

# APUNTES PARA UNA PROPUESTA DE DESARROLLO RURAL

Doctor Carlos Torres Avilés

## I. DIAGNÓSTICO

La alimentación básica de los mexicanos depende en una proporción significativa de la disponibilidad de alimentos que se producen en otros países, lo que implica no sólo inseguridad en su suministro sino la adquisición a precios crecientes en el mercado internacional. Resultado de esto, la pérdida de empleos e ingresos, que acentúa la pobreza y la desigualdad en el campo, su envejecimiento y el desarraigo y emigración de los productores. Ante este panorama nacional es evidente la ausencia de una **política activa de promoción del desarrollo rural** y de las instituciones que lo hagan viable.

### 1. Contexto internacional

Los precios de los alimentos en el mercado internacional tienen una tendencia hacia el alza, derivada de varios factores entre los que pueden señalarse:

La concentración en la comercialización mundial de granos de un número reducido de empresas transnacionales las que establecen los precios de los productos agrícolas que controlan en función de criterios de rentabilidad financiera y no de las necesidades de la alimentación de la población de los países que los necesitan. Asimismo, las bolsas internacionales de estos productos, localizadas en Estados Unidos y Europa, son una fuente permanente de especulación.

La creciente reorientación de algunos productos agrícolas a la producción de energéticos, implica una competencia entre los usos para el consumo humano y como energía “más limpia”. Esto principalmente referido a la Caña de azúcar y al maíz, éste último principal alimento del pueblo de México.

La búsqueda de energías más limpias, para el caso de México, debería enfocarse a la búsqueda de alternativas propias del sector energético; por ejemplo, la eólica, solar, etc. Las razones son las siguientes: México tiene faltantes en la producción de alimentos, que no es el caso de Estados Unidos con el uso bio-energético del maíz, del cual tiene excedentes, o de Brasil con la caña de azúcar. Además, los

costos de producción de estos cultivos en esos países son más bajos que en el nuestro, lo que hace que su producción sea inviable.

## **2. Contexto Nacional**

### **Deficiente estrategia gubernamental, inversión pública, crédito y seguro.**

- En lo interno, la estrategia de desarrollo hacia el campo mexicano ha sido, en el mejor de los casos, de inadecuada atención, como lo evidencian algunos indicadores económicos como la baja en la inversión pública y el crédito destinado al sector agropecuario y pesquero en los últimos 30 años.
- El seguro agropecuario, en manos del sector privado, ha sido ineficaz por su baja penetración y por el desajuste entre los siniestros pagados y las pérdidas realmente ocurridas; además, se ha orientado a ser una garantía – casi exclusiva- del crédito y no un instrumento de administración de riesgos. La intervención directa del gobierno en esta materia se ha centrado en el fomento y operación de fondos de aseguramiento, que ante pérdidas cuantiosas o de índole catastrófica, han evidenciado sus limitaciones y, ante el cambio climático, serán cada vez más frecuentes y severas.

### **Superficie cultivable, productividad y almacenamiento.**

- Asimismo, es notable el estancamiento en la superficie sembrada y el bajo crecimiento de la productividad física en la mayoría de los productos básicos; el bajo aprovechamiento del agua en las áreas de grande irrigación, derivado de la práctica del riego por gravedad en vez de otros métodos más acordes a la real disponibilidad del agua; el deterioro de los suelos y la falta de una efectiva asesoría a los productores respecto a los “paquetes tecnológicos” a utilizar, repercute indudablemente en el déficit de alimentos del campo.
- Por otra parte, los esfuerzos que aún bajo estas condiciones desfavorables realizan las instituciones y los productores nacionales para incrementar la producción, se ven nulificados parcialmente por las pérdidas de producto que ocurren en la fase post-cosecha, principalmente en granos, las que se ha estimado por la FAO en el orden del 30% de la producción nacional en los países emergentes.

### **Instituciones para el desarrollo del campo.**

- El “desmantelamiento” del aparato institucional del sector agropecuario que se dio a fines de los 80’s y los 90’s, es un factor fundamental que explica en gran parte la situación actual de polaridad del campo mexicano.
- También fue definitiva la pérdida de apoyo a la investigación agrícola, por los cada vez más bajos presupuestos destinados al INIFAP o los intentos de desaparecer instituciones educativas de prestigio no solo nacional sino internacionalmente, como el Colegio de Postgraduados de Chapingo.
- Estas acciones o las omisiones en las políticas públicas han impactado desfavorablemente no sólo en el bienestar de los productores agropecuarios sino también en el de la población urbana, que por la concurrencia de otros factores ha visto deteriorarse significativamente su poder adquisitivo por el constante incremento de los precios de los productos que consume y muy bajo crecimiento de los salarios mínimos.

### **Pobreza y migración**

- En el campo mexicano éstas acciones u omisiones se han traducido en un agravamiento de la pobreza, en la que se encuentran 58 millones de mexicanos, falta de empleo y bajos ingresos, escasas oportunidades de acceso a la salud, educación y alimentación adecuadas, lo que ha provocado la migración hacia los centros urbanos, pero principalmente hacia los Estados Unidos, como una válvula de escape, que, por los problemas financieros mundiales, ya no tiene la eficacia del pasado.
- La estrategia en esta materia, deberá ser de fomento a los proyectos productivos que permita la generación de productos y el fortalecimiento de los mercados micro regionales, que aún no se han desarrollado en las zonas más pobres del país.

### **Sector exportador agrícola.**

- El sector exportador de productos agropecuarios ha crecido. Esto lo han atribuido excesivamente al TLC. Debe recordarse que México, desde la segunda guerra mundial, se caracterizó por ser un importante exportador de frutas y hortalizas, principalmente hacia los Estados Unidos por lo que, en el mejor de los casos, es discutible el desproporcionado impacto que se atribuye al crecimiento de estas actividades, imputándoselas al TLC.

- México deberá seguir apoyando su crecimiento, sin perder de vista que el límite que éste tiene, es el crecimiento de la demanda de estos productos por parte de Estados Unidos, la cual, como consecuencia de la crisis, se estima crecerá con menor dinamismo que en el pasado. Las posibilidades de reorientación de estos productos a otras zonas, se consideran bajas, por la extensión y profundidad de la crisis internacional actual.

## II. OBJETIVOS

Los principales objetivos son:

- La seguridad alimentaria a la población.
- El abastecimiento de materias primas a la industria.
- La generación de divisas mediante la exportación de productos y servicios agropecuarios y su ahorro mediante la disminución o eliminación de las importaciones.
- La creación de los empleos que requiere la población rural así como la generación de ingresos que permita disminuir la pobreza y desigualdad en el campo.
- El arraigo de la población rural en sus lugares de origen.
- El desarrollo rural del campo mexicano con sustentabilidad: Conservación y “creación” de microcuencas; “Fábricas agrícolas” y actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas y piscícolas integrales; y, desarrollo humano.
- El vínculo entre la investigación científica y las cadenas productivas agropecuarias y pesqueras, en la solución de problemas reales.
- Recuperar la certidumbre y la esperanza de los productores agropecuarios de México.

### III. ESTRATEGIA

El Estado mexicano debe continuar con la conducción del desarrollo rural, redefiniendo sus objetivos y sus alcances y promoviendo la utilización intensiva de los factores de la producción agropecuaria.

#### **Reconversión productiva.**

- Producir intensiva más que extensivamente con estrategias de agricultura de conservación y sustentabilidad.
- Promover la creación de cadenas productivas locales –“creación de recursos naturales” más “fábricas agrícolas”-, con competitividad nacional e internacional. El fortalecimiento del mercado interno es fundamental en esta estrategia.
- El desarrollo productivo es la mejor vía para superar la pobreza y la desigualdad en el ingreso.
- El crecimiento de la producción agrícola, vía el incremento de la superficie cosechable, no es conveniente ya que es costoso y los incrementos en la producción son bajos: relación beneficio costo muy baja.
- El crecimiento de la productividad debe cimentarse en las “fábricas agrícolas” – agricultura de invernadero-
- Incremento del recurso agua: captación y métodos de ahorro.
- Incremento del recurso suelo: Rescate de suelos erosionados, incorporación de suelos a la producción mediante el desarrollo de micro cuencas; optimizar el uso del suelo – diagnóstico de suelos-.
- Almacenamiento: Reducción al máximo las pérdidas post cosecha de granos.
- La organización de los productores para la producción debe atender tanto a las necesidades que impone la globalización y su adecuada inserción en ella, como al imperativo de lograr un desarrollo rural más equilibrado, que disminuya radicalmente la pobreza y la desigualdad.
- Innovación en infraestructura.
- Agua.
  - Grande Irrigación: continuar con la rehabilitación de las áreas de los Distritos de Riego, con un criterio de priorización, pasando de los sistemas de distribución por gravedad a los de riego presurizado, con lo que se lograrán ahorros significativos de agua –elemento estratégico actual y de seguridad nacional- y aumentos significativos en los rendimientos de los cultivos.

- Pequeña Irrigación. Incorporar nuevas tierras a la producción bajo condiciones de riego presurizado.
- Temporal. Promover la captación de agua para crear micro cuencas a partir de las cuales se creen círculos virtuosos de reconstitución de recursos naturales, mediante acciones complementarias de reforestación y conservación de suelos, que posibiliten la creación de cadenas productivas locales con uso de tecnología de punta, con niveles de competitividad nacional e, incluso, internacional.
- Suelos.
  - Recuperar suelos de áreas erosionadas mediante micro cuencas, reforestación y establecimiento de praderas con un criterio de integralidad que conlleve a la auto sustentabilidad local. Evitar la erosión con cobertura vegetal.
  - Elaborar un diagnóstico nacional actualizado de suelos del que se deriven las recomendaciones pertinentes respecto a su actual potencial productivo, mejorar las prácticas culturales de los productores, para incrementar los rendimientos y elevar la eficiencia económica en la actividad productiva.
- Gasto Público.
  - Incrementar las inversiones en apoyo de la modernización y transformación de la infraestructura para lograr los objetivos propuestos.
  - La inversión pública junto con la privada y social detonará el crecimiento de sectores tales como la construcción, entre otros, con los consiguientes efectos multiplicadores en industrias ligadas a estos sectores.
  - Asimismo, generará volúmenes importantes de empleo durante la fase de la construcción de las obras y empleos permanentes en la actividad agropecuaria, una vez concluidas.
  - La recuperación de parte de las inversiones y el logro del autofinanciamiento de la operación, deberá hacerse mediante el establecimiento de cuotas de agua a los usuarios, cuya determinación se facilitará por los beneficios que las mismas les reportarán y porque será viable su cobro por sistemas volumétricos.
- Progreso técnico y competitividad.
  - Especializar la investigación agropecuaria en función de la importancia de los productos o cadenas productivas, mediante la creación de instituciones de investigación específica para granos básicos, oleaginosas, etc. Esto implicaría redefinir la organización y funciones actuales del INIFAP. Los nuevos institutos deberán estar fuertemente

vinculados con los productores y con las instituciones de educación superior, tanto nacionales como internacionales. Además, deben fortalecerse los institutos sectoriales, como por ejemplo, el actual Instituto Nacional de Pesca. Instituir Agencias de Desarrollo Rural con cuerpos técnicos multidisciplinarios.

- Adaptación de la tecnología agropecuaria de “punta” a nivel internacional en todas las áreas productivas de tal manera que, incluso, se pueda pasar –casi de inmediato- del peor nivel tecnológico-productivo en las zonas de mayor marginación económica y social, a su mayor desarrollo productivo y comercial –aplicando esas tecnologías de punta. Esa será una de las funciones básicas de los nuevos institutos de investigación.
- Exportaciones.
  - El gobierno deberá seguir apoyando al sector exportador agropecuario, principalmente mediante la creación de condiciones adecuadas para su desarrollo en el mercado internacional y en las situaciones de controversia.
  - El apoyo del gobierno a este sector en materia de infraestructura carretera, portuaria y de simplificación administrativa es decisiva para fortalecer su competitividad.
  - Deberá lograrse una mayor colaboración entre el sector exportador y las instituciones de educación superior tanto las especializadas en materia agropecuaria como las de administración de negocios- para garantizar su competitividad internacional.
  - En materia de crédito y seguros deberán apoyarse preferentemente en las instituciones privadas especializadas en esta materia.
  - El otorgamiento de los subsidios deberá ser selectivo, para infraestructura principalmente y desarrollo de capital humano con esquemas de autogestión campesina.

### **Reconfiguración institucional**

- Crédito.
  - Las instituciones financieras que operan actualmente en el campo mexicano, deberán reconfigurarse en apoyo al otorgamiento de créditos a inversiones fijas de los productores –para sustentar y acelerar el proceso de transformación y modernización de la infraestructura- y para capital de trabajo. Ante la ineficacia de la banca privada actual, estas instituciones deberán operar como banca de “primer piso” y conservar la de “segundo” que actualmente tienen.

- El crédito actual es insuficiente por el bajo porcentaje de la superficie que habilitan y porque la mayor parte de este se otorga a los productores con mayor desarrollo agrícola.
- En el caso de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero se han tenido importantes avances al incrementarse la colocación Durante el período 2012-2016 a poco más de 60.000 millones de pesos esto significa un crecimiento del 115% en dicho periodo. Asimismo, instrumento un programa a los pequeños productores con tasas de 6.5 % para mujeres productoras 7% en el caso de hombres, y disminuyó sus costos de operación en un 5% en el 2016. Amplio su cobertura de colocación de 230.000 a 450.000 productores, en los cuales 90% son pequeños productores que muchos de ellos nunca habían recibido crédito.
- Seguro.
  - El seguro agrícola debe ir más allá de operar como garante del crédito y dirigirse a la protección patrimonial de los productores, para hacer frente a los desastres “normales”, pero sobre todo, para hacer frente a los efectos catastróficos del cambio climático.
  - AGROASEMEX debe volver a operar directamente los seguros agropecuarios, -los nuevos que reclaman las nuevas circunstancias del siglo XXI y para hacerle frente al cambio climático- manteniendo sus funciones actuales de reaseguro, esto en respuesta a la poca efectividad de los esquemas actuales.
  - Las fases de suscripción y pago de siniestros deberán reorientarse totalmente, para abandonar los esquemas ortodoxos, que provocan elevados costos de operación, en detrimento de los productores, y que inducen a prácticas ineficientes y de corrupción por la elevada intervención del hombre en los procesos actuales y adoptar tecnologías impersonales, como la satelital, por ejemplo, que simplifiquen y modernicen estos procesos y disminuyan el grado de conflictividad en el pago de los siniestros entre los productores, las aseguradoras y los diferentes niveles de gobierno.
  - Estas acciones son indispensables, toda vez que el seguro –y particularmente los nuevos seguros que es indispensable diseñar y operar- es el mecanismo de la administración de riesgos más importante para hacerle frente al cambio climático en el corto plazo, toda vez que los resultados de la ciencia y la tecnología, que es el otro mecanismo decisivo en respuesta al cambio climático, serán a mediano y largo plazos, en un horizonte no menor a 10 años, ya que se requiere de la obtención de nuevas variedades que respondan a los efectos del cambio climático.

- Investigación.
  - Crear nuevos institutos de investigación especializados en el desarrollo de tecnologías específicas para productos básicos o estratégicos de las principales cadenas productivas nacionales, cuyo propósito sea la obtención de nuevas variedades que sean más resistentes a las sequías, heladas, huracanes o plagas o enfermedades. Lo anterior implica la reorganización del INIFAP y de la coordinación de los nuevos institutos con las instituciones nacionales e internacionales en la materia.

La adaptación de las tecnologías de punta a la realidad del campo mexicano, deberá ser una de las funciones más importantes de estos institutos.

- Fertilizantes.
  - El uso de fertilizantes para incrementar los rendimientos es indispensable. Sin embargo, su utilización debe ser conforme a los requerimientos de los cultivos y de la composición de los suelos, para no tener efectos no deseados en la productividad, deficiente asignación en los recursos públicos y de los productores –sobre todo ante un escenario de incremento de sus precios-, así como con fines de sustentabilidad. Dar entrada a las posibilidades de fertilización orgánica.
  - El gobierno debe reactivar la cadena de suministro de estos productos, la que va desde la actividad petroquímica hasta las recomendaciones específicas sobre las cantidades y formulaciones para cada cultivo y zona.
  
- Semillas.
  - Es otro de los insumos relevantes en de la producción agrícola. México cuenta con una enorme riqueza varietal. La política pública debe hacer énfasis en el rescate y utilización de esta riqueza mediante bancos de germoplasma y su reproducción comercial a los productores, por medio de los institutos especializados de investigación que se proponen, y darle prioridad sobre el uso de materiales transgénicos –no solo por razones de administración de riesgos ecológicos- sino principalmente para darle sustentabilidad a la reproducción de las semillas nacionales.
  
- Agroquímicos.

- Su utilización debe minimizarse. El combate a las plagas y enfermedades debe hacerse o, por lo menos fomentarse, por un lado mediante control biológico y por otro mediante la investigación de nuevas variedades y mejoras en las actuales que sean más resistentes a esos riesgos biológicos para disminuir, paulatinamente, su uso, que es nocivo para el medio ambiente.
- **Distritos de Riesgo**
  - La reorganización administrativa y operativa de los distritos de riego es indispensable para darle viabilidad a la modernización de su infraestructura hidráulica.
- **Organización de productores.**
  - Es decisiva la organización de los productores, principalmente para la “creación de recursos naturales”, mediante acciones de captación de agua y reforestación, que son la base de la reconstitución de los recursos naturales de las micro-cuencas.
  - Las micro-cuencas permitirán el desarrollo de cadenas productivas locales que utilizarán las tecnologías más modernas. Esto permitirá a las comunidades más pobres del campo mexicano pasar, en relativamente poco tiempo, de la pobreza extrema a una situación de desarrollo económico y social digna: Este el principal camino para lograr un verdadero desarrollo rural.
- **Almacenamiento.**
  - Las pérdidas por deficiente almacenamiento de granos son significativas, pueden representar la tercera y la cuarta parte de la producción nacional.
  - Se requiere de un Sistema Nacional de Almacenamiento que atienda tanto las necesidades de los productores de autoconsumo como de los medianos y pequeños, utilizando tecnologías de almacenamiento diferenciadas que van desde las tradicionales de silos rústicos hasta la utilización de los materiales de nuevas tecnologías cuya ventaja consiste en que no requieren de la construcción de edificios para su operación.

- Este sistema deberá estar íntimamente vinculado con el nuevo sistema crediticio, con la finalidad de que los productores puedan disponer de crédito en tanto se realiza la venta de los productos almacenados.
  - Con mejores sistemas de almacenamiento, se podrán generar condiciones para la disminución de la intermediación y la especulación, con precios de los productos agrícolas más acordes con sus condiciones de oferta y demanda, lo que repercutirá en un mayor ingreso para los productores y en precios más accesibles para los consumidores.
- Sistemas de Información de Mercados.
    - La conformación de un sistema de información de mercados es indispensable para dar certidumbre al conjunto de actores que participen en las cadenas productivas.
    - Un mayor conocimiento de los mercados –incluyendo de manera destacada los precios en función de las diferentes calidades de los productos, será sin duda un factor que incidirá en la estabilidad de los precios de los productos agropecuarios, con beneficios claros tanto para los consumidores como para los productores.
- Desarrollo humano, servicios de educación y salud.
    - Un verdadero desarrollo rural debe considerar la dimensión humana, por lo que debe acompañarse de los servicios de salud y educación que requieran las comunidades rurales, así como esquemas de jubilación a los campesinos mayores, para permitir la incorporación de los jóvenes.
    - El desarrollo humano no sólo se logra mediante el incremento de las disponibilidades de bienes materiales, sino también mediante el desarrollo emocional y espiritual de la persona, de tal manera que cuente con los instrumentos básicos que le permitan vivir consigo mismo, con la comunidad y con la sociedad en general.
    - Es indispensable la introducción y difusión de técnicas de desarrollo humano en las comunidades rurales que, entre otras cosas promuevan la elevación de su autoestima, base fundamental de la dimensión ciudadana de cualquier nación. Estas técnicas están disponibles en internet prácticamente sin ningún costo.

### **Reconfiguración legal**

- Especialización Legal
  - Se requiere de un marco legal en donde existan leyes específicas para promover el desarrollo de los productos básicos o estratégicos, para lograr la seguridad alimentaria de la población y darle certeza a la industria respecto a los productos que requiere para su actividad agroindustrial. En principio, sería conveniente iniciar con una legislación específica para los granos básicos y para las oleaginosas.
  - La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con las adecuaciones pertinentes, operará como una Ley “marco”, con leyes específicas para las productos de las principales cadenas productivas agropecuarias y pesqueras, que le den fortaleza operativa. La actual Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, es un ejemplo de lo que podría hacerse en esta materia, evidentemente aplicable sólo a este cultivo.
  - Las leyes específicas agropecuarias, deben normar y promover el desarrollo de las cadenas productivas básicas o estratégicas, desde la fase de la ciencia y la tecnología hasta la comercialización, incluyendo selección, empaque, embalaje, desarrollo de marcas, patentes y regalías.

**Con el propósito de darle sustento a la propuesta, expongo algunos casos prácticos que se han llevado acabo en tres entidades federativas del país, de manera ilustrativa:**

#### 1. EJEMPLOS PRÁCTICOS EN OAXACA

- Se instalaron 110 plantas agroindustriales con el sector social.
- Se entregaron 3,150 tractores con módulos de labranza de conservación.
- Se instalaron 750 hectáreas en agricultura bajo ambiente controlado.
- Se instalaron 28,542 hectáreas de riego presurizado.
- Recuperación de recursos naturales: 5 centros regionales de acopio de semillas nativas y un banco de germoplasma, así como la instalación de 47 viveros de alta tecnología y 246 micro-cuencas.

#### 2. EJEMPLOS PRÁCTICOS EN ZACATECAS

- Centro selección y empaque de guayaba, Empacadora y seleccionadora de durazno y planta de beneficio de tuna.
- Registro, en el Instituto Mexicano de Protección Industrial de 204 productos agroindustriales.

- Instalación del Consejo Consultivo Estatal de Agro-negocios, con la participación de la Universidad Autónoma de Zacatecas y El Campus de la Universidad del Tecnológico de Monterrey.

### 3. EJEMPLOS PRÁCTICOS EN AGUASCALIENTES

- Centro de selección y empaque de guayaba, 2 complejos lácteos para la producción de quesos, crema y yogurts, 2 plantas deshidratadoras de ajo, una empresa de cascos, ates, pasta de guayaba, una laminadora de cantera.
- Constituir, apoyar y difundir Uniones de Crédito y Fondos de Auto-aseguramiento con la Unión Ganadera de Aguascalientes.
- Bordos para la retención de agua tanto para riegos de auxilio como para el ganado.

México, requiere de unidad y solidaridad, sobre todo en los momentos de crisis internacional por sus impactos en la economía nacional al ser ésta abierta al exterior con 45 acuerdos internacionales en materia de comercio. Por ello, el fortalecimiento del mercado interno resulta fundamental en la nueva estrategia de desarrollo, para equilibrar los posibles altibajos de la economía mundial y sus impactos negativos en contextos socioeconómicos nacionales. De ahí la importancia de enfocar la inversión pública y privada con proyectos productivos en las zonas de alta marginación, para hacer crecer los mercados micros regionales que aún no se encuentran desarrollados y que tienen siglos de existencia.