



# LA NUEVA SOCIEDAD RURAL

**Grupo de Agenda Rural**

Marzo 2018

Autores: Appendini Kirsten, Carabias Julia, Cebreros Alfonso, Correa Max, Cruz Isabel, De la Mora Jaime, Del Val Enrique, Flores Margarita, Gordillo Gustavo, Madrid Sergio, Mayorga Francisco, Robles Héctor, Sarukhán José, Scott John, Yunes Antonio.

Rimisp en América Latina | [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)

CHILE: Huelén 10, 6to Piso, Providencia | Santiago | + (56 2) 2236 4557

COLOMBIA: Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá. | + (57-1) 2073 850

ECUADOR: Pasaje El Jardín No. 171 y Av. 6 de Diciembre, Edificio Century Plaza II, Piso 3,  
Oficina 7 | Quito | + (593 2) 5006 792

MÉXICO: Tlaxcala 173, Hipódromo, Delegación Cuauhtémoc, C.P. | Ciudad de México | + (52  
55) 5096 6592 | + (52-55) 5086 8134

# LA NUEVA SOCIEDAD RURAL

## Grupo de Agenda Rural

**Autores:** Grupo Agenda Rural México (Appendini Kirsten, Carabias Julia, Cebreros Alfonso, Correa Max, Cruz Isabel, De la Mora Jaime, Del Val Enrique, Flores Margarita, Gordillo Gustavo-- Secretario Técnico--, Madrid Sergio, Mayorga Francisco, Robles Héctor, Sarukhán José, Scott John, Yunes Antonio)

**Año de publicación:** 2018

**Tema:** Transformación Rural

**Proyecto:** Ford Build - Apoyo Institucional para el Fortalecimiento de la Oficina para México y Centroamérica

## **Índice**

<b>MENSAJE PRINCIPAL.....</b>	<b>5</b>
<b>EL CONTEXTO .....</b>	<b>7</b>
<b>TEMAS CLAVES PARA EL DESARROLLO DEL CAMPO .....</b>	<b>10</b>
<b>GASTO PÚBLICO, BIENES PÚBLICOS.....</b>	<b>19</b>
<b>LOS RETOS DE LA GOBERNABILIDAD .....</b>	<b>25</b>

## **MENSAJE PRINCIPAL**

La imagen del campo que queremos se resume en los siguientes puntos:

**Productividad y competitividad.** Implica que el campo aporte al crecimiento económico y al bienestar de la sociedad, para lo que debe contar con los recursos, bienes y servicios necesarios que le permitan ser productivo, diversificado, sustentable y eficiente lo que incluye aumentar la participación de las mujeres en empleos remunerados.

**Sostenibilidad ambiental.** El campo mexicano debe ser moderno e inclusivo, pero también sustentable, resiliente a los efectos del cambio climático, e incorporado a una economía que haga uso equilibrado de la biomasa.

**Inclusión productiva.** El campo debe estar integrado a los mercados y cadenas de valor urbanos e internacionales. Debe contar con agricultores profesionales y con pequeños productores rurales, que superen la visión convencional mediante la integración de innovación y conocimiento, reducir las desigualdades tecnológicas y de conocimientos entre pequeños y grandes productores, y ofrecer mayores oportunidades de participación productiva a mujeres, jóvenes, indígenas y afroamericanos para reducir la desigualdad.

**Bienestar rural.** El campo debe cumplir con el propósito de brindar a sus habitantes bienestar, expresado en salud, educación, empleo y acceso a activos productivos, reducir la desigualdad de género y similares condiciones de trabajo que las y los trabajadores urbanos, salario digno, asegurando que la visión de los habitantes rurales sea recogida en la adopción de las políticas.

**Estado de Derecho.** El campo debe ser seguro en lo físico, lo social y lo ambiental; las zonas rurales deben desarrollarse en paz, con adecuada y oportuna presencia del Estado y sus instituciones, que garantice a sus habitantes el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

Todo lo anterior debe calibrarse frente a la cruda realidad respecto a la ausencia de una política pública agroalimentaria que a) sea producto de la convergencia, quizás tensa y con desacuerdos en algunos temas, de todos los actores públicos y privados interesados, b) que sea resultado de un proceso transparente, definido por reglas básicas, c) que sea una política articulada en función de una estrategia nacional coherente e integral, d) y que no excluya a nadie particularmente a los actores sociales con mayores dificultades para articularse en el ámbito nacional, tanto en la producción, como en el abasto, comercialización y consumo de alimentos y materias primas.

## **EL CONTEXTO**

Las tendencias para la Región. La evolución del contexto internacional, mirado desde América Latina y el Caribe, estará dominado por cuatro grandes tendencias:

- a) la evolución del ciclo de la economía mundial y en particular de la demanda global de alimentos y materias primas agrícolas,
- b) el cambio climático,
- c) los flujos financieros, y
- d) la fuerte desaceleración del crecimiento en el comercio internacional en un mundo multipolar.

La evolución del ciclo de la economía mundial sugiere que el lento crecimiento global continuará por algunos años más. Sin embargo, es importante recordar que, en el caso de China y también de India, las últimas estimaciones muestran un crecimiento del PBI de más del 6 % anual (cifra muy significativa que, de mantenerse, pondría un piso a la disminución relativa del crecimiento de la economía mundial). Esta situación, menos favorable a la que existió durante las décadas pasadas, sugiere que América Latina tendrá que hacer un importante esfuerzo para aumentar su competitividad internacional a través del desarrollo de la infraestructura de

transporte y comunicaciones, la innovación tecnológica y las políticas comerciales.

El comercio internacional agroalimentario. Dentro de un contexto general de enfriamiento de la demanda internacional y caída de los volúmenes, el comercio agroalimentario se está reconfigurando con tres tendencias estructurales dominantes. La primera es el afianzamiento de un mundo multipolar o globalización fragmentada que incluye un debilitamiento del papel de los acuerdos multilaterales y un potencial afianzamiento de acuerdos bilaterales. Un ejemplo de esta tendencia se encuentra en las dificultades que han encontrado los 3 países signatarios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte –Canadá, Estados Unidos y México– para negociar una nueva etapa de este tratado firmado hace 25 años. La segunda tendencia es la creciente importancia de los productos intermedios en el comercio internacional. Esto está acompañado por la emergencia de cadenas globales de valor y del comercio intra-empresa. Finalmente, la tercera tendencia es la creciente importancia de unos pocos países, entre ellos varios de América Latina, que se han convertido en los principales exportadores netos de alimentos.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son una agenda global impulsada por la Organización de las Naciones Unidas que busca erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos antes del 2030. Dentro de sus objetivos se encuentran terminar con la pobreza (objetivo 1), terminar con el hambre mediante una agricultura sostenible



(objetivo 2), garantizar agua limpia y saneamiento (objetivo 6), generar producción y consumo responsables (objetivo 12), frenar el cambio climático (objetivo 13) y garantizar la vida de los ecosistemas terrestres (objetivo 15). Particularmente estos objetivos planteados y asumidos políticamente por el Estado mexicano como prioridades se encuentran fuertemente vinculados con la vida de las zonas rurales. En consecuencia, aunque los ODS expresan una visión integral, son también un marco analítico para el desarrollo del campo mexicano en favor de una transformación integral y próspera para la población rural.

## **TEMAS CLAVES PARA EL DESARROLLO DEL CAMPO**

El campo mexicano, decisivo para la producción de alimentos, no es, empero, solamente el área arable para ser cultivada -el 16% del territorio nacional es superficie de labor mientras que mas del 70% son pastos, agostadero y vegetación diversa- sino el territorio que no es urbano. Es decir, el territorio con ecosistemas naturales. Es necesario asumir como concepción básica que el campo es mucho más que las actividades agrícolas. Para lograr el desarrollo sustentable es necesario entender los ecosistemas naturales como parte fundamental del desarrollo por los servicios ecosistémicos que presta a los seres humanos. El criterio de ampliación de la frontera agrícola y del uso ganadero debe, por ello, estar constreñido por las limitaciones de la conservación de los ecosistemas naturales. El campo mexicano requiere de una visión multisectorial en regiones y territorios que se adecuen a las condiciones sociales, económicas, culturales y ambientales de cada una. Por ello debe reforzarse la planeación, implementación y coordinación de las instituciones gubernamentales en estos niveles. El desarrollo rural requiere enfocarse en ámbitos de influencia territorial que generan efectos económicos multiplicadores en comunidades colindantes. En este sentido, los territorios funcionales definidos como un espacio que contiene frecuentes interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, y sus formas de

organización productiva y de intercambio comercial y cultural pueden ser una opción interesante, pues están constituidos por un conjunto de localidades articuladas alrededor de un centro urbano con los que la población objetivo se relaciona para acceder a servicios de apoyo a la producción, así como servicios personales, mercados de productos y acceso a empleos rurales no agrícolas para algunos hogares o integrantes del hogar. Ante esta perspectiva multifuncional del campo las políticas públicas deben impulsar el desarrollo territorial y regional del país, más allá de un ámbito sectorial. La discusión evidentemente está abierta respecto a la mejor manera de focalizar territorialmente. Un camino es el de los territorios funcionales, otro que fue desarrollado en México son las cuencas hidrológicas. Los corredores biológicos pueden también ser una camino sustentable para las zonas marginadas dentro de territorios de alta biodiversidad. En cualquier caso debe estar presente en esta discusión la división política existente que mucho influye en la canalización de recursos y la responsabilidad institucional del desarrollo agrícola y rural.

El problema central en el campo mexicano es la pobreza por ingresos estructural y coyuntural (bajas dotaciones y productividad, pero también de acceso a protección social además de bajos salarios) y el deterioro ambiental. Las cifras y la proporción de pobreza extrema rural en ingresos se mantienen prácticamente iguales desde hace 20 años, a pesar de avances importantes en acceso a servicios que han reducido significativamente la pobreza medida en forma multidimensional, mientras

que los indicadores de deterioro siguen incrementándose. La reducción de la pobreza requiere nuevas estrategias de dinamización económica de los territorios, un cambio drástico en las políticas de transferencias condicionadas para vincularlas a la generación de ingresos, inclusión de las mujeres al mercado laboral. La dispersión de la población rural es otro grave problema que implica altos costos económicos, sociales y ambientales y enormes dificultades para dotarlas de los servicios básicos e impide el establecimiento de medianas y pequeñas empresas que ofrezcan empleos dignos. En 847 municipios del país toda su población registrada vive en localidades menores a 2,500 habitantes y si tomamos el criterio de 15 mil habitantes el dato crece a 1,935 municipios.

Por razones de justicia distributiva y de eficiencia económica, integrar a los pequeños productores es una tarea fundamental. Esto significa que además de que permanezcan si así lo desean en sus actividades tradicionales, también puedan integrarse a otros mercados y diversifiquen su producción a partir de sus propios recursos naturales. La promoción y el apoyo de empresas comunitarias que impulsen mercados locales o regionales para los numerosos “productos de los ecosistemas” así como de productos agrícolas despreciados (vainilla, cacao de aroma, etc.) generando nichos de mercado que apreciarían las características orgánica, de comercio justo, de producción de comunidades indígenas con respeto a la biodiversidad, compensarían de una manera especial a estos productores abriéndoles muchas oportunidades de desarrollo económico. Al ser México un centro de

origen y diversificación de cultivos con valor internacional, los herederos y continuadores del proceso de evolución de esos cultivos bajo domesticación, y gracias los cuales tenemos en el presente ese gran número de cultivos a nuestra disposición y a la del resto del mundo, es el quintil más pobre de la sociedad mexicana, porque ese servicio evolutivo provisto por ellos no ha sido ni reconocido y menos valorado por la sociedad.

Los dos grandes ejes de fracaso en el campo se refieren a la inclusión social y a la inclusión productiva. Las políticas públicas han sido orientadas, sobre todo, a compensar carencias, pero no a eliminar la pobreza. Por ello requieren enfrentar esas fallas y responder a la diversidad del campo. Por una parte es indispensable un mecanismo efectivo de protección social que rompa la inercia de la precariedad como refugio para enfrentar su propia condición de subsistencia y, en cambio permita tomar riesgos y diversificar actividades productivas. Por otra parte debería haber un enlace a la parte productiva a través de eliminar toda la multiplicidad de programas que no tienen ningún sentido para armar un programa de inclusión productiva para esta población y que además facilitan la corrupción. Este enlace debería enfocarse a los pequeños productores y al desarrollo territorial principalmente en la creación de bienes públicos.

Una manera condensada de conocer la evolución del sector agropecuario mexicano contemporáneo es a partir de los cambios en la relación entre importaciones/exportaciones y producción interna de los alimentos básicos y estratégicos. Entre 1993 y 2016 las exportaciones e importaciones totales

han crecido 370 y 276% respectivamente. A partir de 2002 tanto importaciones como exportaciones han aumentado de manera creciente. Salvo el sorgo, las importaciones de granos, oleaginosas y forrajes—los cultivos considerados no competitivos dentro del TLCAN—han aumentado sustancialmente, lo mismo que las de frijol. De hecho en el periodo 2013-2017 se han importado 100 millones de toneladas de los seis cultivos estratégicos que señala la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. También han crecido con notoriedad las exportaciones de frutas y hortalizas -jitomate y aguacate de manera especial-, sobre todo en la última década. En el sector pecuario, la importación de carne bovina ha disminuido al tiempo que la exportación de ganado en pie y carne procesada creció notoriamente ; en la misma medida han aumentado las importaciones de leche y de vísceras. La dependencia de México en importaciones para satisfacer la demanda interna de los principales granos, oleaginosas y forrajes ha crecido en los últimos veinte años. Para 2014 el 79% del arroz, el 50% del trigo y el 22% del maíz consumido en México provino del exterior. A esta situación se le suma la dependencia respecto a los EUA como principal comprador extranjero de frutas y hortalizas mexicanas: 65% del aguacate, 75% de la cebolla, 93% de los cítricos y casi la totalidad del tomate, chile, papaya y piña exportados, entre otros, se destina a ese país.

Lo anterior lleva a dos reflexiones. Debido a que los mexicanos tienen reconocido constitucionalmente el derecho humano a la alimentación y el

Estado la obligación de garantizarlo, y a que los habitantes en condición de pobreza gastan la mayor parte de su presupuesto en alimentos básicos, un aumento en su precio puede violentar este derecho y hacer crecer la incidencia de la pobreza, lo cual es, precisamente lo que sucedió en 2008 ante el aumento en los precios de estos bienes a partir de 2007. Por otro lado y por varias razones, la dependencia alimentaria de México es un fenómeno que preocupa. En primer lugar, por dos tipos de incertidumbre. Una de ellas son los efectos negativos esperados de largo plazo en la oferta mundial de alimentos que se prevén por el calentamiento global y el probable efecto negativo del fenómeno en la volatilidad de los precios internacionales. La segunda incertidumbre se refiere a los efectos de las modificaciones esperadas a partir de cambios en la política comercial del gobierno de Estados Unidos.

En relación a la seguridad alimentaria se aprecian tres tendencias principales. La primera es la disminución mundial de los niveles de inseguridad alimentaria; si bien en América Latina aumentó 2,4 millones entre 2015 y 2016, alcanzando un total de 42,5 millones, equivalente al 6,6 por ciento de la población. Una segunda tendencia es el rápido aumento en el consumo de proteínas, especialmente de origen animal. Dicho aumento resulta en una presión adicional sobre los recursos naturales agrícolas y una mayor contribución de la agricultura al calentamiento global. La tercera tendencia es la adopción de hábitos de consumo con gran contenido de alimentos procesados en el consumo total. La tendencia alimentaria está

asociada a los mayores niveles de obesidad y malnutrición que se observan a nivel mundial y regional. El fenómeno del sobrepeso y la obesidad han crecido de forma acelerada en México, en todos los grupos de edad, independientemente de su nivel de riqueza o ubicación geográfica. Si en 24 países de América Latina y el Caribe la prevalencia de obesidad en la población adulta es cercana o superior al 20 por ciento de la población, en México supera el 60%, pero la mayor paradoja es la concentración de la obesidad en mujeres indígenas

Este complejo y multifacético cuadro ilustra la importancia de evaluar la evolución de los sistemas alimentarios a nivel mundial y regional e implementar las necesarias políticas públicas que orienten su evolución. Una política agroalimentaria de seguridad alimentaria parte de varias premisas fundamentales como las define la Ley de Desarrollo Rural Sustentable: la libre determinación del país en materia de producción, abasto oportuno y suficiente y acceso de alimentos a toda la población. Tener presente garantizar el derecho humano a la alimentación bajo el concepto de salud alimentaria que cuestione el modelo actual de consumo sobrecargado a pecuario, azúcares y grasas saturadas.

La reforma agraria de 1992, así como diversas políticas públicas han favorecido un entorno social dónde mayoritariamente los hombres son quienes tienen los derechos sobre la tierra y los recursos naturales—



incluyendo la secesión de derechos. Esto ha llevado a tener un medio rural donde la mayor parte de los pobladores han sido excluidos y participan muy marginalmente de en la toma de decisiones. Es el caso de las mujeres, los jóvenes y de pobladores sin derecho a la tierra. Así, a pesar de que la población rural está compuesta por 50.4 % de mujeres ellas solo tienen el 19.6 % de los derechos de propiedad plena. Esta condición legal sustenta la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres y es un desperdicio de saberes, energías y visiones; las comunidades están perdiendo la oportunidad de sumar a un sector de su población que pudiera contribuir plenamente a solventar la problemática local y a impulsar iniciativas productivas-económicas, sociales y culturales. Sólo 47% de las mujeres en edad productiva participan en la fuerza de trabajo y casi 60% de ellas tienen empleos marginales, informales, con poca protección social y salarios bajos. Los países donde las mujeres participan en un 60% en el mercado laboral, hay menos pobreza y los niños tienen mayor acceso a educación y salud. En México reducir en 50% la brecha de desigualdad laboral permitiría aumentar en Usd 1.100 adicionales en el PIB per cápita para 2040. También es el caso de una cantidad creciente de jóvenes que habitan en las áreas rurales, que carecen de tierra y que están excluidos de las asambleas y las estructuras de gobernanza formales. Lo mismo sucede con los poseionarios y avecindados en los ejidos. El promedio de edad en los padrones de ejidatarios es de cincuenta y siete años, y si bien existen casos muy significativos de jóvenes con liderazgo formal dentro de las comunidades, en su mayoría las decisiones son tomadas por adultos,

incluso adultos mayores. Un obstáculo al acceso a recursos y participación en las decisiones es también la persistente incertidumbre en los derechos de propiedad y en consecuencia los conflictos en torno a la tierra, así como la falta de un registro actualizado de la propiedad social y de la propiedad privada rural.

Las organizaciones campesinas tienen que continuar su evolución, profundizar sus mecanismos democráticos internos, tener mecanismos propios de auditoría interna que eviten contubernios y corrupción; para consolidarse como auténticos representantes de productores, que trabajan para producir más y mejor, para compactar áreas, para adoptar tecnologías innovadoras que les permitan mejorar la productividad y al mismo tiempo lograr conservar el suelo, el agua y los ecosistemas naturales y sus servicios ambientales, proporcionar servicios de calidad a sus afiliados y para integrarse al mercado para comprar y vender más eficientemente. Se requiere impulsar la transformación de las organizaciones sociales campesinas en promotoras del desarrollo rural sustentable y en interlocutoras válidas para el diseño de políticas públicas. Bajo esta nueva concepción, las organizaciones campesinas serían socios importantes del gobierno en la implementación de políticas públicas en el campo.

## **GASTO PÚBLICO, BIENES PÚBLICOS**

El campo requiere de un presupuesto multianual en función de los ciclos productivos, de una continuidad transexenal de las principales políticas públicas y de una revisión del Programa Especial Concurrente con profundidad en la definición de su objetivo de largo plazo y no en la suma de programas actuales. Esto incluye: prioridad en la atención a la producción del minifundio privado y de los ejidos; recuperar la producción de bienes y servicios públicos como son la investigación y desarrollo; la función y operación de la extensión que se ha dejado en manos de servicios privados con poca transparencia respecto a los recursos recibidos efectivamente por los productores; se requiere, también, invertir en la infraestructura en almacenamiento, en pequeña irrigación, en caminos rurales, en electrificación, en inclusión digital y en la recuperación de recursos naturales, especialmente suelo y agua, afectados por degradación y contaminación. Además, es indispensable una verdadera articulación de políticas productivas, sociales y ambientales, que superando la atención clientelar, conlleve una visión de desarrollo local y regional sustentable a partir de los recursos naturales locales. Se requeriría además de un espacio real de participación y concertación entre distintos actores que inciden en los ámbitos rurales y que esté dotado de capacidad real para incidir en el diseño de políticas públicas.

De acuerdo con varios autores, es necesario reconsiderar los bajos niveles de inversión en bienes públicos. La subinversión en bienes públicos debilita el crecimiento sectorial en los países donde predominan pequeños productores con un capital limitado, ya que la falta de una base desarrollada de bienes públicos relacionados con infraestructura, tecnología y conocimiento afecta la rentabilidad de las inversiones privadas. Algunos autores llaman la atención sobre el caso particular de la caída de la inversión pública en desarrollo tecnológico, pues constituye un bien público prioritario para alcanzar la sostenibilidad de los proyectos productivos. Un estudio de un organismo multilateral sugiere con base en investigaciones de impacto que para alcanzar niveles de desarrollo más altos los países deberían priorizar la inversión en bienes públicos, pues aunque el gasto en bienes privados aumenta la inversión privada, no necesariamente acelera el crecimiento económico ni reduce la pobreza, mientras que el gasto en bienes públicos tiene un mayor impacto en el crecimiento y la reducción de la pobreza. Algunos autores realizan una evaluación, aplicando datos panel, para identificar los efectos del total y la composición del gasto agrícola en el valor agregado agrícola per cápita, obteniendo resultados que confirman algunos hallazgos previos, esta vez incluyendo datos actualizados a 2012. Los autores encontraron que un cambio en la composición del gasto hacia bienes públicos, manteniendo constante el gasto total, tiene un impacto significativamente mayor que el aumento del gasto público total, en el valor agregado per cápita del sector. Concretamente muestran que un cambio de 10 % del presupuesto agrícola desde bienes privados hacia bienes públicos,

manteniendo constante el gasto total, genera un aumento de aproximadamente 5% en el valor agregado per cápita. , mientras que para lograr el mismo resultado manteniendo constante la composición, sería necesario un aumento de alrededor del 25% en el gasto total, manteniendo constante la composición.

En resumen, el principal reto es impulsar un verdadero proceso de transformación de las políticas públicas, que reconstruyan la base productiva del campo mexicano, eliminando incentivos para la búsqueda de rentas, reorientando el gasto hacia los pequeños y medianos productores, hacia una alimentación sana, suficiente y asequible y hacia los diversos bienes públicos, impulsando la participación organizada de la sociedad y respetando el medio ambiente para garantizar el largo plazo. Es indispensable poner un énfasis especial en estimular la participación de mujeres y jóvenes; se requieren reglas de operación y criterios de prelación que incluyan de una manera clara y contundente a las mujeres y jóvenes en la toma de decisiones, en la distribución de los beneficios en el acceso a la información y en los procesos productivos. Desde luego los bienes públicos deben generalizarse por regiones a pequeños, medianos y grandes productores. Estos logros deben mantenerse utilizando herramientas financieras modernas como las coberturas, los seguros, el financiamiento para la innovación tecnológica.

En el ámbito de bienes públicos naturales tres deben ser mencionados: suelos, agua y bosques, selvas y biodiversidad. Cada día estamos

terminando con los nutrientes del suelo, lo que generará una limitación para las actividades agropecuarias y la reproducción del ecosistema. Por otro lado, también se requiere el re-diseño del marco regulatorio para el manejo y aprovechamiento forestal de tal manera que se simplifique la gestión de permisos y estimule la producción forestal sustentable en manos de los legítimos dueños de los territorios. En otro ámbito así como se cobra el agua en bloque para uso público urbano e industrial y para la generación de energía hidroeléctrica, debería procederse en el caso del riego agrícola, en sus diferentes modalidades. Al darle valor al agua, como recurso escaso que es, se aumentará el valor patrimonial de las concesiones y se optimizaría su uso, a través del empleo de mejor tecnología y/o de añadir valor a lo que con ella se produce.

De 196.4 millones de hectáreas que abarca el territorio nacional, los ejidos y las comunidades ocupan el 52.5 % del territorio, en tanto que la propiedad privada ocupa el 41%. En esta extensión se encuentran enclavados 32, 082 núcleos agrarios. De ese total a diciembre de 2016 el 95% de los núcleos y el 92% de la superficie de esos núcleos agrarios ha sido certificada por el Registro Agrario Nacional. Las tierras de uso común –en donde se encuentran bosques, selvas, pastizales y otros recursos naturales– representan el 62% de la superficie total de ejidos certificados, en tanto que casi el 36% son tierras ejidales parceladas. Es necesaria una política y una campaña nacional en los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades de información sobre derechos y procedimientos. En particular, y por sus

potenciales efectos catastróficos, debe subrayarse que es muy escasa la atención que las autoridades y las políticas públicas, le dan a las tierras ejidales de uso común que representan más del 60% de la propiedad social y que muchas de ellas han sido repartidas internamente en los ejidos y desmontadas para trabajarlas. En esa dirección es indispensable tener un registro actualizado y continuo en materia agraria incluyendo operaciones vinculadas al usufructo de la tierra, lo que requerirá un programa efectivo de seguimiento y de información en los núcleos agrarios. También es indispensable un programa para el registro catastral -quizás federal- de la propiedad privada rural. En términos generales se requiere que el gobierno produzca datos confiables, detallados y actualizados en todos los aspectos relacionados con producción, productividad, derechos de propiedad, mercados agrícolas; y que permitan una plataforma de datos común para una mejor definición de políticas públicas basadas en la evidencia empírica. En este sentido, el cobro equitativo del impuesto predial y el involucramiento de los municipios en el catastro rural sería de gran ayuda.

Para que un programa en apoyo a los pequeños productores tenga éxito debe comprender varios componentes efectivamente articulados entre sí: a) servicios e incentivos para la innovación tecnológica, b) asociatividad económica y promoción de organizaciones de productores rurales para proveer servicios de asesoría, asistencia técnica y capacitación en apoyo a procesos de formación, desarrollo y fortalecimiento de organizaciones económicas, c) acceso a crédito productivo, y en general inclusión financiera

de sus comunidades; d) servicios de asesoría, gestión comercial, asistencia técnica y capacitación para mejorar el acceso a los mercados y la eficiencia y rentabilidad de la comercialización de los productos, así como para integrar cadenas de valor e) articulación, para proveer servicios de información, que permita cerrar la brecha digital, f) impulso a la infraestructura productiva en caminos, electrificación, obras de pequeña irrigación, conectividad y almacenamiento entre otros. Particularmente debe formularse una política de desarrollo agrario y gestión de territorio de ejidos, comunidades y pueblos originarios para garantizar sus derechos y la de terceros que busquen invertir o impulsar proyectos en sus territorios al tiempo de respetar la conservación de los ecosistemas naturales conforme al marco legal vigente, tanto agrario como ambiental.



## **LOS RETOS DE LA GOBERNABILIDAD**

La pluralidad de actores sociales vinculados a los ámbitos rurales es un factor que ha modificado la influencia de las secretarías y agencias gubernamentales vinculadas al campo. Esta pluralidad de actores impulsa que: el gobierno federal ceda atribuciones y recursos frente a las instancias regionales y municipales; el diseño de las políticas públicas rurales se vean fuertemente impactadas por el peso de la globalización y de algunos organismos inter-gubernamentales poderosos; algunas instancias privadas tienden a definir por su peso opciones que impactan las políticas públicas con poca coordinación con otros actores sociales; varios organismos no gubernamentales y algunos consorcios filantrópicos tienden a definir desde el terreno mismo políticas hacia el medio rural al margen de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. Esta proliferación de actores sociales y políticos que juegan un papel en la definición de política rural sobrepasan con frecuencia la capacidad de articular y consensar de instancias gubernamentales vinculadas al campo en el supuesto que busquen activamente construir espacios en común con los otros actores sociales. Así la política agrícola y rural, es a menudo un conjunto fragmentado de acuerdos parciales, resultado de negociaciones particulares, a veces casi privadas, entre grupos de interés o, en el mejor de los casos, de coaliciones de base social estrecha. Debido a la naturaleza

fragmentada de este proceso político es que persisten viejos problemas y otros se resuelven apenas parcialmente.

De lo hasta aquí planteado se pueden delinear cuatro desafíos en materia de articulación entre los distintos actores que interactúan para asegurar la gobernabilidad: la representación, especialmente de los actores emergentes y de aquellos históricamente excluidos, como las comunidades indígenas; la gobernanza, entendida como una relación consistente y transparente entre las competencias, en materia de agricultura, desarrollo rural, alimentación, medio ambiente, pesca, agua, etc., y las capacidades de las secretarías de Estado, las agencias gubernamentales y demás entidades del orden nacional y local para ejercerlas; la estabilidad de las políticas en el largo plazo, que se sobreponga a cambios bruscos y discontinuos; y la existencia de mercados competitivos, que superen la lógica de los monopolios y de grupos predominantes.

Las reformas institucionales en el ámbito rural requieren partir del común entendimiento que las capacidades humanas, técnicas, políticas y de ejecución de las agencias asociadas a la agricultura, al desarrollo rural y sectorial se han estancado cuando no severamente erosionadas. En consecuencia la primera y más importante transformación de estas instancias federales debe focalizarse en tres ámbitos: a) generar, recrear y rescatar la capacidad del gobierno para intervenir de manera organizada, eficaz y transparente en el campo mexicano, b) orientar sus acciones principales hacia la generación de bienes públicos tales como investigación

y desarrollo, información sobre el campo y el conjunto de las cadenas de valor de origen agropecuario y forestal, infraestructura productiva, sanidades y regulación alimentaria, capacitación y adiestramiento, c) la definición de los criterios de sustentabilidad ambiental que deben incorporarse en la producción agropecuaria y que deben ser definidos, evaluados, monitoreados por otra instancia federal. Lo anterior también abriría una ventana de oportunidad que permita analizar las diferentes funciones de esas instancias gubernamentales en relación con los recursos naturales de agua, suelo, pesca, bosque y selvas bajo el principio que una instancia realiza la regulación y otra distinta la ejecución.

Es importante añadir que muchas de las facultades para abordar el ámbito de lo alimentario están dispersas y fragmentadas en diversas dependencias y organismos públicos. Es necesario que se parta de un enfoque agroalimentario que permita incorporar políticas agropecuarias y alimentarias en un orden coherente. Dada la complejidad de las intervenciones, y ante las limitaciones en las capacidades de coordinación institucional manifiestas en la historia de las políticas rurales del pasado, esta articulación supone una reforma profunda que implicaría la transformación sustantiva del conjunto de instituciones vinculadas con la producción y productividad, y con el manejo sustentable de recursos naturales. Así la provisión de bienes públicos definida de manera regional-territorial, el apoyo e impulso a las producciones rurales en pequeña escala y el combate a la pobreza rural extrema, en todos los casos acompañado

de un manejo sustentable de los diferentes ecosistemas contarían con nichos institucionales propios y claramente definidos. Este re-diseño y re-ingeniería de las intervenciones en el campo mexicano debería generar un ambiente propicio para una actuación coordinada de las diferentes instituciones que operan en una misma región, comenzando por la homologación de demarcaciones entre sectores e instituciones y programas.

El Estado y los habitantes rurales han visto erosionada la gobernabilidad en algunas regiones del territorio nacional. A partir del recrudecimiento de la guerra contra las drogas (2007-2017), el crimen organizado ha logrado cooptar y/o someter a poblaciones rurales para la producción, tráfico de drogas u otras actividades ilícitas como el robo de combustible. Es necesario reconocer la realidad de los habitantes rurales de muchas regiones del país que desde hace décadas participan el cultivo y recolección de drogas hoy consideradas ilegales. Es inaplazable impulsar nuevamente una discusión nacional en torno a la descriminalización y legalización de las drogas. Por otra parte, en algunas regiones empresas mineras y energéticas han intensificado sus actividades sin la debida consulta y concertación con los habitantes locales generalmente dueños de recursos naturales, multiplicando la movilización en defensa de los territorios en varias entidades del país. Estos efectos negativos que impactan la gobernabilidad rural deben ser resueltos mediante el fortalecimiento, transparencia y democratización de los gobiernos locales así como de los mecanismos de

gobernanza de los ejidos y de las comunidades y de concertación con agentes económicos regionales, nacionales e internacionales.

Ante este panorama, ¿qué nuevo tipo de gobernanza debe ser construida en las zonas rurales de México? Habría que trabajar en dos niveles: dentro del propio Gobierno para asegurar la coordinación y concurrencia de las políticas públicas, así como precisar qué responsabilidades tiene cada dependencia y cómo se deben operar. Por su lado el Congreso nacional debe ser parte de esta solución no sólo en la discusión del presupuesto orientado al campo sino también en la discusión y aprobación del marco regulatorio y de las transformaciones institucionales en las instancias relacionadas con el campo. Las comparencias de representantes de organizaciones no gubernamentales, de los gremios rurales, de la academia y de organismos internacionales debería ser una práctica parlamentaria común y continua, así como la creación de comites especiales promovidos por el Congreso para atender temas específicos vinculados al ámbito rural. Este mismo compromiso de consulta pública, convocatoria de expertos y consultas a instancias no gubernamentales, en algunos casos de carácter vinculante; debe ser asumido por el Ejecutivo federal y los ejecutivos estatales en sus ámbitos de competencia. Gobernar el territorio.

El segundo nivel tiene que ver con el ámbito territorial. Una vertiente clave es la reconstrucción y consolidación de los gobiernos locales, a partir del municipio y de las comunidades que forman parte de éste. En este contexto conviene tener en cuenta que estudios recientes han encontrado que las ciudades de menos de 500 mil habitantes son las principales generadoras de dinamismo económico. De acuerdo con hallazgos recientes de RIMISP, en Colombia y en México más del 50% de la población vive en territorios que gravitan en torno a cabeceras urbanas entre 15 mil y 400 mil habitantes. En estos territorios la agricultura y sus actividades conexas son fuente importante de ingresos y los vínculos urbano-rurales son determinantes en el desempeño de estas actividades. En varios territorios rurales enclavados en distintas regiones, emerge la presencia permanente de las economías ilegales. Esta situación tiene, además, su impacto en la seguridad y confianza en las instituciones, en los ingresos fiscales de los territorios y en los precios de los bienes y servicios, lo que genera un alto costo de vida para habitantes de sus territorios y bajas capacidades de inversión de los gobiernos locales. En síntesis, estos aspectos evidencian que la ruralidad y el sector agropecuario requieren repensar los modelos de gobernanza e institucionalidad que tengan en cuenta que estos espacios son bastante heterogéneos y que se ven afectados por variables y eventos propios de la realidad del siglo XXI.