

Nueva ruralidad en México: territorios, instituciones y estrategias para incrementar la producción

Planteamiento

Dentro del tema 1; de este apartado; “El reto macroeconómico: un crecimiento elevado, incluyente y sostenido”, la llamada “política rural” ocupa un lugar relevante no tanto por su modesta contribución agregada al PIB y su crecimiento, sino porque aún contiene una alta proporción de población viviendo en condiciones de pobreza extrema y muy alta marginalidad¹. Asimismo, es en este ámbito donde se da la producción de alimentos básicos y se expresan con más fuerza las restricciones hídricas del país, el agotamiento de los suelos, la deforestación y las amenazas a la biodiversidad, así como los desafíos más urgentes del cambio climático en curso. No es exagerado afirmar entonces que, de la aplicación de una política correcta y suficiente en el México rural, dependen muchas variables críticas para el avance de las diversas metas de crecimiento que aquí se postulan.

En el volumen anterior “Perspectivas del desarrollo a 2030”, dentro de la visión sobre las metas al 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), desarrollamos con cierto detalle una estrategia de reactivación productiva del sector rural, basada en la pequeña agricultura, preferentemente familiar y no es el caso repetirla aquí (Cordera & Provencio, 2016). Simplemente la mencionaremos sucintamente como una condición necesaria o un marco a las propuestas que aquí desarrollamos y con las cuales se retroalimentan y condicionan mutuamente. Estas fueron, esencialmente, incremento de la superficie bajo cultivo y riego; el aumento de la disponibilidad de insumos críticos -semillas, fertilización- y

nuevas formas de crédito y manejo de riesgos, así como un renovado énfasis en la provisión de bienes públicos, sobre todo investigación aplicada, nuevo extensionismo integral, sanidades e infraestructura rural, y nuevas formas de interlocución y gobernanza entre el gobierno y los productores.

La población rural de México, si bien viene disminuyendo, es aún considerable: más o menos 23 millones de personas. Es en este conglomerado poblacional donde debe estar el énfasis principal del combate a la pobreza, pero también es este el grupo objeto de las políticas de fomento productivo y sustentable que aquí desarrollaremos. Alrededor del 70% de los productores del campo trabajan en minifundios menores a 5 hectáreas (ha); la mayoría de ellos lo hacen en predios aún menores a 2 ha. Esto hace más difícil remontar sus condiciones de pobreza, además de plantear problemas con el agotamiento de suelos y recursos naturales. Aquí desarrollamos con más detalle políticas que tienen implicaciones territoriales, en consonancia con el enfoque de territorios que se desarrollan en este volumen.

Sin embargo, antes de hacer propuestas concretas, debemos partir por dos condicionantes críticas que atañen a las estrategias que proponemos: las notables transformaciones territoriales en curso y la consecuente disfuncionalidad de algunas instituciones a las nuevas circunstancias.

Como vimos, el territorio de México se ha venido transformando profundamente en décadas recientes (se habla sobre este tema en el capítulo: Estrategia Territorial y Urbana). Esencialmente, la otrora tajante dicotomía urbano-rural se va difuminando, y emergen, por un lado zonas de urbanización difusa o “periurbanas” en los márgenes rurales de las ciudades; y por otro lado, se hacen evidentes de modo creciente los llamados “territorios funcionales”, que más allá del concepto tradicional y unívoco de *hinterland*, consiste en la especialización e intercambios entre uno o varios asentamientos urbanos (incluso pequeños pueblos) y su(s) territorio(s)

¹ En el medio rural vive más del 80% de la población indígena, prácticamente todos ellos viviendo en condiciones de extrema pobreza.

productivo(s) aledaño(s). En este sentido, es de notarse que cerca del 90% de la población rural vive ya a menos de una hora de alguna ciudad, por lo menos pequeña. Al mismo tiempo, la urbanización crece y se consolida en un Sistema Urbano Nacional (SUN) conformado por cerca de 400 ciudades, alrededor de 70 zonas metropolitanas². Las 250 ciudades pequeñas dentro del SUN van aumentando de tamaño y número y, lentamente, se va revirtiendo la enorme dispersión de asentamientos menores a 2,500 habitantes. Es cada vez más evidente, que las ciudades pequeñas (y aún las llamadas "medianas pequeñas") cumplen un papel de mediación entre pueblos, la población dispersa, las ciudades medianas y aún las grandes. Esto tiene serias implicaciones para el diseño de políticas públicas territoriales de crecimiento y desarrollo. En síntesis: el cambiante mundo rural es cada vez más variado, multifuncional y en él, los ingresos de las familias, son cada vez más diversos, el ingreso meramente agrícola pierde peso específico.

Por otro lado, algunas de las instituciones fundamentales del medio rural del siglo XX ya no son plenamente vigentes o funcionales para el México que se aproxima a la tercera década del siglo XXI. Nos referimos esencialmente a las de tenencia de la tierra, y a las formas estatales o gubernamentales de coordinación y gobernanza para el medio rural y el sector primario de la economía.

Las Instituciones de Tenencia de la Tierra y el Ejido.

El ejido es una de las grandes invenciones del Estado al triunfo de la Revolución Mexicana. Si bien tiene raíces hondas en figuras españolas y semejanzas con el *altepetlalli* mexicana, su concepción moderna arranca de los ideólogos de la Revolución Mexicana³ y refiere a tierras otorgadas en usufructo por el Estado (artículo

27 de la CPEUM) a núcleos campesinos, para restituir tierras que les fueron arrebatadas por latifundistas o, simplemente, para dotar nuevos núcleos agrarios conforme crecía la población y la presión por la tierra. Con el andar del tiempo y sobre todo a partir del cardenismo, el ejido se convirtió en algo mucho más acabado que una unidad de tenencia con parcelas de usufructo privado y tierras comunales⁴. Se tornó en un microcosmos de la vida y la economía rural y campesina. Un fundo urbano, tierras para la mujer, tierras comunes y parcelas individuales y un gobierno comunitario (el "comisariado ejidal"), casi una arcadia rural. El reparto agrario fue intenso, sobre todo a partir de mediados de los años 1930 y terminó a inicios de los años 1990, entregando tierras de cada vez menor superficie e inferior calidad. La llamada "fábrica de minifundios". Hoy, más de la mitad de la tierra en México, se organiza pretendidamente en forma de ejidos: nada menos que 105 millones de ha, en poco más de 30 mil ejidos. Pero sobre todo desde el fin del reparto agrario, en 1992 y de una legislación que privilegiaba el dominio pleno (propiedad) de parcelas individuales.

Desafortunadamente, los ejidos han perdido fuerza y representatividad. Las razones son múltiples: desde el debilitamiento de la central política que los representaba dentro del Estado (la Confederación Nacional Campesina, CNC), hasta la entronización de una nueva ruralidad donde lo estrictamente agrario o agropecuario ha cedido lugar a empresas y actividades múltiples, donde las meramente agrícolas, materia de la legislación y reglamentación ejidal son cada vez menos. No es exagerado decir que últimamente, las asambleas de los ejidos se reúnen no para discutir formas y estrategias de producción agropecuaria, sino para ir cediendo, poco a poco, pero de modo inexorable, tierras para la urbanización o para tareas de otro tipo, como el turismo o inclusive la industria. Gran número de ejidos son muy productivos, es verdad; pero lo son en función de que su tierra

² Cifras aproximadas a nuevos cálculos preliminares del INEGI en el año 2017.

³ Principalmente Luis Cabrera, Wistano Orozco y Andrés Molina Enríquez.

⁴ De modo semejante se organizan las Comunidades Agrarias con población originaria indígena. Su número es muy inferior al de los ejidos.

se arrienda y pasa a formar parte de grandes conglomerados productivos empresariales de gran escala, como sucede en el pacífico norte de México.

Esto es de la mayor relevancia por dos razones: primero, porque la mayoría de la tierra está bajo un régimen de propiedad *sui generis* que ya no responde a las realidades de un México urbano y de un campo multifuncional. Y segundo, porque la interlocución de los campesinos y el Estado, ahora se da no por la vía de ejidos organizados, sino por relaciones clientelares que se prestan a capturas regulatorias y acuerdos sin transparencia o aplicación general: es el peor de los mundos posibles.

Se hace urgente, como veremos adelante, una revitalización del ejido que a la vez que le dé nueva representatividad y tareas comunes, ante las nuevas realidades; permita a los productores individuales tomar las decisiones básicas en torno a la producción y distribución de alimentos y otros bienes. Lejos de terminar con el ejido, se debe aprovechar su presencia y enorme experiencia institucional para dotarlo de nuevas funciones y capacidades, como veremos adelante.

La deficiente gobernanza del sector rural agroalimentario

Es cierto que hasta por lo menos 1992, el gobierno ejercía un excesivo control corporativo sobre el medio rural mexicano. Eso traía infinidad de distorsiones y abusos, pero también no es menos cierto que, al cortarse esas líneas de relación e interlocución, se perdió también un *modus operandi* y de gobernanza, sin que fuera sustituida por ninguna otra. Más aún, si por una parte el campo se ha hecho multifuncional, por otra parte, la agricultura como tal no es suficiente para atender a los temas de alimentación y nutrición. No es solo que se rompió la vieja cadena de control y gobierno, sino que ahora se debe enfocar el tema también desde el ángulo del consumo, de la seguridad alimentaria y no solo desde la

producción (Shama, Mundo, Flores & Luiselli, 2017). Se requiere de una visión sistémica y mucho más amplia, tanto desde el lado de la oferta, como de la demanda. Por otra parte, se hace cada vez más evidente que un país de la dimensión y complejidad de México, no puede mantener una estructura demasiado centralizada, de gobernanza sectorial, como sucede ahora.

En suma, si estamos hablando de temas de territorio y su gobernanza como tema central de estas propuestas, debemos atender con sentido de urgencia tanto formas de organización territorial como de su gobierno que respondan realmente a las necesidades y circunstancias actuales y no quedar anclados en formas e instituciones que funcionaron bien hace medio siglo. Por eso en lo que sigue veremos propuestas en esa dirección, manteniendo el eje territorial de nuestras argumentaciones. Hablaremos en consecuencia de cómo apoyar a la población mayoritaria en el medio rural, a los pequeños agricultores (multifuncionales ahora) predominantemente de tipo familiar, que conforman nada menos que el 80% de los pobladores rurales. También propondremos aumentar las superficies bajo cultivo y la reconversión productiva de extensas superficies y, dentro de esta estrategia, cuál será el papel de los pequeños pueblos y ciudades "rurales" (se habla sobre ello en la propuesta "espejo" del capítulo Estrategia Territorial y Urbana). Por último, propondremos reformas a la estructura funcional de los ejidos, así como nuevas formas de gobernanza y vinculación del Estado y los habitantes del medio rural.

Cinco propuestas estratégicas

1) Apoyo prioritario a la pequeña agricultura familiar

Un amplio programa de reactivación rural, debe partir por el apoyo a los pequeños productores, familiares o de tipo similar, a menudo trabajando en condiciones de minifundio. Esto incluye una visión incluyente de los territorios rurales, donde ocurren actividades económicas tanto agrícolas, como de muy diversos tipos: “la estrategia debe partir de una visión incluyente de los territorios rurales empobrecidos y una renovada apuesta por la pequeña y muy pequeña agricultura, definiendo para ello una Población Objetivo Preferente (POP)” (Luiselli, 2017).

El último censo agrícola disponible (INEGI, 2007) muestra como la gran mayoría de los predios productivos son pequeños o muy pequeños; en realidad minifundios menores de cinco, o aún de dos ha; en general mantienen una precaria interacción con el mercado o son francamente de subsistencia. Es importante notar que, por lo menos con datos disponibles hasta el Censo 2007, la propiedad rural en México había seguido fragmentándose: hasta un 80% de las unidades de producción son minifundios y poco más del 90% son unidades menores de 20 ha.

“Existe una paradójica circunstancia entre la riqueza natural de muchos territorios y la pobreza de sus habitantes. Esto, en parte, es el resultado de la subcapitalización y reducido tamaño de los predios, la dispersión de las parcelas, que resulta en muy bajos rendimientos. Pero si bien cada uno de los predios produce muy poco, el conjunto puede producir mucho; así, con relativamente escasos capital y otros estímulos como los definidos en párrafos anteriores, se puede incrementar notablemente la producción, sobre todo de alimentos básicos” (Luiselli, 2017).

Es así que se propone arrancar la estrategia productiva con apoyos a la población empobrecida, en condiciones de minifundio o cuando mucho, trabajando en pequeña escala, en unidades menores a 20 ha. No es el caso de volver hacia atrás, sino de empezar asumiendo las condiciones realmente existentes para la gran mayoría de productores. Por otro lado, este enfoque permitirá tomar en cuenta y aprender de los saberes y de las culturas locales. Los campesinos, mejor que nadie, conocen sus territorios y su mejor manejo. “Por otra parte, unidades pequeñas, que manejan milpas u otros arreglos productivos, que pueden ser considerados poco competitivos en función del mercado, pero tienen un impacto positivo en la alimentación familiar. No hay que olvidar que, en condiciones de pobreza, la seguridad alimentaria se logra mientras más cercana e inmediata, se encuentre la oferta o disponibilidad de alimentos”, (Luiselli, 2017).

“Entre los economistas y expertos en desarrollo rural se ha dado un gran debate en relación a la viabilidad y eficiencia de los minifundios y aun de la pequeña agricultura familiar. El argumento escéptico se sustentaba en que la escasa dimensión e imposibilidad de generar economías de escala, las condenaba a la improductividad. Es cierto, que, en determinadas circunstancias institucionales y dotación de recursos naturales y nichos ecológicos, un muy pequeño minifundio puede tener baja productividad; pero existe también copiosa evidencia en sentido contrario: infinidad de pequeñas unidades ha mostrado ser muy productivas, tanto por unidad de tierra (capital) como de trabajo” (Luiselli, 2017).

Como lo observó Theodor Shultz (1964) en su trabajo clásico, sobre la pequeña agricultura, la productividad por unidad territorial suele ser mayor en los pequeños predios que en unidades de gran dimensión. En todo caso, la eficiencia por mayores escalas, que en ciertos cultivos y circunstancias son correctas, se pueden lograr a través de

asociaciones y formas de organización, que permitan encadenamientos eficientes en las cadenas de valor.

2) Aumentar la superficie bajo cultivo y alentar la reconversión productiva

Incorporar a la producción a un gran número de pequeños productores, significa también aumentar gradualmente la superficie bajo cultivo, sobre todo de alimentos básicos; esto es un necesario complemento a la estrategia de incrementar la productividad por la vía de la provisión de insumos críticos y bienes públicos, que desarrollamos ampliamente en el volumen anterior (Cordera & Provencio, 2016). Esta expansión de la superficie cultivable es enteramente posible pues, por diversas razones, en los últimos años, México deja de cultivar entre cuatro y siete millones de ha de una "frontera agrícola" máxima de alrededor de 31 millones de ha. Asimismo, se puede inducir una gradual reconversión de cultivos que permita también una expansión de la superficie sembrada con granos alimenticios y oleaginosas, en áreas de vocación natural para los mismos. Evidentemente, y tal como se argumenta en el mismo volumen del año 2016, esto debe hacerse sin poner en riesgo la biodiversidad, agotar suelos o aumentar el estrés hídrico. Tanto el INEGI como el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), después de deducir tierras que no se cultivan por descanso o por otras razones, reportan que dentro de la frontera agrícola estarían disponibles todavía alrededor de 3.7 millones de ha que, con los incentivos apropiados, podrían incorporarse a la actividad productiva. Esta superficie podría resultar algo mayor, si de modo gradual se van incorporando más tierras por recuperación de suelos, o a través de la expansión de la red secundaria de riego.

Los trabajos de campo de Antonio Turrent, apuntan a que esta expansión puede darse, sobre todo, en el centro y centro sur del país, en el caso del maíz y otros granos, el Instituto Nacional de Investigaciones

Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), en combinación con los productores campesinos, utilizando variedades criollas, no transgénicas (Turrent, 2012). Es posible sembrar hasta 64 razas de maíz en aproximadamente el 70% del territorio nacional (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), 2017). Turrent señala que es justamente en las entidades de mayor pobreza, del sur y el sur este del país, donde se encuentra el mayor potencial productivo. Este esfuerzo, requerirá en paralelo, obras no menores de incremento en la superficie de riego y también una reconversión, hacia la intensificación y estabulación de la ganadería extensiva. "Básicamente, estamos hablando de tierras que ya fueron roturadas y alguna vez estuvieron cultivadas, no de una expansión de la frontera agrícola o por cambiar el uso del suelo en alguna otra dirección. Esto, por cierto, está muy vinculado a otra propuesta similar y convergente, pero al fin y al cabo distinta, que es la de recuperar suelos y contener la erosión. ...Pero no hay que perder de vista que las limitantes a la expansión en la producción de los minifundios, no solo tiene que ver con la expansión ya limitada de las posibilidades de expandir la frontera agrícola, o la seria situación de erosión que afecta al 45% de los suelos, sino también los problemas de disponibilidad del agua. Según la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en ocho de las trece regiones hidrológicas del país existe una fuerte presión hídrica, una creciente y competitiva demanda por el agua y una preocupante sobreexplotación de acuíferos" (Luiselli, (2017).

3) Inversiones y apoyo a pueblos y pequeñas ciudades rurales.

La gran mayoría de las pequeñas ciudades, tienen una clara vocación agrícola (o son primordialmente pueblos agrícolas). Son nodos de articulación entre los productores y su entorno inmediato, así como con otros asentamientos y regiones más distantes.

Permiten transitar del autoconsumo a mercados locales. Esto no contradice la tendencia general a la diversificación de actividades y la "rururbanización" en marcha. Debe apoyarse con sentido y enfoque territorial: equiparlos con mejor infraestructura, para agregar valor localmente. Sobre todo, en áreas como el acopio, la transformación agroindustrial, el almacenamiento y la comercialización.

En este mismo volumen desarrollamos una serie de propuestas para las pequeñas ciudades y sus "territorios funcionales aledaños" (propuesta 3 del capítulo Estrategia Territorial y Urbana). Aquí retomamos las mismas, advirtiendo que no se trata, de hecho, de dos propuestas distintas, sino de la misma, pero desde otro ángulo, el agrícola, para el apoyo recíproco entre productores y otros agentes en las cadenas productivas rurales.

Concretamente, cuando hablamos de apoyarlos y equiparlos para formar verdaderos *clústeres* de actividades agroindustriales, integrados a cadenas de valor que les permitan agregar valor localmente y dar salida a su producción a precios más remuneradores. Se trata, en otros términos, de crear pequeñas empresas, dentro de circuitos o cadenas cortas de oferta. Empresas de los propios pequeños productores minifundistas que les den más productividad y capacidad para adquirir insumos y servicios, y participen como socios en las actividades de las cadenas de valor. En este sentido, hay que reparar en el hecho de que los llamados productores de autoconsumo, son en realidad, pequeños minifundistas que en parte consumen su propia producción y en parte, la venden en mercados locales; formando así una cadena que forma, a su vez, parte de mercados regionales: esto debe no solo preservarse, sino fomentarse.

"Insistamos pues en el crucial valor de lo local: si bien las pequeñas unidades familiares a la corta o a la larga, para permanecer y prosperar, deberán enfrentar por sí mismas o bajo diversas formas de asociación, a

los grandes mercados nacionales y aún externos, su nexo primordial y primario debe partir de los mercados locales y no romper con su cultura alimentaria y los productos regionales o locales. Ésta es la idea central de los 'circuitos cortos' y de los llamados Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL): en la realidad, muchas unidades de "subsistencia" no están cerradas sobre sí mismas, sino que participan activamente de pequeños mercados locales. Por aquí se debe empezar. Algunas estrategias recientes, como las de tipo Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)) y MASAGRO (Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT)), deben vincularse y dar contenido y apoyo a los 'circuitos cortos', sobre todo en zonas donde la POP esté más alejada de los grandes centros urbanos. En otros países, los movimientos de mercados y consumos locales han avanzado notablemente, forman una amplia red de experiencias de las cuales se pueden tomar ejemplo y "mejores prácticas" muy valiosas, como los mercados o ferias campesinas, entre otros muchos" (Luiselli, 2017).

4) Renovar la figura ejidal: un nuevo papel para el ejido en la acción colectiva

Vale la pena reiterar aquí que el ejido es, con mucho, la forma dominante de tenencia de la tierra en México. Más de la mitad de la superficie agropecuaria del país, se organiza en torno a casi 30 mil ejidos y poco más de dos mil comunidades agrarias (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), 2013). Como vimos en la parte introductoria, el ejido ha perdido fuerza y representatividad en el México actual y requiere revitalizarse.

Como hemos comentado, sobre todo a partir de las reformas de 1992, la relevancia de los ejidos como unidad de programación socioeconómica y sujeto de política agropecuaria, viene disminuyendo. En parte

por razones correctas, como el poner el énfasis en otorgar los subsidios y apoyos productivo de todo tipo en las propias unidades de producción (parcelas y pequeñas unidades productivas), partes integrales de los ejidos individuales y los territorios donde se asientan. "Pero esto no debe conculcar la forma legal de asociación que éstos entrañan, pues como instrumento de organización y "acción colectiva", pueden resultar de invaluable utilidad para la protección de los propios campesinos y su organización económica. Más aún, la Ley Agraria no solo los define y le confiere un claro marco organizacional, sino que los hace sujetos centrales de las formas legales de asociación económica (y aún sociopolítica) que deberán ser la base de lo aquí propuesto en materia de asociatividad a lo largo de las cadenas productivas" (Luiselli, 2017).

Cuando hablamos de la revitalización de los ejidos, entendemos que éstos deben, sobre todo, democratizarse. Revitalizarse, para ser sujetos de las asociaciones instituidas en la Ley Agraria y para que, a partir de la acción colectiva, puedan recibir y administrar bienes públicos, entre otras cosas. La democratización es indispensable para que los intereses legítimos de los dueños de las unidades de producción que lo integran puedan hacer valer sus derechos y ser tomados plenamente en cuenta. Es, sobre todo, la superestructura ejidal - la del llamado "comisariado"- la que debe democratizarse, renovarse en el poder periódicamente y ser capaz de rendir cuentas de modo transparente. El comisariado ejidal no debe involucrarse en las que son decisiones productivas y económicas propias de las unidades de producción que lo integran. El comisariado, en una visión actual, debe ser una instancia de apoyo común, al conjunto; a lo sumo una instancia de coordinación cuando sea necesario, una figura de gestión de las tareas de conjunto y de gestión de los bienes públicos, ante las autoridades, tal y como lo describe el clásico trabajo de Mancur Olson (1971). Su coordinación resulta muy útil, por ejemplo, en trabajos tales como maquilas para siembras y cosechas, trabajos post-

cosecha, almacenamiento, maquila, tutela y administración de los "servicios ambientales" y el patrimonio territorial.

"El ejido debe volver a su idea original, ser el "ejido de los pueblos" como Luis Wistano Orozco lúcidamente los definiera en su acepción más moderna. Los ejidatarios deben identificarse con su comunidad original, sin antagonizar con ellas por recursos, manejo de bienes o asuntos políticos. Los ejidos deben ser parte integral de los municipios y las comunidades naturales y no una forma superpuesta frente a las mismas. Deben ser parte de la recuperación del tejido social en el medio rural mexicano y de sus estrategias de desarrollo sustentable y territorial. Así, debemos considerar ahora, al menos, tres tareas críticas para los ejidos en su conjunto. Primera: como núcleo para la acción colectiva y solidaria, recibe y administra los bienes públicos destinados al disfrute de sus miembros; y vela, sobre todo, por sus territorios, por el patrimonio ejidal, sus recursos naturales y biodiversidad. Las tareas de recuperación de suelos, restauración ecológica y reforestación deben ser organizadas y programadas por el ejido en su conjunto, toda vez, que ahí se incluyen las "tierras comunes". Los servicios ambientales que le serían reconocidos, deben también acceder a los ejidatarios, pero deben ser cuidados y administrados por el ejido como tal y extender sus beneficios a otros asentamientos campesinos adyacentes, aledaños o vecinos. Segunda: vinculado al punto anterior, los ejidos deben ser el núcleo básico de beneficios y de bienes públicos tan importantes como el "extensionismo integral" los servicios de sanidades y capacitación para la organización en el territorio donde se asientan. Y, tercera: el ejido debe ser el núcleo del cual se inicien las tareas comunes en apoyo de la producción de cada unidad parcelaria en particular -como maquilas, fertilización, acopio de insumos, etc.- que, si bien son tareas propias de las unidades productivas, su manejo de conjunto, produce ventajas de escala y resulta más económico y eficiente. Esto es, puede funcionar como una cuasi cooperativa y manejar con los titulares

de sus parcelas e incluso sus asociados o ejidales, el acopio de insumos, como semillas y fertilizantes o, también prestar servicios de conjunto como maquilas y operaciones post cosecha” (Luiselli, 2017).

Pensamos que, de esa manera, los ejidos (y las comunidades) estarán mejor organizados y equipados para que sus miembros individuales participen con ventaja de las diferentes figuras asociativas al exterior de los mismos, que la Ley Agraria define. Es importante tomar en cuenta y les permite asociarse entre sí, como son las Uniones de Ejidos, las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC) y Sociedades de Producción Rural (SPR), éstas últimas, muy útiles pues pueden incorporar a cualquier tipo de productor y, formar, a su vez, uniones con otras SPR.

Por último, hay que tomar en cuenta la conveniencia de facilitar la “entrada y salida” a la titularidad de derechos en los ejidos, pues con los reglamentos y salvaguardias del caso, la renta de parcelas, por ejemplo, disminuiría el problema del envejecimiento de los sujetos agrarios que hoy se padece tan agudamente. Campesinos más jóvenes pueden de esa manera acceder a la tierra y hacerla más productiva. Estas posibilidades de “entrada”, deben corresponderse con otras de “salida” que permitan a los ejidatarios y campesinos viejos conseguir una pensión de vejez digna y confiable. Es en este sentido que otras figuras, como los contratos de renta y asociación de unidades productivas dentro o fuera de los ejidos y los esquemas de agricultura por contrato deben reconocer la renta de unidades de producción y/o parcelas, sujetas desde luego a los reglamentos agrarios vigentes.

5) Replantar formas de gobernanza e interlocución entre el Estado y los productores organizados.

Las propuestas hechas hasta aquí, quedarían incompletas si no hablásemos de la necesidad de buscar una nueva gobernabilidad o

gobernanza⁵ del sector agroalimentario en su conjunto y el Estado. No solo se trata de objetivos productivos y de garantizar la seguridad alimentaria, sino que se debe coadyuvar con otros sectores en los objetivos de elevar el crecimiento de la producción, abatir los niveles de pobreza y, en general, procurar el desarrollo pleno de los territorios rurales o “rururbanos” y de otro tipo. Se trata, también, de hacer las cosas de manera sostenible y de proteger la biodiversidad, conservando suelos, bosques y aguas. En otras palabras, transitar de la vieja “política agrícola” a una “política agroalimentaria” plenamente integral y sistémica. Es por esto que una nueva gobernanza requiere sobre todo de una visión sistémica, transversal, de todos los programas que se emprendan y la involucren. Hay que tener presente que las tareas de producción, transformación y distribución de alimentos en la sociedad mexicana corre, abrumadoramente, a cuenta de los productores privados; ya sean ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios o empresarios privados. “Por ello, los productores deben de participar cada vez con más voz y responsabilidad en el diseño de los programas que los involucran, así como en la evaluación y corrección de los mismos. Esto quiere decir, sobre todo, que debe fortalecerse la organización de los productores campesinos y en general de los habitantes del medio rural; ...escuchar y hacer participar más a organizaciones y asociaciones legalmente constituidas de productores y otros participantes en las cadenas productivas de oferta. Los campesinos y productores organizados deben ser interlocutores válidos y también corresponsables en los procesos productivos. Para esto sus organizaciones deben reformular sus modos de operación, democratizarse y dedicarse realmente a sus propósitos productivos y de eficiencia y no, como suele suceder, a la extracción de rentas y capturas regulatorias”(Luiselli, 2017).

⁵ La Real Academia Española (RAE) acepta ya el término “gobernanza” y la define como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

Todos estos temas requieren como complemento una reingeniería administrativa y funcional de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), habilitando una nueva tarea en torno a la provisión de bienes públicos que se ha venido descuidando en los últimos años y en tareas de mayor coordinación intersectorial, como por ejemplo son la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), SEMARNAT y SEDATU, entre otras. Pero, sobre todo, debe avanzar más a profundidad en su plena descentralización (Caballero, 2015) funcional y geográfica, aplicando la mayor subsidiaridad posible. Esto es indispensable en un país de la dimensión y diversidad de México. Las llamadas "delegaciones" deben transformarse en plenas secretarías estatales, órganos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas a nivel de cada estado de la república. La sede central, la SAGARPA, debe ser una entidad de muy alto nivel técnico, capaz de formular las grandes líneas de la política agroalimentaria de conjunto, emitir normas; vigilar las sanidades y, sobre todo, evaluar y exigir por una rendición de cuentas verdaderamente transparente. Por otra parte, y como aquí se ha señalado, ya no son válida ni convenientes las políticas con un enfoque sectorial meramente agropecuario, sino que ahora deberán ser amplias, incluyentes, sistémicas y territorializadas: no todas las tareas e ingresos de los productores provienen de actividades agropecuarias; no todo lo "rural" es estrictamente agropecuario y productivo.

Por último, no hay que olvidar que México tiene una larga tradición en materia de organizaciones campesinas. Por eso, se puede esperar en una activa participación de los campesinos y productores organizados, pero bajo nuevas premisas y modalidades: la distinción misma entre lo rural y lo urbano se ha venido desdibujado; vivimos ya en un país preponderantemente urbano y donde lo "rural" tiene ya atributos y características urbanas y las organizaciones tienen que reflejar éstas nuevas realidades. Es ya un tiempo de pluralidad, de voces y de actores. Tampoco son

tiempos de soluciones únicas y válidas para todos los productores y para todas las regiones ciudades y pueblos del complejo y diverso México de hoy. Por eso la necesidad de que las instancias de gobierno establezcan una nueva forma de interlocución y autoridad con las agrupaciones de productores y organizaciones campesinas. Es tiempo de privilegiar el diálogo democrático, construir acuerdos y dejar de lado a la confrontación maximalista y estéril. Bajo nuevas modalidades y acercando más a los distintos niveles de gobierno con los productores y grupos locales de interés, se podrán forjar nuevas agendas y formas de diálogo y cooperación para beneficio de todos.

*Autor principal:
Cassio Luiselli*



Referencias

- Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D., Pagés, C. & Ripani, L. (2015). *Empleos para crecer*. BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7203>
- Asociación de Internet.mx & Infotec (2017). *13° Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2017*. México: Estadística Digital. Disponible en: <https://www.asociaciondeinternet.mx/es/component/remository/Habitos-de-Internet/13-Estudio-sobre-los-Habitos-de-los-Usuarios-de-Internet-en-Mexico-2017/lang,es-es/?Itemid=>
- BANXICO. (1 de noviembre de 2017). *Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: Octubre de 2017*. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/resultados-de-encuestas/expectativas-de-los-especialistas/%7B1CD44B37-5B4A-B284-2046-E858B62F978A%7D.pdf>
- Bensusán, G. (2006). Diseño legal y desempeño real: México. En G. Bensusán (Coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina* (pp. 313-409). México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura, UAM Xochimilco, MAPorrúa. Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/dis_leg_des_real.pdf
- Bensusán, G. (julio-diciembre, 2009). Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 17(34). Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000200002
- Bensusán, G. & Middlebrook, K. (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: FLACSO-México, UAM Xochimilco.
- Bensusán, G. (2016). *Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo (Documento de trabajo)*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/documentos/nuevas-tendencias-empleo-retos-opciones-regulaciones-politicas-mercado-trabajo>
- Blecker, R., Moreno-Brid, J. & Salat, I. (2017). *Trumping the NAFTA renegotiation. An alternative policy framework for Mexican-United States cooperation and economic convergence*. México: CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42579/S1701227_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bolio, E., Remes, J., Lajous, T., Manyika, J., Rossé, M. & Ramírez, E. (marzo, 2014). *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy* (Reporte). McKinsey Global Institute. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/global-themes/americas/a-tale-of-two-mexicos>
- Caja Costarricense de Seguro Social. (s.f.). *[Régimen para trabajadores independientes]* Costa Rica. Disponible en: <http://www.ccss.sa.cr/>
- Carrera, S. (2015). *La necesidad de políticas industriales en la economía moderna: el caso del fomento a la industria de tecnologías de información en México* (Tesis de doctorado inédita). México: UNAM.

- Casar, J. I. (2017). Deuda Pública y Política Fiscal en México. *Revista de Economía Mexicana*, (2), 233-264. Disponible en: http://www.economia.unam.mx/rev_econmex.html
- Castelletti, B. (2013). *How Redistributive is Fiscal Policy in Latin America?: The Case of Chile and Mexico* (OECD Development Centre Working Papers No. 318). Paris: OCDE. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5k424rnjl424-en>
- CEPAL & OIT. (2015). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad* (Informe No. 12). Santiago de Chile: CEPAL, OIT. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38051/S1500311_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- DOF. (5 de febrero de 1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- DOF. (1 de abril de 1970). *Ley Federal del Trabajo*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf
- DOF. (21 de diciembre de 1995). *Ley del Seguro Social*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_121115.pdf
- DOF. (30 de mayo de 2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- DOF. (31 de mayo de 2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- DOF. (20 de mayo de 2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- DOF. (17 de junio de 2014). *Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones*. STPS. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n395.pdf>
- DOF. (15 de septiembre de 2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Durán-Valverde, F., Flores, J., Ortiz, J., Muñoz, D., de Lima, A. & Tessier, L. (2013). *Innovations in extending social insurance coverage to independent workers: experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay* (Documento de trabajo No. 42). Suiza: OIT. Disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=42119>
- FMI. (2017). *México: 2017 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/11/10/Mexico-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-45398>
- Foro Económico Mundial. (s.f.). *The global competitiveness report*. Suiza: Oxford University Press. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

- Foro Económico Mundial. (s.f. a). *The global information technology report*. Suiza: Oxford University Press. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/the-global-information-technology-report-2016>
- GNCD. (5 de febrero de 2017). *En defensa del interés nacional, ante la coyuntura crítica, ¿qué hacer?*. México: UNAM. Disponible en: <http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/GNCDEnDefensaIntNal.050217.pdf>
- Ibarra, D. (enero- abril, 2012). Mercado de trabajo y protección social. Con referencia especial a México. *Economía UNAM*, 9(25), 3-13. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v9n25/v9n25a1.pdf>
- ITU. (s.f.). *Measuring the Information Society Report*. Suiza: ITU. Disponible en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2017.aspx>
- INEGI. (s.f.). *Sistema de Cuentas Nacionales de México* [Archivo de datos]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/>
- INEGI. (2016). *Encuesta nacional sobre productividad y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (ENAPROCE) 2015*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/establecimientos/otras/enaproce/doc/ENAPROCE_15.pdf
- INEGI. (2017). *Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) 2016* [Archivo de datos]. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/nc/2016/default.html>
- INEGI. (2017a). *Encuesta Nacional sobre Ocupación y Empleo (ENOE)*. México. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- Instituto Nacional de Previdência Social. (s.f.). *Instituto Nacional de Previdência Social [INPS]*. Cabo Verde. Disponible en: http://www.inps.cv/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=200001
- Kaplan, D. (2016). *Formalización e inscripción al IMSS de los trabajadores independientes*. BID.
- Le portail des entrepreneurs. (s.f.). *Accueil*. Francia. Disponible en: <https://www.lautoentrepreneur.fr/index.htm>
- López, A., Ramos, D. & Torre, I. (2009). *Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor* (Documentos de trabajo No. 34). Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/35963/DocW37fin.pdf>
- Martínez, J., & Cabestany, G. (2016). *Diseño e implicaciones de la Reforma Laboral de 2012* (Serie Reformas estructurales: avances y desafíos, No. 3). México: IBD, Senado de la República. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3402/LABORAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

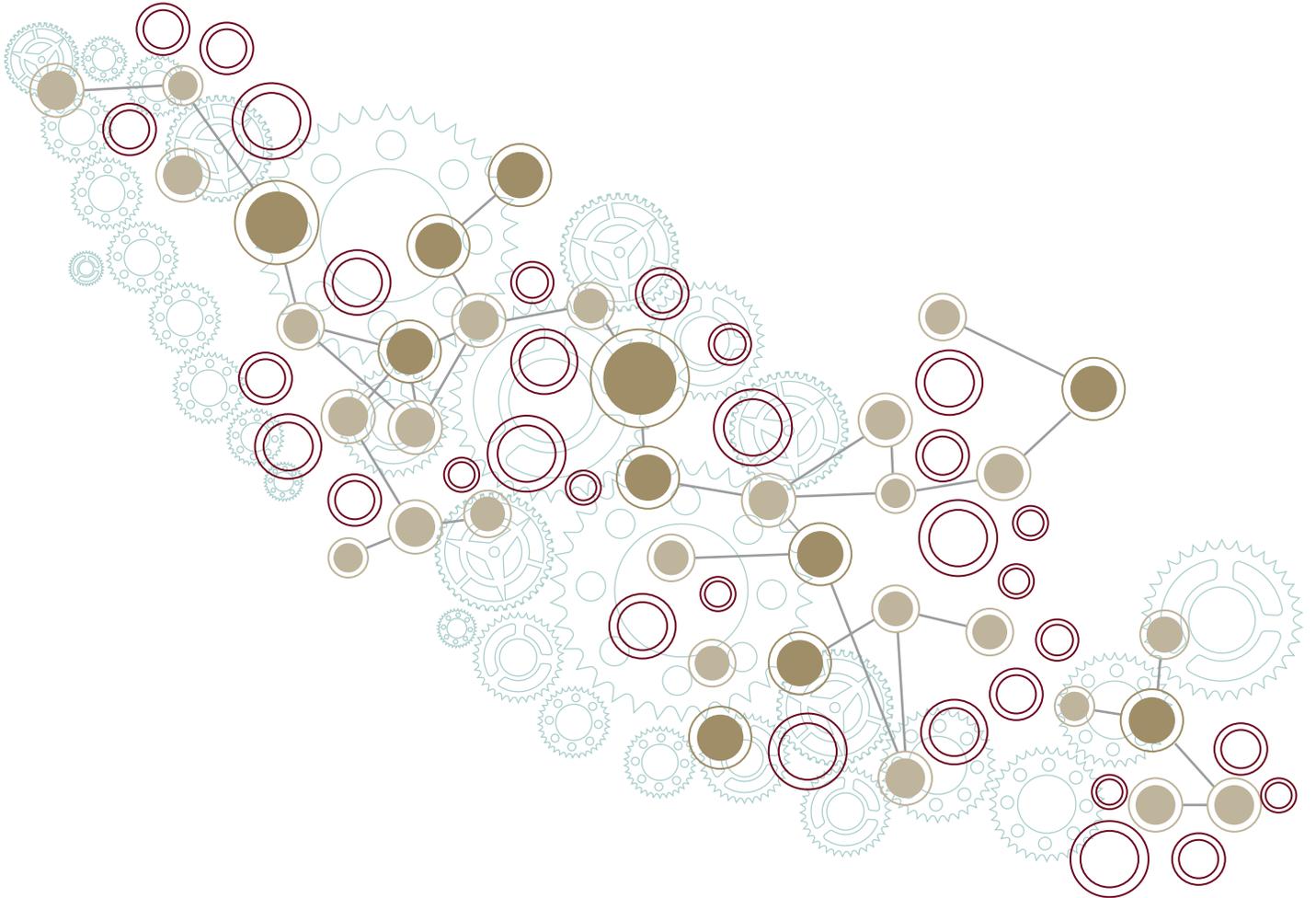
- Martínez, J., & Cabestany, G. (2017). Perspectivas del empleo y del trabajo decente en México. En R. Cordera & E. Provencio (Coords.) *Informe del desarrollo en México: Vol. Perspectivas del Desarrollo a 2030* (pp.231-268). México: UNAM-PUED. Disponible en: http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/34/Perspectivas_del_desarrollo.pdf
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2017). *Régimen Especial de Trabajadores Autónomos*. España. Disponible en: http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/Afiliacion/RegimenesQuieneslos10548/RegimenEspecialdeTr32825/index.htm
- Mochi, P. & Hualde, A. (Eds.). (2009). *México: producción interna e integración mundial, desafíos y oportunidades de la industria de software en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Moreno-Brid, J. (2016). Crecimiento económico y transformación productiva: tres décadas de éxito externo y fracaso interno. En R. Cordera & E. Provencio (Coords.), *Informe del Desarrollo en México 2015* (pp. 39-55). México: UNAM-PUED. Disponible en: http://www.pued.unam.mx/publicaciones/26/Informe_Desarrollo_2015.pdf
- Negrete, R. & Luna, L. (2016). ¿Cuál es el monto de trabajadores en México cuyas remuneraciones son un reflejo del salario mínimo? Realidad, datos y espacio. *Revista internacional de estadística y geografía* 7(1). Disponible en: http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_17/doctos/rde_17_opt.pdf
- OCDE. (2012). *Getting It Right: Una agenda estratégica para las reformas en México*. México: OCDE Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf>
- OCDE. (2015). *All on board: Making inclusive growth happen*. París: OCDE Publishing. Disponible en: https://www.keepeek.com//Digital-Asset-Management/oecd/development/all-on-board_9789264218512-en#page4
- OCDE. (2015a). Impulsar el crecimiento y reducir la informalidad. En OCDE (Ed.), *Estudios económicos de la OCDE* (pp. 65-100). México: OCDE. Disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-mexico-2015/impulsar-el-crecimiento-y-reducir-la-informalidad_9789264218734-5-es
- OCDE. (2017). *OECD.Stat* [Archivo de datos]. Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>
- OCDE. (2017a). *Estudios económicos de la OCDE, Visión General*. México: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>
- OCDE. (2017b). *OCDE Employment Outlook 2017*. doi:10.1787/empl_outlook-2017-en. Disponible en: https://www.keepeek.com//Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2017_empl_outlook-2017-en#page3

- OEA. (s.f.). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"*. Departamento de Derecho Internacional, OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>
- OIT. (s.f.). *NATLEX* [Base de datos sobre legislación nacional del trabajo, la seguridad social y los derechos humanos]. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.home?p_lang=es
- OIT. (1947). *Convenio sobre la inspección del trabajo (No. 81)*. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081
- OIT. (1972). *Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (No. 131)*. NORMLEX, OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131
- OIT. (1995). *Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947*. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P081
- OIT. (2010). *La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal* (Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal). Ginebra:OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_125857.pdf
- OIT. (2014). *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos*. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245619.pdf
- OIT. (2014a). *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe*. FORLAC. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245613.pdf
- OIT. (2015). *Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2015*. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_435169.pdf
- OIT. (2015a). *Las formas atípicas de empleo (Informe para la discusión de la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo)*. Ginebra: Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/meetingdocument/wcms_338262.pdf
- OIT. (2016). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Transformar el empleo para erradicar la pobreza*. Ginebra: OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_507516.pdf
- ONU. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

- ONU. (1966). *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ONU. (1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>
- Palma, G. (enero, 2011). Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the “Inverted U”: the share of the rich is what it’s all about. *Development and Change*, 4 (1), 87–153.
- Pietrobelli, Carlo, & Rabelotti, R. (2010). *Global value chains meet innovation systems: Are there learning opportunities for developing countries?* (IDB Working Paper Series No. IDB-WP-232). EUA: BID.
- Portal Tributario. (s.f.). *Portal Tributario. Brasil*. Disponible en: <http://www.portaltributario.com.br/>
- Presidencia da República. (2008). *Lei Complementar número 128*. Brasil. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp128.htm
- Presidencia de la República. (2017). *Quinto Informe de Gobierno*. Disponible en: http://cdn.presidencia.gob.mx/quintoinforme/Quinto_Informe_de_Gobierno_2017.pdf
- Roco, M.C., Bainbridge, W. S., Toon, B. & Whitesides, G. (Eds.). (2013). *Convergence of Knowledge, Technology and Society Beyond Convergence of Nano-Bio-Info-Cognitive Technologies*. Londres: Springer. Disponible en: <http://www.wtec.org/NBIC2/Docs/FinalReport/Pdf-secured/NBIC2-FinalReport-WEB.pdf>
- Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. México: Colmex-UNAM.
- Ros, J. (2017). La Economía Mexicana en 2016: Tendencias y Perspectivas. *Revista de Economía Mexicana*, (2), 3-38. Disponible en: http://www.economia.unam.mx/rev_econmex.html
- Salazar-Xirinachs, J.M., Nübler, I. & Kozul-Wright, R. (2014). Industrial policy, productive transformation and jobs: Theory, history and practice. En J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler & R. Kozul-Wright (Eds.), *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*. Ginebra: OIT.
- Samaniego, N. (mayo-agosto, 2010). El empleo y la crisis: Precarización y nuevas “válvulas de escape”. *Economía UNAM*, 7(20), 47-70. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam20/ECU002000703.pdf>
- Sánchez, A. (1 de abril de 2017). Liberalismo vs Proteccionismo. Buscando nuevas alternativas. *El punto sobre la i*, (29). Disponible en: <http://www.puntosobrelai.net/liberalismo-vs-proteccionismo-buscando-nuevas-alternativas/>
- Sandhu, M. (19 de diciembre de 2017). Inequality does not merit fatalism. *The Financial Times*.

- SAT. (2017). *Informe Tributario y de Gestión. Segundo trimestre de 2017*. Disponible en: http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/Paginas/informe_tributario_gestion.aspx
- SE. (13 de mayo de 2014). *Conoce más sobre la Industria TIC en México*. [Mensaje en un blog]. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/articulos/conoce-mas-sobre-la-industria-tic-en-mexico>
- SHCP. (2017a). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2017*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/236020/PGF_2017.pdf
- Social Security System. (s.f.). *Compulsory Coverage of Self-Employed Persons*. Filipinas. Disponible en: <https://www.sss.gov.ph/sss/appmanager/portal/home>
- STPS. (2017). *Presenta STPS Programa de Inspección Federal de Trabajo 2017* (Boletín No. 385). Disponible en: <https://www.gob.mx/stps/prensa/presenta-stps-programa-de-inspeccion-federal-detrabajo-2017?idiom=es>
- Tello, C., & Hernández, D. (2010). Sobre la Reforma Tributaria en México. *Economía UNAM*, 7(21), 37-56. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/pdfs/21/03tello.pdf>
- Tello, C. (2015). Sobre la estabilidad de la carga fiscal. En R. Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo* (pp. 246-271). México: FCE, UNAM.
- UNCTAD. (2017). *Trade and development report 2017. Beyond austerity: towards a global new deal*. Disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf
- UNCTAD. (2012). *Information Economy Report 2012. The Software Industry and Developing Countries*. Disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2012_en.pdf
- Weller, J. (Ed.) (2009). *El nuevo escenario laboral latinoamericano: regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Argentina: Siglo XXI Editores. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1986/S3311N964E2009_es.pdf?sequence=1

Informe del Desarrollo en México



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024 / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo (coordinadores).
páginas. 280 (Colección informe del desarrollo en México).

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7

ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

1. Desarrollo económico -- México -- Siglo XXI. 2. México -- Política económica -- Siglo XXI.
3. México -- Condiciones económicas -- Siglo XXI. I. Cordera, Rolando, editor. II. Provencio Durazo, Enrique, editor. III. Serie.

Primera edición: 11 de abril de 2018

D.R. © 2018 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de
los derechos patrimoniales.
Impreso y hecho en México.

Créditos y reconocimientos

Coordinadores

Rolando Cordera*
Enrique Provencio*

Autores

Rolando Cordera*
Mario Luis Fuentes*
Enrique Provencio*
Alejandro Mohar - Centro GEO.
Alberto Carramiñana - Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
Armando Sánchez - Instituto de Investigaciones Económicas.
Cassio Luiselli*
Ciro Murayama - Facultad de Economía de la UNAM.
Curtis Huffman - Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, becario*
Delfino Vargas*
Enrique Del Val - Dirección General de Planeación de la UNAM.
Fernando Cortés*
Francisco Javier Alejo - UNAM.
Iliana Yaschine*
Israel Banegas*
Jacqueline Peschard - Seminario Universitario de Transparencia.
Jesuswaldo Martínez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Jorge Eduardo Navarrete*
José Casar*
José Woldenberg - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Juan Carlos Moreno-Brid - Facultad de Economía de la UNAM.
Julia Carabias - Facultad de Ciencias de la UNAM.
Manuel Aguilera*
Margarita Flores - UNAM.
Maritza Rosales - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Mauricio de María y Campos - Centro de Estudios Económicos del COLMEX.
Norma Samaniego - Grupo Nuevo Curso del Desarrollo de la UNAM.
Olac Fuentes - UNAM.
Ramón Carlos Torres*
Ricardo Becerra - Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
Ricardo Regules*
Rodolfo Ramírez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Sergio Carrera - Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.

Colaboradores

Alejandro Burgos*
Cristina Hernández*
Omar Escalante*
Servando Valdés*

Diseño, edición, formación y corrección

Nayatzin Garrido*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Becarios

Carlos Amaya
Claudia Herrera
Erika Cruz
Jocelyn Sánchez
Juan de Dios De la Rosa
Maleni Águila
Rodrigo García

(UAM-X), Rocío Enríquez (ITESO), Rodrigo Flores (ITESO), Luis Huesca (CIAD), Silvia López (COLEF), Miguel López (Observatorio de Salarios IBERO), Gerardo Ordóñez (COLEF), José Manuel Rangel (IIS-UANL), Miguel Reyes (Observatorio de Salarios IBERO), Héctor Rubio (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza) y Nancy Villanueva (CEDEI), cuyos comentarios escritos fueron considerados por los autores de este volumen. La responsabilidad final por los contenidos corresponde a los autores de los textos.

Agradecimientos especiales a

Armando Sánchez Vargas, por las contribuciones con la aplicación de su modelo macroeconómico prospectivo. Los escenarios inerciales a 2024-2030 y otros ejercicios permitieron fundamentar diversas consideraciones clave de este Informe.

Francisco Gómez, por su atenta lectura y revisión de contenidos.

Enrique del Val, Director General de Planeación – UNAM.

Carlo Panico, por la lectura minuciosa y sugerencia a los textos iniciales de diversas colaboraciones.

A David Ibarra y Carlos Tello Macías, por sus aportaciones en el seminario realizado el 29 y 30 de agosto de 2017, en la Unidad Dr. Ignacio Chávez de la UNAM.

La Red Mexicana de Investigación en Política Social (REMIPSO), que discutió los textos preliminares en su XVII Seminario de Política Social, realizado en Guadalajara, Jal., los días 9 y 10 de noviembre de 2017 en el CUCSH de la Universidad de Guadalajara. Se agradece en particular a Israel Banegas, coordinador de REMIPSO, y a Enrique Valencia, anfitrión del XVII Seminario de Política Social. Se reconocen los comentarios específicos de los siguientes integrantes de REMIPSO: Jorge Arzate (FCPyS-UAEM), Miguel Bazdresch (ITESO), Joaquín Bracamontes (CIAD), Miguel Calderón (Observatorio de Salarios IBERO), Manuel Canto



Contenido

Presentación	12
--------------------	----

EJE I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente	18
Redistribución, desigualdad y pobreza: ¿Qué podemos esperar de una nueva política de redistribución del ingreso?	27
Distribución funcional del ingreso	35

EJE II. LA POBREZA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Desarrollo centrado en los Derechos Humanos	51
Políticas para la reducción de la pobreza monetaria	60
Propuestas estratégicas en alimentación	67
Una nueva política hacia la educación obligatoria	76
Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social	82
Salud: equidad y desarrollo	94
La perspectiva demográfica	103

EJE III. CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIDO

El reto macroeconómico: un crecimiento elevado, incluyente y sostenido	122
La trayectoria de bajo crecimiento de la economía mexicana al 2024	128
Reforma hacendaria: para aprovechar el espacio fiscal y mejorar la gestión del gasto público	130
Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo	139
Recuperación gradual y sostenida de los salarios, partiendo del Salario Mínimo	155
Una nueva estrategia nacional para el desarrollo de la industria y los servicios de alto valor agregado y de la innovación para competir en la globalización	161
Ciencia, tecnología e innovación en las propuestas estratégicas para el desarrollo	166
Política digital, conectividad e información	173
Nueva ruralidad en México: territorios, instituciones y estrategias para incrementar la producción	182

EJE IV. DESARROLLO TERRITORIAL Y SUSTENTABILIDAD

Servicios ecosistémicos y desarrollo sustentable	200
Cambio climático y transición energética	207
Estrategia territorial y urbana	218
Una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional	231

EJE V. POLÍTICA Y GEOPOLÍTICA EN LAS RELACIONES GLOBALES DE MÉXICO

Entorno global e inserción internacional: Un decenio sin relieve y una perspectiva no auspiciosa	239
Política y geopolítica en las relaciones globales de México, con énfasis en Centroamérica y el Caribe	248

EJE VI. REFORMAS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO

La perspectiva de la democracia	264
Sistema nacional anticorrupción. Balance y desafíos	273
Gobierno Abierto	281
Planeación y gestión pública	285