

# **SOBRE LA NECESARIA REVISION DEL ARREGLO INSTITUCIONAL PARA LA PROMOCION DEL DESARROLLO RURAL**

Ing. Miguel Carrillo Villarreal  
Marzo de 2010.

## **Introducción**

A partir del primer lustro de la década de los años ochentas, la economía nacional entró en una etapa de bajas tasas de crecimiento, que han tenido su fiel reflejo en el aumento de la pobreza para la mayoría de los mexicanos. Junto con el empobrecimiento global, se han venido acentuando las ya de por sí notables desigualdades en la distribución del ingreso, y como consecuencia, se ha profundizado la polarización económica de la sociedad.

Dentro de este proceso general de empobrecimiento y polarización, los más altos índices de deterioro se observan en el medio rural, que se significa por seguir siendo el sector más pobre y rezagado de la vida nacional; pues según datos de la OCDE, el 56% de la población de ese sector vive en condiciones de pobreza, y el 28% en pobreza extrema.

No obstante que el medio rural contiene al 29% de la población nacional, mas del 80% del territorio del país, y una dotación considerable de recursos susceptibles de ser aprovechados para el desarrollo; su aportación al producto interno bruto nacional es de apenas el 10.3%, como consecuencia de un bajísimo nivel de desarrollo, que es resultado de importantes limitaciones estructurales, así como de viejos y nuevos problemas, que deben ser superados para poder aspirar al desarrollo con justicia de ese gran sector de la nación.

El hecho de que un sector tan grande de la población nacional se encuentre en tales condiciones socioeconómicas, hace imperativa la atención urgente y especial por parte del estado, para que con las políticas y los instrumentos institucionales idóneos, se busque la superación de este lacerante rezago.

El presente trabajo, revisa los problemas mas relevantes del campo mexicano, y el por qué las políticas y los instrumentos institucionales para promover el desarrollo rural, no han sido eficaces.

## **Los problemas estructurales**

Entre las principales limitaciones estructurales del desarrollo rural se encuentran:

La dispersión demográfica. La enorme dispersión de los habitantes rurales (159.3 habitantes en promedio por centro de población), constituye por si misma una fuerte limitación para dotar a la población de servicios básicos con suficiencia y calidad, por sus elevados costos. Sin que hasta ahora se haya diseñado alguna política que intente influir en este grave problema de distribución demográfica.

Los rezagos en alimentación, educación y salud. La realidad del mundo global y altamente competido de hoy, nos muestra que ningún proceso de desarrollo nacional o regional puede ser exitoso si no se atacan y resuelven estas condicionantes básicas. Al respecto, el medio rural

mexicano muestra una considerable desventaja frente el medio urbano nacional, y a los estándares internacionales.

El problema de la desnutrición es uno de los mayores retos a superar, el Riesgo Nutricional\* involucra a 13 millones de habitantes, lo que representa el 44.8% de la población rural.

El rezago educativo es un serio obstáculo para el desarrollo productivo y el desarrollo en lo general. La escolaridad promedio en el medio rural es menor a 5 años, mientras en las áreas urbanas es de 7.8 años y en la ciudad de México de 9.7 años.

En lo correspondiente a la atención de la salud; también se registra una disparidad semejante frente a las áreas urbanas.

No obstante las disparidades existentes, las políticas, programas e inversiones públicas, en educación y salud, no contemplan una clara especificidad para buscar la eliminación de éstos desequilibrios.

La fragmentación de la tierra. Al llevar a cabo un reparto agrario que se prolongó por casi ocho décadas, priorizando el apaciguamiento social y la obtención de ganancias políticas de corto plazo, México “pulverizó” la base física de su agricultura. Hoy, el 59% de los predios agrícolas del país tienen una superficie menor a dos hectáreas y el 84.9% no llegan a cinco.

La situación se agrava al examinar la información de los beneficiarios del PROCAMPO, en donde predominan los productores de granos básicos. Los que poseen menos de 5 hectáreas son el 89.9%, y con menos de 2 hectáreas el 60%. Esta situación es difícilmente compatible con una política de libre competencia internacional con base en la eficiencia productiva, tal como lo exige el TLCAN. Y aún si estas unidades de producción quedasen excluidas del tratado comercial, su viabilidad como alternativa económica para el desarrollo, en base a la producción de granos básicos, es técnica y económicamente poco probable.

Esta primera limitante estructural de la agricultura mexicana, contribuye a su vez como una importante componente de otros problemas que han frenando el desarrollo agrícola con o sin tratado de libre comercio, estos problemas son: La descapitalización de la mayoría de los productores rurales, la falta de crédito ( sólo una de cada diez hectáreas recibe crédito), y la baja rentabilidad en la gran mayoría de las unidades de producción

El envejecimiento de los poseedores de tierra. La edad promedio de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios está cerca de los 60 años. Lo anterior es relevante porque nos indica que quienes toman las decisiones en materia agrícola, por su edad y escolaridad ( La escolaridad en el campo es inversamente proporcional a la edad), no son proclives a cambios sustantivos en sus actividades productivas, ni a las innovaciones tecnológicas.

---

\*Se refiere al Riesgo Nutricional en los términos definidos por el Instituto de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”. México.

Ante las grandes limitaciones estructurales que se han mencionado, ninguna política para impulsar el desarrollo rural podrá tener éxito si no contiene elementos que permitan ir enfrentando y resolviendo paralelamente dichas limitaciones. Es precisamente por ello, que el simple incremento de recursos presupuestales para el campo, no se traduce en mayor desarrollo económico en el medio rural.

Junto con las limitantes estructurales, el medio rural enfrenta otros graves problemas, algunos de los cuales están a su vez vinculados con los estructurales ya mencionados.

Los más evidentes son:

La crisis agrícola. La actividad que fue durante mucho tiempo la más importante fuente de ingresos en el campo, la agricultura, ha dejado de serlo debido a una compleja combinación de causas estructurales añejas, políticas equivocadas, abandono gubernamental, e imposición de condiciones de competencia internacional inviables (TLCAN).

La pérdida de dinamismo de la agricultura mexicana inició desde finales de los años sesentas. La tendencia no se cambió a pesar de que en los setentas y ochentas todavía se mantuvo funcionando todo el aparato gubernamental de apoyo al campo (Crédito oficial directo al productor, precios de garantía, producción estatal de fertilizantes, seguro agrícola oficial, extensionismo, etc.).

Finalmente, cuando a principios de los años noventas, se dismantelaron los apoyos estatales y se inició la apertura comercial, se empezaron a manifestar dos efectos adversos de manera simultánea. Por una parte, los productores comerciales de granos se ven afectados por el TLCAN, y la mayoría de los pequeños minifundistas ( que en realidad son poco afectados por el tratado, debido a su participación marginal en el mercado) se ven impactados sobre todo, por el dismantelamiento de los mecanismos de apoyo estatales, que de diversas maneras les transferían recursos para apoyar su precaria economía.

Así, llegamos a la actual situación, en que tenemos una actividad agrícola altamente polarizada, en un extremo un pequeño sector (8% según SAGARPA), capitalizado, con tecnología moderna y economías de escala, compite exitosamente en los mercados exteriores. En el otro extremo, la mayoría de los productores (80%), con pequeñísimas parcelas dedicadas solo a la producción de autoconsumo, y solo un modesto sector (12%), en transición hacia la agricultura comercial.

Por último, debemos señalar que los principales subsidios que en la actualidad se otorgan a los productores, PROCAMPO, ALIANZA PARA EL CAMPO y APOYOS A LA COMERCIALIZACION, están diseñados de tal manera que su efecto en la práctica resulta regresivo, y por tanto, favorecen la profundización de las desigualdades entre los productores.

Como se puede ver, la crisis agrícola es grave, su superación llevará tiempo y requerirá impulsar soluciones de fondo.

La afectación de los recursos naturales. Según el último inventario nacional de suelos (SEMARNAT 1999), 89 millones de hectáreas están afectadas en algún nivel por procesos de degradación, la cifra equivale al 49% del territorio nacional, siendo sus causas principales: La

deforestación, el cambio de uso del suelo y el sobrepastoreo. Según datos de la FAO, La deforestación anual en México es de 631,000 has., lo que equivale a una tasa de deforestación del 1.07%. Superior al promedio de Latinoamérica (0.8%) y al de África (0.7%). Actualmente, somos el único país entre los pertenecientes a la OCDE, que sufre una disminución de sus bosques.

La deforestación entre otros, tiene un efecto notable en la disminución de las reservas de los acuíferos del país, esto junto con el natural crecimiento de la población, hace que la tendencia irreversible sea hacia una disponibilidad de agua cada vez menor por habitante. El mayor consumo del agua del país corresponde al uso agropecuario (77%), de esta, según CONAGUA, el 57% se pierde por el mal uso generalizado.

La preservación de los recursos forestales, el avance en el uso de prácticas de conservación de suelos y en general el enfoque de las actividades productivas del campo en un sentido amigable con el ambiente, así como el uso mas eficiente de agua en la agricultura, son retos fundamentales del desarrollo rural.

La falta de empleos. La carencia de empleos remunerados en el campo, tanto en actividades agropecuarias como no agropecuarias, es otro de los factores que contribuyen a mantener y profundizar las condiciones de pobreza. Las actividades agropecuarias no solo no han incrementado la oferta de trabajo asalariado en los últimos 20 años, sino que han disminuido dicha oferta. Y por otra parte los empleos remunerados fuera de la agricultura, no crecen al ritmo necesario para absorber la fuerza de trabajo de la población joven, que no tiene acceso a la posesión de la tierra. Lo anterior es resultado de la baja inversión en el campo, la que según datos del INEGI, pasó del 7.8% del PIB en 1990 al 4.0% en 2005.

### **Las consecuencias**

La problemática referida, ha tenido entre otras las siguientes consecuencias.

Renta y venta de tierras. La imposibilidad de mantener actividades agropecuarias rentables, ha llevado a un gran número de poseedores de tierra, sobre todo agrícola, a la renta y venta de parcelas.

El fenómeno de la renta crece consistentemente desde hace varios lustros. Según datos de SAGARPA, de la tierra cultivada que recibió apoyo de PROCAMPO en el ciclo O.I. 2003-2004 el 42% era rentada y del P.V.2004, el 24%.

También existe, aunque es difícil tener estadísticas del fenómeno, la venta en los hechos de tierra ejidal y comunal, que al no hacerse con apego al procedimiento que marca la ley, se siguen reportando oficialmente como cómo tierras ejidales ó comunales.

Migración Creciente. Consecuencia de la contracción del empleo y el ingreso en la agricultura, y de la insuficiencia de otras alternativas, la emigración desde el medio rural hacia las ciudades del país y hacia los Estados Unidos, ha mantenido una tasa creciente, en la actualidad 300,000 de los 500,000 migrantes anuales hacia el extranjero, proceden del campo.

Bajo desarrollo humano. Finalmente, la suma y la interacción de los diversos problemas de comunicación, educación, salud, nutrición, baja rentabilidad e ingreso, dan como resultado que en las áreas rurales se tenga el nivel mas bajo de desarrollo humano en el país.

### **La responsabilidad del estado frente al campo**

El acelerado deterioro de los niveles de vida en el medio rural, sobre todo a partir de que se ponen en acto las políticas de corte neoliberal en el país, y la ausencia de indicios de una cercana recuperación; son la evidencia mas visible de que en el medio rural mexicano, no cabe esperar que la reactivación económica y el desarrollo con justicia surjan como resultante natural del libre juego de las fuerzas del mercado.

La reactivación de la economía rural y el desarrollo con justicia de esa parte de México, exige necesariamente que el estado mexicano juegue un papel promotor y rector en el proceso. Al respecto, existe el mandato legal preciso en la ley de desarrollo rural sustentable que establece en su artículo 4º - **Para lograr el desarrollo rural sustentable el estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural.**

La misma Ley en su artículo 12 señala: **Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y la conducción de la política de desarrollo rural sustentable, las cuales se ejercerán por conducto de las dependencias y entidades del Gobierno Federal y mediante los convenios que este celebre con los gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos, con los gobiernos municipales según lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución.**

Para poder cumplir con estos ordenamientos legales, el estado requiere de los recursos, la planeación y los instrumentos que le permitan incidir de manera eficaz y eficiente en el medio rural. Un medio que en la actualidad presenta un panorama en el que las actividades agropecuarias han perdido terreno como fuente de ingresos, y en el que, cada día crece la proporción de la población económicamente activa (PEA), que depende de un trabajo asalariado, y donde definitivamente, un gran porcentaje de sus habitantes en edad productiva nunca tendrán la posibilidad de ser poseedores de tierra.

El siguiente cuadro muestra la tendencia del ingreso:

#### **Fuentes de ingreso de las familias rurales**

| Actividad                       | 1992<br>% | 2002<br>% |
|---------------------------------|-----------|-----------|
| Agricultura<br>Trabajo agrícola | 38.5      | 12.6      |

|                          |      |      |
|--------------------------|------|------|
| Independiente            | 12.3 | 11.3 |
| Actividades no agrícolas | 8.1  | 5.7  |
| Trabajo asalariado       |      |      |
| No agrícola              | 20.4 | 36.1 |
| Remesas                  | 8    | 16.5 |
| Otras fuentes            | 12.6 | 17.8 |

Fuente: Seminario “La Cuestión Social en el Campo Mexicano”  
Facultad de Economía. UNAM. Febrero 2007

Lo anterior nos indica que debemos acostumbrarnos a pensar en el desarrollo rural de manera multisectorial, y que la planeación y el impulso de este, en adelante, deberá considerar un panorama mas amplio, en el que por lo menos se tengan en cuenta los siguientes aspectos:

- La atención a las grandes limitaciones estructurales que afectan la posibilidad de cualquier proyecto de desarrollo económico y social: alimentación, salud, educación, minifundismo, etc.,
- La reactivación de la agricultura, buscando que esta deje de ser una actividad de sobrevivencia, para convertirse en una palanca para la prosperidad económica.
- El desarrollo de las demás potencialidades del campo, distintas a las agropecuarias.
- La atención coyuntural y temporal de la pobreza extrema, con apoyos específicos y explícitos.

Considerar y atender simultáneamente y de manera armónica estas grandes vertientes del desarrollo, demanda visualizar de manera integral la problemática rural, mas allá de enfoques y/o sesgos sectoriales, generar una planeación multifacética, y orquestar una operación armónica de las distintas instancias y organismos comprometidos en el propósito.

### **Los Instrumentos para la planeación y operación**

A partir del año 2003, los recursos asignados al campo en el presupuesto de egresos de la federación (PEF), mismos que se agrupan bajo el nombre de Programa Especial Concurrente (PEC), se han incrementado de manera sostenida. Sin embargo, no se perciben avances en la superación de la problemática rural, lo que demuestra que, para lograr un avance significativo en la situación del campo, no solo se requiere de mayores recursos, sino también, que estos se apliquen a los aspectos verdaderamente estratégicos para la reactivación económica, con oportunidad y a través de los instrumentos idóneos. Pero sobre todo, se tienen que atacar las limitaciones estructurales que impiden el desarrollo rural, pues de no ser así, aunque se gaste mucho dinero en el sector, seguiremos sin cambios verdaderamente significativos.

La manera como se direccionan y aplican los recursos del PEC, presenta las siguientes limitaciones:

El PEC en su condición actual, es una suma de programas institucionales de diferentes secretarías del ejecutivo federal, que solo con el fin de dar una respuesta política a los reclamos

campesinos en 2003 y abultar la cifra de los apoyos al campo, se agruparon en el presupuesto de egresos del a federación bajo la denominación de Programa Especial Concurrente (PEC); es decir, no responden a la definición de un proyecto integral con sus prioridades jerarquizadas y articuladas en función de la problemática del campo, ni de una imagen objetivo para su desarrollo. Además, en este inventario de programas, se han incluido siempre algunos que no están enfocados a ningún aspecto del desarrollo rural, y solo inflan las cifras con las que se dice que se está apoyando el desarrollo del campo.

En el diseño y aplicación del Programa Especial Concurrente (PEC) participan por parte del gobierno federal,14 secretarías de estado. La coordinación entre las dos secretarías mas importantes en el PEC, la SAGARPA y la SEDESOL, se ve limitada porque ambas se guían por lógicas diferentes y responden a ordenamientos legales distintos ( Ley de Desarrollo Rural Sustentable y Ley de Desarrollo Social, respectivamente ), además, cada una de las dos secretarías tiene “autoridad” en comisiones intersecretariales que involucran en ambos casos, y con mucha frecuencia, a las mismas dependencias del ejecutivo federal.

Ambas secretarías tienen en los estados y municipios estructuras administrativas que actúan en los mismos territorios con criterios distintos. La SAGARPA a través de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, y la SEDESOL, lo hace a través de los COPLADES y COPLADEMUNs.

La SAGARPA, como cabeza del PEC, no siempre es exitosa cuando tiene que ejercer la función de coordinación horizontal de las otras13 secretarías que se agrupan en la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), por los problemas naturales que surgen cuando se trata de coordinar a entidades del mismo rango jerárquico.

Todo lo anteriormente señalado, da como resultado que el direccionamiento de los recursos del PEC no se de con oportunidad y en función de las prioridades estratégicas del campo, y que las oportunidades de construir sinergias virtuosas entre los programas y recursos de diferentes dependencias, no se puedan aprovechar a plenitud, por los problemas de coordinación que se han apuntado.

### **El ajuste necesario**

Superar las limitaciones y deficiencias que se han señalado, para dar lugar a un mejor sistema para la planeación, direccionamiento y aplicación de los esfuerzos en apoyo al campo, requiere ajustar el arreglo institucional para diseñar, dirigir y aplicar los trabajos gubernamentales en torno al desarrollo rural.

El nuevo arreglo institucional, deberá concebirse de tal manera que pueda garantizar plenamente la realización de los siguientes propósitos básicos:

- El diagnóstico integral de la problemática rural.
- La formulación del programa especial concurrente en función del dicho diagnóstico.
- La integración del presupuesto necesario para llevar adelante el PEC.

- La coordinación entre las diversas dependencias del ejecutivo federal y los gobiernos de los estados en la operación de los programas, de tal manera que se puedan alcanzar sinergias efectivas.
- El seguimiento puntual de las acciones, y la evaluación de los impactos de las políticas y programas gubernamentales en el medio rural.

Un nuevo arreglo institucional que pueda garantizar la realización de los cinco propósitos centrales que se han enunciado, necesariamente seguirá teniendo como base operativa a las estructuras federales, estatales y municipales, a través de las cuales se ponen en práctica los actuales programas de apoyo al desarrollo rural. Pero requiere además de una instancia de coordinación central fuerte y efectiva, que teniendo la visión integral de la problemática rural, pueda tener a su cargo la planeación, presupuestación, la orquestación de las acciones, y la evaluación de resultados.

Esta coordinación central resulta crucial, porque es precisamente a través de ella, como se puede construir y concertar una estrategia integral para el desarrollo rural, con la diversidad que el campo de hoy demanda, pero bajo una dirección única. Es también a través de dicha instancia, como se puede lograr la indispensable congruencia y armonización de las acciones de los diferentes niveles de gobierno, dependencias, y organismos, que operan las políticas de apoyo al desarrollo rural.