

DESARROLLO RURAL EN MÉXICO, A 100 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Mely Romero Celis

INTRODUCCIÓN

Las naciones que hoy conforman el mundo iniciaron con el sueño de las personas que plasmaron en papel el camino que visualizaban para estos países. México inició su propia historia mucho tiempo antes de 1917, pero fue en ese año que escribió el libro supremo que le daría la fuerza y el impulso para tener un futuro promisorio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el fundamento jurídico de toda acción pública y privada en México, es el marco que crea la solidez institucional para el desarrollo de nuestro país. Desde hace 100 años nuestra Constitución garantiza la libertad y la igualdad de la que gozan todos los mexicanos.

Nuestra Constitución, a 100 años de haberse creado, se fundamenta en ideas que México y el mundo entero necesita escuchar hoy más que nunca. Tan sólo en su artículo 1o., la libertad, la igualdad, el respeto a los Derechos Humanos, y la no discriminación, son garantías para todas las personas que pisen el suelo de nuestro país. Desde hace 100 años, la Constitución vela porque todas las acciones que el gobierno emprenda estén dirigidas a garantizar que los principios que fundaron a esta gran nación permanezcan intactos. Desde hace 100 años, su misión es y será tener un país de libertad, de respeto, de igualdad y de

desarrollo para los mexicanos sin importar nuestro género, edad, raza, creencia u orientación sexual.

Nuestra Carta Magna es el inicio de toda política pública que se diseñe en todo rubro y para la atención de cualquier sector social en México. Es el marco en el que se fundan las Leyes para cada ámbito, división y poder político en México, así como el Plan Nacional de Desarrollo, antes Plan Sexenal, que es el documento más importante de un sexenio pues regirá las acciones a seguir.

Gracias a la apertura democrática, hoy tenemos una Constitución que se puede alimentar de las ideas de todos nosotros para adecuarla de manera responsable a las necesidades y nuevas realidades del México actual. Hoy los ciudadanos tienen un espacio y un rol activo para presentar iniciativas de reformas constitucionales, pues el gobierno entendió que el camino es de la mano con la sociedad.

Para el ámbito rural hemos alineado los esfuerzos que vamos diseñando para proteger y garantizar los Derechos Humanos de todas las comunidades de México. Tenemos la mira puesta en fomentar un Desarrollo Rural Sustentable que dé resultados para todos, sin distinciones, y que permitan visualizar el México justo y próspero que queremos.

Este ensayo comienza con un breve análisis histórico del contexto que dio pie a la Constitución de 1917 desde una visión del sector rural, una realidad que ha cambiado mucho hasta nuestros días, para posteriormente explicar la evolución de los apoyos que han existido para el desarrollo rural hasta los que hoy brindamos desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), específicamente en la Subsecretaría de Desarrollo Rural que hoy me honro en dirigir. Posteriormente se detallan los diez retos que hemos identificado para nuestro sector a los que considero debemos dirigir nuestros mayores esfuerzos. Y finalmente explico la visión que tenemos para afrontar y superar los retos que detallé y el México que veo para los siguientes 100 años.

La historia de México se escribe todos los días, en aquellas acciones que por su impacto en nuestra sociedad trascienden en la historia. Nuestra Constitución es evidencia del gran futuro que México merece y que se está construyendo todos los días.

UNA CONSTITUCIÓN QUE NACIÓ DEL CAMPO

Así como la Constitución se sigue escribiendo hasta nuestros días para plasmar los principios fundamentales de nuestra gran nación y su porvenir, no debemos olvidar que su origen, el contexto que motivó su existencia, se dio en una realidad muy diferente a la que hoy conocemos. La Carta Magna fue resultado directo de uno de los sucesos más importantes en la historia de nuestro país: la Revolución Mexicana. Para entender el entorno en el que se gestó nuestra Constitución debemos entender la realidad socioeconómica de México del ese entonces.

En 1910 nuestro país tenía una población de 15.1 millones de personas, siendo Jalisco, Veracruz y Guanajuato las entidades con mayor número de habitantes. La población se componía de 7.5 millones de hombres y 7.6 millones de mujeres;¹ éramos un país extremadamente joven: 42 por ciento de la población tenía menos de 16 años de edad.² Al inicio del conflicto revolucionario el 88.3 por ciento de la población del país se concentraba en las regiones rurales del país. La Ciudad de México tenía apenas 471 mil habitantes, que representaban 3 por ciento de la población total y la cuarta parte de la urbana.³

En esos mismos años, 98 por ciento de la tierra cultivable era propiedad de los hacendados, y 90 por ciento de los campesinos mexicanos no tenían tierras, siendo que representaban 80 por ciento de la población.⁴ La agricultura era la principal actividad económica del país, pero la riqueza que generaba no se traducía en mejores condiciones para los campesinos. Esta realidad del campo en México motivó a líderes revolucionarios como Emiliano Zapata y Francisco Villa, pues encontraron en sus habitantes un importante apoyo.

Zapata era el reflejo de un México sureño muy lastimado por la pobreza y Villa el reflejo de un México norteño muy desigual. Ambos eran el reflejo de un México que vivía inmerso en una injusticia sisté-

¹ Tercer Censo de Población de los Estados Unidos Mexicanos, 1910.

² María Eulalia Mendoza García y Graciela Tapia Colocía, *Situación Demográfica de México, 1910-2010*, p. 12.

³ Manuel Urbina Fuentes y Adolfo Sánchez Almanza, *Distribución de la población y desarrollo en México*, p. 1.

⁴ Carlos Fuentes, “Tierra y Libertad”, *El Espejo Enterrado*, p. 322.

mica que había echado raíces en la tierra, sobre todo porque quienes la trabajaban no tenían una recompensa digna.

Francisco I. Madero también tomó en cuenta la situación de los agricultores y campesinos mexicanos. En el artículo 3o. del Plan de San Luis, que sería el fundamento escrito de la Revolución, se leía:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdos de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.

Así, la mayor parte de las personas que querían sacudir el *status quo* del país con la Revolución Mexicana fueron campesinos y agricultores buscando una repartición equitativa de la propiedad de la tierra, en una sociedad donde 10 millones de campesinos,⁵ dos terceras partes de la población total, no tenían tierras, pero sí las trabajaban.

De este modo, la Revolución dio pie al escenario que crearía nuestra Constitución con una esencia de atender demandas agrarias muy arraigadas. Los movimientos de la División del Norte (villistas) y el Ejército Libertador del Sur (zapatistas) fueron el reflejo más claro del hartazgo que motivó la Revolución, pues la realidad social que buscaban cambiar era la que vivía la mayor parte del país en ese entonces.

Después de los violentos y turbulentos primeros años de la Revolución, las corrientes conservadoras que llevaron a Venustiano Carranza a la Presidencia decidieron incluir las demandas del sector campesino. Era imposible cerrar los ojos ante la exigencia de una mejor calidad de vida para los trabajadores del campo. En 1915 el gobierno de Carran-

⁵ Helen Phipps, *Some Aspects of the Agrarian Question in Mexico. A Historical Study*, p. 157.

za, el villismo y el zapatismo promulgaron las leyes agrarias, que sería el precedente de las demandas del sector en la Constitución.

El artículo 27 de la Constitución de 1917, uno de los artículos más emblemáticos, buscó cubrir y dar certeza a la propiedad de los campesinos sobre la tierra, así como fungir como el inicio de una etapa de políticas que buscarían disminuir la desigualdad tan cruda que existía en México.

Desde su concepción y hasta nuestros días, el artículo 27 de la Constitución estableció la propiedad de la tierra para la nación: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Asimismo, definió el marco jurídico que reconoce a los pequeños propietarios para dar certidumbre de las acciones que se tomen para su desarrollo: “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras”.

Y sentó las bases para el reparto agrario que sucedería durante casi la totalidad del siglo xx y que terminaría hasta la Reforma Agraria a inicios de los noventa. “Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos”.

Durante los primeros años, el reparto agrario no sucedió con el ímpetu que se hubiera esperado, sin embargo, fue hasta 1920 que comenzó una distribución real de tierras entre los campesinos.⁶

Después de la Revolución, el país comenzó un nuevo capítulo teniendo como base una Constitución que nació para solucionar una demanda de justicia para el campo que México anhelaba y que hoy sigue siendo uno de los mensajes más representativos del movimiento: regresar la tierra a las manos que la trabajan.

⁶ Frank Tannembaum, *Mexican Agrarian Revolution*, Washington, pp. 315-369.

DE LA JUSTICIA SOCIAL EN EL CAMPO AL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

A 100 años de la promulgación de nuestra Constitución, nuestro país ha vivido transformaciones estructurales importantes, una de ellas en el campo, que en pleno siglo XXI seguimos experimentando. De 1911 a 1992 se entregaron a los campesinos algo más de 100 millones de hectáreas de tierras, superficie equivalente a más de la mitad de todo el territorio nacional.⁷

Sin embargo, este proceso que muchos enarbolan como parte de la justicia social para los trabajadores de la tierra en México, evolucionó gracias al fundamento jurídico que nuestra Carta Magna representó desde 1917.

El doctor Francisco Herrera Tapia, en su trabajo *Enfoques y políticas de desarrollo rural en México: Una revisión de su construcción institucional*,⁸ identificó dos problemas que afectarían al sector en las décadas posteriores a 1920: primero, la presencia del minifundismo, que eran lotes de tierras tan pequeños que dificultan su explotación, y segundo, que los campesinos ya tenían tierra, pero no tenían las capacidades ni las herramientas productivas para sacarle provecho para salir adelante.

De 1920 a 1934, año en que se publicó el Código Agrario, las tierras repartidas fueron un complemento del salario de los trabajadores rurales. El doctor Arturo Warman, exsecretario de la Reforma Agraria y de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en su publicación *La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo*, identifica los terrenos entregados como unas parcelas pequeñas que debían proporcionar una base alimentaria, una vivienda y otros bienes para mejorar los ingresos que se obtuvieran de las haciendas y propiedades agroexportadoras.

A pesar de que el sector agroalimentario seguía siendo la principal actividad en el país, fue hasta 1934, con la llegada de Lázaro Cárdenas a la Presidencia, que México experimentó con fuerza los principios de

⁷ Arturo Warman, *La Reforma Agraria Mexicana, una visión de largo plazo*.

⁸ Francisco Herrera Tapia, *Enfoques y políticas de desarrollo rural en México: Una revisión de su construcción institucional*.

la Revolución y la Constitución de 1917 en el campo. El Código Agrario facultaba a los peones a recibir parcelas en dotación y creaba el ejido colectivo, nuevos centros de población agrícola, y señaló la extensión de las parcelas ejidales. Por primera vez se establecía un Registro Agrario Nacional.

El reparto que se dio con el presidente Lázaro Cárdenas fue el mayor en la historia de nuestro país, con más de 18 millones de hectáreas, beneficiando a casi 730 mil campesinos en todo el país.⁹ Asimismo, durante ese sexenio, gracias a la Reforma Agraria de 1926, se tuvo por primera vez una visión más amplia sobre la situación de las regiones rurales del país, un antecedente importante para el desarrollo rural de nuestros días, pues no sólo se limitó a la repartición de tierras, también se consideraba un sistema educativo técnico que permitiera la formación de profesionistas que ayudaran al desarrollo de los ejidos.

Durante las siguientes décadas se frenó el impulso a la repartición, por lo que se vivió un desarrollo desigual. Mientras que había regiones del norte que veían crecer su sector rural gracias a una mayor actividad en las tierras repartidas, algunas regiones del sur del país iban quedando rezagadas, en especial por la falta de herramientas productivas entre los agricultores.

Si bien la atención al campo disminuyó, de 1940 a 1965 se registraron crecimientos en la producción agropecuaria, mayores al crecimiento de la población, debido principalmente al aprovechamiento de las tierras repartidas que antes no se ocupaban.¹⁰

Para entonces, el Código Agrario de 1942, promulgado por Manuel Ávila Camacho, y la Reforma de Lázaro Cárdenas habían conseguido uno de los objetivos primordiales de la Revolución: romper las grandes tenencias de tierra y poder en el campo del país. Por otro lado, se avanzó también en procurar condiciones de mayor igualdad que defendía nuestra Constitución.

Para 1960, la mitad de la población del país vivía en comunidades rurales y más de la mitad tenía su principal ocupación en el sector pri-

⁹ Rigoberto Arturo Román Alarcón, *La reforma agraria cardenista en México, el caso de Sinaloa 1934-1940*, p. 7.

¹⁰ Arturo Warman, *La Reforma Agraria Mexicana, una visión de largo plazo*.

mario, fue en 1971 que el presidente Luis Echeverría volvería a poner sobre la mesa una visión para el desarrollo integral del campo de México, con su frase “solamente resolviendo el problema agrario se podrá resolver el problema agrícola”, se promulgó la Ley Federal de Reforma Agraria, que volvería a centrar su mayor esfuerzo en la entrega de tierras otorgando 16 millones de hectáreas.¹¹

Esta Reforma fue un importante mecanismo de justicia social para los habitantes rurales y además se sentaron las bases para la atención de grupos vulnerables específicos; en 1971 nació el Programa de Unidades Agroindustriales para la Mujer Campesina, una política que por primera vez tenía como objetivo a la mujer rural. El Programa abría espacios productivos a mujeres que no tenían posesión sobre la tierra. Establecía la obligatoriedad de que cada núcleo de población reservara una superficie igual a la unidad de dotación en las mejores tierras para el establecimiento de granjas agropecuarias e industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres mayores de 16 años del grupo que no sean ejidatarias.

Al final de la década de los setenta se dio una caída importante en la producción agroalimentaria de las comunidades rurales en el país debido a la crisis económica mundial que elevó los precios de los combustibles, esto ocasionó que en los ochenta el sector de la agroindustria alimentaria fuera teniendo una mayor importancia y atención debido a su mayor rentabilidad y a la llegada del modelo neoliberal a la economías mundiales.

Los esfuerzos se centraron en aumentar la productividad del sector, por lo que se quiso instaurar un modelo más dirigido al mercado. Nació la Productora Nacional de Semillas (Pronase), Fertilizantes de México (Fertimex), el Banco Nacional de Crédito Rural (BanRural), la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), el Sistema Alimentario Mexicano, entre otras medidas para aprovechar las nuevas tendencias mundiales.¹²

México gozaba de tener una economía petrolizada, sin embargo, en los ochenta, con la caída de los precios del petróleo, la bonanza ter-

¹¹ Alma Valdés Salas, Isaac Bueno Soria y Cornelio Rojas Orozco, *La Constitución de 1917: de la reforma agraria al desarrollo rural sustentable*, p. 73.

¹² José Antonio Romero Sánchez, *La Agricultura Mexicana en el Periodo de Apertura Comercial, 1980-2007*, p. 5.

minó y se hizo aún más evidente una grave crisis en el campo mexicano donde los grandes beneficios sólo se habían quedado en manos de los agricultores más grandes y no llegaban a los pequeños productores.

Debido a esta crisis comenzó un proceso de adelgazamiento del Estado. Bajo el principio de eficiencia económica y de libre mercado, México vivió un proceso de privatización y desaparición de muchas empresas que el Estado poseía. No obstante se mantuvo el objetivo de que el sector rural no podía quedar olvidado y se tenía que atender.

Para 1991 se dio uno de los avances institucionales más importantes para el Desarrollo Rural en México con la creación de Aserca (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria), órgano desconcentrado de la Sagarpa, que tenía el propósito de consolidar la independencia alimentaria y de impulsar la comercialización de la producción agropecuaria en beneficio de los productores del campo, de frente a la liberación de los mercados. También en ese año las mujeres de las comunidades rurales se beneficiaron en la Secretaría de Economía a través de la creación del Programa de la Mujer Campesina, que tenía el objetivo de promover el financiamiento y la asesoría para actividades productivas y de servicios que emprendieran grupos de mujeres campesinas. Este programa más tarde sería el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag) y hoy es el Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (Promete).

En 1992, destaca la modificación al artículo 27 constitucional, que puso fin al reparto agrario y que mantuvo íntegros los derechos de las diferentes formas de tenencia de la tierra. También se permitió que los campesinos ejidatarios pudieran comprar, vender, rentar o utilizar como garantía las tierras que antes sólo usufructuaban. Esta modificación buscaba brindar mayor justicia y seguridad al sector rural respecto a la certidumbre en la tenencia de la tierra.

La visión que se tendría gracias a esta reforma estaría dirigida a generar condiciones para la capitalización del campo e impulsar el incremento de la productividad en las tierras susceptibles de explotación económica, otorgar certidumbre jurídica en el campo, así como proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

En este nuevo enfoque de apoyo al campo de México se creó el Programa de Apoyos Directos al Campo (1994), mejor conocido como

ProCampo, con la visión de fortalecer al sector antes de la apertura comercial de los años siguientes. Su objetivo inicial fue apoyar a los productores de granos básicos para mejorar el nivel de ingreso de las familias rurales, principalmente de aquellos productores, que destinan su producción al autoconsumo.¹³ Este programa (ahora ProAgro) sigue siendo uno de los programas más emblemáticos de la Sagarpa.

En 1994 el Desarrollo Rural sería el objetivo primordial de una nueva área en la Sagarpa, la Subsecretaría de Desarrollo Rural, cuyo objetivo se centraría en la atención a los pequeños productores y grupos vulnerables de las regiones rurales del país con un enfoque integral, desde el otorgamiento de capacitación hasta el desarrollo de proyectos productivos.

Las reformas al artículo 27 también permitieron que se creara uno de los primeros Programas en México dirigido al Desarrollo Rural: la Alianza para el Campo. Lanzada en 1996, la Alianza tenía una visión integral; nació como un programa con esencia operativa fundamentada en un federalismo renovado pues los recursos eran administrados en su mayoría por las entidades y sus objetivos eran mejorar la producción agrícola y aumentar el empleo rural, a través de la compra de maquinaria, financiamiento de instalaciones para procesar productos o para almacenar, la adquisición de insumos y bienes como semillas, químicos o sementales, además de la contratación de expertos para ayudar a incrementar la productividad.

En la década de los noventa se vivió un fuerte impulso a la atención del campo a través de apoyos con recursos económicos y entrega de activos productivos, buscando así sustituir las acciones del reparto agrario; esto se institucionalizó gracias a la firma de los Acuerdos Agrarios con las organizaciones campesinas en 1997 y 1998. El gobierno de la República, a través de la extinta Secretaría de la Reforma Agraria (SRA, ahora Sedatu) y la Sagarpa, otorgaban alternativas para seguir apoyando a los agricultores mexicanos.¹⁴

¹³ Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado ProCampo, *Diario Oficial de la Federación*, 1994.

¹⁴ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Programa de Trabajo 2014 Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios.

Gracias a estos Acuerdos Agrarios se creó el Fondo para el Apoyo de Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias (Poapoa) en 1999, su objetivo fue ofrecer un proyecto productivo a los 1 184 grupos que seguían teniendo una demanda de tierra. Este fondo evolucionaría dos años después a lo que hoy conocemos como el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA) en Sagarpa.

Como es notorio, en lo que respecta a la atención de los pequeños productores del campo, durante los años noventa se sustituyó el modelo de repartición agraria por uno que respondiera a las necesidades de un México que comerciaba con el mundo y uno que reconocía la existencia y las necesidades de diferentes grupos del sector rural. Los esfuerzos se empezaban a gestar desde distintos frentes del gobierno.

El artículo 27 de nuestra Constitución establece el propiciar y promover las condiciones para el desarrollo rural integral,¹⁵ por lo que en 2001 se dio un paso trascendental en la historia del ámbito rural en México, la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Esta Ley sentó las bases para que toda acción gubernamental dirigida hacia las comunidades buscaran lograr un Desarrollo Rural Sustentable definido como: El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.¹⁶

Es una Ley histórica porque introdujo por primera vez una visión de integralidad que incluyó no sólo las acciones de fomento agropecuario con las que se impulsó el desarrollo del campo, también adicionó aspectos sociales como educación, salud y alimentación, infraestructura de telecomunicaciones y caminos, infraestructura productiva e infraestructura básica de servicios para las comunidades rurales.¹⁷

rios (FAPPA) y Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (Promete).

¹⁵ Fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ Decreto por el que se expide la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, *Diario Oficial de la Federación*, 2001.

¹⁷ *Hacia una Nueva Sociedad Rural*, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, p. 77.

A partir de 2001, el objetivo de nuestra Subsecretaría estaría fundamentado en esta Ley y sería el de promover el desarrollo integral de las comunidades rurales aprovechando sus recursos de manera sustentable, generando empleos y condiciones que propicien el arraigo en el medio rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos para consolidar el posicionamiento de México en el mundo.

A lo largo del siglo xx se vivieron diversas realidades en el campo de México en las que el gobierno jugó un papel fundamental no sólo por la responsabilidad que tenía en el reparto agrario que cubrió gran parte de este periodo, también porque desde el Poder Legislativo y Ejecutivo se fue modificando el marco jurídico para permitir ejecutar políticas que atendieran de manera efectiva la realidad del ámbito rural, adecuaciones que siguen vigentes hasta nuestros días.

DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE, UNA META DEL SIGLO XXI

El inicio del siglo xxi estuvo enmarcado por la visión que dio la LDRS a las políticas públicas que se diseñaban para el campo de México siguiendo una línea que entendiera la conexión entre las comunidades rurales y el medio ambiente. Nuestra Constitución establece en su artículo 25 que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Uno de los grandes avances que se dieron con la LDRS fue la creación del Consejo Mexicano de Desarrollo Rural, con representantes de distintos órdenes y poderes del gobierno, organizaciones y grupos relevantes del sector para fortalecer la política agrícola y maximizar los beneficios de su aplicación. Este Consejo, presidido por Sagarpa, participa en la planeación, seguimiento, actualización y evaluación de los programas de fomento agropecuario y desarrollo rural sustentable del gobierno de la República, promoviendo lo correspondiente en el ámbito de las entidades federativas, los municipios y las regiones.

La fortaleza más importante del Consejo es su pluralidad y apertura. La ciudadanía tiene un rol activo y las políticas públicas son fortalecidas para escuchar la voz de todos los actores relevantes en foros abiertos de discusión, que también se encuentran en las entidades federativas.

La participación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, como secretaria técnica del Consejo, es clave para concretar muchas de las acciones que se definen. Asimismo, se han podido mejorar las medidas que implementamos desde nuestra dependencia, lo que ha resultado en programas innovadores que obedecen a las necesidades de los pequeños productores buscando garantizar los preceptos constitucionales que dieron vida a la LDSR.

Hoy los pequeños productores son el eje de los dos programas que se ejecutan desde nuestra Subsecretaría. El primero es el Programa de Apoyos a Pequeños Productores, que tiene como objetivo aumentar la productividad de las unidades económicas rurales, conformadas por pequeños productores, con acciones que van desde la capacitación con modelos de extensionismo hasta la concreción de ideas emprendedoras de negocio y la entrega de incentivos productivos.

Uno de los pilares de estos componentes es apoyar a los productores que no tienen tierra para aumentar su bienestar. Dos de ellos son el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA) y el Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (Promete), que buscan contribuir a la generación de empleo e ingreso de mujeres y hombres con 18 años o más, que habitan en Núcleos Agrarios, mediante la implementación de Proyectos Productivos.

En este programa también está el componente de *extensionismo*, uno de los componentes con mayor alcance de la Sagarpa, y se define como el proceso de intervención de carácter educativo y transformador cuyo objetivo es el desarrollo económico y social de las familias rurales, a través de servicios de asistencia técnica, intercambio de tecnología, desarrollo de capacidades, e innovación. En México las acciones de extensionismo comenzaron como prueba piloto desde 1980, sin embargo hay registros de la década de 1960 donde se comenzó a desarrollar un sistema de extensión y transferencia de tec-

nología agrícola.¹⁸ Desde sus orígenes se centró en ser un sistema de capacitación productiva sin costos para los pequeños productores del campo mexicano.

Como parte de los nuevos esfuerzos focalizados del *extensionismo*, en este programa ahora existe el componente de *arraigate* dirigido a los jóvenes rurales para apoyar el arraigo a sus comunidades de origen con servicios de extensión, innovación y capacitación para la gestión e implementación de proyectos productivos territoriales. La idea es que encuentren en el campo las herramientas para que ellos y sus familias tengan un mejor futuro.

El segundo gran programa que se opera en la Subsecretaría es el Programa de Productividad Rural que contiene el componente del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), cuyos esfuerzos comenzaron en 2002 como una prueba piloto en algunas entidades de la República Mexicana bajo el acompañamiento de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

PESA, que ahora está presente en las 32 entidades, inició actividades con el propósito de contribuir de manera sustancial al desarrollo de las comunidades rurales más pobres del país, atendiendo principalmente el desarrollo de capacidades de la población rural en localidades de alta y muy alta marginación para el mejoramiento de sus condiciones de vida.¹⁹

Dentro de este programa también se encuentra el componente de Desarrollo de las Zonas Áridas (Prodeza) que busca incentivar a los productores agropecuarios de las zonas áridas y semiáridas para incrementar su productividad. A través de proyectos integrales para el desarrollo rural, tanto el productor como el programa se comprometen al mismo objetivo con un enfoque productivo y de sustentabilidad de los recursos.

Otro componente dirigido a brindar una atención responsable con el ecosistema de los pequeños productores es el de Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua (IPASSA)

¹⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Análisis del Extensionismo Agrícola en México, p. 17.

¹⁹ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Antecedentes, inicio y evolución del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA).

que apoya a los productores agropecuarios de las regiones con poca disponibilidad de agua y procesos de erosión a que aprovechen sustentablemente los recursos naturales asociados con proyectos de infraestructura.

Otra medida que realizamos en la Subsecretaría es a través de la entrega de paquetes productivos y la agregación de valor en procesos de producción de familias agricultoras con el componente Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar (DCAF) que tiene como población objetivo a personas en condiciones de pobreza en zonas rurales y periurbanas y a los pequeños productores rurales de localidades de alta y muy alta marginación.

Ante las afectaciones por fenómenos naturales también se diseñó el componente de Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores que tiene la meta de apoyar a los productores agropecuarios para que mejoren su capacidad adaptativa ante desastres naturales, mediante el aseguramiento de parcelas, ganado y activos de los productores.

Estos son esfuerzos que se han realizado en México para conseguir un Desarrollo Rural Sustentable y que ahora se ejecutan desde la Subsecretaría de Desarrollo Rural, sin embargo nuestro trabajo nos exige adaptar nuevas medidas para atender las problemáticas que hemos identificado y así tener una atención integral. Seguiremos atendiendo a los pequeños productores del país con una visión puesta en el largo plazo y en que la transformación que ha vivido el campo cubra la totalidad de las regiones rurales y sus habitantes.

DIEZ RETOS PRIORITARIOS PARA ATENDER EN EL CAMPO

Identificar los retos a los que nos enfrentamos es esencial para saber cuáles son las acciones prioritarias que debemos emprender. En un trabajo de análisis objetivo identificamos diez retos que reflejan la situación que vive el México rural. Además del trabajo de toda la Administración Pública Federal, desde la Subsecretaría de Desarrollo Rural tenemos el compromiso y la dedicación para que en algunos años sean sólo una pequeña parte de la historia.

El gobierno de la República, reconociendo que el campo es un sector estratégico, ha planteado la necesidad de su fortalecimiento, partiendo de un diagnóstico preciso de la situación que prevalece. Por ello, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), se señala, dentro de la Meta Nacional “México Próspero”, que se requiere impulsar una estrategia con un enfoque de productividad, rentabilidad y competitividad, buscando “construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país”.

La construcción de un sector primario con este enfoque requiere, entre otros aspectos, de un elemento clave: el financiamiento. Las características del sector, así como las metas e inversiones que se han planteado en el PND y en los programas sectoriales, hacen necesario que el crédito se convierta en una palanca real de crecimiento en las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, forestales y rurales.

En particular, el PND establece dos elementos que deberán considerarse en este tema. El primer elemento señala que es necesario ampliar el crédito por parte de la Banca de Desarrollo en áreas prioritarias para la economía nacional, y particularmente en la creación de valor y el crecimiento en el campo. El segundo indica que, para atender la demanda del sector primario y rural, la oportunidad y el costo del financiamiento deben mejorar.

México, en materia agroalimentaria y rural, es un país de contrastes. Por una parte, se encuentra entre las primeras diez potencias mundiales en producción de alimentos. Sin embargo, la producción nacional es insuficiente para cubrir la demanda interna, de tal suerte que nuestro país es deficitario en algunos productos agropecuarios.

En términos de la participación de cada una de las ramas de las actividades primarias, México es fundamentalmente agrícola y pecuario de acuerdo al valor de la producción. La agricultura representa el 56.8 por ciento del total del PIB primario, mientras que la ganadería representa el 39.7 por ciento. El 3.5 por ciento restante corresponde al aprovechamiento forestal, la pesca, la caza y otros servicios relacionados con la producción primaria.

En lo referente a la población ocupada en el sector, ésta representa 13.7 por ciento de la población ocupada total. A su vez, la población dedicada a la agricultura representa 65.9 por ciento, a la

ganadería el 28.8 por ciento, mientras que el resto se dedica a otras actividades. Al contrastar estas cifras con las relacionadas al valor económico de la producción primaria, se obtiene una idea general del reto en materia de productividad que deberá enfrentar el sector en los próximos años.

La crisis financiera de 2008 y los efectos del cambio climático han generado variaciones significativas en los precios y en la oferta de alimentos. Adicionalmente, se enfrentan presiones en la demanda gracias al dinámico crecimiento que se observa en los países en desarrollo de Asia, en particular, China e India.

Por otra parte, el sector primario presenta características estructurales que han frenado su desarrollo durante décadas. En particular, el PND y el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 (Programa Sectorial) identifican diversas problemáticas que deberán resolverse para detonar el potencial del sector.

En particular, en el PND se señala que actualmente se cultiva alrededor de 85 por ciento de las hectáreas disponibles, lo que restringe el potencial de crecimiento del sector. La ganadería, a pesar de su alto potencial, presenta descapitalización de sus unidades productivas. La pesca, por su parte, tiene deficiencias de ordenamiento y legalidad.

Por ello, el PND considera, en primer lugar, que debe fortalecerse la capitalización del sector, ya que la falta de inversión en equipamiento e infraestructura impone un freno a la productividad. En segundo lugar, un bajo porcentaje de las unidades productivas tiene acceso al financiamiento. En tercer lugar, se necesita fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico, para resolver las demandas de los productores. Finalmente, se establece la necesidad de fomentar un desarrollo regional más equilibrado.

El Programa Sectorial retoma dichos señalamientos, y los traduce en diez retos que enfrenta el sector agroalimentario del país, y para el cual será necesario adoptar estrategias que permitan estimular el crecimiento sostenido y sustentable del sector primario de la economía.

Los retos que hemos identificado en el sector primario son los siguientes:

- Productividad estancada. Se ha identificado que la productividad entre 2000 y 2012 ha disminuido, como resultado de diversas situaciones que ha enfrentado el sector.
- Campo bipolar. De acuerdo a estudios recientes, existen alrededor de 5.3 millones de unidades económicas rurales. En este universo se observa un alto contraste entre sus extremos, ya que 73 por ciento son de subsistencia o con limitada vinculación al mercado, mientras que menos de 1 por ciento de las unidades tienen la escala productiva competitiva (menos de 18 mil unidades en todo el país).
- El minifundio y la baja escala productiva. Más de 70 por ciento de los productores poseen predios menores a cinco hectáreas. Esto provoca una baja productividad y por ende presentan problemas de rentabilidad y de acceso al financiamiento.
- El agua y el riego. El 74 por ciento de la superficie agrícola es de temporal sujeta al régimen de precipitación, mientras que el 26 por ciento cuenta con sistemas de riego. Esto convierte a estas superficies en cuatro veces más productivas que las de temporal en términos de valor.
- Pobreza rural. En el ámbito rural 40.1 por ciento de la población se encuentra en pobreza moderada y 21.5 por ciento en pobreza extrema.
- Financiamiento escaso y caro. Las condiciones particulares de la mayoría de las unidades productivas en el medio rural, tales como bajo nivel de capitalización, régimen de propiedad de la tierra, nivel tecnológico, entre otras, dificultan el otorgamiento de crédito, tanto en tasa, plazos y garantías.
- Vulnerabilidad a riesgos climáticos, sanitarios y de mercado. El sector agropecuario está expuesto a múltiples factores externos. Dichos factores pueden afectar los resultados esperados por los productores, particularmente en abasto, calidad, precio y acceso de la población a los alimentos.
- Desequilibrio en el desarrollo regional. Es ampliamente conocido el desarrollo desigual entre las regiones norte, centro y sur del país, que se refleja en diferencias en el crecimiento de su economía y el ingreso de sus habitantes.

- Degradación de los recursos naturales. En varios casos, los sistemas de producción generan sobreexplotación de los recursos naturales, con el deterioro consecuente en los ecosistemas.
- Marco jurídico-institucional. En los últimos años, se instrumentaron programas desarticulados entre sí, con coordinación deficiente entre instituciones, y con reglas de operación complejas y poco claras.

Estos 10 retos representan los desafíos más importantes que debemos atender para que el campo mexicano salga adelante. Desde la Revolución se identificaron cuáles eran sus principales problemas, y así como la Constitución fue evolucionando también la realidad del país y de sus regiones rurales.

Si queremos un país con menor desigualdad y mejor futuro debemos atender al campo como un sector estratégico, no sólo por cuestión alimentaria sino como una forma de regresarle algo de lo mucho que nos ha dado.

MÉXICO 1917-2017 Y LOS PRÓXIMOS 100 AÑOS

El México de 2017 es muy distinto al país en el que se promulgó nuestra Constitución Política. La mayoría de la población vive en las grandes ciudades y el sector agroalimentario representa el 8.12 por ciento del PIB nacional.²⁰ Así como el país ha cambiado, la Carta Magna también lo ha hecho. De febrero de 1917 a mayo de 2016 ha sido reformada a través de 227 Decretos.²¹

Inclusive esta administración, más que ninguna otra, se ha caracterizado por su impulso reformador con cambios estructurales que han modificado nuestra Constitución con la mira puesta en un marco jurídico que soporte las necesidades de la sociedad mexicana actual y la existencia del país dentro de un entorno global moderno, conectado y con nuevos paradigmas sociales y económicos.

²⁰ Datos básicos del sector agroalimentario 2015, Sagarpa.

²¹ Alma Valdés Salas, Isaac Bueno Soria y Cornelio Rojas Orozco, *La Constitución de 1917: de la reforma agraria al desarrollo rural sustentable*, p. 48.

Estas grandes reformas también han modificado la visión que se tiene para el campo y las comunidades rurales en México. Los beneficios de estos cambios ya permean en las comunidades. La innovación, el acceso a la información y una sociedad más activa, son los factores que dictan las nuevas tendencias en políticas públicas.

El ámbito rural también avanza. Hoy el campo mexicano se está transformando y vive una época como nunca antes. Por primera vez en 20 años el sector agroalimentario tiene un superávit comercial. Las divisas que ingresan al país por las exportaciones del sector ya superan a las petroleras, a las remesas y a los ingresos por turistas internacionales, algo histórico.

México se consolida en la producción alimentaria y es hoy el decimosegundo país productor en el mundo. Somos primer lugar en la exportación de muchos productos del sector agroalimentario: aguacate, tomate, mango, papaya, guayaba, cerveza. Estamos vendiéndole a todo el mundo.

El sector primario está viviendo una época de transformación que se traduce en tasas de crecimiento más altas que las de la economía de todo el país. Sin embargo somos conscientes de que no todos estos beneficios necesariamente le llegan a todos los productores, en especial a los más pequeños, a las mujeres y a los jóvenes de las regiones rurales.

Desde la Subsecretaría de Desarrollo Rural estamos atendiendo esta realidad en distintos frentes, pero con una misma motivación para los siguientes 100 años: México.

Estamos diseñando políticas públicas con impacto de largo plazo que se enfoquen en generar valor sobre volumen, pues entendemos que el mundo está cambiando y los beneficios para los pequeños productores pueden ser mayores si nos dejamos de fijar sólo en la cantidad de lo que se produce.

Atendemos de manera especial a dos grupos de la población que son prioridad para el presidente Enrique Peña Nieto: los jóvenes y las mujeres. Por primera vez estamos agrupando todos los esfuerzos de atención a las mujeres rurales en un solo esfuerzo, El Campo en Nuestras Manos, que será la estrategia más ambiciosa para las mujeres del sector que el gobierno de la República haya realizado.

Para los jóvenes creamos todo un sistema de acompañamiento para su desarrollo emprendedor dentro del Programa de Apoyos a Pequeños Productores. Este sistema es Arráigate “SER Joven”, donde se les acompaña, capacita, equipa y conecta con el mercado, desde el inicio de su idea hasta la consolidación de su negocio.

Vamos a implementar modelos de extensionismo, con un enfoque integral, que se acerquen a los productores de acuerdo a sus necesidades y a la realidad de las familias de los beneficiarios. Buscamos un desarrollo comunitario integral que atienda las necesidades de todos los grupos y perfiles, desde el desarrollo de capacidades productivas hasta el emprendimiento de agronegocios sólidos.

Todas estas medidas complementan el trabajo que estamos realizando con los programas y acciones que detallé anteriormente y que se han venido fortaleciendo con el paso de los años y las experiencias. El objetivo es mejorar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades rurales aprovechando de manera productiva y responsable el ecosistema que habitan.

Como lo ha dicho nuestro secretario José Calzada, si las mujeres están bien, su familia estará bien. Si los jóvenes tienen buenas oportunidades entonces nuestro país tendrá un mejor futuro. Si impulsamos a los pequeños productores del campo, México va a seguir cosechando éxito.

Las mujeres y los hombres somos parte de una comunidad mucho más grande. Hoy más que nunca nuestro país y el mundo entero nos está pidiendo a gritos que cambiemos la forma en la que hemos venido haciendo las cosas. Iniciemos aquí, en la tierra y en las manos que nunca le han fallado a México, las de sus pequeños productores.

Si me preguntan cómo es el México que veo en 2117, festejando el Bicentenario de la Constitución, les contesto que es un país del que los líderes revolucionarios, que anhelaban la justicia que no había llegado a las zonas rurales del país, se sienten orgullosos. Un México que consiguió la seguridad alimentaria, en el que todo tipo de pobreza dejó de existir, en el que se puede percibir y vivir la prosperidad, la igualdad y la paz; un país que nació para ser grande.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

- Tercer Censo de Población de los Estados Unidos Mexicanos 1910, México, INEGI, 1912.
- MENDOZA GARCÍA, Ma. Eulalia y Graciela Tapia Colocia, *Situación Demográfica de México 1910-2010*, México, Fondo de Población de las Naciones Unidas México, 2010.
- SÁNCHEZ ALMANZA, Adolfo y Manuel Urbina Fuentes, México, *Distribución de la población y desarrollo en México*, Revista de Comercio Exterior Bancomext, 1993.
- FUENTES, Carlos, “Tierra y Libertad”, *El Espejo Enterrado*, México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- PHIPPS, Helen, *Some Aspects of the Agrarian Question in Mexico: a Historical Study*, Estados Unidos, University of Texas, 1925.
- TANNEMBAUM, Frank, *Mexican Agrarian Revolution*, Estados Unidos, Brookings Institution, 1929.
- HERRERA TAPIA, Francisco, “Enfoques y políticas de desarrollo rural en México: Una revisión de su construcción institucional”, *Gestión y Política Pública*, vol. XXII, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013.
- WARMAN, Arturo, *La Reforma Agraria Mexicana, una visión de largo plazo*, FAO, 2013.
- ROMÁN ALARCÓN, Rigoberto Arturo, *La reforma agraria cardenista en México, el caso de Sinaloa 1934-1940*, México, UAS, Archivo Histórico General del Estado de Sinaloa, Asociación de Historiadores de Sinaloa, 2007.
- VALDÉS SALAS, Alma, Isaac Bueno Soria y Cornelio Rojas Orozco, *La Constitución de 1917: de la reforma agraria al desarrollo rural sustentable*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2016.
- ROMERO, Sánchez, José Antonio, *La Agricultura Mexicana en el Periodo de Apertura Comercial, 1980-2007*, México, Inédito.
- Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado ProCampo*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Hacia una Nueva Sociedad Rural*, México, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, 2005.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Programa de Trabajo 2014 Fondo para el Apoyo a Proyectos

- Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) y Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (Promete), México, 2014.
- Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, México, 2016.
- Decreto por el que se expide la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, México, *Diario Oficial de la Federación*, 2001.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Análisis del Extensionismo Agrícola en México*, Francia, OCDE, 2001.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, *Antecedentes, inicio y evolución del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)*, 2016.

Acrónimos

- Aserca: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.
- Banrural: Banco Nacional de Crédito Rural.
- Conasupo: Comisión Nacional de Subsistencias Populares.
- DCAF: Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar.
- FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAPPA: Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios.
- Fertimex: Fertilizantes de México.
- Poapoa: Fondo para el Apoyo de Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias.
- IPASSA: Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua.
- LDRS: Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- PESA: Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria.
- PND: Plan Nacional de Desarrollo.
- Prodeza: Desarrollo de las Zonas Áridas.
- Promete: Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora.
- Promusag: Programa de la Mujer en el Sector Agrario.

