

Documento N° 178

Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial

Grupo de Diálogo Rural México

Objetivos, Incidencia, Resultados

Secretario Técnico: Cassio Luiselli

Investigador Asociado: José Valencia

Diciembre, 2015

Este documento es resultado del Programa Impactos a Gran Escala coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita:

Luiselli, C. 2015. Grupo de Diálogo Rural México: Objetivo, Incidencia, Resultados. Serie Documentos de Trabajo N° 178. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Autores:

Cassio Luiselli, Secretario Técnico, Grupo de Diálogo Rural México
José Valencia, investigador asociado, México.

Rimisp en América Latina (www.rimisp.org)

Chile: Huelén 10, Piso 6, Providencia, Santiago, Región Metropolitana
| Tel. +(56-2)2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58

Ecuador: Av. Shyris N32-218 y Av. Eloy Alfaro, Edificio Parque Central, Oficina 610, Quito | Tel.+(593 2) 3823916 / 3823882

México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal | Tel/Fax +(52) 55 5096 6592

ÍNDICE

Objetivos Generales Grupo de Diálogo Rural México	5
Objetivo General	5
Incidencia del Grupo de Diálogo Rural México	6
Comisión Presupuesto y Diseño Institucional	6
Objetivos Específicos	6
Contexto	7
Diagnóstico	8
Acuerdos	10
Desacuerdos	12
Incidencia de la Comisión de Presupuesto y Diseño Institucional	14
Comisión Sistema de Protección Social	15
Objetivos Específicos	15
Prólogo: Valorar la sociedad rural, sus potenciales y territorios	15
Introducción	17
Diagnóstico social del sector rural	17
Seguridad alimentaria, pequeños productores y pobreza rural en México	22
Resultados de Incidencia. Nueva estrategia para el desarrollo rural	23
Comisión de Mercado Agroalimentarios	24
Objetivos Específicos	25
Balance y productos de trabajo	25
Ambiente macroeconómico	27
Temas de Consenso	28
Temas con falta de consenso	32
Reflexiones Finales	33
Comisión de Derechos Humanos	34
Objetivos Específicos	34
Contexto de la situación de Derechos Humanos en México	35
¿Qué es la Comisión de Derechos Humanos del GDR?	37
Acuerdos de Consenso en la Comisión	38
Expresión del Consenso	40

Propuestas de políticas públicas	41
Espacios de incidencia	42

Grupo de Diálogo Rural México

Objetivos, Incidencia, Resultados

Objetivos Generales Grupo de Diálogo Rural México

Objetivo General

El programa "Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo" (FIDA-IDRC, 2010-2013), se propuso elevar la prioridad de la pobreza rural y del desarrollo rural en la agenda política nacional de cuatro países de la región: Colombia, Ecuador, El Salvador y México. Así mismo, buscaba contribuir a mejorar estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales con foco en la pobreza en dichos países. La estrategia principal para cumplir con este propósito fue la conformación, en cada país, de un Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural (posteriormente denominado Grupo de Diálogo Rural), que pudiera organizar y conducir procesos de diálogo político, análisis de políticas y asistencia técnica a los tomadores de decisiones.

El año 2013 el programa "Procesos normativos para cambios a gran escala" (FIDA, 2013-2016) da continuidad al programa anterior y mantiene operativos a los Grupos de Diálogo Rural en los cuatro países. Sobre la base de este proceso en curso, el programa sumó dos nuevos pasos importantes para el diálogo sobre políticas realizado por los grupos: i) consolidarlos como grupos independientes, reconocidos y legítimos, con la capacidad para proponer y apoyar el cambio de política en formas que beneficien a la población rural pobre; y ii) establecer una relación más directa con la población rural pobre mediante la inclusión de sus organizaciones sociales como miembros activos de los grupos en cada país.

El Grupo Diálogo Rural México, en esta etapa de operación, definió como su principal objetivo, crear un espacio de diálogo, así como un foro de discusión sobre los temas que afectan de manera directa y constante a los diversos actores del medio rural. Su meta fundamental consistió en incidir en el diseño de las políticas públicas de sector rural en el corto plazo, para lograr una correcta articulación de estas, sobre la base de diagnósticos plurales y distintos.

Para cumplir los objetivos planteados, así como para alcanzar las metas definidas, el Grupo Diálogo Rural México estableció una estrategia de acción y difusión basada en la conformación de comisiones. Estas comisiones están constituidas por investigadores reconocidos de la academia mexicana, representantes de organizaciones campesinas, empresas, sociedad civil, miembros del Poder Legislativo e instancias gubernamentales, y diversos conocedores del tema, con la intención de conformar grupos plurales que, en un ambiente de reconocimiento mutuo, pudieran dialogar libremente sobre los temas que les aquejan, así como de crear un espacio que previamente no existía. En diversos informes y boletines de prensa de RIMISP México, se da cuenta de las diversas actividades de diálogo y difusión de GDR México. Las comisiones de dialogo acordadas fueron:

- **Comisión de Presupuesto y Diseño Institucional**
- **Comisión de Política Social**
- **Comisión de Mercados Agroalimentarios**
- **Comisión de Derechos Humanos**

Incidencia del Grupo de Diálogo Rural México

El objetivo de incidencia del Grupo Diálogo Rural México han sido las políticas públicas llevadas a cabo por el gobierno en atención al medio rural. El marco de acción de este objetivo quedó plasmado en las metas de cada una de las comisiones. Según lo señalado por los responsables del grupo, para los objetivos de incidencia delimitados existe un cumplimiento en diversos momentos del proceso de interacción de la iniciativa: la convocatoria exitosa y la aceptación a colaborar por parte de actores heterogéneos, el diálogo de los actores, la retroalimentación de los actores con sus sectores a partir del diálogo de las comisiones, los documentos generados, así como la elaboración de propuestas de intervención o modificación de políticas públicas del medio rural (RIMISP, 2015) y la participación en diversos foros de discusión pública y el acceso a medios masivos de comunicación, para difundir avances y propuestas que han emanado de los estudios técnicos y, sobre todo, de los Grupos de Diálogo. A continuación se presentan los informes de trabajos de las cuatro comisiones del GDR México.

Comisión Presupuesto y Diseño Institucional

Coordinador: Héctor Robles

Secretario Técnico: Isaí González

Objetivos Específicos

La Comisión de Presupuesto y Diseño Institucional trabajó con el objetivo de reunir elementos sobre la política pública destinada al sector agropecuario y forestal, particularmente desde su expresión presupuestal a partir de identificar las características que distinguen al sector. El diagnóstico que se realizó tuvo como propósito brindar algunas soluciones que permitan fortalecer a los productores y agentes económicos del sector agropecuario y forestal.

El documento que se generó se dividió en cuatro apartados: el primero presenta el contexto del sector; el segundo identifica algunos problemas estructurales que frenan su productividad; el tercero corresponde a los puntos de acuerdo en materia de política pública, y el cuarto el punto de disenso que tienen que ver con el Proagro Productivo y Progan.

Contexto

Los 196.7 millones de hectáreas que componen al territorio nacional, se encuentran distribuidos así: 84.5 millones de hectáreas corresponden a la propiedad ejidal y es ocupada por 3.2 millones de ejidatarios agrupados en 27,469 ejidos; 16.8 millones de hectáreas corresponden a la propiedad comunal detenida por 608 mil comuneros que habitan en 2,140 comunidades agrarias; y 73.1 millones de hectáreas que corresponden a la propiedad privada que poseen 1.6 millones de propietarios privados. El resto de la superficie corresponde a colonias agrícolas ganaderas y terrenos nacionales (RAN Estructura Agraria 2011 e INEGI, *Op cit.*).

Conforme al uso del suelo la superficie rústica se distribuye de la siguiente manera: 36.1% pastos naturales, agostadero o enmontadas; 32% vegetación diversa; 16.1% superficie de labor; 3.8% sin vegetación; 2% sólo con bosques y el resto es propiedad pública u otros usos (INEGI, *Op. Cit.*).

En 2010 México tuvo una producción agropecuaria de 171 millones de toneladas. Se encuentra entre las primeras diez potencias mundiales en producción de alimentos y se ubica entre los principales países exportadores de alimentos del mundo, tanto frescos como procesados (SAGARPA, 2013. Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018).

La producción de alimentos en México se mantiene como una actividad dinámica e importante. Nuestro país es el primer productor mundial de aguacate y de jugo de cítricos concentrado; segundo en harina de maíz, jugo de limón concentrado, sorgo para forraje y semillas de cártamo; tercero en limones y limas, jugo de naranja, chiles, pimientos y alfalfa; cuarto en vegetales congelados, y quinto en brócoli, coliflores, huevos de gallina, espárragos y toronjas. También se ubica entre los principales países exportadores de alimentos del mundo: ocupa un puesto entre los primeros tres lugares en aguacate, cebolla, frambuesa, espárrago, pepino, tomate, calabazas, chiles y miel natural. En lo que se refiere a productos procesados, ocupa el primer lugar como exportador de cerveza y el tercero en jugo de naranja (SAGARPA, *Ibid*).

La población ocupada en el sector primario asciende a 6.7 millones de personas, equivalente al 13.7% de la población ocupada nacional (INEGI. Encuesta Nacional de ocupación y empleo 2012). La producción de alimentos en México se mantiene como una actividad dinámica, Entre 2000 y 2012, el PIB de las Actividades Primarias registró un crecimiento promedio anual de 1.4% (agricultura 1.4%, ganadería 1.8% y pesca y acuicultura 0%). La participación del PIB primario en el PIB nacional en el 2012 fue de 3.4%. En conjunto con la actividad industrial alimentaria, su importancia se eleva al 8.4% del PIB (SAGARPA *Op. Cit.*).

La tierra cultivable asciende a alrededor de 26 millones de hectáreas¹, anualmente se cultivan en promedio 22 millones de hectáreas. El 26% cuenta con riego y el 74% se cultiva en temporal (SAGARPA *Op. Cit.*).

¹ Para el INEGI la superficie laborable corresponde a 31 millones de hectáreas.

En el Censo Agrícola Ganadero 2007 se registraron cuatro millones 069 Unidades de Producción Rural y que siembran alrededor de 280 cultivos cíclicos y 199 perennes, entre los que se encuentran cultivos básicos, forrajeros, oleaginosas, frutales, hortalizas, agroindustriales, ornamentales y los denominados como no tradicionales. En el sector pecuario se identificaron poco más de tres millones de unidades de producción ganaderas, de las cuales 2.8 millones cuentan con animales de trabajo, 2.3 millones con aves de corral, 1.3 millones con porcinos y 1.2 millones tienen bovinos (INEGI, Censo Agrícola Ganadero 2007).

Diagnóstico

Bajo crecimiento. Entre 2000 y 2012, el PIB de las Actividades Primarias registró un crecimiento promedio anual de 1.4% (agricultura 1.4%, ganadería 1.8% y pesca y acuicultura 0%) mientras que la economía nacional creció a una tasa de 2.1%.

Pobreza recurrente. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el 2012 el 61.6% de la población rural vivía en condición de pobreza y el 21.5% en pobreza extrema (tasas de incidencia que eran 25 y 16 puntos porcentuales mayores que las cifras correspondientes para el sector urbano). En el mismo año, el 31% de la población rural tenía carencias de acceso a la alimentación, 12 puntos porcentuales más que en la población urbana. Lo más preocupante es que la situación no ha cambiado significativamente si comparamos los años 2012 y 1992.

Déficit en la balanza comercial. Si bien México es el octavo productor mundial de agroalimentos y las exportaciones agroalimentarias muestran un gran dinamismo con niveles superiores a las remesas y los ingresos por turismo, la producción nacional es insuficiente para abastecer la demanda interna de algunos alimentos básicos. En 2012 importó 32% del consumo interno en 10 productos básicos (maíz, trigo, frijol, arroz, soya, sorgo, carne de bovino, porcino y ave, y huevo). Importo el 79% del consumo doméstico de arroz, 93% de oleaginosas, 58% de trigo y 82% de maíz amarillo para consumo pecuario e industrial.

Baja productividad. Según datos del Banco Mundial, el valor agregado por trabajador en el sector agrícola mexicano, en dólares constantes, aumentó en 52% entre 1980 y el 2010. En el mismo período, el mismo indicador para Brasil aumentó 380% y, para Chile y China, 260% y 300% respectivamente (RIMISP 2015).

Inestabilidad en los precios de las materias primas. La Volatilidad de precios y la crisis de precios por incrementos y descensos abruptos serán fenómenos recurrentes como efecto del desequilibrio de la oferta y demanda, afectada por el aumento en la demanda de alimentos, disminución de crecimiento de productividad, influencia por la variabilidad de los precios de los energéticos, conversión de materias primas en energéticos, y especulación con los alimentos. Lo que se traduce en una amplia incertidumbre en los precios agrícolas.

Baja disponibilidad de agua de riego. En México, más del 60% de la superficie es árida o semiárida, el cielo alimenta las reservas hídricas con poco más de un millón y medio de

metros cúbicos de agua de lluvia al año y el 77% de este recurso es utilizado en la agricultura, con grandes deficiencias en su uso y suministro. El 74% de la superficie agrícola se cultiva en temporal, por lo que la producción está más expuesta a los efectos climáticos (sequías, inundaciones, heladas, entre otros); solo el 26% de la superficie cultivada, cuenta con riego (SAGARPA, Op. Cit.).

Degradación de los suelos. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) observó, a través del análisis del último Inventario Nacional de Suelos (2002), la degradación del suelo. El problema de la salud de los suelos en México, es grave y en síntesis, los resultados del INS arrojaron las siguientes cifras: "...superficie nacional con degradación de suelos equivalente al 45% del territorio (89 millones de hectáreas). Los procesos de degradación de los suelos dominantes son: la degradación química en 18% (36 millones de hectáreas), la erosión hídrica en 12% (24 millones), la erosión eólica en 9% (18 millones) y la degradación física en 6% (12 millones) (SEMARNAT 2002).

Cambio climático. Las condiciones climáticas serán cambiantes que se reflejarán en sequías, heladas fuera de época, inundaciones por altas precipitaciones, y presencia de plagas y enfermedades. Todos estos factores generan incertidumbre entre los productores agropecuarios y forestales. Se debe recordar que el 78% de las Unidades de Producción censadas en 2007 reportaron como el principal problema los aspectos relacionados con las cuestiones climáticas.

Exclusión financiera. Según el V Informe de inclusión financiera, 50% de los municipios del país no cuentan con una sucursal bancaria y 60% de los mexicanos usan mecanismos informales de ahorro y crédito; mientras en 1991, 19% de los productores tenían acceso al crédito agropecuario, en 2012, ese porcentaje era de sólo 291,680 productores, o sea el 7.6% de un padrón de 3.7 millones y una fracción muy pequeña de ellos tienen acceso al seguro agrícola (ENA, 2012). Todo esto denota un problema estructural del sistema financiero, del gobierno, de la banca de desarrollo y de la penetración de instituciones financieras de proximidad (ahorro y crédito popular) para llegar a la mayoría de los productores y con esto elevar su capacidad de producción y su productividad.

Baja capacidad de respuesta para incorporar los avances tecnológicos. En México son débiles los procesos de generación científica y tecnológica dirigida a los productores agropecuarios y forestales, especialmente por la baja inversión en innovaciones tecnológicas, el gasto realizado por nuestro país en investigación y desarrollo para el sector agroalimentario, no alcanzó el 0.6% del producto sectorial (IICA, 2012). Lo anterior se complica porque los procesos de transferencia y adopción en el sector rural son lentos y no están asociados a las estrategias productivas de los pequeños agricultores.

Baja calidad del gasto público. En el período 2003-2015 el presupuesto creció 180% mientras la medición de la pobreza en sus tres dimensiones reporta una mejoría no mayor al 4% (Robles Héctor, 2014); la disponibilidad de alimentos producidos en México cedió terreno ante las importaciones, salvo en el caso de frutas, verduras y leguminosas y entre 1994 y 2010 la tasa media de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)

primario fue de apenas 1.9 por ciento (SAGARPA, *Op. Cit.*). Estos resultados se explican por la baja cobertura de los programas del PEC; por el sesgo de fomento productivo a ciertas regiones del norte y trato asistencialista a las zonas campesinas del sur; por la ausencia de organización de productores para acceder a mercados y el retroceso la cobertura de crédito que pasó de 50% a fines de los ochenta a 7.5% de productores atendidos en 2012; la poca complementariedad de la política pública y definitivamente el sesgo asistencialista del PEC en los últimos 20 años, profundizó la desigualdad y concentración de la vertiente productiva y financiera; bajo acceso de los productores a los programas, e incumplimiento en la transparencia y rendición de cuentas.

Acuerdos

- 1. Proponer un PEC BASE CERO a ser operado con una Estrategia Territorial Concurrente.** El enfoque territorial permitiría generar proyectos de desarrollo integrales de corto, mediano y largo plazos, orientados a aumentar la productividad de los pequeños productores, integrando en esos proyectos (4) componentes de: (1) Producción, nuevas tecnologías, extensionismo, capacitación; (2) Organización de productores cadenas de valor y acceso al mercado; (3) Inclusión financiera, acceso al crédito productivo, servicios de ahorro y otros servicios financieros; (4) Acciones de conservación y reparación de suelos, agua, biodiversidad; así como uso productivo de los bosques. En suma **potenciar** las ventajas comparativas de cada territorio en materia de desarrollo económico y productivo; **promover** vínculos intersectoriales (entre las actividades primarias, incluyendo la agricultura, la manufactura incluyendo el procesamiento de productos agrícolas, y los servicios), porque de dichas relaciones pueden surgir importantes multiplicadores de la actividad económica territorial, y promover **vínculos entre las comunidades rurales y los centros urbanos** pequeños y medianos.
- 2.** Limitar la cooptación individual del presupuesto rural y reorientarlo para la creación de bienes públicos como sanidad animal y vegetal; infraestructura en caminos, electrificación, La política pública, y de manera especial el presupuesto destinado al sector rural debe ser capaz de articular una oferta integral de los bienes y servicios que son necesarios y suficientes para el desarrollo económico en zonas rurales como es el desarrollo de infraestructura básica, inversión en innovación tecnológica, acciones en materia de sanidad e inocuidad, desarrollo de capacidades; promoción del acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), e impulso a la organización económica de los productores.
- 3.** Contar con un **Presupuesto Sectorial Multianual**, como lo tienen los principales Socios Comerciales (Estados Unidos con el Farm Bill y la Unión Europea con la Política Agrícola Común, PAC), que: ofrezca certeza jurídica (certidumbre) a los productores, y en general a todos los agentes económicos en los recursos sectoriales, dando continuidad a los programas de apoyo; disminuya el desgaste político anual en materia del presupuesto sectorial y favorezca la inversión en el sector.

4. Establecer un programa de fomento a la agricultura familiar, con enfoque productivo financiado con la conjunción de diferentes programas que hoy funcionan con muy bajo impacto. Se considera de gran importancia un programa de **apoyo a la agricultura pequeña** por las siguientes consideraciones: *La pequeña unidad es predominante en el campo mexicano.*
67.8% son menores o iguales a 5 hectáreas; *produce una parte muy significativa de nuestros alimentos; tiene una fuerte presencia en la producción de maíz y frijol; genera la mayor parte del empleo agropecuario, las UP menores a 5 hectáreas generan el 56.8% de los empleos del sector, tanto familiares como contratados (INEGI, 2007); es importantes abastecedores de la agroindustria; mantiene la agrobiodiversidad y fue un elemento central para que la cocina tradicional mexicana fue inscrita en 2010 en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad como un modelo cultural completo que comprende actividades agrarias, prácticas rituales, conocimientos prácticos antiguos, técnicas culinarias y costumbres y modos de comportamiento comunitarios ancestrales.* Para aprovechar todo el potencial de la agricultura en pequeña escala, es necesario reducir o eliminar los obstáculos que limitan su capacidad de inversión, por lo que se propone un programa de apoyo productivo a la pequeña agricultura que opere con las siguientes características: agrupe los programas que tienen como población objetivo a pequeños productores o grupos vulnerables, con una sola Reglas de Operación, una sola ventanilla y un solo Padrón de beneficiarios y que articule la política social y productiva. Además, que este acompañado de capacitación y la organización económica de productores.
5. **Inclusión social y productiva.** Ligar los apoyos productivos de los programas Proagro Productivo y Prospera que permita a las familias de productores pobres contar con recursos líquidos para usarlos como capital para invertir productivamente o poderlos usar como garantías líquidas ante las entidades financieras. Nota: No es clara esta propuesta
6. **Compactación de recursos destinados al desarrollo rural y agropecuario en menos instancias:** Mientras en Estados Unidos la totalidad de estos recursos están concentrados en su Departamento de Agricultura (USDA), en México se encuentran dispersos en más de una docena de instancias diferentes, lo que no permite tener un uso eficiente de los recursos destinados al campo.
7. **Unificar temas en los cuales tiene injerencia más de una dependencia,** siendo que en otros países todo el tema rural y alimentario lo llevan los Ministerios de AGRICULTURA (ej. Normas o Protocolos Sanitarios para el uso de agroquímicos, en los cuales tiene injerencia SAGARPA, SALUD y COFEPRIS).
8. **Ejercicio oportuno, eficiente y pleno de los recursos** otorgados a cada uno de los subsectores, para lo cual se requiere: *Reglas de Operación claras y transparentes para los programas; simplificar la tramitología para acceder a los apoyos, y mejorar los tiempos de respuesta.*

9. Se requiere dar **certidumbre** en la comercialización a todos los productores, especialmente los que se orientaron a granos básicos.

10. **Inclusión financiera.** Fomentar el acceso permanente y a precios accesibles a una gama de servicios financieros como ahorro, crédito, seguros, medios de pago, pensiones, crédito productivo, a través de instituciones financieras viables y confiables a todas las Unidades de producción, incluidas los pequeños productores pobres. Por ello se debe favorecer **la creación de bienes públicos** como información de mercado financiero, sistemas de supervisión, fondos de protección al ahorro, programas de formación de capacidades locales (cuadros técnicos especializados), desarrollo de innovaciones financieras (como diseño institucional, mejoras en la gobernabilidad, nuevos productos financieros, mecanismos de operación en red, integración financiera), así como el uso de TIC's y su aplicación en la prestación de servicios financieros en zonas rurales. Además, crear un **Marco Regulatorio** que pueden mejorar la seguridad en la protección del ahorro, reducir los costos de transacción de las instituciones y aumentar la viabilidad financiera de las instituciones. Por último fomentar la inclusión financiera mediante el subsidio directo por parte del Estado a la creación de nuevas instituciones (orientadas al crédito agrícola por ejemplo, focalizadas en zonas marginadas e indígenas para combatir la pobreza) o a la expansión de las mismas (mediante sucursales, sistemas de información, costos operativos de arranque o capital semilla inicial).

11. **Transparencia y rendición de cuentas.** Si bien se avanzó en la construcción del anexo del PEC que permitió identificar los programas y presupuestos de la mayoría de los programas de apoyo al sector rural y que los padrones de beneficiarios sean públicos, todavía hay claroscuros en la distribución de los subsidios. No existe el padrón único de los programas de Competitividad que permita observar quiénes se benefician, donde hay duplicidades, los formatos de acceso a la información son poco accesibles, y se detectan problemas con los datos reportados. Padrón único de beneficiarios de subsidios.

12. **Certeza jurídica en la tenencia de la tierra.** El grupo acordó que los regímenes de propiedad, tamaño de la propiedad de la tierra y disposiciones sobre cambios en los derechos de propiedad están respaldados en la Constitución, por lo que no debe ser tema de revisión o modificación.

Desacuerdos

En el grupo de trabajo se manifestaron dos posiciones encontradas respecto al tema de acotar el PROAGRO productivo a 20 hectáreas y el Progan a 100 cabezas de ganado bovino.

Una de las posiciones manifiesta lo siguiente:

- No se oponen a darle mayor impulso a la pequeña agricultura, pero tampoco queremos que para ello se vea afectada la agricultura comercial.

- Acotar el Proagro y el Progan implica que estos programas cambien su orientación actual y presupone que deban ser enfocados a los pequeños productores, omitiendo la importancia que revisten para la producción comercial, ya que son una parte importante de los ingresos de productores que destinan su producción al mercado y limitarlos como se propone tendría fuertes impactos en ellos.
- Cabe recordar que el Procampo se implementó de cara a la apertura comercial (léase TLCAN) para compensar a la agricultura comercial las asimetrías con los socios comerciales, principalmente con los EE.U., mismas que persisten.
- Una propuesta reiterada del CNA en el tema presupuestal ha sido marcar claramente una diferenciación entre las políticas, programas y recursos para la agricultura comercial de aquellos para la agricultura familiar de pequeña escala, reconociendo que ambas son importantes, pero que requieren tratamientos distintos, acorde a sus propias necesidades particulares.
- Acotar el Proagro productivo y el Progan va en contra de esa búsqueda diferenciación, al mezclar los incentivos a la producción y productividad, con efectos redistributivos acorde al tamaño del productor.

La otra posición señala que

- La política pública de apoyo a la producción se encuentra altamente concentrada en muy pocos estados y en muy pocos productores. Cinco entidades del norte (Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora y Jalisco) y a pesar de haber concentrado grandes cantidades de subsidio por casi tres décadas no han logrado competitividad; su demanda de apoyos no tiene límite y esa concentración ha provocado mayor desigualdad y pobreza en México
- Efectivamente las dos agriculturas son importantes y deben ser apoyadas en forma diferencial pero el PEC es uno solo, tiene límites y debe redistribuirse en base a la productividad necesaria para el país: producción de alimentos, generación de empleos, desarrollo territorial, reducción de la pobreza, biodiversidad, entre otros.
- En carácter regresivo del PEC lastima a la nación al concentrar beneficios y hacer inviable la salida de la pobreza para la mayoría de las familias rurales. La concentración de los recursos se puede observar muy bien al analizar varios programas de fomento productivo y de financiamiento. En el caso de Proagro Productivo los productores de cinco hectáreas o menos, que representan el 79% de los beneficiarios, reciben 46.1% de los recursos, con un promedio por productor de dos mil 836 pesos, mientras que los productores de 20 hectáreas o más, que representan 2.1% del padrón, reciben el 16.4% del presupuesto, con un promedio de 38 mil 105 pesos, 12.4 veces más que los primeros (subsidiosalcampo.org).

- Otro caso de regresividad es el Progan, los productores con menos de 20 cabezas de ganado bovino representan 73.1% de los beneficiarios y se llevan sólo el 28.1% de los recursos; mientras, a los que tienen cien cabezas o más, que son el 3.8%, les corresponde el 37.7% de los subsidios. Los montos per cápita para ambos grupos son de tres mil 493 y 90 mil 844 pesos, respectivamente, lo que muestra que los grandes ganaderos reciben 25 veces más de subsidio que los pequeños ganaderos (Ibid).
- Proponen un programa *integral* de apoyo productivo a la pequeña agricultura que agrupe la oferta institucional de: Sagarpa; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu); Secretaría de Economía (ECONOMÍA); Instituto Nacional de la Economía Social (Inaes); Sedesol; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp); Comisión Nacional Forestal (Conafor), y Secretaría de Turismo (Sectur), que opere con reglas únicas, una sola ventanilla y por un monto de alrededor de 40 mil millones de pesos.
- Acotar Proagro Productivo con un tope de apoyo hasta 20 hectáreas. Este tope afectaría a poco más de 40 mil beneficiarios de un padrón de poco más de dos millones e implicaría un ahorro de poco más de mil 527 millones de pesos, que proponen sea invertido en ampliar el padrón de beneficiarios con menos de 5 has.
- Acotar el Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (Progan) con un tope de apoyo hasta cincuenta cabezas de ganado bovino. Este tope afectaría a poco más de 12 mil ganaderos de un padrón de 331 mil beneficiarios con apoyos para ganado bovino y se ahorraría el programa mil 136 millones de pesos.
- Proponen la construcción de un solo padrón que junte los dos programas y que permita identificar a los beneficiarios que aparecen en ambos padrones, para que elijan en cuál de los dos se mantienen vigentes.
- Con los ahorros de ambos programas proponemos la apertura del padrón de Proagro en los estados del centro y sur del país para cubrir a los productores faltantes de menos de 20 hectáreas y que siembran alguno de los cultivos elegibles, empezando por los más pequeños.

Incidencia de la Comisión de Presupuesto y Diseño Institucional

Al igual que el Grupo Diálogo Rural en su conjunto, el objetivo de incidencia de la Comisión de Presupuesto y Diseño Institucional han sido las políticas públicas diseñadas e implementadas por el gobierno en atención al medio rural.

El marco de acción de esta intervención ha quedado plasmado en los apartados anteriores, manteniendo el objetivo de reunir elementos sobre la política pública

destinada al sector agropecuario y forestal, sobre la base de identificar las características que distinguen al sector.

Acorde a los objetivos de incidencia delimitados por la Comisión, existe un cumplimiento de la misma en cuatro rubros: a) la convocatoria exitosa y la aceptación a colaborar por parte de actores heterogéneos, b) el diálogo de los actores, c) la retroalimentación de los actores con sus sectores a partir del diálogo de la Comisiones, y d) la generación de un documento diagnóstico y propositivo que incorpora, tanto los consensos como los disensos, de los actores participantes en la Comisión.

En términos de resultados, la Comisión reconoce avances tales como: a) la identificación de actores claves interesados en el tema de presupuestación y diseño institucional, b) el diálogo participativo e incluyente de dichos actores, c) la construcción de una agenda temática que incorpora las preocupaciones de agentes relevantes del sector, d) la elaboración de minutas para fundamentar a partir de ellas documentos que sirvan como base a la conformación de las propuestas, e) la construcción de un documento que incluye las reflexiones de los participantes, constituyendo un primer esbozo de propuestas para incidir en el desarrollo integral del sector.

Finalmente se espera que el trabajo de la Comisión pueda continuar, construyendo líneas de acción pormenorizadas que puedan, a su vez, constituir propuestas de política pública, las cuales generen en el corto plazo resultados favorables que impacten en el ámbito rural mexicano.

Comisión Sistema de Protección Social

Coordinadora: Rosa Elena Montes de Oca

Secretario Técnico: Carlos Brown Solá

Objetivos Específicos

El objetivo de la Comisión de Protección Social es plantear, a las y los tomadores de decisiones referentes a las políticas públicas, un conjunto de propuestas enfocadas en la articulación entre el sustento social y el desarrollo de capacidades productivas de los beneficiarios, resultado de las deliberaciones en esta comisión. Para ello, se realizaron cuatro reuniones preparatorias durante el primer semestre de 2015 en dos sedes –el edificio B de la Facultad de Economía de la UNAM y el Hotel Holiday Inn Express Nápoles– donde se contó con la asistencia de representantes de diversas instituciones gubernamentales, la academia y la sociedad civil organizada.

Prólogo: Valorar la sociedad rural, sus potenciales y territorios

México requiere asumir abierta y decididamente que el desarrollo rural debe tener la más alta de las prioridades, y para hacerlo tenemos que valorar adecuadamente la significación y los potenciales de la población que habita y produce en territorios rurales.

Hay una versión distorsionada de la modernidad y de la modernización que tiende a concebir a los grupos sociales no urbanos como sujetos destinados, de forma inevitable y perentoria, a su asimilación en las ciudades como única opción de desarrollo y mejora civilizatoria. La urbanización ha sido históricamente, y sin duda lo seguirá siendo, un proceso deseable y una aspiración que forma parte de la movilidad social y el horizonte de ascenso humano. Esto no está bajo cuestionamiento.

Lo que se postula es que la vida rural también puede ser, y en muchos casos es, una opción atractiva para el desarrollo con dignidad humana. Lo puede ser no en tanto llega el momento de la migración a las zonas urbanas, sino como elección deliberada; y no solo porque para millones de personas las condiciones de vida en las urbes sean realmente malas, sino porque mantenerse en sus localidades constituye una buena alternativa de futuro.

Valorar adecuadamente la sociedad rural, su diversidad y sus potenciales supone aceptar que las ciudades no se desenvuelven aisladas, sino en un contexto de metabolismo e interacción con los socios ecosistemas no urbanos. Supone tener presente que existen razones sociales, económicas, culturales, ambientales y de seguridad humana que nos obligan a promover un desarrollo y una sociedad rural próspera y sustentable.

Primero, porque si bien la pobreza en las ciudades es creciente, los mayores rezagos y la mayor densidad de pobreza sigue siendo rural. La superación más acelerada de la pobreza nacional exige intensificar los esfuerzos de política social en el medio rural para generar condiciones de bienestar en las localidades y comunidades no urbanas, y sobre todo en aquellas donde la presencia indígena es importante². La población rural seguirá siendo proporcionalmente menor, cierto, pero de acuerdo a las tendencias en las próximas décadas conformará un conglomerado superior a los 30 millones de personas³. Esto, por sí mismo, debería dejar claro que no se trata ni se tratará de un residuo demográfico menor que pronto llegará a su mínimo.

Segundo, existe una razón económica porque si bien es cierto que el aporte de las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras al producto interno bruto ha venido descendiendo y tiende a estabilizarse en alrededor de 3 a 3.5 %, se trata de una apreciación que no da cuenta de la dimensión económica real de la población rural, del empleo que soporta, ni de los encadenamientos con muchas actividades industriales y de servicios cuya viabilidad dependen de la producción rural. La productividad del trabajo de las actividades primarias, mas no los rendimientos, ha sido baja no obstante la existencia de zonas productoras donde las buenas condiciones agroclimáticas, la alta tecnificación y la penetración del crédito han sido factores para la obtención de altos rendimientos; por ello, la nueva ruralidad debe ser entendida de manera diversificada. Pero además hay buenas razones económicas para revalorar mejor la sociedad rural porque tiene gran potencial para contribuir más y mejor al desarrollo nacional, a la

² De acuerdo a datos del Censo de Población y Vivienda 2010 y el criterio de identificación de la población indígena de la CDI, con base en los hogares donde hay un hablante de lengua indígena, existen 34,263 localidades con 40 % y más de población indígena; de las cuales 33,748 son de menos de 2,500 habitantes donde habitan casi 5.9 millones de indígenas, y 21,731 localidades son de menos de 100 habitantes con una población indígena de 443,655 personas.

³ Considerando la proyección de población en localidades menores a 15 mil habitantes en 2030.

seguridad alimentaria, al flujo de materias primas; y, sobre todo, porque en realidad el campo sigue siendo una frontera interna de expansión que redundaría en grandes aportes para mejorar el crecimiento potencial del país, y también para elevar la productividad general. Esto supone, claro está, estimular la prosperidad con una mejor infraestructura, la calidad de los servicios y otros factores en el medio rural en general y en las regiones y entidades federativas de mayor atraso.

Y tercero, hay una razón ambiental y de seguridad humana, ya que debe comprenderse mejor que los territorios rurales no solo son unidades productoras y proveedoras de materias primas y alimentos, sino también los socios ecosistemas que generan servicios y bienes esenciales e imprescindibles, así como reservorios de la biodiversidad, que permiten soportar la vida en general. Apenas estamos apreciando y entendiendo a cabalidad esta significación: las ciudades no pueden concebirse sin los servicios de soporte y de provisión originados en los entornos rurales, próximos o lejanos, según los casos. Las tendencias de vulnerabilidad urbana, además, requieren la protección y la conservación rural por razones de seguridad humana en las ciudades.

Estas razones sociales, económicas, culturales, ambientales y de seguridad humana deben hacernos cambiar concepciones obsoletas que hicieron a las y los ciudadanos vivir de espaldas a los territorios rurales, de ignorar que existen no solamente interfaces sino *continuos* rural-urbanos que deben ser valorizados y cuidados. Estas razones deben hacerse compatibles para hacer factible una sociedad rural que contribuya mejor a un desarrollo humano y seguro de la nación.

Introducción

La discusión a lo largo de las reuniones preparatorias de la Comisión de Protección Social partió de una serie de problemas clave en el sector rural mexicano: la lenta reducción de la pobreza rural por ingresos, tanto agrícolas como no agrícolas, con resultados similares en la disminución de la inseguridad alimentaria; la baja calidad del gasto público en apoyo de pequeños productores y campesinos; y el lento crecimiento de la productividad de la agricultura mexicana, entre otros.

Hasta el momento, la actual política social en México ha probado ser desigual y regresiva. Aunque el presupuesto destinado a la política social ha crecido de forma sistemática desde 1990, la pobreza y la desigualdad no sólo no han disminuido, sino que han crecido; al grado que entre el 60 y 70 % de la población ha vivido un largo estancamiento de al menos tres décadas. Y, aunque la gran mayoría de las personas en condición de pobreza tiene un potencial productivo, éste ha sido subestimado y menospreciado en las políticas públicas de los últimos años. Dicho potencial productivo debería ser un eje central en las estrategias para superar los rezagos socioeconómicos, especialmente en el medio rural.

Diagnóstico social del sector rural

De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda, hasta 2010 había en el país 188 mil 596 localidades rurales, donde habitaban poco más de 26 millones de personas que representaban 23 % de la población total (INEGI, 2011); de las cuales 13.1 millones eran mujeres y 12.9 millones, hombres. Poco más de 139 mil de estas localidades cuentan

con menos de 100 habitantes, lo que hace que las políticas públicas dirigidas a este grupo de población tengan altos costos operativos y de logística.

En este sentido, y dados los procesos de cambio en el marco de una nueva ruralidad, las definiciones de “rural” –localidades con menos de 2,500 habitantes– o “semiurbano” –localidades entre 2,500 y 15,000 habitantes– son insuficientes y deben revisarse y actualizarse con base en la dinámica demográfica actual. De esta manera, se pueden incorporar los actuales fenómenos socioeconómicos como la urbanización de lo rural, la ruralización de lo urbano y la disolución de las fronteras entre lo rural y lo urbano; que se suman a la pérdida de centralidad de la agricultura en la actividad y el ingreso rural, la migración, la feminización y el envejecimiento de los propietarios de la tierra, entre otros rasgos significativos.

Tras la revaloración y redefinición de lo rural, el debate debería partir de la situación actual de la pobreza rural. Desde inicios de la década de los ochenta del siglo pasado y hasta la última medición de 2012, la pobreza rural –pese a algunos altibajos– se ha contenido pero no ha logrado reducirse significativamente; pues en 1992 la pobreza patrimonial se estimaba en 66.5 % de la población y en 2012, en 63.6 %. Sin embargo, en términos absolutos, las y los mexicanos en situación de pobreza patrimonial aumentaron. En 1992 eran 23 millones de personas y en 2012, 28 millones⁴ (CONEVAL, 2013). Ello indica que ni la política social ni la económica han logrado abatir la pobreza, sino apenas aliviarla.

Gracias a la actualización de los métodos de medición de la pobreza, ahora es posible evaluar la vulnerabilidad a la pobreza tomando en cuenta las distintas dimensiones o factores económicos y sociales del problema. Entre la población rural –de localidades de menos de 2,500 habitantes–, algunos indicadores resultan alarmantes: 80 % de ésta, equivalente a 22.2 millones de personas carecían de seguridad social en 2012; 57.9 %, –16.1 millones de personas– no contaban con servicios básicos en la vivienda; 31.5 % –8.8 millones de personas– tenían rezago educativo; 17.3 % –4.8 millones de personas– no tenían acceso a servicios de salud; y 32.1 % –8.4 millones de personas– padecían carencia por acceso a la alimentación (CONEVAL, 2015). La misma fuente indica que el 72.3 % de la población indígena del país se encuentra en condiciones de pobreza, de ellos el 30.6 % se encuentra en situación de pobreza extrema; casi una cuarta parte de esta población no tiene acceso a los servicios de salud y la carencia alimentaria está presente en el 34.4 % de la población. Sin duda, el hambre es una de las caras más angustiantes de la pobreza rural.

Aun cuando los problemas sociales y de pobreza se arrastran desde hace varias décadas, la primera parte de la década de los ochenta del siglo pasado marca un punto de inflexión, a partir del cual un número creciente de familias de pequeños productores, que difícilmente competirían en un mercado abierto, quedó excluido de políticas de crédito y de fomento productivo que se concentraron en grandes productores y estados.

⁴ A partir del informe Medición de la Pobreza 2014, CONEVAL reporta como pobreza en la dimensión de ingresos al porcentaje de la población cuyos ingresos se encuentran por debajo de las líneas de bienestar y de bienestar mínimo. Anteriormente la pobreza por ingresos se clasificaba como alimentaria, de capacidades y patrimonial. Para poder comparar la información de las últimas dos décadas, se utiliza la medición de 2012. En lo que respecta a la pobreza rural de capacidades, en 1992 representaba 40.2 % equivalente a 17.7 millones de personas y en pobreza alimentaria había 13.6 millones que representaban 30.9 % de la población rural.

En cambio, los pequeños productores y productoras y sus familias quedaron incluidos únicamente como beneficiarios de políticas sociales de corte asistencialista –aunque éstas no llegan a todos–, lo cual debilita la capacidad del amplio sector minifundista de producir sus propios alimentos, de fortalecer mercados regionales y de generar empleo e ingresos monetarios agrícolas.

Los excluidos no son unos cuantos, sino alrededor de 2 millones 788 mil productores con menos de 5 hectáreas, que representan el 68 % de los 4.1 millones de productores totales, y muestran una gran heterogeneidad entre ellos, lo cual implica políticas públicas diferenciadas; por ejemplo, las políticas diseñadas para campesinos de subsistencia con vocación por la conservación de la biodiversidad de cultivos como el maíz, debe diferenciarse de aquélla destinada a quienes producen o podrían producir bienes para el mercado si contaran, entre otros, con servicios de transporte y acceso a los financieros. A pesar de las condiciones precarias en que viven y prácticamente sin apoyos públicos, generan 39 % de la producción agropecuaria nacional y 63.4 % del empleo rural (Subsidios al Campo en México, 2015); de ahí que en ellos se ubique un importante potencial de mejora de la producción de alimentos y en la generación de empleos.

Actualmente, la mayor riqueza en la biodiversidad terrestre mexicana se encuentra en el sur y centro-sur del país. Es la pequeña agricultura campesina la que ha conservado los recursos naturales que con sus sistemas tradicionales de cultivo los respetan y aprovechan; y en zonas con población indígena aún se practican sistemas tradicionales de multi-cultivo –como la milpa– que proveen de alimentos básicos a las familias. Pero en buena parte del país, la sobreexplotación de la tierra escasa y de vocación no agrícola, los conflictos sobre la tenencia, la adopción inadecuada de insumos y tecnología, así como la migración de algunos miembros de las familias –y la consecuente menor intensidad del trabajo en las labores– han llevado a algunas zonas a la pérdida de biodiversidad y al deterioro, en casos extremos, de los recursos naturales.

Lo anterior se magnifica ante el cambio climático y a su vez dificulta la adaptación a este. En las regiones de agricultura campesina del sur del país se enfrentan riesgos de pérdida de cosechas y daños serios a los asentamientos humanos y la infraestructura debida a una mayor frecuencia e intensidad de los ciclones y tormentas. También se está presentando mayor incidencia de enfermedades contagiadas por vectores, como dengue y chikungunya, debido al aumento de temperaturas y a las inundaciones, entre otras razones. Así mismo, hay regiones de agricultura campesina en el centro-norte en las regiones áridas y semiáridas que ya están padeciendo prolongadas sequías extremas, como ocurre en Zacatecas y San Luis Potosí. Ello obviamente se traduce en pérdidas de ingreso.

La crisis ambiental y los efectos del cambio climático en las regiones de agricultura empresarial del norte y noroeste tienen otros componentes. Ahí ha habido sobreexplotación de los acuíferos y sistemas de riego con gran desperdicio de agua. También ha habido un uso desmedido de agroquímicos que han contaminado tierras y aguas, y afectado así la salud de los trabajadores. Además, en esa región geográfica los aumentos de temperatura y la escasez de agua están afectando los rendimientos, dada la prolongación de las sequías, por lo que el crecimiento sostenido y sustentable de la producción agrícola corre más riesgo ahí.

Ante la crisis crónica del medio rural y los problemas emergentes, la falta de opciones de empleo e ingreso y la imposibilidad de alcanzar una calidad de vida aceptable para la gente del campo, entre 2000 y 2010 la intensidad migratoria aumentó en 36 % en los municipios rurales (Bada y Fox, 2014), es decir, la migración rural ha sido una de las respuestas campesinas para amortiguar su crisis. En este sentido, es notable que migra especialmente población en edad productiva, vaciamiento rural que se expresa en que el 62.5 % de los municipios rurales se hallan despoblados (Mojarro y Benítez, 2010); es decir, que hay menos gente que hace cinco años por causas migratorias, no por disminución radical de la tasa de natalidad.

La migración masiva y prolongada, especialmente de varones, se asocia a un proceso de mayor participación de las mujeres en las actividades del campo. Hay más mujeres que hombres en poblados de 2,500 habitantes o menos, con una situación más polarizada en municipios de alta intensidad migratoria y en entidades más rurales, como Guerrero, Guanajuato y Oaxaca, donde por cada 100 mujeres hay 85 hombres (INEGI, 2013). Pero la feminización de lo rural no solo es demográfica sino que alude a un proceso multidimensional que implica más y mayores responsabilidades y tareas para las mujeres rurales en el espacio privado familiar y en la agricultura familiar; más participación en el mercado de trabajo, sobre todo en las franjas del mercado laboral más precarizadas; mayor número de jefas de familia; pero también alude a una mayor participación de mujeres como titulares de la tenencia de la tierra y en algunos espacios de toma de decisiones.

De ningún modo se puede identificar la mayor participación de la mujer en lo rural con equidad de género ni con “empoderamiento” de las mujeres, sino con un mayor desgaste de la fuerza de trabajo, mucho estrés y bajos ingresos, aunque también se están abriendo espacios para reposicionarlas en la vida rural, familiar y de poder popular. A pesar de esto, las políticas de fomento a la producción no se han adaptado a la alta participación femenina. Paralelamente, la participación de mujeres en la migración prácticamente se iguala a la masculina, lo cual además de plantear otros retos para la política social y laboral, indica que la feminización de lo rural no puede comprenderse solo como un dato demográfico, sino como un proceso cualitativo que tiene muchas dimensiones y direcciones.

Otros dos fenómenos que ha traído la migración masiva son, por un lado, el envejecimiento de los productores⁵ y propietarios de la tierra⁶ y, por otro, el desaliento de la juventud rural con respecto a la vida campesina y las actividades rurales. Ambos fenómenos traen nuevos problemas sociales: una especie de eslabón perdido generacional dado el debilitamiento del relevo generacional; el abandono y vulnerabilidad de las y los adultos mayores que se quedan en el lugar de origen, grupos que antes recibían el cuidado de las nuevas generaciones y ahora están atendidos a un programa social, como Pensión para Adultos Mayores; pero que no puede resolver sus necesidades de manutención, salud y cuidado y que muchas veces se queda a cargo de infantes que tampoco reciben los recursos y cuidados de sus padres. La insuficiente reposición generacional también ocasiona pérdida de saberes agrícolas, botánicos,

⁵ De acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria 2012, el 35.7 % de los productores tenían entre 46 y 60 años y 29.2 % entre 61 y 75 años.

⁶ La edad promedio de los propietarios privados y ejidales es de 56 años.

ambientales, médicos y culinarios; esto se da porque entre menos gente hay en el campo, menos cuidado se tiene con los métodos de cultivo y cuidado del entorno.

La migración no ha sido la única respuesta a la falta de empleo e ingresos en el medio rural. También se ha incrementado la siembra de estupefacientes y la delincuencia organizada, en ocasiones coludida con gobernantes, políticos, servidores públicos y fuerzas del orden y seguridad. Estos fenómenos se atienden desde sus efectos –la guerra contra el narco y la reparación de las víctimas–, aunque estos factores que contribuyen a propiciar la violencia y la delincuencia se mantienen iguales. Cuando las políticas económicas y sociales cierran las opciones dignas de empleo y de ingreso, pueden considerarse como productoras de la violencia y de la delincuencia social.

Dos grupos de población rural especialmente vulnerables son los indígenas y los jornaleros agrícolas. La presencia indígena en el medio rural es importante: de una población total de 11.1 millones, el 75 % se encuentra asentado en localidades rurales; y, a pesar de ser atendidos por diversos programas sociales⁷,

En 2012, siete de cada diez personas indígenas se encontraban en pobreza mientras que alrededor de cinco de cada diez, del total de la población no indígena, se encontraba en esta condición.... Las políticas dirigidas a la población indígena, además de considerar dicha acumulación de desventajas, deben incorporar en sus acciones un amplio conjunto de elementos culturales específicos y acordes con las necesidades de esta población. (CONEVAL, 2014, p. 30)

Por su parte, alrededor del 78 % de los más de 2 millones de jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares se encontraban en pobreza multidimensional y 99 % de ellos eran vulnerables por insuficiencia de ingresos o por carencias sociales (SEDESOL, 2009). La reciente movilización de los jornaleros de San Quintín mostró a la opinión pública la violación de los derechos laborales y la falta de políticas laborales para este sector de la población.

Por último, la atención a la salud y educación, si bien han aumentado su cobertura geográfica y demográfica, enfrentan grandes retos: no toda la población rural está afiliada al Seguro Popular, pero aun en caso de estarlo padece falta de atención y de servicios de salud. La mortalidad materna en el medio rural muestra dramáticamente el problema: 27.8 % de las fallecidas no contaban con ningún sistema de seguridad social o protección a la salud, 39.2 % estaban afiliadas al Seguro Popular y 17 % al IMSS (CONEVAL, 2014). En materia de educación,

Las principales razones para el bajo logro académico y los grandes diferenciales educativos de la población indígena y diversa, se deben a que: el sistema educativo nacional ha sido pensado y creado desde la ideología del mestizaje, que establece como referente cultural del sistema una sociedad y una cultura homogéneas; el sistema educativo tiende a reproducir las condiciones de desigualdad de la sociedad. Los centros

⁷ A través de 12 programas sociales, durante 2014 la SEDESOL destinó apoyos por 27,586 millones de pesos a la población indígena.

urbanos de mayor tamaño tienen mejores condiciones de acceso, infraestructura y personal docente. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

En cuanto a servicios, el acceso al agua potable es de 92 % a nivel nacional, en zonas urbanas es de 95.5 % y de 80.3 % para las zonas rurales; las coberturas en servicios de alcantarillado son de 90.5 % a nivel nacional, 96.5 % en zonas urbanas y 70.1 % para las localidades rurales (Diario Oficial de la Federación, 2014b). Estas carencias, en conjunto, afectan especialmente a las mujeres, pues en un medio donde la división sexual del trabajo les asigna las tareas domésticas y de cuidado, sus jornadas se dificultan o se intensifican y alargan.

Ante la insignificante reducción de la pobreza rural, el lento crecimiento de la productividad de la agricultura mexicana, la regresividad del gasto público para pequeños productores y campesinos pobres, así como la falta de coordinación entre la política social y la de fomento productivo, el sistema de protección social tiene importantes retos para lograr el bienestar de la población rural.

Seguridad alimentaria, pequeños productores y pobreza rural en México

Según el concepto de seguridad alimentaria globalmente aceptado, aprobado en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 por los países miembros de la FAO,

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos para llevar una vida activa y sana.

Es decir, el fin último de la seguridad alimentaria es que todas las personas, sin distinción, cuenten siempre con una alimentación adecuada para una vida sana. Los medios para lograrlo son la disponibilidad estable de alimentos y, por supuesto, el ingreso o la producción para comprar y consumir, es decir, tener acceso a los alimentos, así como las condiciones ambientales y sanitarias para que el organismo pueda aprovechar lo que consume.

En México la disponibilidad de alimentos es más que suficiente para dar de comer a todos sus habitantes. A partir de la información de las Hojas de Balance de Alimentos, el país disponía en 2013 de 3072 kilocalorías (kcal) por persona, muy por encima de las 2360 kcal promedio sugeridas como referencia nacional en general (FAOSTAT, 2015). Sin embargo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en su medición de la pobreza estima que 27.4 millones de personas padecen carencia de acceso a la alimentación, y de ellas 11 millones sufren carencia severa y pueden llegar a sufrir hambre (CONEVAL, 2012b). Siendo México un país urbanizado, la mayor parte de las personas con carencia alimentaria viven en las ciudades; pero su prevalencia es mayor en el medio rural. A pesar de esta carencia, coexiste en nuestro país la doble carga de la malnutrición: desnutrición por un lado, y sobrepeso y obesidad por el otro. También hay que examinar la inocuidad de los alimentos y la dotación de servicios –agua potable y saneamiento–, así como la mercadotecnia y la educación, que pueden sumarse para tener una visión de conjunto de la situación alimentaria. Así, tenemos que abordar los asuntos sobre quién y cómo se producen los alimentos, la

disponibilidad de estos para toda la población y la coexistencia de la desnutrición con el sobrepeso y la obesidad.

En relación a la disponibilidad, aún con toda su enorme biodiversidad y riqueza ancestral en la producción de alimentos, México no es un país agrícola; su frontera agrícola es limitada. El país importa una proporción considerable del consumo aparente de los alimentos básicos, es decir, de aquellos considerados estratégicos en la ley de Desarrollo Rural Sustentable: 70 % del trigo, 85 % del arroz, 80 % del maíz amarillo, 10 % del frijol, 75 % de cultivos oleaginosos, 23 % de las carnes y 26 % de la leche. Además, las importaciones de alimentos que más han crecido en los últimos años, y de manera exponencial, son las de comida chatarra (Yúnez-Naude, 2014). Las fluctuaciones de los precios internacionales de los últimos ocho años han tenido repercusiones en la producción agropecuaria nacional, a veces con oportunidades perdidas, pero en general con costos que se incrementan. Alrededor de medio millón de unidades, las empresariales, generan el 75 % del valor de las ventas. Además, la seguridad alimentaria es un asunto económico-social y político, ya que la dependencia alimentaria –elevada proporción de importaciones frente a la producción nacional de cultivos básicos como el maíz y el arroz– puede provocar presiones de los países que nos venden alimentos.

La segunda cuestión se refiere a la concentración de recursos, producción, ventas y gasto público y por tanto, a la distribución desigual de los medios para tener acceso a los alimentos. Debemos reflexionar cuál es el resultado de mantener un salario mínimo que no es suficiente para cubrir el costo de una canasta alimentaria, como sucede a 23.5 millones de personas; o a los millones de productores y jornaleros agrícolas que no tienen medios suficientes para producir alimentos o comprarlos y que, además, carecen de las condiciones de vivienda y habitabilidad mínimas y seguras.

Los mexicanos, siguiendo la lógica de la globalidad, hemos modificado nuestro patrón de consumo, la producción ha cambiado y la mercadotecnia favorece los cambios. Y con ello hemos ido asimilando costumbres y prácticas que incorporan problemas de salud vinculados con el sobrepeso y la obesidad. Sin haber erradicado del todo la desnutrición crónica infantil que afecta a 1.5 millones de menores de cinco años –con una prevalencia de más del doble, es decir, 33 % entre la población indígena– el sobrepeso afecta a más del 60 % de hombres y mujeres adultos (INSP, 2012).

Resultados de Incidencia. Nueva estrategia para el desarrollo rural

En consecuencia, las políticas públicas en materia de desarrollo rural deben considerar tanto aspectos sociales como económicos, ambientales, culturales, de cambio climático y de cuidado de los recursos naturales. Con base en la experiencia del pasado reciente se propone que es urgente y necesario reformar las reformas al campo; manteniendo las políticas sociales en materia nutricional, de salud y educativa, pero vinculándola con apoyos que promuevan la producción rural y el uso sustentable de los recursos naturales.

En específico, una nueva estrategia para el desarrollo rural deberá:

- Privilegiar la provisión de bienes y servicios públicos frente a los servicios privados en el sector rural.

- Promover la investigación y desarrollo adecuados al medio rural mexicano y la creación y mantenimiento de infraestructura de almacenamiento, transporte y comunicaciones en el medio rural; privilegiando a los pequeños productores frente a las transferencias de ingreso a los grandes productores y comercializadores de alimentos.
- Ampliar los programas de sanidad e inocuidad de los alimentos para el beneficio de la población del país, y no sólo para acceder a los mercados mexicanos de exportación.
- Vincular la política social con la productiva y la ambiental, mediante el diseño de políticas con un enfoque territorial que promuevan vinculaciones positivas entre lo rural y urbano.
- Canalizar los recursos públicos a regiones y productores que más los requieren y con mayor potencial productivo, promoviendo el uso sustentable de los recursos naturales.
- Por la gran diversidad de situaciones y otras razones, promover la demanda de proyectos y apoyos de abajo hacia arriba y de manera organizada, incluyendo la conservación de los recursos naturales y la comercialización justa y sustentable de alimentos.
- Establecer políticas públicas pertinentes que tomen en cuenta la heterogeneidad, es decir, las diferencias regionales agroecológicas, productivas, culturales, ambientales, étnicas y en materia de recursos naturales; así como la que existe entre los pequeños productores rurales.
- Promover el desarrollo y/o formación de organizaciones de pequeños productores rurales para que aprovechen economías de escala.
- Buscar que el CONEVAL promueva evaluaciones rigurosas de impacto y monitoreo continuo en los planos socioeconómico y ambiental, para lo cual se requerirá de que las dependencias en los tres niveles de gobierno proporcionen la información correspondiente; y asegurar que los resultados de estas evaluaciones sean componente básico en la rendición de cuentas y en la planeación presupuestaria.

En la actualidad hay un avance, a partir del propósito de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, por vincular la política social con la productiva de pequeños productores rurales, que queda de manifiesto con el lanzamiento del Programa Piloto Territorios Productivos. No obstante, reformar las reformas al campo requiere, entre otros, un cambio institucional, un enfoque no sectorializado y la coordinación de las acciones de la administración pública.

Comisión de Mercado Agroalimentarios

Coordinador: Alfonso Cebreros

Secretario Técnico: Ismael Valverde

Objetivos Específicos

La Comisión de Mercados Agroalimentarios es un grupo compuesto por académicos, empresarios y miembros de diversas organizaciones que se han reunido con el objetivo común de reflexionar sobre los aspectos más apremiantes para lograr el desarrollo y crecimiento del sector agrícola. A raíz de los encuentros que se sostuvieron, se llegó a la conclusión de que hay 3 grandes temas que deben ser atendidos:

- la seguridad alimentaria
- el manejo eficiente de los recursos
- la pobreza agrícola.

Se llevaron a cabo 6 reuniones en donde el aspecto fundamental fue el lograr determinar un conjunto de acciones específicas para lograr el crecimiento y desarrollo del sector. Se plantearon varias propuestas. Las hubo encaminadas al buen uso del presupuesto público, al establecimiento de cadenas de valor, a la preponderancia del sector un actividad estratégica dentro de los proyectos de desarrollo y de la puntual y necesaria sinergia entre los sectores público y privado. De esta manera, es posible establecer dos preguntas base:

- ¿Qué se podría modificar el interior de la dinámica organizacional del gobierno y de los privados para lograr un desarrollo económico más inclusivo en el campo?
- ¿Cómo fomentar la participación de la iniciativa privada en el desarrollo social y en el crecimiento económico del campo mexicano?

Balance y productos de trabajo

Las dos preguntas arriba presentadas son el reflejo, a grandes rasgos, de los puntos críticos que fue posible localizar a lo largo de las sesiones. Uno de ellos atendía al papel del Estado en la promoción de sector: sus principales fallas, los puntos positivos y su probable reorganización. De esta manera, entre los elementos en los que el sector público es necesario que trabaje, podemos encontrar los siguientes:

- Administrar los recursos destinados al campo de manera eficiente. Este punto cobra una relevancia fundamental, pues en el presupuesto público para el año 2016 se ha reducido en un 20 por ciento en relación al 2015.
- Establecer mecanismos de inteligencia de mercado que brinden información oportuna sobre el comportamiento de los precios agrícolas, todo con el fin de que los agentes económicos tomen decisiones adecuadas. Este aspecto es sustancial, no sólo para los agentes económicos que participan de manera directa en el sector, sino porque se reconoce que los “commodities cycle” son un importante potenciador de las crisis económicas ya que afectan el ingreso real de la población a través de los términos de intercambio.
- Dotar al sector de los mecanismos institucionales con el fin de que haga valer sus requerimientos específicos. Aquí es necesario señalar la necesidad de se le considere sector preponderante y de que se logre articular en todo el país una política agrícola. Esto también resulta de fundamental importancia cuando las

perspectivas de crecimiento para las economías como México son particularmente sombrías para el año entrante.⁸

El siguiente aspecto en el que los participantes pusieron especial atención fue en el papel del sector privado en el crecimiento y desarrollo del campo mexicano. Entre los principales impedimentos que existen para un buen funcionamiento de los mercados agrícolas podemos encontrar los siguientes:

1. Falta de vinculación entre la oferta y la demanda agrícola. Este problema ha provocado una distribución inadecuada e ineficiente de la producción en el campo.⁹ Lo cual se expresa como la existencia de “ruido” de mercado que impide la correcta comunicación entre consumidores y productores.
2. En algunas ocasiones es necesario que los productores construyan canales de comunicación, con el fin de establecer una política de precios, de producción, o, en el caso óptimo, de cooperación para el desarrollo del sector en el cual participan, del mercado del trabajo y del resto de las variables macroeconómicas; y es justo en este sentido que se puede hablar de las cadenas integrales de producción como un elemento fundamental para modernizar la producción de alimentos en México. Así, es en este punto en donde es necesario que se establezcan entre los productores privados redes de comunicación y cadenas de crecimiento.
3. Se destacó, asimismo, que los mercados agrícolas pueden tener insuficiencias y que son susceptibles de mejorarse pero que ofrecen la oportunidad de conocer a tiempo los precios esperados en los cultivos básicos. Según la opinión de algunos de los integrantes de la Comisión, el nuevo *Ingreso-Objetivo* debería servir para mejorar la planeación de cultivos y su comercialización, así como para propiciar la organización e integración de los pequeños productores en las cadenas productivas y en los programas o proyectos de asociación pública-privada, a fin de buscar soluciones precisas y cuantificables.
4. Producción sustentable. En este aspecto la principal propuesta que se señaló fue la Agricultura Sustentable (AC), la cual busca, entre otras cosas, reducir los costos de producción y proteger el uso del suelo agrícola. Algunos miembros de la Comisión señalaron que es necesario acercarse al CIMMYT, que posee el *Programa de Intensificación Sustentable*, como una vía factible para comenzar a realizar avances en este tema.

⁸ En general, las perspectivas de crecimiento para el mundo en el año 2016 es de 3.1%; es decir, 0.3 puntos porcentuales menos que en el año 2014 y 0.2 puntos porcentuales menos que el año pasado, para el caso de México son del 2.8% (FMI, 2015). En el caso éste último son las tasas de interés y la depreciación de su moneda los que le brinda un futuro sombrío, pues está sujeto a tres peligros: baja en los flujos de inversión externa, riesgo cambiario (lo cual afecta las exportaciones, a pesar del tipo de cambio depreciado) y, debido a sus altos componentes importados en su producción, una alza en los costos de sus industrias.

⁹ Cabe señalar que, en este aspecto, el nuevo esquema de agricultura por contrato puede resultar en amplios beneficios pues, por señalar un ejemplo, este año se ha logrado colocar el excedente de maíz de Jalisco gracias a la producción por contrato. En este estado se alcanzó una producción de más de 2 millones 70, 324 toneladas de maíz, lo que permitirá reducir la cantidad de maíz que se importa proveniente de Estados Unidos.

El tema de los mercados agrícolas lleva inevitablemente de vuelta al papel del Estado y a reconocer que, con el paso de un mercado cerrado a un mercado abierto y con la desaparición de varios mecanismos institucionales, el gobierno no adoptó a tiempo las políticas e instituciones públicas necesarias que permitirían avanzar en los temas de productividad, de combate a la pobreza y de mayor seguridad alimentaria.

Ambiente macroeconómico

Finalmente, se debe tomar en cuenta otros factores que residen más allá de la esfera del sector agrícola, pero que sin lugar a duda lo afectan de manera directa:

a) Población:

- En términos demográficos, una mayor parte de la población que se dedica a actividades agrícolas vive en zonas urbanas. Esto no es causado, principalmente, por un proceso agresivo de migración *campo-ciudad*, antes bien, denota el hecho de que muchas zonas rurales se están urbanizando; es decir, se están formando ciudades de tamaño medio, donde antes había rancherías o poblaciones con menos de 2500 habitantes (CONAPO, 2013).
- En lo que respecta a los ingresos, el CONEVAL (2012) y el Banco Mundial (2012) han mostrado que en los últimos años una mayor proporción de los ingresos de la población rural se obtienen fuera de la esfera agrícola o que, en todo caso, complementan su ingreso con actividades económicas que se desempeñan en espacios urbanos; esto ha contribuido, como bien lo señalan los estudios ya mencionados, a la reducción de la pobreza extrema rural.

b) Mercados agrícolas

- En lo que atañe a los cambios en la producción se puede señalar que en el periodo 2000-2013 las actividades agrícolas mostraron una tendencia ascendente que, sin embargo, han presentado fuertes fluctuaciones en breves periodos de tiempo y con una tasa de crecimiento medio de apenas 0.4 por ciento. Sin embargo, según un informe de la FAO (2015), se prevé que para los siguientes 10 años, la producción en granos se vea reducida debido a los precios a la baja y, en cambio, aumente la producción en cárnicos.
- Se ha visto una presencia cada vez más grande de la ganadería y de la producción de carnes en general, la cual creció en más del 28 por ciento en el mismo periodo y a una tasa media de crecimiento del 1.9 por ciento (Escalante y Catalán, 2008). Ahora México es el tercer mayor productor de ganado vacuno, con el 8 por ciento de la producción total, el segundo mayor de la producción de cerdo y aves, con el 18 y 19 por ciento respectivamente.
- Dentro de la producción agrícola, productos como las frutas y las hortalizas han experimentado un aumento sustantivo. Según datos estadísticos de la FAO y del SIAP para el periodo 1990-2013, es posible observar que las frutas han ampliado su nivel de producción en más del 60 por ciento y las hortalizas en un 43 por ciento; en cambio, usando la misma referencia, se puede verificar que productos como el maíz y otros cereales se han estancado; finalmente, el caso más dramático corresponde al café, el cual ha reducido su nivel de producción en más del 40 por ciento en el mismo periodo.

c) Política pública

- Desde el punto de vista de la política pública, se han implementado varios programas de transferencias condicionadas que han buscado generar mayores estímulos sociales y productivos para las regiones rurales; los dos de mayor importancia son *Procampo-Proagro Productivo* y *Progres-a-Oportunidades-Prospera*. Asimismo, existen otros mecanismos institucionales de naturaleza *sui generis* que también presentan entre sus objetivos el “desarrollo rural”, el caso más representativo es el *Programa Especial Concurrente* (PEC). De la misma manera, encontramos otros de apoyo a la comercialización, como *ASERCA* o de fomento tecnológico, como *MasAgro*. Finalmente, se debe hacer mención ante la caída en los precios de petróleo que comenzó a registrarse a partir de las últimas semanas del 2014 dejó como consecuencia natural que el país se enfrentara ante una complicada transición de política de gasto: la reducción del 20 por ciento en el presupuesto público dedicado al campo.¹⁰

d) Crecimiento, tipo de cambio y tasas de interés

- Según el último informe WEO, del FMI (2015), existen perspectivas entre los países y regiones son desiguales. Para el año 2016, se espera que el crecimiento repunte ligeramente en los países desarrollados y en la región de Asia —donde sobresale India, con una tasa de crecimiento proyectada del 7.5 por ciento, superando a China, con una tasa del 6.3—. En el caso de México y de su principal socio comercial, Estados Unidos, se espera un crecimiento similar, estableciéndose en 2.8 por ciento para ambos.
- El gran movimiento de los precios en los "commodities" se traducirá en una sustancial depreciación en el tipo de cambio.
- La volatilidad en los mercados financieros a partir del mes de agosto de este año —reflejado en S&P 500— aumentó aún más con la aversión mundial al riesgo, producida sobre todo por las inquietudes sobre el crecimiento en China. Este aspecto castiga sobre todo a los mercados más inestables; lamentablemente el de los productos agrícolas es uno de ellos.
- El alza de la tasa de interés en Estados Unidos ha puesto en una situación un poco más complicada a las condiciones financieras de los países en desarrollo, México entre ellos.

En general, los retos en el sector agrícola y las condiciones macroeconómicas no hacen sencilla la tarea de avanzar en la construcción de un campo con visión de futuro, de estabilidad ante los shocks externos y con una visión más social, que busque reducir la pobreza rural.

Temas de Consenso

En general, los miembros de la Comisión establecieron algunas acciones que se pueden llevar a cabo en el campo, con el fin de atacar los diversos retos que afronta el campo en México:

¹⁰ Éste es un mecanismo institucional que tiene como principal objetivo hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, a través de un complicado proceso de revisión de cada uno de los ámbitos del gasto gubernamental.

1. Capacidades organizativas

Este es un tema de gran importancia y un elemento imprescindible para alcanzar diversos objetivos, tales como la reducción de la pobreza y el combate a la inseguridad alimentaria, pues hace posible que los pequeños productores participen de manera activa en el desarrollo rural. Una de las razones que marca la importancia de la formación de organizaciones rurales es que los productores a pequeña escala enfrentan barreras para aprovechar todas las oportunidades del mercado y para influir en las políticas públicas que les atañen. Como es visible, estas barreras afectan sus relaciones con otros productores y con las instituciones gubernamentales. Así, la dotación asimétrica de los recursos, el desbalance político que se tiene con respecto a otros actores y las grandes lagunas de información y comunicación causan que los pequeños productores sean excluidos de los mercados y de las oportunidades sociales y de desarrollo. De esta manera, como puede comprenderse, el establecimiento de organizaciones es un elemento fundamental para que las comunidades agrícolas y los pequeños agricultores hagan frente a los retos que se les presentan.

Un tema fundamental en el desarrollo del campo, relacionado ampliamente con el desarrollo de las capacidades organizativas es el establecimiento de cadenas productivas entre los pequeños agricultores, agroprocesadores, exportadores, comerciantes y minoristas, pues ofrece oportunidades invaluableles para incrementar los beneficios económicos de *todos* los agentes (ILO, 2010). No obstante, para facilitar su ingreso a estas cadenas, es fundamental que estén reunidos en torno a organizaciones rurales, pues esto les permite mejorar su poder de negociación político-económico y tener mayores facilidades para el acceso a los fondos públicos.

De esta manera, con el fin de adelantar en la tarea de fortalecer las capacidades organizativas y las condiciones de vida de los pequeños y medianos agricultores, incluyéndoles, además, en las cadenas de valor, se puede prestar atención a los siguientes temas:

- Destinar fondos públicos a la creación y fortalecimiento de agrupaciones campesinas, de naturaleza regional, que tengan como razón de ser el incremento de la productividad, el mejoramiento de las condiciones de vida y la innovación tecnológica.
- Acceso a servicios financieros.
- Reducción de los costos de transacción financiera
- Acceso a información sobre precios, cadenas de valor, y preferencias de los consumidores
- Capacidad de influir en los precios agrícolas a través de organizaciones campesinas, que, no obstante, tengan plena conciencia de que se está “produciendo para el mercado”.
- Estímulos para participar directa en actividades de alto valor añadido: como asistencia para estudios de mercado y diseños de productos.

Para el objetivo de lograr la creación y fortalecimiento de vínculos y de cadenas de valor entre los distintos agentes productivos del país o, en otras palabras, a fin de lograr la

vinculación de los actores económicos en el campo con el propósito de alcanzar desarrollo regional, se recomienda poner especial atención en los siguientes aspectos:

- Fomento de la inversión privada en clusterización, agrologística, inversión en agroparques.
- Darle atribuciones a la participación de los gobiernos locales con agroindustrias a fin de establecer políticas de desarrollo agrícola regionales.
- Promover y consolidar la actuación colectiva de las comunidades y de los pequeños agricultores con el fin de mejorar el acceso a los mercados, a las tecnologías y a los servicios –un ejemplo importante podría ser el acceso al crédito–, además de su participación en la toma de decisiones de política pública.
- Apoyar el proceso de desarrollo organizativo de manera que tome en cuenta diversos aspectos: eficacia, equidad y viabilidad económica de las organizaciones rurales.
- Establecer y promover arreglos instituciones eficaces y que se basen en la promoción de la participación oportuna y de las buenas prácticas de los actores de los sectores público y privado.
- Crear un entorno propicio para las instituciones y organizaciones rurales, a través de marcos regulatorios inclusivos y mecanismos que promuevan el diálogo y la participación de las personas.

2. Política pública

2.1 Presupuesto y programas públicos

El contexto actual de la reducción del 20 por ciento en el presupuesto destinado al sector agrícola abre la oportunidad de discutir programas fundamentales que requieren grandes recursos.¹¹ Se dejó claro que México es de los países con menor inversión productiva en el campo dentro de América Latina, y que el gasto real respecto del PIB rural es de los de menor impacto. Por ello, en una trayectoria de largo plazo de las políticas públicas debe compensarse menos e invertir más e, inclusive, colocarse por encima de una especie de “lucha entre sectores económicos”. En definitiva, en los temas que se relacionan con los incentivos y los cambios para la promoción del desarrollo y del crecimiento económico, podemos decir que los programas deben de avanzar hacia un objetivo común para todos: la modernización institucional. Lo cual implicaría, a su vez, dos aspectos fundamentales:

- Lograr que los programas instrumentados en el sector agrícola vayan transitando hacia el objetivo de la *transparencia y la rendición de cuentas*,¹² principalmente en los términos de la ejecución del presupuesto y en la información sobre el padrón de beneficiarios.
- La puesta en práctica de un Seguro Universal; esto permitiría liberar tierras ejidales que ahora son improductivas en términos económicos, con el fin de que

¹¹ Uno de ellos fue el de *Procampo* o *Proagro Productivo* que fue de los pocos programas nuevos a raíz de la apertura del mercado agrícola mexicano y que se ha vuelto un subsidio sin objetivos claros y sujetos a evaluación

¹² Sobre la relación entre la transparencia, la rendición de cuentas y la modernización de las instituciones véase Schedler (2004).

tengan la posibilidad de ser más eficientes, a causa de una mayor inversión de capital.

- Es fundamental que se establezca a la agricultura como un sector preponderante y estratégico dentro del desarrollo nacional.

2.2 Organización institucional

Respecto de los aspectos específicos para SAGARPA y para los dos principales programas rurales, se puede concluir lo siguiente:

SAGARPA:

- Tiene que tener una infraestructura distinta, que funcione bajo la forma de agencias, empresas descentralizadas y debe dotársele, además, de un área de planeación. Es necesario que se vincule con SEDESOL a fin de lograr coordinación entre estas dependencias y coherencia en sus políticas (el objetivo, en todo caso, es que PROSPERA transite de manera gradual hacia un enfoque más productivo).
- Debe cambiar su orientación para dirigirse a los bienes públicos, el mejor uso de los recursos agrícola y un gran énfasis en la innovación y en la promoción del mercado.

PROAGRO Productivo:

- Debe dejar de ser compensatorio, para ello se puede condicionar su otorgamiento a aquellos productores que, previamente, presenten un proyecto productivo viable. Todo esto visto desde la perspectiva de la agricultura por contrato. En ese sentido, los programas tienen la importante responsabilidad de convertirse en instrumentos que acerquen a los productores a la innegable realidad de las condiciones del mercado.
- Los recursos deben orientarse hacia los objetivos de comercialización, innovación, y con una agresiva política de industrialización del campo, con el fin de generar *valor agregado*.
- Creación de modelos de mercados regionales: Que las regiones sin potencial de exportación produzcan lo que consumen. Por otro lado, impulsar modelos agroexportadores en donde haya exista potencial de factores debidamente identificados.
- Debe de ser planeado a través de objetivos vinculados, todo con el fin de estructurar una cadena de planeación de al menos 15 años.

ASERCA

Se destacó la creación de este programa como un mecanismo institucional que, poco a poco y no con la precisión y oportunidad que sería deseable, ha ido encontrando esquemas de coberturas, ingreso objetivo y en general apoyos a la comercialización que han permitido mantener la producción y, en algunos, casos elevar la productividad de cultivos importantes. Se considera que los siguientes puntos pueden mejorar mucho su funcionamiento:

- Debe convertirse en un organismo descentralizado que funcione como una herramienta de mediación entre el mercado y los productores. Tiene que brindar “inteligencia de mercado”.
- Frente a las limitaciones, tiene que focalizar mejor sus prioridades, mantener la Agricultura por Contrato en el esquema conocido sin perjuicio de abrir otras opciones para que sean los productores y compradores, como protagonistas del mercado, los que decidan su mejor conveniencia.¹³
- Uno de sus objetivos debe ser el de supervisar la eficiente instrumentación de los recursos públicos.

Este aspecto de la discusión llevó a la consideración de que la productividad no sólo significa lograr mejores rendimientos, antes bien, también consiste en reducir los costos de producción –ya que si reconocemos que la demanda es fundamental para decidir qué vamos a sembrar, los mercados agrícolas son el mejor indicador para saber el precio y otras condiciones que los propios mercados exigen–, lo cual es importante porque en el panorama actual se reducirán los recursos públicos disponibles para las compensaciones y, si hacemos un listado de prioridades, sin duda será más importante la inversión productiva y los bienes públicos que ya señalamos.

En este aspecto se destacó que el programa *MASAGRO*, que es un esfuerzo de SAGARPA en conjunto con el CIMMYT, está logrando incrementos productivos con un enfoque tecnológico de menor costo al estar más apegado a las condiciones que exige la conservación y mejoramiento del medio ambiente, vale decir, un mejor uso de la tierra y el agua, mediante la agricultura de conservación con un esfuerzo de gran importancia en el uso de mejores semillas y de capacitación de técnicos para ampliar el extensionismo en la producción con una mejor participación activa de los agricultores tradicionales pequeños. En buena medida, este programa se vincula a la *Cruzada Nacional Contra el Hambre* que cubre poco más de cuatrocientos municipios de alta marginación y que cada vez más se orienta a soluciones productivas de fondo, sin descuidar el trascendental problema de atender casos específicos de desnutrición infantil y hambrunas en algunas zonas.

Si a todo lo anterior agregamos el potencial que ofrece el programa *VIDA*, desarrollado por un conjunto de empresas privadas junto con el WEF y la participación activa de SAGARPA, podemos tener mejores expectativas sobre logros a mediano y largo plazo en un contexto actual de grandes retos como el cambio climático, la volatilidad de los propios mercados agrícolas y la caída generalizada en los precios de todos los “commodities”.

Temas con falta de consenso

A lo largo de las distintas reuniones que se realizaron, hubo varios señalamientos en el sentido de aumentar los apoyos del PROGRO a los pequeños productores y reducir el de los agricultores comerciales. El disenso se dio en varios sentidos:

¹³ En especial se destacó el caso de la *Agricultura por Contrato*, la cual, aún con incumplimientos y sujeta a mejoras, ha sido hasta ahora el mejor instrumento para facilitar la comercialización de cosecha, aunque, vale decirlo, satisfacer el ingreso de los productores no es su función principal.

- ¿Quiénes son pequeños productores?
- ¿Qué garantiza que los pequeños productores generen rendimientos que satisfagan o cubran los costos de oportunidad de la inversión pública –pues hay que tener en cuenta que una gran cantidad de estos “pequeños agricultores” no tienen una producción destinada al mercado–?

De la misma manera, con otra propuesta se señaló la opción de reducir los apoyos a los bolsillos de los productores agrícolas en general, con la finalidad de aumentar los recursos destinados a la inversión productiva del gobierno, dada en los llamados “bienes públicos”. Justo en el mismo sentido, el sector privado presentó una objeción por escrito señalando que no se oponen a darle mayor impulso a la pequeña agricultura siempre y cuando no se vean afectados los apoyos a la agricultura comercial, lo cual, sobra decir, sí supondría mayores recursos públicos y que, como es evidente, resultaría poco realista en el caso de PROAGRO e incluso PROGAN. Si bien este es un tema en el que no hubo consenso, es importante seguir reflexionando en el caso de PROAGRO si los recursos deben otorgarse directamente al productor o hacer un fondo para inversión, en el que puedan caber programas como MASAGRO, respaldados por los propios productores y la posibilidad de aportaciones estatales o como el programa VIDA que es una asociación pública-privada. El CNA hizo varias propuestas relacionadas con el presupuesto sectorial que son parte de otra comisión.

Otro tema con falta de consenso fue una propuesta del sector social consistente en que el gobierno compre el 30% de las cosechas más importantes lo cual supondría –*ceteris paribus*– una mejora en los precios internos al productor y estaría vinculado a la creación de reservas estratégicas. Si bien este tema tiene que ver con la comercialización, el impacto principal lo hace poco viable, al igual que la solicitud de duplicar el tamaño del sistema DICONSA.

Reflexiones Finales

Tras un balance del campo en México que se dio a lo largo de las reuniones que se sostuvieron, se llegó a la conclusión de que los mecanismos de acción tanto del sector público como privado, son claramente anacrónicos, pues, a 20 años de la puesta en marcha del TLCAN, existen prácticamente el mismo instrumental institucional de apoyo y desarrollo al campo; y los productores tampoco han avanzado en los procesos de producción y distribución.

Un asunto que es digno de mención es que nuestros principales socios comerciales han modificado gradualmente sus mecanismos de intervención –por cierto con un carácter más proteccionista–, ante la incertidumbre y malos augurios del comportamiento de los mercados agrícolas, mientras que México los ha mantenido prácticamente intactos.

Bajo las premisas anteriores, resulta necesario revisar el actual modelo agroalimentario del país y promover el fortalecimiento de mercados regionales que inhiban los largos desplazamientos y hagan más eficiente tanto al mercado como al Estado. México requiere de una política de ordenamiento e impulso al fortalecimiento de mercados regionales acompañada de un plan de inversiones en infraestructura que permita una mejor conexión entre las zonas productoras y consumidoras; en ese sentido que las

Asociaciones Público-Privadas pueden ser el instrumento idóneo que nos permitan canalizar recursos públicos bajo variables de certidumbre e impulsar mecanismos de intervención más modernos como el manejo de coberturas sin la intervención del Estado, sólo bajo su regulación. El liderazgo para estas acciones exige de una visión compartida entre todos los agentes interesados y la puesta en marcha de un nuevo arreglo.

Comisión de Derechos Humanos

Coordinador: Diego de la Mora

Secretaria Técnica: Ana Joaquina Ruiz Guerra

Objetivos Específicos

Discutir la apremiante situación Derechos Humanos en el medio rural mexicano a partir de las constantes violaciones a los mismos. La desigualdad en México, traducida en pobreza y falta de servicios, es sólo una cara de la situación en el campo. Las “reformas estructurales” de los últimos 30 años han minado el derecho a la tierra, la toma de decisiones sobre el territorio y la consulta sobre los pueblos. Finalmente, la presencia de grupos violentos y el “frontal combate” que el Estado Mexicano ha tenido contra ellos con la utilización de las fuerzas armadas ha traído un cada vez mayor uso de la violencia institucionalizada. Este documento tiene el objetivo de recabar las discusiones centrales que se dieron durante cuatro reuniones de la Comisión de Derechos Humanos del GDR. Asimismo, retrata los temas centrales a los que los actores dieron prioridad. Finalmente, señala que el tema de los derechos humanos es un asunto transversal, pero que, por las características de la discusión tanto en la academia como en la sociedad civil, se ha perdido la distinción entre urbano y rural; por lo que es relevante reinstalar en la conciencia colectiva las particularidades del ámbito rural.

Antes de entrar en materia, cabe destacar que la Comisión de Derechos Humanos del GDR hizo énfasis en traer a la mesa de discusión a actores relevantes de la academia, de la sociedad civil y del gobierno. En este sentido, logró su objetivo de recalcar la importancia de discutir las particularidades del medio rural, llegando a acuerdos centrales sobre temas de primera importancia, como la consulta popular y el derecho sobre el territorio. Los resultados de la comisión se vieron tanto en las propias reuniones, como en las minutas de éstas, en las juntas con instituciones gubernamentales y en los propios documentos de trabajo que se han realizado.

Este documento retratará el contexto de los Derechos Humanos en México, con el objetivo de plasmar cuál es la situación de la que surge la discusión de los Derechos Humanos, la propia Comisión de Derechos Humanos, los acuerdos de consenso de la comisión y la expresión del consenso. Finalmente, se hará un apartado especial sobre cómo se llegó a la incidencia en este particular tema.

Contexto de la situación de Derechos Humanos en México

En México, hacia 2010, 22% de la población se encuentra en zonas menores a 2500 habitantes. Más de la mitad de la población rural vive en condiciones de pobreza, y el 18% se encuentra en situación de pobreza extrema o alimentaria (es decir, el ingreso familiar no es suficiente para cubrir ni siquiera con las necesidades de alimentación de la familia) (CONEVAL, 2010). Hacia 2004 las cifras mostraban que 42% de los hogares agropecuarios están por debajo de la línea de indigencia y 26% debajo de la línea de pobreza (Cartón de Grammont, 2010).

La falta de ingreso suficiente es una primera evidencia de una constante violación a los derechos básicos de las personas, particularmente en lo relacionado con una calidad de vida digna y el derecho a la alimentación. No poder cumplir con el mínimo indispensable de ingesta para la vida es, de por sí, un derecho no cumplido. Ello se suma a la falta de condiciones de protección social, acceso y calidad en los servicios públicos, entre otros. Es decir, México tiene un atraso sustancial en el cumplimiento de la agenda DESC, e incluso no se ha adherido al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La pobreza es, justamente, uno de los principales problemas ligados a los Derechos Humanos, ya que impide una calidad de vida digna, el cumplimiento de oportunidades y limita las capacidades individuales. Los hogares rurales se enfrentan a la falta de ingreso por un mercado laboral precario, por bajos salarios y debido a su propia geografía; en muchos casos estamos hablando de lugares geográficamente alejados con un mercado laboral precario. Muchos de los hogares rurales dependen de la agricultura por esta razón; sin embargo, no es el sector primario la única fuente de ingresos.

Debido a que los hogares rurales no dependen en exclusiva del ingreso agropecuario, es decir, son pluriactivos, las cifras oficiales revelan una baja desocupación en el medio rural. Sin embargo, son los hogares más pobres los que son más dependientes de los subsidios gubernamentales y las remesas, ya que 26% de su ingreso depende de ellas; otro cuarto de su ingreso depende de salarios monetarios, y un cuarto más de un ingreso agrícola monetario (el resto del ingreso se compone de autoconsumo, salarios en especie, y otros ingresos) (Cartón de Grammont, 2010).

El componente que nos interesa en este momento es el ingreso agrícola monetario, que nos revela que los trabajadores rurales más pobres dependen de su labor en otras granjas. Los jornaleros o trabajadores agrícolas normalmente provienen de estados del Sureste Mexicano que viajan a plantaciones del Norte en busca de trabajo, o bien, de regiones en situación de pobreza en el Norte. Se suma en este punto la problemática de la migración, la explotación laboral y la falta de condiciones como educación, salud y protección social para los jornaleros y sus familias.

En el empleo agrícola, la precariedad laboral es una constante, ya que no hay protección social y los salarios son ínfimos. Los jornaleros tienen condiciones degradantes, como lo mostró la protesta de 7,000 trabajadores agrícolas del Valle de San Quintín. “El gobierno calcula que hay más de 2 millones de jornaleros en México (118 millones de habitantes) que viven en condiciones de semiesclavitud, sin contrato ni prestaciones sociales y que,

pese a la dureza de sus trabajos de hasta 10 horas, cobran de media entre 60 y 120 pesos diarios.”

El trabajo infantil es, también, una constante en los campos agrícolas. La UNICEF calcula que 44% de los hogares jornaleros tenían al menos un niño trabajando y que al menos 44.9% de las familias jornaleras en las que está presente el trabajo infantil son indígenas. La situación de los niños es apremiante, ya que descuidan sus estudios, nutrición, salud, etc.

Aquí vale la pena destacar las particularidades específicas de las zonas rurales mexicanas. Estamos hablando de zonas geográficamente alejadas, con poca población, y con muy escasa provisión de servicios públicos. El alejamiento de muchas de estas zonas y la falta de oportunidades, han generado un caldo de cultivo para el crimen organizado, en el que muchas zonas rurales son el lugar idóneo para cultivos ilícitos, así como para el ocultamiento de cabecillas del crimen organizado.

De este modo, se ha generado una situación preocupante en términos de violaciones de los Derechos Humanos: la militarización de la provisión de seguridad. Debido a que desde 2006 el Estado Mexicano ha decidido dar una “batalla frontal” contra el crimen organizado, se ha venido utilizando al Ejército para las tareas de seguridad. En este caso, en diversas poblaciones rurales se ha utilizado al Ejército para combatir el crimen debido a que no existe o no está profesionalizada la policía; pero también debido a que en localidades alejadas suelen encontrar refugio algunas cabecillas del crimen (ver el caso de la sierra de Durango, por ejemplo).

Como señaló el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales existen “riesgos para el derecho a la vida que supone utilizar un ‘paradigma militar’ en tareas de seguridad,” debido a que el uso de los militares supone un paradigma de “estado de excepción” que coloca a los derechos humanos por debajo de la provisión de seguridad. Conflictos como el de Ayotzinapa, Tlatlaya, o Tlapa así como la inestabilidad en la región de la montaña de Guerrero ponen de manifiesto la fragilidad de la vida humana en las zonas rurales.

En este tenor, el alejamiento de las comunidades, la pobreza y la falta de comunicación suele tener consecuencias fatales sobre la población, ya que al no contar con condiciones mínimas de seguridad pueden acudir a las autodefensas o ejércitos blancos, como en el caso de Michoacán. La preservación del orden ha implicado que el Ejército y demás instituciones pongan por encima esta prioridad, dejando a la población desprotegida y en el medio de conflictos entre el crimen organizado, las autodefensas y la población civil.

Para enfatizar el problema de las violaciones a los derechos humanos, no sólo estamos en un contexto en el que no hay provisión mínima de seguridad o de ingreso, sino que se han desatado una serie de conflictos por la tierra. En México, existen 5.6 millones de ejidatarios, comuneros y poseionarios agrupados en 31,518 ejidos y comunidades con una superficie de 105 millones de hectáreas; es decir, el 75.7% de los sujetos y 54.1% de la superficie de la tierra se encuentra en ejidos, propiedad comunal y poseionarios. Por su parte, 1.6 millones de propietarios privados poseen 70 millones de hectáreas, es decir 21.5% de los sujetos en una superficie de 35.7%. Las colonias agrícolas 654 colonias agrícolas con 62,346 colonos (1.9% de los sujetos) cuentan con 3.8 millones de hectáreas

(12% de la superficie), y 144 mil nacionaleros (1.9%) tienen en su haber 7.2 millones de hectáreas (3.7% de la superficie) (Robles, 2012).

La tierra es de propiedad individual (propiedad privada), comunal, ejidal y de otros tipos. Pero, la explotación de la tierra y el extractivismo han generado un alza de los conflictos mineros: el observatorio de conflictos mineros en América Latina señala 36 conflictos mineros existentes en México. Es decir, 36 conflictos en donde la industria extractiva quiere explotar los recursos naturales, pero las comunidades se oponen, ya sea porque no obtienen los recursos justos de la extracción o porque consideran la tierra como un lugar sagrado, uno de los casos más famosos de este segundo tipo es el de Wirikuta.

Con el objetivo de “modernizar” al campo mexicano, regularizar la tierra y flexibilizar el mercado de tierras, en 1992 se reformó el artículo 27 constitucional terminando con el reparto agrario y dando flexibilidad a ejidatarios y comuneros sobre sus tierras, el ejido ya podría rentarse o venderse. El propósito de las reformas del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994), no era sólo el de flexibilizar el mercado de tierras, sino de efectivamente crear un entorno institucional moderno para superar los problemas del campo mexicano para incrementar su productividad y reducir la pobreza (Téllez, 1994). Sumado a programas de reducción de la pobreza como Solidaridad, se pretendía elevar la capacidad productiva de los campesinos a partir de reactivar el desarrollo rural y romper los paradigmas paternalistas (Warman, 1994). Sin embargo, la regularización de la tierra es aún un logro inacabado. La discusión sobre la tenencia de la tierra se suma con un marco de comunidad y tierras comunitarias, en donde algunas poblaciones exigen el derecho a vivir y usufructuar de sus tierras de forma comunal.

En resumen, el medio rural es el asidero de múltiples violaciones a los derechos de las personas: desde la falta de derechos básicos, como el derecho a la alimentación; como las violaciones al derecho a la vida, a la tierra o a vivir tranquilamente. Si bien vivir en el campo nunca ha sido una garantía de paz, las constantes violaciones que se viven hoy día logran su visibilización a través de la acción de la sociedad civil. El objetivo del GDR – en su comisión de Derechos Humanos, es contribuir a este diálogo.

¿Qué es la Comisión de Derechos Humanos del GDR?

La Comisión de Derechos Humanos del GDR se instaló en marzo de 2015 con el objetivo de discutir la apremiante situación Derechos Humanos en el medio rural mexicano a partir de las constantes violaciones a los mismos. La desigualdad en México, traducida en pobreza y falta de servicios, es sólo una cara de la situación en el campo. Las “reformas estructurales” de los últimos 30 años han minado el derecho a la tierra, la toma de decisiones sobre el territorio y la consulta sobre los pueblos. Finalmente, la presencia de grupos violentos y el “frontal combate” que el Estado Mexicano ha tenido contra ellos con la utilización de las fuerzas armadas ha traído un cada vez mayor uso de la violencia institucionalizada.

Si bien es cierto que en México siempre ha existido violencia y desigualdad en el medio rural, el contexto de democratización y la presencia de organizaciones de la sociedad civil visibilizan los problemas. La Sociedad Civil ha denunciado incansablemente dichas violaciones en diversos foros e instancias. A pesar de ello, en dichas denuncias no hay una distinción entre lo rural y urbano; es decir, se denuncia la violación de derechos

humanos, más no se enfatiza que el medio rural tiene particularidades específicas, como, por ejemplo, la propiedad comunitaria de la tierra, el alejamiento de las comunidades, o la presencia de grupos de narcotraficantes. El Grupo de Dialogo Rural pretende contribuir a estas discusiones, enfatizando las especificidades del medio rural con el objetivo de que los actores de la sociedad civil, academia e instituciones gubernamentales se hagan conscientes de éstas.

La Comisión de Derechos Humanos del GDR ha contado con la participación de organizaciones como Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC; la Fundación Heinrich Böll; Mujer y Medio Ambiente; la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA – MN); Red Mocaf; y, Equipo Pueblo. En cuanto a las instituciones gubernamentales, se sostuvo una reunión con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), quienes además asistieron a una reunión del GDR y cooperaron con la construcción del documento. Igualmente, se ha invitado a OSC como Oxfam, el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), Tlachinollan y el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez, quienes no han podido asistir por problemas de agenda.

La Comisión de Derechos Humanos del GDR sostuvo cuatro reuniones, el 26 de marzo, el 18 de mayo, el 15 de julio de 2015 y el 10 de octubre de 2015. Además de la concientización, el objetivo de la Comisión es establecer el diálogo entre diversos sectores preocupados por la situación de Derechos Humanos y de hacer propuestas relevantes y concretas al Estado Mexicano con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes del medio rural.

Acuerdos de Consenso en la Comisión

La comisión ha trabajado para realizar un documento de trabajo. Sin embargo, en algunos puntos falta discusión y consenso sobre cómo abordar las problemáticas. En este sentido, se coloca aquí los puntos sobre los que hay consenso en la Comisión.

a) Poblaciones en situación de vulnerabilidad:

La Comisión ha discutido sobre la importancia que tiene destacar a todas las poblaciones que viven en el medio rural, no únicamente a los campesinos y campesinas. La especificidad de las poblaciones en situación de vulnerabilidad en ocasiones genera que las vulneraciones sean acumulables (por ejemplo, mujeres, indígenas, jóvenes); sin embargo, es relevante destacar las diferentes poblaciones y la forma en que son sujetas de violaciones de derechos.

- a. Indígenas: Falta de cumplimiento de derechos o políticas públicas encausadas a atenderles
- b. Mujeres: fenómeno de la feminización del campo. Cambios en la estructura del campo ocupacional y demográfico.
- c. Jóvenes: fuga de jóvenes ya que edad promedio en el campo es de 53 años
- d. Adultos mayores: condiciones de pobreza, marginación y falta de protección social.

- e. Pequeñas y pequeños productores: violaciones al derecho a la tierra y al territorio.
- f. Vecindados
- g. Niñas y niños: tanto en el campo, como cuando migran.

Como se mencionó anteriormente, las violaciones a los derechos humanos pueden ser acumulables. En el caso de los jornaleros, por ejemplo, suele existir una acumulación de desventajas en cuanto se es niña, indígena, migrante y jornalera. Además de las desventajas estructurales que se acumulan de hecho; la falta de respeto a derechos también se acumula. Por ejemplo: inasistencia a la escuela, desnutrición, falta de revisiones de salud, poca o nula alimentación, no acceso al agua, entre otras. Así pues, para ciertas poblaciones, las desventajas estructurales se suman a las violaciones estructurales de derechos.

b) Causas estructurales de las violaciones a derechos humanos

La Comisión ha puesto énfasis en diversas causas estructurales que generan la violación de derechos humanos en el medio rural. Por ejemplo:

- a. Nuevas tendencias del desarrollo: política energética y extractiva, monocultivo intensivo, modelos de consumo o desarrollo extractivista.
 - i. Reforma energética como vía para la vulneración del derecho agrario (8º transitorio). A partir de la reforma constitucional en materia energética que promovió el gobierno federal en 2013 y sus leyes secundarias de 2014, las actividades de exploración y explotación del petróleo y demás hidrocarburos tienen ahora “preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.” Es decir, que actividades previas como las agrícolas, ganaderas, entre otras, pasarán a segundo plano si los terrenos interesan a un Asignatario (PEMEX) o Contratista (empresa privada, nacional o transnacional) y se aplican los procedimientos previstos en la Ley de Hidrocarburos, que invariablemente conducen a la determinación administrativa o judicial de una servidumbre legal de hidrocarburos siempre que no haya acuerdo entre Asignatario o Contratista y propietario o titular del terreno, bien o derecho de que se trate.
 - ii. Reforma energética y sus problemas para la obtención de bienes comunes.
 - iii. Vulneración de derechos agrarios. Se elimina la posibilidad de elegir sobre el territorio.
- b. Falta de participación en la definición de políticas públicas. Las discusiones se han referido al tema de que las poblaciones no pueden decidir sobre las políticas públicas, no hay un derecho a la consulta establecido a nivel constitucional. (Si lo hay...)
- c. Entramado patriarcal vinculado a la propiedad de la tierra (solo 23% de la tierra está en manos de las mujeres) y limitaciones de otros derechos como a la participación) a las formas de herencia que también existe en las políticas públicas.

d. Usos y costumbres: expulsiones de personas o familias de las comunidades por no cumplir reglas de usos y costumbres: violaciones a los derechos de las mujeres y a las y los jóvenes.

c) Formas de expresión de las violaciones de derechos humanos

Si bien este punto se ha discutido poco, la Comisión ha acordado que existen algunas formas en que se expresan más fielmente las violaciones a los derechos humanos. Por la composición de los integrantes de la comisión hasta la segunda reunión, se observa un énfasis más grande en el tema de derecho a la tierra; y la forma en que se ha venido institucionalizando el despojo. En este sentido, la prioridad del Estado Mexicano ha sido el desarrollo extractivo (minero) en contra de otro tipo de desarrollo, más inclusivo.

Sin embargo, hay muchas otras formas de expresión.

- a. Tierra, despojo de la tierra y acceso a bienes comunes.
 - i. Acceso a recursos naturales propios (por ejemplo, derecho al agua y otros bienes comunes).
 - ii. Violaciones al derecho a la consulta.
 - iii. Desplazamiento forzado
- b. Discriminación por género
- c. Ausencia de políticas agrarias para los pequeños productores
- d. Falta de ingresos que permitan vivir dignamente, carencia de protección social, bajos salarios.
- e. Represión y penalización de movimientos que trabajan en zonas rurales.
- f. Deterioro ambiental por causas naturales y humanas.

Expresión del Consenso

Se propone priorizar sobre el tema de los Derechos Humanos en dos rubros: el derecho a la tierra y la consulta popular.

a) Derecho a la tierra: Se refiere a la posibilidad de que las personas decidan sobre el territorio en el que se encuentran ubicados.

b) Derecho a la consulta: Se refiere al derecho que tienen las personas de opinar sobre el destino de las políticas públicas.

c) Derecho a la alimentación: es un derecho a que todas las personas tengan alimento y las calorías suficientes para una vida digna en su mesa y en su boca; está vinculado con la producción y distribución del alimento.

Propuestas de políticas públicas

Si bien los miembros de la Comisión han destacado sus propuestas de políticas ya realizados en documentos de trabajo, en los espacios de diálogo se han tomado en cuenta los siguientes puntos:

a. Ombudsman o visitador rural. Se refiere a una figura dentro de la CNDH que se dedique únicamente al medio rural con el objetivo de garantizar el respeto a los derechos en dichas áreas. Hoy día, el trabajo de la CNDH se divide en diversos visitadores que atienden a todo tipo de poblaciones; dar pie a un visitador rural permitiría tanto alentar la denuncia en localidades rurales como fomentar la especialización desde la CNDH.

b. Instalar el derecho a la consulta. Se propone la existencia de un instituto con autonomía que haga el derecho a la consulta y que además tenga carácter obligatorio, las resoluciones que se obtengan tendrán carácter vinculante. Es decir, que los pueblos tengan derecho a decidir sobre el destino de sus territorios.

c. Ampliar los márgenes para que el titular de la tierra pueda decir que no. Hoy día, la Reforma Energética por vía del 8º transitorio no permite al titular de la tierra defenderla al dejarlo en una situación jurídica vulnerable al dar prioridad a la extracción energética. Se sugiere, entonces, permitir que el titular de la tierra pueda decir que no a cualquier tipo de desarrollo extractivista.

Se propone, en este sentido, una instancia de defensoría pública para conflictos agrarios. Cabe señalar que hoy día lo hace SEDATU (ley secundaria de la Reforma Energética). Pero SEDATU debe asesorar a los campesinos – su función es presionar para que acuerden, si no, pues se ejerce ley de servidumbre o derecho de paso.

Es decir, es relevante proponer una institución para defensa de los campesinos con autonomía.

d. Tenencia de la tierra: Las mujeres tan sólo tienen el 23% de la tenencia de la tierra; ello las deja en una posición vulnerable en tanto no pueden decidir sobre su territorio. Es importante fomentar acciones de política para regularizar la tierra a favor de las mujeres.

e. Derecho al desarrollo: aquí la comisión se ha preguntado cómo fortalecer propuestas locales de desarrollo alternativas al extractivismo. Es decir, cómo pensar en propuestas alternativas de desarrollo que no terminen con el derecho a la tierra y con los bienes naturales de las poblaciones. Por ejemplo, se propone observar los casos de Oaxaca y Cuetzalan (ambos documentados por Mujer y Medio Ambiente).

Se propone también establecer un protocolo especial para acceder en casos de proyectos de desarrollo. Es decir, un instrumento jurídico o un catálogo de instituciones que permitan acceder a los proyectos de desarrollo y que consulten a los pueblos sobre estos.

Se requiere establecer entre la sociedad civil y con el gobierno mexicano lineamientos sobre qué sí garantizar, es decir, lecciones planteadas como criterios a observar en esa dirección.

f. Mejorar la "justiciabilidad" de los derechos agrarios. Es decir, establecer protocolos específicos para el derecho a la justicia y en caso de violaciones de derechos constitucionales.

Espacios de incidencia

La comisión de Derechos Humanos del GDR ha tenido diversos espacios de incidencia. Particularmente estamos hablando de la interacción con organizaciones que normalmente no abordan el espacio de la ruralidad, como Ashoka, la Fundación Heinrich Böll, u otras. Pero, además, se hicieron acercamientos con instituciones que normalmente no abordan a la ruralidad, como el CONAPRED.

Hacer conciencia de la importancia del medio rural es fundamental; pero la comisión no solo incidió en este aspecto, sino que además logró concluir propuestas específicas para el avance de derechos en el medio rural.

En este sentido, la comisión tiene que avanzar en la transversalidad del tema de los Derechos Humanos en el ámbito rural para que el tema de protección social, mercados agropecuarios e incluso, presupuesto, sea un tema que se liga con la provisión de Derechos Humanos y la justiciabilidad de los mismos.