especialistas en el tema, que provienen de varios países de América Latina y constituye una instancia de carácter ético. El TLA se fundó a finales del año pasado y se creó con el propósito de contribuir a solucionar conflictos relacionados con los sistemas hídricos en la región.

Este tribunal celebró su primera audiencia pública en la ciudad de México, a propósito de la discusión mundial sobre el agua. En esta audiencia, los representantes de comunidades afectadas expusieron a los jueces del tribunal sus casos. Todos los casos expuestos resultan ser los principales conflictos del agua en América Latina. Fueron catorce casos presentados, con expediente completo de estudios y pruebas de los impactos de proyectos, principalmente impulsados por los gobiernos o empresas transnacionales. En todos ellos hay daño ambiental y afectaciones a la población.

El tribunal destacó en sus resoluciones como negligente la actitud de las instituciones ambientales mexicanas, tanto de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). En varios casos la constitución y otras leyes han sido violadas, sostuvo el organismo, pero además la autoridad tampoco ha cumplido con sus obligaciones, en cuanto al control de las actividades ambientalmente negativas, ni de actuar en consecuencia para prevenir sus impactos ambientales. También se destacó la ausencia de respuesta por las instituciones demandadas en los seis casos mexicanos. Por ejemplo, de 62 organismos públicos y privados implicados, sólo se obtuvo respuesta de 17.

Los casos mexicanos presentados en las audiencias del TLA fueron: 1) Afectación de la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico; 2) Contaminación industrial en los ríos Atoyac y Xochiac, en Puebla y Tlaxcala; 3) El proyecto hidráulico de La Parota, en Guerrero; 4) La contaminación en la bahía de Zihuatanejo; 5) El trasvase de agua de la región del Sistema Cutzamala a la cuenca de México, y 6) El derrame petrolero en el río y playa de Coatzacoalcos, Veracruz.

#### Resumen de tres de los casos<sup>7</sup>

**Proyecto hidroeléctrico La Parota** en el río Papagayo en Guerrero. La población afectada, que no está de acuerdo con el proyecto, es de los municipios de Acapulco, Juan R. Escudero y San Marcos, y ellos han constituido el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Presa La Parota (CECOP). La institución que desarrolla el proyecto es la Comisión Federal de Electricidad (CFE). El impacto social del proyecto se calcula en el desplazamiento directo de 25 mil personas y 75 mil más indirectamente. El impacto ambiental pronosticado es la afectación severa a recursos ambientales estratégicos, como el agua y los servicios ecosistémicos de 17 mil hectáreas de selva baja y mediana caducifolia de la región. El CECOP aglutina a la mayoría de habitantes que se oponen a la expropiación de sus tierras y a ser reubicados. La población enumeró diferentes acciones ilegales de diversas autoridades, así como manifestó vivir un clima de hostigamiento y violencia por su oposición, con un saldo de tres homicidios.

**El TLA resolvió lo siguiente:** 1) El proyecto La Parota debe cancelarse, ya que no se demuestran los beneficios a la población local ni su contribución al desarrollo regional, así como tampoco a la protección de los ecosistemas y los recursos naturales; 2) Los derechos agrarios de las comunidades afectadas y el control del territorio y sus recursos naturales deben ser garantizados como lo marca el Artículo 27 constitucional. De igual manera,

debe respetarse la diversidad cultural, la existencia de comunidades indígenas y los derechos agrarios y formas de gobierno, usos y costumbres en su territorio, como se especifica en el Artículo 2º de la Constitución; 3) La SEMARNAT debe aplicar la normatividad ambiental y evitar la autorización de proyectos hidroeléctricos que atenten contra la biodiversidad (especies en peligro de extinción y amenazadas) y los ecosistemas; alteren el funcionamiento hidrológico y geohidrológico de la cuenca, y aumenten la vulnerabilidad ambiental al construir una obra en una zona de alta sismicidad, de los cuales la propuesta de presa sobre el río Papagayo es un ejemplo ilustrativo.

**Trasvase de agua de la región del Sistema Cutzamala a la cuenca de la Ciudad de México.** La zona afectada está ubicada en la zona mazahua del Valle de México. Los afectados son habitantes del pueblo mazahua, constituidos en el Movimiento Mazahua por la Defensa del Agua y los Derechos Humanos.

Debido al gran crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la gran demanda de agua para uso doméstico, servicios varios y uso industrial, el sistema Cutzamala, desde su creación, ha afectado a la población de comunidades rurales marginadas del Estado de México, que habitan, contradictoriamente, en zonas boscosas de captación de agua, pero ellos no tienen acceso al líquido. Diversas obras hidráulicas se han construido desde hace varias décadas como: 1) Sistema Hidroeléctrico Miguel Alemán para captar agua y generar electricidad; 2) Obra hidráulica para transferir el agua desde las cuencas del Lerma y del río Balsas, donde se ubica el sistema Cutzamala, mismo que implicó la construcción de ocho presas localizadas en la parte alta de la cuenca (años ochenta), localizadas a 130 kilómetros de la Ciudad de México y a una altitud menor que esta capital. El gobierno mexicano se comprometió, mediante un acuerdo firmado con los indígenas mazahuas, a dotarlos de

<sup>7</sup> Dictámenes completos en <http://www.rmalc.org.mx/index.shtml>.



agua, a apoyarlos con un plan integral de desarrollo sustentable y a indemnizarlos por los daños causados durante varios años, por la operación del Sistema Cutzamala. El gobierno no ha cumplido, no ha respetado los acuerdos.

**El TLA resolvió lo siguiente:** 1) El travesía vulnera los derechos originales del pueblo mazahua en cuanto al control del territorio y sus recursos naturales, atenta contra su cultura y su vida, pues les ha impedido el derecho al agua. 2) Se recomienda la cancelación de la cuarta etapa del sistema Cutzamala. Se recomienda que se compense a la región mazahua por los beneficios que provee en el abastecimiento de agua a la ciudad de México y por el deterioro socioambiental que ha sufrido.

**Contaminación y afectación costero/marina en la Bahía de Zihuatanejo.** La Bahía de Zihuatanejo está ubicada en el estado de Guerrero. Los afectados son la población que vive en la zona, así como los diversos ecosistemas existentes: comunidades litorales tropicales, ambientes rocosos, playas arenosas y sistemas estuarinos, lagunares y manglares.

A la bahía se vierten aguas residuales de cinco plantas de tratamiento, así como los vertidos por el drenaje, por lo que existe contaminación fecal, fisicoquímica y bacteriológica por encima de los límites establecidos. El vertido del drenaje, y posteriormente el de las aguas de las plantas de tratamiento, ocurre desde finales de la década de los setenta, cuando se inició el desarrollo turístico de la zona. Los vertidos, mayoritariamente de la zona turística, han causado enfermedades de la piel de la población, así como la muerte de diversos organismos del ecosistema, efectos que han sido destacados desde la década de los noventa. La población, conformada en la Red de Organismos Ambientales de Zihuatanejo, así como pescadores, lancharos, pequeños comerciantes y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, ha

hecho diversas denuncias a lo largo de muchos años, sin que se modifique la situación de afectación.

A pesar de la problemática, evidente por sus efectos manifiestos, existen varios proyectos que, de realizarse, contribuirán a agravar la situación: el proyecto inmobiliario de desarrollo náutico y turístico "Puerto Mío", que incluye la construcción y operación de una terminal de cruceros, muelle, terminal de pasajeros y estación de servicio de marina del espigón; el proyecto de gasolinera (cuya construcción fue iniciada sin permisos y sin un manifiesto de impacto ambiental). Ambos han motivado rellenos de áreas que fueron playas.

**El TLA resolvió lo siguiente:** 1) Considera que la calidad de esas aguas constituye un riesgo para la salud de la población y resolvió reconocer la omisión y negligencia de las autoridades de SEMARNAT, CONAGUA y PROFEPA, respecto de su obligación para controlar las actividades potencialmente degradatorias y prevenir los impactos ambientales en la Bahía de Zihuatanejo; 2) se recomienda que la alcaldía del municipio de Zihuatanejo convoque a una mesa permanente de "resolución de conflictos ambientales", en donde participe la sociedad civil de la región; 3) preparar un plan maestro para el manejo de la bahía, pero también hacer de nuevo las evaluaciones de impacto bajo el nuevo plan.

Después de esta iniciativa ciudadana, de conformar un tribunal para revisar, discutir y exponer públicamente casos diversos en los que la población y los recursos naturales han sido afectados, se esperaba un cambio de actitud de los gobiernos y que cumplan con la ley vigente.

Ante las múltiples evidencias de negligencia de gobiernos y empresas, así como las de daños causados, la ciudadanía exige que los responsables procedan a la reparación del daño y, sobre todo, a que los gobiernos se aboquen a la resolución de los problemas de raíz, esto es, a actuar sobre la causa de los problemas, simple y sencillamente, por el bien de sus gobernados.



FOTO Mary Belle Cruz Ayala



## Seminario Internacional sobre Desarrollo Rural y el Sector Agroalimentario: Estrategias de Futuro

Carlos Menéndez Gámiz<sup>1</sup>

Como relevante y oportuno se puede calificar el Seminario Internacional sobre Desarrollo Rural y el Sector Agroalimentario: Estrategias de Futuro, el cual fue organizado y convocado por el Instituto Nacional de Desarrollo de Capacidades del Sector Rural A.C. (INCA Rural).

Los días 23, 24 y 25 de marzo del 2006, en las instalaciones de la Hacienda Galindo, Querétaro, tuvo lugar este significativo evento para el ámbito social, productivo e institucional del sector rural.

El propósito general del Seminario fue realizar un balance de la administración 2000-2006 sobre el diseño e instrumentación de políticas públicas destinadas al combate de la pobreza, el desarrollo rural y al sector agroalimentario en México, y de manera particular, lograr la síntesis de las experiencias y lecciones aprendidas que estas políticas públicas arrojan como estrategias de Estado, identificando en ello las condiciones estructurales mínimas para el fomento

del desarrollo económico, social y humano en territorios rurales.

De acuerdo con los organizadores, este evento internacional contó con una participación cercana a 700 personas, entre especialistas y técnicos en materia de desarrollo rural y ordenamiento territorial de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), además de expertos, investigadores, líderes campesinos, capacitadores y funcionarios de los tres niveles de gobierno, y representantes de América Latina, Europa y Estados Unidos. Particular mención merece la participación del diputado federal Cruz López Aguilar y del Dr. César Turrent Fernández, presidente de la Comisión de Agricultura y director general del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria, de la Cámara de

Diputados, respectivamente, quienes participaron en calidad de comentaristas.

El evento se estructuró en seis paneles:

- I Marco Legal, Política e Instrumentos para el Desarrollo Rural y Agroalimentario
- II Enfoque Territorial en el Desarrollo Rural
- III Economía y Competitividad Agroalimentaria
- IV Combate a la Pobreza Rural
- V Experiencias Internacionales
- VI Estrategias de Futuro

La conferencia inaugural del evento estuvo a cargo del titular de SAGARPA, Lic. Francisco Mayorga Castañeda, quien tras reconocer que el municipio es la instancia de gobierno con mayor contacto y posibilidad de atención para la sociedad rural, afirmó que la SAGARPA ha acrecentado su federalización a través de la municipalización del Programa de Desarrollo Rural, que para 2005 representó canalizar por esta vía 50 por ciento de sus recursos, esto es, alrededor de mil 817 millones de pesos. Este año, lo proyectado para municipalizar mediante este programa son dos mil millones de pesos.

Agregó que queda un camino importante por recorrer para lograr el bienestar de la sociedad rural mexicana, y enumeró avances, entre los que destacó la reducción, del año 2000 al 2004, de la pobreza absoluta en más de 10 por ciento, así como el incremento del ingreso promedio por hogar en las zonas rurales, el cual aumentó 20 por ciento en términos reales en el lapso referido, lo que supera significativamente lo registrado en la década anterior.

Mayorga Castañeda subrayó que siguen pendientes los grandes acuerdos en materia de energéticos, fiscal y laboral que permitan acelerar la tasa de crecimiento económico y de empleo, para ofrecer a los jóvenes campesinos, hoy migrantes, la oportunidad de desarro-

llarse en su país. Reconociendo que también queda pendiente la canalización de los subsidios hacia bienes públicos, tales como: la infraestructura hidroagícola, la restauración de los recursos naturales, la investigación, el desarrollo y la capacitación.

Por otra parte, la doctora Gloria Abraham Peralta, representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en México, expresó que en la actualidad se extiende el uso del enfoque territorial para el diseño de estrategias de desarrollo rural, y que México es precisamente un exponente de este modelo a través de programas como: la municipalización de programas de gobierno, microcuencas y microrregiones.

Por su parte, el subgerente de Desarrollo Social y Gobernabilidad del BID, Marco Ferrioni, explicó que si bien hay consenso en el objetivo de reducir la pobreza, aún no se cuenta con criterios objetivos para definir el enfoque territorial y priorizar la colaboración interinstitucional y descentralizar funciones y recursos a los municipios.

Los ponentes del BID, BM e IICA concuerdan en que el modelo de apoyo a la población que vive en el ámbito rural a base de subsidios y acciones de corte asistencial ha llegado a niveles de inviabilidad económica. De donde se desprende la necesidad de dar un enfoque territorial a las políticas orientadas al desarrollo rural.

José María Caballero, especialista sectorial para América Latina del BM, afirmó que la sociedad rural mexicana está en una profunda transformación, con varios procesos que intervienen, como es el cambio demográfico, la mejora educativa, así como la feminización de determinadas actividades del ámbito rural, también afirmó que en el periodo 2000-2004 el crecimiento del ingreso rural per cápita fue mayor que el registrado de 1992 al 2000.



FOTO Ramón Jiménez

*Siguen pendientes los grandes acuerdos en materia de energéticos, fiscal y laboral que permitan acelerar la tasa de crecimiento económico y de empleo.*

En este mismo sentido y con base en el estudio realizado de manera conjunta con el **BM**, el Servicio de Información y Estadística, Agroalimentaria y Pesquera (**SIAP**) informó que el ingreso per cápita de los hogares rurales pasó de dos mil 351 pesos, en el año 2000, a tres mil 366 pesos en el 2004. Por lo que la relación ingreso rural y urbano creció de 47 por ciento, en el año 2000, a 51 por ciento en el 2004, lo que se puede interpretar como una reducción de la brecha urbano rural.

De igual forma, el especialista de la **OCDE**, Stefan Tangermann, explicó que la reforma a la tierra impulsada por México contribuyó en su momento a darle forma a la parte agropecuaria, donde ahora ya se han dado transformaciones fundamentales con un enfoque orientado más hacia el mercado.

El subsecretario de Agricultura, Francisco López Tostado, en su ponencia que presentó dentro del panel III, Economía y Competitividad Agroalimentaria, manifestó que se trabaja estrechamente con las cadenas agroalimentarias en la definición de necesidades de desarrollo tecnológico y priorización de los apoyos, y subrayó que uno de los principales retos para el desarrollo tecnológico en el campo es que los Sistemas Producto se involucren en mayor medida y fortalezcan su liderazgo en la definición de sus necesidades y prioridades, por zonas o regiones, para que éstas se conviertan en el eje rector del trabajo del **SNITT** y de cada una de las instituciones que participan en el desarrollo tecnológico.

Mariano Ruiz Funes, director general del Grupo de Economistas Asociados (**GEA**), en el panel VI, Estrategias de Futuro,

enfatizó que en la década pasada se observaba una tendencia contraria de atención hacia el campo, que en los últimos cinco años aumentó en términos reales el nivel de apoyo, como los proporcionados a través de **PROCAMPO**, las políticas de comercialización y los recursos que reciben los productores por la vía de Alianza Contigo. Y manifestó que “ahora, si se quiere profundizar en los avances, se debe refocalizar la atención que se brinda, más que modificar las políticas desatadas”.

John Scott, investigador del **CIDE**, en su presentación destacó que si bien es cierto que —según cifras oficiales— se presenta una disminución porcentual de la brecha entre la pobreza rural y urbana, las curvas de concentración de transferencias del sector rural, y en especial de los programas de desarrollo rural de Alianza para el Campo y **PROCAMPO**, reflejan una distribución inequitativa en su ejercicio y, por ello, aún se requiere de mejorar el diseño de políticas hacia el sector.

En su intervención, la directora general del **INCA Rural**, Leticia Deschamps, comentó que la tarea multisectorial es muy importante para lograr el desarrollo de los territorios rurales y se requiere profundizar en el desarrollo de capacidades locales para fortalecer a los pobladores rurales.

El Ing. Antonio Ruiz García, subsecretario de Desarrollo Rural de **SAGARPA**, durante la clausura del Seminario, aseguró que en México hay una ruta general que ha sido trazada de manera consistente para el desarrollo del campo y que se refleja en su marco legal, donde destaca la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.



FOTO Carlos Sánchez Pereira

*La tarea multisectorial es muy importante para lograr el desarrollo de los territorios rurales.*

Para consulta electrónica de materiales y documentos del Seminario, le recomendamos la siguiente página electrónica:  
<http://www.seminarioruralagroalimentario.gob.mx/>



## vi Foro de Expectativas del Sector Agroalimentario y Pesquero

Patricia Aguilar Méndez<sup>1</sup>

Los días 6 y 7 del pasado mes de abril, se celebró en la Ciudad de México el vi Foro de Expectativas del Sector Agroalimentario y Pesquero, organizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), a través del Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP). Por el origen de la convocatoria, el nivel de los ponentes, la selección de las temáticas que se discutieron, el número de asistentes, la posibilidad de que cualquier interesado en el tema participara de manera gratuita en este evento y, sobre todo, de que pudiera ser escuchado por funcionarios que toman decisiones, hicieron que, sin duda alguna, éste fuera el evento de mayor trascendencia nacional en su género.

Desde el año 2001, este Foro se organiza con la colaboración del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), en el marco de los compromisos institucionales de cooperación que tiene con SAGARPA, tomando como base el Foro de Expectativas Agrícolas (*Agricultural Out-*

*look Forum*) que este año llegó a su 82ª edición. Además del SIAP, algunas otras dependencias del gobierno mexicano, como ASERCA, por sus implicaciones en las negociaciones comerciales internacionales y en el apoyo a la comercialización de los productos agropecuarios y el FIRA, por su participación en el financiamiento y la promoción de agronegocios, han estado siempre presentes.

De acuerdo con SAGARPA, el objetivo fundamental de este evento es dar a conocer los pronósticos de las variables básicas como la producción, importaciones, consumo, exportaciones y precios de los principales productos agroalimentarios y pesqueros y abrir la discusión entre productores, comercializadores, la academia, los distintos órdenes de gobierno y en general, todos los agentes que participan en la actividad del sector, sobre la política agroalimentaria y algunos tópicos de coyuntura, a fin de generar elementos de juicio para un replanteamiento de las políticas y programas públicos.

<sup>1</sup> Directora de Evaluación de Políticas Públicas del CEDRSSA.



En las memorias de los primeros foros, SAGARPA destaca que estos trabajos se vieron como una vía para fortalecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, para impulsar la federalización con una visión regional que asegurara el desarrollo rural integral, fortaleciera los esquemas sanitarios y de inocuidad e impulsara la infraestructura y equipamiento para dar valor agregado a los productos del campo; a la vez que como un mecanismo que permitiera monitorear las desviaciones respecto a los pronósticos de producción y comercio a nivel estatal, distrital y municipal, e identificar sus probables causas.

Más adelante, se señaló que con este foro se pretendía ampliar los canales de difusión de los estudios, prácticas productivas, experiencias y actividades que se realizan en el campo del país y de otras partes del mundo, a la vez que conocer las opiniones de especialistas sobre temas vigentes y de vanguardia en el sector rural mexicano e internacional, captar las necesidades de información que sirvan para la planeación y exponer las políticas públicas con las que se atienden las demandas de los productores.

En esta sexta edición se estableció que los trabajos se orientarían a conocer y debatir sobre las tendencias de la producción y comercio agrícola mundiales y las acciones y resultados de las políticas públicas aplicadas en el sector en un entorno globalizado y de cara a los retos de la siguiente década, como es el caso de la producción y comercialización del maíz, la ganadería y el crédito y seguro agropecuarios. Se esperaba que la exposición y debate de estos temas contribuyera no sólo al enriquecimiento de políticas públicas, sino también a la toma de decisiones de negocios por parte de los agentes económicos del sector agroalimentario.

El evento fue inaugurado por el secretario de Agricultura, Francisco Mayorga Castañeda, quien hizo énfasis en los

servicios que ofrece el SIAP, al poner a disposición del público en general la información oportuna y fidedigna que obtiene a partir de la combinación de tecnologías tradicionales con nuevas, y del uso de instrumentos sofisticados de medición y análisis, destacando su importancia para una adecuada planeación y toma de decisiones, no sólo de los órganos de gobierno sino también de productores, organizaciones y demás integrantes de las cadenas productivas.

Las ponencias se organizaron en siete paneles, en medio de los cuales se dictaron dos conferencias magistrales. La primera, a cargo del subsecretario de Agricultura, Francisco López Tostado, con el tema "Los programas de apoyo al sector agroalimentario: alcances y limitaciones". La segunda fue presentada por el subsecretario de Desarrollo Rural de SAGARPA, Antonio Ruiz García, con el tema "El desarrollo rural y los programas gubernamentales: un balance preliminar". Los paneles fueron los siguientes:

- 1 La política agroalimentaria para México en un entorno global: perspectivas para la próxima década.
- 2 La producción y comercialización de maíz en México: situación actual y tendencias futuras.
- 3 Los retos futuros de la producción y comercialización de ganado y leche de bovino.
- 4 El bienestar de la población rural: situación actual y retos futuros.
- 5 La producción y comercio agrícola mundiales: los escenarios posibles.
- 6 Crédito y seguro agropecuario en México: retos futuros.
- 7 Pesca y acuicultura en México: una oportunidad para el desarrollo.

Entre los ponentes destacó la presencia del Dr. Antonio Yúnez Naude,



FOTO J. Francisco Cervantes M.

*Desde el año 2001, este Foro se organiza con la colaboración del Departamento de Agricultura de Estados Unidos.*

coordinador del programa del Colegio de México sobre Estudios del Cambio Económico y la Sustentabilidad del Agro Mexicano (PRECESAM), quien dio algunos avances de un estudio sobre subsidios, desgravación arancelaria y su impacto en la producción de maíz, que realiza para el CEDRSSA; el Ing. Carlos Salazar, en representación de la Confederación Nacional de Productores de Maíz en México, que abordó el tema de la agricultura por contrato en el caso del maíz; el c.p. Ausencio Mata Medina, quien presentó al Consejo Nacional de Productores Agrícolas de México (CONAPAM) como una alternativa de servicio a los productores integrados en Sistemas Producto; el m.v.z. Andrés Piedra Ibarra, director de Estudios Económicos y de Comercio Internacional de la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, y el Ing. Javier Gallardo Jiménez, quienes expusieron sendos análisis sobre la situación actual y perspectivas de la ganadería bovina en México, de carne y de leche, respectivamente; el Dr. Fernando Rello, investigador de la UNAM, quien analizó la relación entre las remesas y la pobreza rural; el Dr. José Ma. Caballero, quien presentó los principales resultados del estudio *Ingresos, Pobreza y desigualdad en las áreas rurales de México*, que hizo para el Banco Mundial; el Dr. Alfonso Pérez Sánchez, investigador del Colegio de Tlaxcala, quien ejemplificó con el caso de Tlaxcala el papel de las entidades financieras rurales no bancarias como instrumento dispersor de crédito; el Ing. Carlos Montañez, director general adjunto de Operación de AGROASEMEX, así como Rafael Ruiz Moreno, presidente de la Cámara Nacional de las Industrias Pesquera y Acuícola (CANAINPESCA) y Víctor Manuel Arriaga Haro, coordinador de asesores

de CONAPESCA, quienes hablaron sobre la situación de la pesca y la acuicultura en México, los programas de apoyo y los desafíos para los próximos años.

Por parte del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, Neil Conklin, Ronald Trostle y Susan Offut, conducidos por la Ministra Consejera para Asuntos Agrícolas de la Embajada de Estados Unidos en México, Suzanne Heinen, ofrecieron un panorama de la producción y el comercio agrícola mundiales, partiendo de un análisis retrospectivo de la agricultura de Estados Unidos y de su política agrícola para llegar a los pronósticos de la agricultura mundial para la próxima década, enfatizando en algunos factores de incertidumbre y en el impacto que los cambios demográficos podrían tener en el largo plazo sobre la demanda y el sistema alimentario global.

Para el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados, fue importante la invitación que se hiciera a su director general, el Dr. César Turrent Fernández, para participar como moderador en el primer panel, ya que marcó el inicio de una relación institucional con este órgano del Poder Legislativo, que seguramente redundará en amplios beneficios para la sociedad, en la medida en que facilitará el intercambio de información básica con la que el Centro fundamente sus análisis y ofrezca los legisladores más elementos para el cumplimiento de sus funciones legislativas y, particularmente, de presupuestación, evaluación de la política y programas públicos y fiscalización del gasto.



FOTO | J. Francisco Cervantes M.



FOTO | Greenpeace/Adrián Gutierrez



## Pesca, Acuacultura e Investigación en México

Sergio A. Guzmán del Prío<sup>1</sup>

El 17 de mayo del año en curso, se llevó a cabo la presentación del libro bajo este mismo título, coordinado por Patricia Guzmán Amaya y Dilio Fuentes Castellanos y como coedición entre la Comisión de Pesca y el CEDRSSA, ambos pertenecientes a la Cámara de Diputados. Francisco Javier Obregón, diputado Presidente de la Comisión de Pesca, pronunció el mensaje inaugural de este evento editorial e invitó a los coordinadores de la obra a repetir los pormenores en la elaboración de este libro. El Dr. César Turrent Fernández, Director General Interino del CEDRSSA, al comentar la obra hizo reconocimiento a los investigadores y delineó las actividades futuras encaminadas a generar investigaciones sólidas para que los legisladores tomen decisiones oportunas. El texto que sigue es el comentario leído por el Dr. Sergio Guzmán con motivo de dicha presentación.

La idea generosa de mis viejos compañeros del Instituto Nacional de Pesca (INP), Dilio Fuentes y Patricia Guzmán, de invitarme a participar en la elaboración de este libro, y posteriormente hacerme la distinción de presentarlo, me ha llevado a una lectura detenida del mismo. He encontrado en su lectura el placer de ver una obra bien balanceada, que reúne el análisis plural y certero, no sólo del biólogo y científico pesquero, sino del economista, del político, del industrial y del sector cooperativo.

Me parece un verdadero acierto haber convocado para su elaboración a un selecto grupo de personas, todas ellas talentosas, que han pasado por la pesca ya sea como técnicos, como funcionarios o dirigentes, y haber dejado a cada uno de ellos en la entera libertad de expresar su punto de vista sobre la situación actual que vive el país en materia pesquera. Igualmente me parece loable que la Comisión de Pesca como instancia auspiciadora de esta obra haya respetado a su vez esa libertad de expre-

<sup>1</sup> Profesor Investigador de la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional (IPN), sguzman@encb.ipn.mx

sión, hecho que no es común cuando el patrocinador es un órgano del Estado y cuida obligadamente la imagen del mismo.

Celebro haberme reencontrado en su lectura con tantos colegas con quienes compartí durante muchos años, en nuestra ya lejana juventud, el quehacer y la mística de trabajo dentro de una institución que vimos nacer como el Instituto Nacional de Investigaciones Biológico-Pesqueras (INIBP), en 1962, transformado después, en 1970, en el Instituto Nacional de la Pesca, institución que a pesar de los avatares y vaivenes políticos ha logrado subsistir por 44 años, dada la fecunda idea de quienes lo fundaron y su indiscutible pertinencia en el desarrollo, manejo y administración de los recursos pesqueros del país.

Tanto técnicos como académicos, personajes políticos y elementos del sector cooperativo y privado, hacen de este libro una obra que conjunta diferentes enfoques, con la mirada de personas de experiencia probada en la pesca y con un espíritu eminentemente crítico. Aquí se analizan tanto los aciertos como los errores que se han cometido en el ámbito de esta actividad económica, la cual, a pesar de su escasa representación en el PIB, tiene una enorme importancia e impacto a nivel nacional, tanto desde el punto de vista social y económico, como en el de la explotación y mantenimiento de los recursos naturales del país.

Me ha resultado muy interesante observar a través de la lectura de este libro, cómo diversos autores, desde diferentes ópticas, coinciden en señalar la historia vacilante, tortuosa y de incertidumbre política en la que los diferentes gobiernos han colocado a la pesca, antaño en Caza y Pesca, después en Marina, más tarde en Industria y Comercio. Posteriormente, después de este breve ascenso a la categoría de Departamento y Secretaría de Estado, nuevamente desciende a Subsecretaría y hoy a una Comisión

Nacional de Pesca (CONAPESCA) dentro de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, que desgraciadamente sigue dejando insatisfechos a los diversos sectores que concurren a esta actividad. Todos estos cambios sólo demuestran, en mi opinión, que quienes han gobernado este país en los últimos 50 años no han sabido qué hacer con la pesca, ni como actividad económica, industria alimentaria, ni como recurso natural.

La parte técnica del libro ofrece en varios capítulos un documentado diagnóstico científico sobre el estado actual que guardan nuestras pesquerías, su problemática, su infraestructura tecnológica y el potencial que aún tienen hacia el futuro. El análisis que hace Francisco Arreguín de un manejo ecosistémico de los recursos pesqueros, marca el moderno enfoque que se busca aplicar actualmente a la administración de los recursos pesqueros en el mundo. Sin embargo, obliga, como el autor señala, a que las decisiones para un manejo ecosistémico de los recursos incluya a los múltiples usuarios del mismo y se abandonen las decisiones tomadas hasta ahora de manera vertical.

Diversos autores del libro señalan, desde diferentes ámbitos y experiencias, puntos neurálgicos de la pesca mexicana, los cuales deberían ser atendidos por aquellos que tomen las riendas del país en un futuro próximo, desde luego, siempre que exista la suficiente sensibilidad política para oír la voz de quienes han sido actores de la pesca en México, y cuya visión, apoyada en una amplia experiencia y absoluto desinterés, puede ayudar a reencausar esta actividad.

En el ánimo de ser breve con el tiempo de ustedes y de los miembros de la mesa, me voy a referir a algunas opiniones que me parecen sobresalientes, sin que ello disminuya la importancia de todas y cada una de las contribuciones, las cuales me tomaría demasiado tiempo comentarlas puntualmente.



FOTO Departamento de Información Visual BUAP

*La parte técnica del libro ofrece en varios capítulos un **documentado diagnóstico científico** sobre el estado actual que guardan nuestras pesquerías.*

- 1 Es un reclamo generalizado la necesidad de impulsar la política pesquera a niveles ejecutivos de la mayor jerarquía política. Esto significa devolverle el estatus de secretaría de Estado o cuando menos de subsecretaría a la pesca. La actividad pesquera en el país es menospreciada, señala Rafael Guarneros, porque no se cuenta en el gobierno con una estructura administrativa de alto nivel ejecutivo; en ello coinciden Fernando Rafful Miguel, y otros autores. Por su parte, Alfonso Yáñez-Ramos afirma que la pesca y la acuicultura han estado sometidas en las últimas décadas a cambios radicales demasiado cercanos entre sí, lo que ha dado lugar al sacrificio de inversiones cuantiosas mucho antes de alcanzar su etapa de maduración, y a la ruptura del enfoque de la autoridad como ente administrador de la riqueza pública.
- 2 Es necesario terminar con el desorden que a través de lustros y sexenios ha generado una política pesquera errática y cambiante de sexenio a sexenio, lo cual ha disipado el beneficio social y privado sin dejar satisfechos ni a la industria, al sector cooperativo, ni a los actores de la investigación pesquera. Como afirma Alfonso Cebreros Murillo, la pesca, como la silvicultura, es una actividad económica que necesita una visión de largo plazo y recursos financieros que la materialicen. Se hace necesario, apunta, recapitalizar al sector y atender el deterioro de la infraestructura, del equipo y del ambiente.
- 3 Autores como Carlos Israel Vásquez León e Yvan D. Bretón, coinciden en la necesidad de aplicar políticas de manejo multidisciplinario con escenarios integrales y con la participación profesional de sociólogos, antropólogos, economistas y biólogos, pero más allá de la visión ecológica o ambiental que ha dominado el escenario, pues el carácter de recurso natural de la pesca ha hecho recaer, fundamentalmente en el biólogo, la responsabilidad de estudiar y asesorar sobre el manejo y administración de los recursos pesqueros. Aquí cabe agregar, y esta es mi opinión personal, que de la misma forma que la biología y la ecología han trascendido en forma continua y consistente en la investigación pesquera, y han consolidado los cuadros técnicos y científicos que el país requiere en materia biológico-pesquera, de igual manera se hace necesario abrir espacios institucionales y propiciar la consolidación de investigadores economistas, sociólogos y antropólogos pesqueros, todo esto en beneficio de aplicar soluciones holísticas a los problemas de la pesca mexicana.
- 4 Me ha sorprendido gratamente y me llena de orgullo el reconocimiento que hacen del papel del Instituto Nacional de la Pesca políticos destacados como Rafful Miguel, José González Pedrero, la Confederación de Cooperativas y otros ex funcionarios, subrayando que el INP no sólo es una institución necesaria e importante, sino la necesidad de mantenerla y fortalecerla como soporte técnico del gobierno mexicano. La opinión de estos ex funcionarios no es más que un justo reconocimiento al papel clave que esta noble institución ha jugado a lo largo de cuatro décadas, como el brazo técnico y científico de las autoridades, en la toma de decisiones sobre el manejo y sustentabilidad de los recursos pesqueros.
- 5 La necesidad de un manejo moderno de las pesquerías basado en la investigación científica, requiere del concurso ordenado y participativo de las diversas instituciones académicas del país, todas ellas alrededor de un Sistema Nacional de Investigación Pesquera, en el cual el Instituto Nacional de la Pesca actúe como núcleo coordinador. Con diferentes matices, Daniel Lluch Belda y José Ignacio Fernández Méndez se refieren a esta propuesta y señalan acertadamente cuál debería ser el papel del INP, organismo central en esta problemática, para atender y coordinar las necesidades de investigación pesquera, la que en algunos casos muestra rezagos importantes. Todo esto sin menoscabo de la libertad de investigación de los centros del ámbito académico, y con el objetivo superior de alcanzar la necesaria complementariedad de instituciones, talentos y recursos científicos de que el país dispone en estas disciplinas.
- 6 A este respecto, el planteamiento profundo que hace René Drucker Colín sobre la necesidad de una política de Estado para la educación, las humanidades, la ciencia y la tecnología en México, aplica perfectamente para la ciencia pesquera. El autor plantea de raíz, por qué el desinterés o el desprecio de los gobiernos hacia la ciencia y tecnología. Este análisis es particularmente valioso, pues señala no sólo los aciertos con la creación del Comisión Nacional para la Ciencia y la Tecnología (CONACYT) y del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) como puntales y auspiciadores de la investigación científica, sino también los errores, y deformaciones en que han incurrido ambos sistemas. Drucker destaca con gran agudeza el para qué de la ciencia en las instituciones públicas y advierte sobre el peligro de la producción del conocimiento aliado al mercado. El ejemplo que cita de la ley en materia de bioseguridad demuestra que las transformaciones legales deben considerar principios que regulen los intereses particulares de los científicos vinculados a los mercados, pues la reciente ley de bioseguridad aprobada por un congreso mal informado, da cuenta de que los científicos no son sólo estudiosos sino que tienen también razones e intereses.
- 7 La Cámara Nacional de la Industria Pesquera (CANAIPE) reclama con razón la falta de financiamiento e incentivos como ocurre con otras activida-



des primarias; la falta de medidas de fomento y facilidades administrativas, la pesca ilícita y la falta de vigilancia que afecta tanto a los industriales como al sector cooperativo, lo cual demuestra una escasez de medios y la falta de una política eficaz que atienda a los reclamos de los principales actores de la pesca.

8 No obstante la escasa aportación de la pesca al PIB, ésta tiene un profundo impacto en la vida económica y social de amplias regiones del país, no sólo en el ámbito marino y costero, sino también en aguas interiores y en las modernas actividades de la acuicultura. Seguir viéndola con desprecio por su escasa participación en el Producto Interno Bruto (PIB) es una actitud miope, e ignora que el país requiere, antes que otra cosa, alcanzar la autosuficiencia alimentaria y producir empleos para sus habitantes, quienes cada vez migran en mayor número al vecino país del norte.

9 El planteamiento que hacen Aguilar Ibarra y colaboradores, del problema de la contaminación en los ecosistemas marinos y dulceacuícolas por los desechos industriales y de la propia actividad acuícola, destaca la necesidad de una planificación del uso del suelo a nivel de grandes cuencas y zonas costeras asociadas. La creciente importancia de la acuicultura y los insumos que consume en grandes volúmenes, obliga a poner atención a los problemas de contaminación que genera esta actividad, particularmente en la camaronicultura.

10 Un comentario final, pero obligado, sería que la marginación y pobreza de

gran parte de las comunidades pesqueras, pareciera ser una constante en una actividad que, por otra parte, genera una importante fuente de divisas en pesquerías como el camarón, atún, abulón, langosta, erizo, algas, caracoles, pepinos, etc., riqueza que lamentablemente no se ve reflejada en el bienestar económico de los propios pescadores.

Todo este tipo de análisis y muchos puntos de vista más encontrará un lector estudioso de los problemas de la pesca, la acuicultura y la investigación en México. Considero que muchos de los aquí presentes coincidirán conmigo en que la próxima Comisión de Pesca, y aún más, los candidatos a la Presidencia de la República o sus asesores, debieran ser lectores obligados de esta obra, pues repito, en la totalidad de los que contribuyeron con algún capítulo, hay experiencia, vivencias propias y un desinteresado deseo de aportar su visión en beneficio del futuro de esta importante actividad económica.

Concluyo haciendo un reconocimiento muy amplio y sincero a Dilio Fuentes y Patricia Guzmán, mis ex compañeros de institución, quienes se impusieron la tarea, a veces nada fácil, de tocar puertas, de buscar apoyos, de invitar a personalidades y compañeros, de ir y venir, y de mantener, a través de sus comunicados constantes, vivo nuestro interés en la edición final de esta obra, la cual pone al día, con aportaciones del mejor nivel técnico y político, la situación del país en materia pesquera y sus posibles soluciones.

¡Gracias por el esfuerzo compañeros!,  
¡reciban mi felicitación sincera!



FOTO Departamento de Información Visual BUAP

*No obstante la escasa aportación de la pesca al PIB, ésta tiene un **profundo impacto** en la vida económica y social de amplias regiones del país.*



FOTO Daniela Méndez



## Taller internacional para la integración del mercado agroalimentario de América del Norte

Rafael Zavala Gómez del Campo<sup>1</sup>

Del 31 de mayo al 2 de junio de 2006 se llevó a cabo la Tercera Reunión Anual del Consorcio para la integración de los mercados agroalimentarios en Norteamérica, (NAAMIC, por sus siglas en inglés), en la ciudad de Calgary, Canadá. El objetivo de NAAMIC es promover el diálogo para la integración de los mercados en relación con el sector agrícola y alimentario de los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A esta reunión de trabajo asistieron representantes de asociaciones agrícolas y ganaderas, académicos, autoridades gubernamentales de cada país socio del TLCAN, así como fueron invitados a participar dos investigadores del CEDRSSA.

El evento abarcó dos grandes temas, la agricultura en países con mercados agrícolas más dinámicos (Brasil, Nueva Zelanda y China, principalmente) y sus posibles repercusiones en el mercado regional del TLCAN, y el qué hacer respecto al mejoramiento del TLCAN, que se refirió como TLCAN "plus".

Respecto a los mercados de países externos al TLCAN, se resaltó la competitividad de la industria neozelandesa de productos lácteos, la cual cuenta con características para "sacudir" a las industrias correspondientes en la región del TLCAN, sobre todo en el caso de Estados Unidos y México. En el caso de Brasil, la agroindustria tiene gran capacidad de importar productos como soya, pollo y azúcar, los que también podrían afectar los precios de la región. China por su parte, dependiendo del dinamismo de su agricultura y, sobre todo, de su industria pecuaria, será la que juegue un papel crucial en el flujo de granos básicos.

Respecto a la región del TLCAN, tomando en cuenta el entorno mundial, se consideró de suma importancia mejorar la situación actual del comercio entre los tres países para ir avanzando hacia un mercado común como en el caso europeo. De las diferentes alternativas que se discutieron, resaltan las siguientes:

<sup>1</sup> Director de Propuestas Estratégicas del CEDRSSA.

primera —y la considerada como factible—, un trilateralismo dirigido a una unión de aduanas, en el que se comience por acelerar los procesos en la frontera tratando de que las inspecciones sean en el lugar de origen de la producción y no en la frontera; segunda, avanzar hacia una región sanitaria común, y tercera, establecer un cuerpo o instancia para el arbitraje —que funcionaría como una OMC regional— y mejorando el comité de resolución de controversias.

También se recalcó que la industria de los biocombustibles absorberá una buena parte de la producción de maíz para etanol y que esto provocaría un aumento en el precio del maíz en

un lapso estimado de cinco años. El gobierno de Estados Unidos tiene como objetivo para 2006 producir cuatro mil millones de galones de etanol a partir de maíz.

El evento finalizó con un panel de autoridades gubernamentales en las que se destacaron los puntos positivos del TLCAN en la agricultura así como los aspectos a mejorar. En el caso de México se recalcó que ha sido muy benéfico para el sector exportador y la industria pecuaria, pero que existen otros sectores que todavía no han recibido los beneficios del tratado que se esperaban. La siguiente reunión del NAAMIC —programada para 2007— se llevará a cabo en México.



FOTO

Greenpeace/Adrián Gutierrez

# rumborural

mayo-agosto 2006



---

*Esta obra se terminó de imprimir  
en julio de 2006 y consta de 2,000 ejemplares.  
Impreso por Offset Universal, S.A.  
Calle 2 Núm 113, Col. Granjas San Antonio  
Delegación Iztapalapa, México D.F.  
Tel. 5581 7701 - 5581 1016  
Fax. 5581 7699*

---





# VII

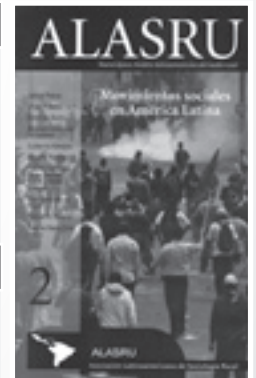
## Congreso Latinoamericano de Sociología Rural

### La Cuestión Rural en América Latina: Exclusión y Resistencia Social

*"Por un agro con soberanía, democracia y sustentabilidad"*

20-24 de noviembre del 2006, Quito, Ecuador

Categorías	Hasta el 31 de julio del 2006	
Profesionales y público en general	80 US dólares R\$ 192,00 (reais)*	100 US dólares R\$ 240,00*
Inscripciones colectivas/institucionales para hasta 5 personas	384 US dólares R\$ 922,00 (reais)*	480 US dólares R\$ 1152,00*
Estudiantes		
Estudiantes de Postgrado en instituciones de América Latina	40 US dólares R\$ 96,00*	50 US dólares R\$ 120,00*
Estudiantes de prégrado (graduação) en instituciones de América Latina	16 US dólares R\$ 39,00*	20 US dólares R\$ 48,00*
Para países andinos		
Profesionales y publico general de países andinos (Ecuador, Colombia, Venezuela, Peru y Bolivia)	40 US dólares	50 US dólares
Estudiantes de prégrado en instituciones de países andinos	8 US dólares	10 US dólares
(*) Ref. Banco do Brasil, dólar turismo, venta, en 28 de mayo. <a href="http://www.bb.com.br">http://www.bb.com.br</a>		



Cuotas de Inscripción: <http://www.alasru.org/inscri/alasru2006.htm>

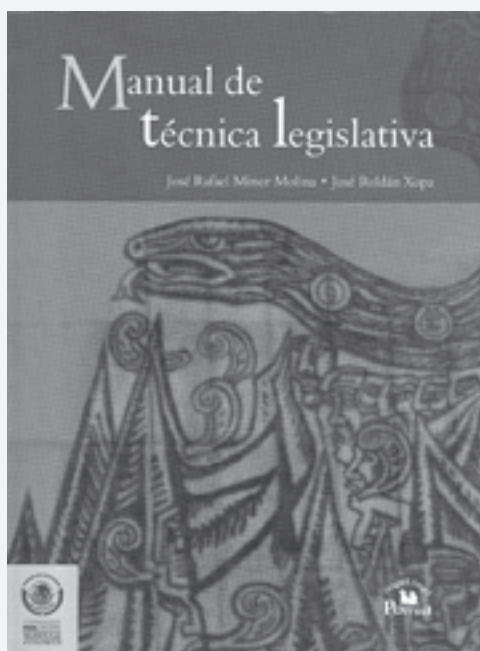
**Sede: FLACSO Ecuador**



Nuevas Publicaciones de la serie

## **“Conocer para decidir”**

coeditadas por la Cámara de Diputados y Editorial Porrúa



Minor Molina, Rafael y José Roldán Xopa, *Manual de técnica legislativa*, Cámara de Diputados-Miguel Angel Porrúa, México, 2006.



Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso Mexicano en su encrucijada*, Cámara de Diputados-Miguel Angel Porrúa, México, 2006.



Reynoso Castillo, Carlos, *Derecho del trabajo, panorama y tendencias*, Cámara de Diputados-UAM-Miguel Angel Porrúa, México, 2006. (Conocer para decidir).

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**