

NACIONES UNIDAS

**COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/L.696
21 de julio de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

**INFORME DEL SEMINARIO SOBRE CRITERIOS AMBIENTALES EN
LAS ESTRATEGIAS DE TRANSFORMACION PRODUCTIVA
EN ECOSISTEMAS DE MONTAÑA**

(Chilpancingo, Estado de Guerrero, México, 14 y 15
de noviembre de 1991)

INDICE

	<u>Párrafo</u>	<u>Página</u>
Preámbulo	1-3	1
I. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS	4-8	3
II. ASISTENCIA Y ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS	9-15	5
Lugar, fecha y asistencia	9-10	5
Sesión inaugural	11	5
Coordinación	12	5
Organización de los trabajos y temario	13-14	5
Aspectos destacados del debate	15	6
III. RECOMENDACIONES	16-22	9
Anexo I - LISTA DE PARTICIPANTES	-	11
Anexo II	-	17

Preámbulo

1. El presente informe se refiere a los aspectos básicos del seminario sobre criterios ambientales en las estrategias de transformación productiva en ecosistemas de montaña, celebrado en Chilpancingo, Estado de Guerrero, México, los días 14 y 15 de noviembre de 1991.
2. El seminario fue organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Gobierno del Estado de Guerrero, con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) de México.
3. La realización del seminario forma parte de las actividades del proyecto CEPAL/PNUMA sobre cooperación técnica para la planificación y gestión ambiental en América Latina y el Caribe, que viene desarrollando la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS

4. A principios de 1991, la CEPAL propuso al Gobierno del Estado de Guerrero y al Programa de Aprovechamiento Integral de Recursos Naturales (PAIR) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) la elaboración de una propuesta de lineamientos para enriquecer la planificación e incorporar criterios ambientales en los planes y programas de la Región de la Montaña del Estado de Guerrero.

5. El interés de la CEPAL al promover el trabajo fue contribuir a la formulación de una estrategia para el desarrollo sustentable de esta región, así como avanzar en el diseño de metodologías que permitieran considerar de manera orgánica los aspectos ambientales en la planificación del desarrollo rural. Otros estudios como éste fueron promovidos también en Perú y Chile; a partir de su elaboración conjunta, la CEPAL presentará recomendaciones sobre el tema a los Gobiernos de América Latina y el Caribe.

6. En México se seleccionó la Región de la Montaña del Estado de Guerrero porque ahí predominan los problemas económicos, sociales y ambientales típicos de una región campesina y por el interés del Gobierno del Estado y de instituciones del Gobierno Federal en la propuesta de la CEPAL. Además, se consideró que los estudios del PAIR-UNAM constituyan una base adecuada para elaborar el estudio.

7. El borrador de este trabajo fue terminado a fines de septiembre y en su preparación intervinieron investigadores del PAIR-UNAM y expertos de la CEPAL y de instituciones estatales y federales. Se consideraron, además, las opiniones de municipios y organizaciones campesinas de la Región de la Montaña.

8. Concluida la primera versión del documento, el Gobierno del Estado de Guerrero, la UNAM y la CEPAL convocaron al seminario aquí presentado e invitaron a participar en él a representantes de organizaciones campesinas y especialistas en los temas ambientales, así como a expertos y funcionarios de otros Estados de México que poseen poblaciones campesinas asentadas en ecosistemas similares.

II. ASISTENCIA Y ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS

Lugar, fecha y asistencia¹

9. El seminario se realizó los días 14 y 15 de noviembre de 1991 en la ciudad de Chilpancingo, capital del Estado de Guerrero, en la sede del Palacio de Gobierno.
10. Participaron 47 personas pertenecientes a organismos estatales, municipales, del Gobierno del Estado, de la Universidad Autónoma de Guerrero y de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sesión inaugural

11. La apertura oficial del seminario, en representación del Gobernador del Estado de Guerrero, la realizó el señor Efrén Leyva Acevedo, Presidente Municipal de Chilpancingo. Presentó el seminario el señor José Luis Parra Mijagos, Subsecretario de la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Guerrero. En representación de la CEPAL, habló el señor Nicolo Gligo, Coordinador de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente. Los antecedentes, objetivos y mecánica del seminario fueron expuestos por la señora Julia Carabias, Coordinadora del Programa PAIR-UNAM.

Coordinación

12. Las sesiones del seminario y sus debates fueron coordinados por la señora Julia Carabias y los señores Enrique Provencio, Rafael Obregón y Carlos Toledo, miembros del Programa PAIR-UNAM.

Organización de los trabajos y temario

13. El seminario se realizó sobre la base del documento preparado por la CEPAL, por conducto de sus consultores, titulado "Incorporación de criterios ambientales a la planificación de la Región de la Montaña del Estado de Guerrero, México".²
14. En el seminario se trataron los siguientes temas, que se exponen con sus respectivos comentaristas:

¹ Véase la lista de participantes en el anexo I.

² Véase resumen del documento en el anexo II.

- "Ordenamiento ambiental y estrategias de transformación productiva: elementos de ordenación, protección y restauración ambiental"
Sr. Alejandro Díaz Camacho, Director General de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y señor Rafael Martínez, Dirección de Concertación Social y Apoyo Distrital de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de la Nación.
- "Participación social, pobreza rural y desarrollo sustentable"
Sra. Hilda Núñez, Secretaría de Programación y Presupuesto, y señor Ricardo Sierra, Jefe de la Unidad de Planeación de la Delegación Estatal de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Estado de Morelos.
- "Participación social, política, financiera e institucional"
Sr. Roberto Cabrera, Presidente de la Unión Nacional de Crédito Agrícola, Pecuario y Forestal de Ejidatarios y Pequeños Propietarios, S.A.
- "Desarrollo tecnológico y desarrollo sustentable"
Sr. Francisco Leyva, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
- "Capacitación"
Sr. José Ruiz, Instituto Nacional de Capacitación Agropecuaria - Rural, Oaxaca.
- "Tenencia de la tierra, propiedad social, organización campesina y desarrollo sustentable"
Sra. Rocío Rodiles, Unión Nacional de Organizaciones Campesinas, y señor Rolando Prado Bravo, responsable del Área de Proyectos de la Confederación Nacional Campesina en el Estado de Guerrero.
- "Aspectos metodológicos de la formulación de políticas para el desarrollo sustentable y sobre los instrumentos necesarios para su aplicación"
Sr. Nicolo Gligo.

Aspectos destacados del debate

15. Se observó que en el documento "Incorporación de criterios ambientales a la planificación de la Región de la Montaña del Estado de Guerrero, México" se apreciaban algunas omisiones importantes, entre las que se señalaron las siguientes:

a) No se consideran en el diagnóstico aspectos socioeconómicos tales como el empleo, los niveles de migración, la ocupación de mano de obra temporera y ciertas actividades productivas (pastoreo, tejido de palma, etc.). Tampoco se toman en cuenta aspectos de salud, vivienda, educación y servicios.

b) No se consideran estrategias relativas a la formación de las reservas territoriales que se requerirán para los nuevos asentamientos poblacionales. Para esto se debe vincular el concepto de reserva territorial a la actividad productiva y al crecimiento de los centros de población.

c) En cuanto a los aprovechamientos forestales, no se prevé la creación de infraestructura que permita la recuperación de áreas explotadas que no se puedan regenerar por sí mismas.

d) En relación con la satisfacción de las necesidades humanas sin deteriorar el medio ambiente, se comentó que era necesario abordar mejor los problemas de la viabilidad económica frente a la viabilidad ecológica, es decir, considerar que algo puede ser viable ecológicamente pero no económicamente, por lo que hay que encontrar formas de compatibilizar ambos aspectos. Asimismo, se requiere incorporar mejor el recurso humano en la planificación, es decir, prever bien el problema del empleo en la región.

e) Otro aspecto que se señaló se refiere a la necesidad de precisar mejor la articulación entre el bienestar social y el fomento productivo dentro del enfoque del ordenamiento.

f) Finalmente, se destacó también la falta de respuestas a los problemas económicos derivados de la expulsión poblacional.

III. RECOMENDACIONES

16. Se sugirió que se elaboraran estrategias para los centros de población asociando esquemas de desarrollo social y productivo, lo cual debía traducirse en mejores condiciones de vida. Asimismo, deberán incorporarse aspectos de sanidad que consideren el destino de los desechos sólidos y las aguas residuales, así como el establecimiento de áreas de recuperación y programas integrales de manejo de agua.

17. En materia de ordenamiento, las áreas de preservación no sujetas a transformación deben considerarse áreas básicas en las que se ha de prohibir cualquier uso productivo. Alrededor de éstas, sería factible localizar áreas de aprovechamiento sin su transformación total, las que funcionarían como espacios de amortiguamiento. Para dirigir estas operaciones se sugirió considerar las guías técnicas de la SEDUE.

18. En cuanto a los aspectos relacionados con llevar a la práctica las propuestas, se destacó la necesidad de hacerlas más operativas para introducirlas en el proceso de planificación de la región. Una preocupación de todos los asistentes fue la necesidad de que la propuesta fuera realmente asumida como un programa de desarrollo en la región, tanto por las instituciones públicas como por las organizaciones sociales y de productores. Se sugirió hacer más claras las propuestas de organización productiva, incluyendo recomendaciones para que puedan incluirse en ellas las políticas ambientales.

19. Otras recomendaciones que se hicieron fueron las siguientes:

a) Generar propuestas más específicas de producción para el autoconsumo, principalmente mediante el fomento de la producción de traspatio con técnicas biointensivas.

b) Insistir en la coordinación interinstitucional que atienda directamente a los municipios, fortaleciendo el Comité de Planificación de la Montaña de Guerrero, así como la concertación social con las organizaciones sociales de segundo y primer nivel de la región.

c) Complementar lo relativo a financiamiento teniendo en cuenta propuestas para superar el problema de las deudas vencidas, por ejemplo con el aporte de mano de obra para la realización de acciones de protección y restauración.

d) No generar nuevos planes institucionales, sino incorporar criterios ambientales a los programas ya existentes.

e) Hacer mayor hincapié en el diagnóstico de las causas del deterioro ambiental y social.

f) Incorporar una nueva conceptualización sobre la capacitación y el extensionismo que sea más integradora, contemple los aspectos ambientales, tenga en cuenta las necesidades de programación

económica por parte de los productores, considere las nuevas experiencias en la materia, se adapte a los conocimientos tradicionales de la región y no se limite sólo a los cursos impartidos en aula.

20. Algunos asistentes promovieron la realización de reuniones sobre la investigación agropecuaria y forestal en la Región de la Montaña. Los representantes de la Universidad Autónoma de Guerrero, el Colegio de Postgraduados (Unidad Puebla), el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias y el Programa de Aprovechamiento Integral de Recursos Naturales de la UNAM acordaron realizar esas reuniones de intercambio a partir de 1992.

21. Los investigadores del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM anunciaron la realización de un seminario de estudios sobre la Región de la Montaña del Estado de Guerrero para avanzar en el conocimiento y sistematización de los problemas de la región. Se consideró que ambas iniciativas constituyan una manera apropiada de profundizar en el estudio de los temas contemplados en el proyecto promovido por la CEPAL.

22. Se destacó la preocupación y la labor de la CEPAL en lo referente al desarrollo de áreas deprimidas y se recomendó que se llevara a cabo un seguimiento de los trabajos realizados.

Anexo I

LISTA DE PARTICIPANTES

Vicente Arriagada
Investigador
Programa PAIR-UNAM
Calle 8 #2
Col. Herón - Proal, México, D.F.
C.P. 01470

Roberto Cabrera
Unión Nacional de Crédito Agrícola, Pecuario y Forestal de Ejidatarios y Pequeños Propietarios, S.A.
Guerrero No.36 A
Tlapa, Guerrero

Tonatiuh Carreño
Procuraduría Social de la Montaña
Av. Lázaro Cárdenas 4
Chilpancingo, Guerrero

Manuel Figueroa
Coordinador Estatal de Guerrero
Instituto Nacional Indigenista
Carretera Tlapa - Chilpancingo Km.1
Tlapa, Guerrero

Elizabeth Gamiño
Investigadora
Programa PAIR-UNAM
Av. Universidad 1815 A-402
Col. Oxtopulco
México, D.F.

Gibrán Guerra
Secretaría de Programación y Presupuesto
Delegación del Estado de Morelos
Priv. Chiapas 9
Col. Las Palmas
Cuernavaca, Morelos

Eduardo González
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Chilpancingo, Guerrero

Yolanda Hernández F.
Investigadora
Programa PAIR-UNAM
Av. Universidad 1815 A-402
México, D.F.

Antonio Hernández R.
Coordinador
Secretaría de Programación y Presupuesto
Av. Miguel Alemán 9
Chilpancingo, Guerrero

Etelberto Jaimes
Procuraduría Social de la Montaña
Av. Lázaro Cárdenas 4
Chilpancingo, Guerrero

Blanca Jiménez
Instituto de Investigaciones Antropológicas
Aguayo 3-14
Coyoacán, México, D.F.

Javier Jiménez V.
Sub-Procurador
Procuraduría Social de la Montaña
Av. Lázaro Cárdenas 4
Chilpancingo, Guerrero

Francisco Leyva
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
Av. Ruffo Figueroa s/n
Col. Burócrata
Chilpancingo, Guerrero

Raúl López
Investigador
Programa PAIR-UNAM
Av. Universidad 1815 A-402
Col. Oxtopulco
México, D.F.

Martha Lozano
Secretaría de Programación y Presupuesto
Delegación del Estado de Morelos
Priv. Chiapas 9
Col. Las Palmas
Cuernavaca, Morelos

Francisco Madariaga
Coordinador
Instituto de Investigación Científica, área Ciencias Naturales
Universidad Autónoma de Guerrero
Col. Vigurí, Chilpancingo, Guerrero

Rafael Martínez A.
Dirección de Concertación Social y Apoyo Distrital
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Colina 340, 2o. piso
Colonia Roma, México, D.F.

Lidia Martínez M.
Universidad Nacional Autónoma de México
Cerro del Sombrero 123-4
Campesino Churubusco
México, D.F.
C.P. 14200

Miguel Mijangos
Investigador
Programa PAIR-UNAM
Av. Universidad 1815 A-402
Col. Oxtopulco
México, D.F.

Elías Moyao
Confederación Nacional Campesina
C.P. 56230
México, D.F.

Lázaro Navarro
Procuraduría Social de la Montaña
Av. Lázaro Cárdenas 4
Chilpancingo, Guerrero

Federico Novelo
Asesor
Subsecretaría de Política y Concertación
Amons 321, 3o. piso
Col. Valle, México, D.F.

Hilda Núñez
Secretaría de Programación y Presupuesto
Amons 321
Col. Valle, México, D.F.

Jorge Obregón
Instituto Nacional Indigenista
Carretera Tlapa-Chilpancingo, Km.1
Tlapa, Guerrero

Jaime Oropeza
Profesor Escuela C.Q.B.
Jalapa de E. Neri
Guerrero

Rey Ortiz
Alumno
Facultad de Ciencias Químicas y Biológicas
Universidad Autónoma de Guerrero
Av. Ruffo Figueroa s/n
Chilpancingo, Guerrero

José Luis Parra
Subsecretario
Secretaría de Desarrollo Rural
Chilpancingo, Guerrero

Apolinar Ramos
Universidad Autónoma de Guerrero
Col. del PRI 230
Chilpancingo, Guerrero

Alma Rico
Coordinadora
Secretaría Coordinación Gobierno-Estado
Palacio de Gobierno
Chilpancingo, Guerrero

Antonio Rivera
Secretaría de Desarrollo Social
México, D.F.

Rocío Rodiles
Unión Nacional de Organizaciones Campesinas
La Morena 224
Col. del Valle, México, D.F.

Mauro Rodríguez
Investigador
Programa PAIR-UNAM
Av. Universidad 1815 A-402
Col. Oxtopulco
México, D.F.

Alvaro Ruiz B.
Investigador
Colegio de Postgraduados CEICADAR
16 Ote. 818
Colonia de Jesús
Cholula, Puebla

José Ruiz R.
Delegado Regional ITSMO-INCA Rural
Col. San Felipe del Agua 882
Oaxaca

Manuel Sánchez
Coordinador Regional
Secretaría de Desarrollo Rural
Chilpancingo, Guerrero

Laura Trujillo
Coordinadora de Investigación
Universidad Autónoma de Chapingo
Apdo. Postal 81, Chapingo
Estado de México

Guadalupe Valle
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Chilpancingo, Guerrero

Araceli Vargas
Investigadora
Programa PAIR-UNAM
Av. Universidad 1815 A-402
Col. Oxtopulco
México, D.F.

Laura Villavicencio
Universidad Nacional Autónoma de México
Cocoticlán 29, Santa Cecilia
402 Tlalnepantla
México, D.F.

Secretaría del taller

Nicolo Gligo
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Casilla 179-D
Santiago, Chile
Teléfono: 208 50 51
Fax: 208 02 52

Julia Carabias
Coordinadora
Programa PAIR-UNAM
Av. Universidad 1815 A-402
México, D.F.

Rafael Obregón
Programa PAIR-UNAM
Av. Universidad 1815 A-402
México, D.F.

Enrique Provencio
Programa PAIR-UNAM
Av. Universidad 1815 A-402
México, D.F.

Carlos Toledo
Programa PAIR-UNAM
Av. Universidad 1815 A-402
México, D.F.

Anexo II

A continuación se presenta un resumen del documento "Incorporación de criterios ambientales a la planificación de la Región de la Montaña del Estado de Guerrero, México", en torno al cual tuvieron lugar las deliberaciones del seminario.

A. LAS FORMAS DE INTERVENCION DE LOS ECOSISTEMAS DE LA MONTAÑA

La mayor parte de los pobladores de la Montaña practican diversas actividades productivas en las que prevalecen las formas tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales, basadas en la diversidad de recursos e integración de actividades, con fuertes rasgos de una economía campesina de autosubsistencia. La principal actividad productiva es la agricultura de temporada. Los cultivos más importantes son el maíz, el frijol y la calabaza, generalmente asociados en policultivo. Una de las características de esta agricultura es su condición deficitaria, la cual se agudiza durante los años de mal tiempo. En general, es compensada por una gran diversidad de productos comestibles adquiridos mediante la recolección y por la realización de otras actividades productivas.

1. La heterogeneidad ambiental

En la región de la Montaña existe una gran variedad de condiciones ambientales, entre las que destacan: un gradiente que va de los 100 msnm a los 3 050 msnm; dos zonas climáticas con nueve subtipos (dos cálidos, tres semicálidos, dos semitemplados y dos templados, los cuales varían en el grado de humedad); siete tipos de estructuras morfológicas y cinco conjuntos litológicos.

La combinación de estas variables constituye un mosaico de unidades ambientales con ventajas y desventajas. Entre las desventajas hay que señalar que existen fuertes limitantes para generalizar mejoras productivas a grandes áreas, lo cual hace muy compleja la planificación regional. Sin embargo, la ventaja es que hay un enorme potencial productivo que, bien utilizado, permitiría un desarrollo sustentable de la región.

2. La heterogeneidad productiva

La población ha desarrollado diversas estrategias productivas, que reconocen esta variabilidad ambiental:

Sistemas agrícolas

En los valles de los ríos de clima cálido se establecen sistemas de arroz-maíz y de maíz de riego; en las pendientes leves y regulares, sistemas de barbecho con diferentes tiempos de descanso (anual de

secano, corto y medio); los sistemas de humedad en los climas templados; el tlacolole en pendientes abruptas de todos los climas; en climas semicálidos, maíz-cacahuate; frutales en los climas templados y cálidos; y cafetales en los más húmedos de los semitemplados.

Sistemas ganaderos

Principalmente, libre pastoreo de ganado caprino y bovino y en las partes más altas, de ovejas. Muy poco tecnificado, ineficiente y muy depredador de los ecosistemas naturales y áreas de barbecho por el exceso de la capacidad de carga.

Sistemas forestales

Utilizados ampliamente en la recolección de plantas útiles, principalmente medicinales y alimenticias, para satisfacer las necesidades básicas; la extracción de leña por el 90% de la población; y la extracción de madera, principalmente por empresas privadas, con mecanismos inapropiados que arrasan los bosques y no producen beneficio para las comunidades.

Sistemas pesqueros

Aunque solamente es practicada por un número reducido de familias (cerca del 20%), la actividad pesquera es de interés primordial por el aporte de proteína animal. Los ríos de la cuenca del Tlapaneco mantienen poblaciones de bagre (*Istlarius balsarius*), mojarra (*Cichlasoma istlantum*), plateadita (*Astyanax fasciatus*), carpa barrigona (*Poecilia sphenops*) y robalito (*Notropis boucardi*). Sin embargo, las técnicas pesqueras aplicadas de manera artesanal son inapropiadas y nocivas para las poblaciones de peces.

Las grandes regiones agropecuarias

La complejidad de condiciones ambientales y de sistemas productivos se manifiesta en cuatro grandes regiones agropecuarias:

- Región de las vegas irrigadas de Tlapaneco
- Región de agricultura de barbecho
- Región forestal tlacololera de la Montaña Alta
- Región cafeticultora

Cada una tiene sus dinámicas propias tanto en el aspecto productivo y socioeconómico como ambiental, por lo que se requiere considerarlas por separado en lo referente a la planificación.

B. LOS PRINCIPALES CONFLICTOS AMBIENTALES

Las formas de uso de los recursos naturales, con tecnologías inapropiadas y con sistemas de explotación en áreas que no poseen el potencial adecuado, conjuntamente con la presión demográfica, han provocado fuertes efectos desfavorables en la región, al menos sobre el 60% de los ecosistemas, lo cual se manifiesta en deforestación, erosión, aumento de la incidencia de plagas, desequilibrios hídricos y sedimentación, por mencionar sólo los principales indicadores de deterioro.

Por otra parte, se produce también una subutilización del potencial de recursos, que se expresa en bajos rendimientos y desaprovechamiento de diversas especies animales y vegetales útiles, así como en sistemas productivos ineficientes, poco diversificados y desintegrados.

Todos estos sistemas han incorporado tecnología de manera muy errática, sin adecuaciones a las condiciones locales (como el uso de agroquímicos), y se han enfrentado a las tecnologías tradicionales desestructurando los mecanismos sustentables de éstas. El resultado es una baja productividad y un alto nivel de deterioro ambiental.

C. PRINCIPALES COMPONENTES DE LA POLITICA REGIONAL

A partir de los años sesenta, pero principalmente en los ochenta, se ha impulsado el desarrollo agropecuario en la región mediante diferentes programas, a pesar de lo cual la agricultura y la ganadería se caracterizan por bajos rendimientos y otros problemas. Las tecnologías aplicadas no han dado buenos resultados, salvo en casos excepcionales. La asistencia es insuficiente y se estima que sólo se cuenta con la tercera parte del personal capacitado que se requiere. Tampoco la construcción de infraestructura agropecuaria ha sido suficiente, y en muchos casos se encuentra ociosa. A pesar de todo, se dispone de una experiencia y una base institucional que con mejores condiciones de trabajo puede potenciarse e impulsar el desarrollo de la principal actividad de la Montaña.

Las políticas de crédito empezaron a generalizarse en los años setenta, asociadas sobre todo a la introducción de fertilizante químicos. El sistema crediticio funciona con graves problemas, siendo el más destacado la insuficiente recuperación de los préstamos, y lo más común es que se mantenga a la mayoría de los campesinos en cartera vencida. Como a pesar de esta situación se otorgan nuevos créditos, éstos de hecho operan como un subsidio, sin que tengan un impacto notorio en el impulso productivo y en la capitalización. Se estima que en la actualidad la mitad de los campesinos recibe algún tipo de crédito, siendo los otorgados por el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) los que benefician a la mayoría.

La política de gasto público ha sido crucial tanto en la formación de la infraestructura social y de comunicaciones como, en general, en la transformación que ha tenido la región. Se han incrementado notoriamente los presupuestos en la región, pese a lo cual el gasto medio por persona sigue siendo insuficiente. Además, está concentrado en pocos municipios y su distribución sectorial no siempre corresponde a las necesidades de promoción productiva y aprovechamiento de las potencialidades locales. En manejo de agua han sido pocas y desarticuladas las medidas que se han tomado, y lo mismo sucede en materia de restauración y reforestación. En estos casos se ha intentado instalar una infraestructura que permita generalizar las acciones, pero se ha desperdiciado o está subutilizada, como en el caso de los

viveros. La reforestación no ha contado con el suficiente personal especializado, se han utilizado especies inadecuadas y no se han organizado bien las actividades según las necesidades específicas derivadas del deterioro; en relación con la superficie deforestada, los programas han sido insignificantes. En los aspectos anteriores, en particular, los recursos presupuestarios han sido muy insuficientes.

D. DEFINICIONES Y ESTRATEGIAS GLOBALES PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA MONTAÑA

La compleja situación de la Montaña no puede abordarse sólo desde el punto de vista de lo ambiental. Hay urgencias sociales evidentes, sobre todo por la pobreza que predomina y por el atraso productivo, pero tampoco se puede enfrentar la problemática regional descuidando de nuevo el deterioro continuo de las bases naturales en las que obligadamente se apoya la actividad económica y en particular la explotación agrícola, pecuaria y forestal.

Para atender a este imperativo, el proceso de transformación de la Montaña debe ser abordado con un enfoque distinto, que no conciba por separado los aspectos productivos, sociales, ambientales e institucionales, sino que los articule en el diseño y aplicación de la estrategia de desarrollo. Los criterios propuestos parten de la necesidad de que ese desarrollo sea sustentable, es decir, que la explotación de los recursos naturales para obtener más satisfactores que permitan superar la pobreza no signifique el agotamiento y la destrucción de la base natural de la producción.

La región se ha desarrollado de una manera tal que los patrones y modelos tradicionales de relación con la naturaleza se han desestabilizado y modificado para entrar en una especie de aletargamiento destructor e ineficiente. Ante las nuevas condiciones demográficas se requiere el diseño de modelos y patrones que retomen los elementos esenciales de las estrategias tradicionales, pero que las recreen y modifiquen de modo que se ajusten a las condiciones demográficas actuales y se establezca una mejor relación con el resto del país.

La incorporación de la dimensión ambiental a las políticas de desarrollo en la región no puede realizarse sólo con la creación de programas, actividades e instituciones que se ocupen por separado de los aspectos ecológicos, sino que se debe tratar de modificar la orientación general de la acción pública, social y privada, y transformar el conjunto de las prácticas productivas con el fin de lograr un desarrollo diferente que permita el aumento productivo conservando y fortaleciendo la base natural. En ese sentido, lo ambiental no debe ser entendido como una dimensión "sectorial" que tiene sus efectos independientemente del resto de los sectores, sino más bien como un aspecto que debe permear el conjunto de las políticas de desarrollo y orientar, en general, la acción pública.

El desarrollo sustentable supone la necesidad de crecer productivamente sobre nuevas bases, a fin de disponer de suficientes bienes y servicios para poder satisfacer las necesidades de la población. A mayor pobreza se necesita un aumento más significativo de la producción, pero sobre todo se requiere una prioridad social: que primero se atienda lo básico para superar la pobreza.

Supone también que la tecnología sea compatible con el mantenimiento de la capacidad productiva de los ecosistemas y que, por lo tanto, no degrade más los recursos en la explotación ni contamine con sus subproductos, lo cual exige asimismo el desarrollo de procesos, técnicas y métodos favorables al uso sustentable del recurso.

La posibilidad de detener el deterioro e intensificar el crecimiento productivo depende de una reorientación general de las políticas aplicadas en la región. Con ese fin, en el documento se proponen diversos ejes estratégicos alrededor de los cuales se puede buscar la reformulación de las políticas específicas. Estos ejes se enuncian a continuación.

- Orientar la política de desarrollo hacia la superación de la pobreza haciendo hincapié en el fomento productivo y la protección ambiental.
- Realizar un ordenamiento para el fomento productivo, que reoriente las formas de intervención en los ecosistemas y promueva simultáneamente la conservación.
- Fortalecer la economía campesina con el fomento de la autosuficiencia alimentaria y el mejor aprovechamiento de los recursos familiares.
- Diversificar la producción atendiendo a las potencialidades de los ecosistemas y fomentando el uso múltiple de los recursos.
- Propiciar la integralidad en la retroalimentación de las actividades productivas y en la articulación de las políticas de desarrollo.
- Enfatizar la protección y la restauración ambiental con miras al mejoramiento productivo.
- Buscar una inserción más favorable de la región en la sociedad nacional.
- Permitir la participación y la intervención directas de la población en el diseño, ejecución y vigilancia de las políticas.
- Fomentar una nueva racionalidad ambiental e impulsar una reforma institucional para el desarrollo sustentable.
- Asignar prioridad dentro de las políticas a los esfuerzos para atenuar la vulnerabilidad de la región ante la inestabilidad natural, social y económica con el fin de crear un marco más propicio para el desarrollo.

E. EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL Y LAS ESTRATEGIAS DE TRANSFORMACION PRODUCTIVA: EN TORNO A LA CONSERVACION-PRODUCCION

La situación de la Región de la Montaña de Guerrero se caracteriza por el deterioro de los ecosistemas y procesos naturales y por la baja e ineficiente productividad, tanto desde una perspectiva económica como ecológica. Para revertir esta situación se requiere la adopción de medidas integrales que incluyan la conservación y restauración de los ecosistemas naturales y sus recursos, así como el mejoramiento de los sistemas productivos.

Entre tales medidas, que deben impulsarse como parte de una estrategia de conjunto para transformar las actividades productivas, deben incluirse las siguientes: aumentar la eficiencia de la producción existente integrándola y diversificándola; incorporar nuevos recursos y sistemas al proceso

productivo; establecer reservas que permitan conservar los sistemas ecológicos y el germoplasma; acelerar el proceso de regeneración ecológica; proteger del deterioro a los suelos mientras se encuentren desprovistos de vegetación.

La intervención de las comunidades humanas sobre los ecosistemas continuará debido al incremento de la población en la región y a la necesidad de superar los rezagos sociales. Para elevar la productividad de la región y lograr que ésta sea sustentable, se requiere una transformación de la lógica productiva imperante, introduciendo mejoras, correcciones e innovaciones.

Los elementos claves para hacer posible la conservación, restauración y mejoramiento de los sistemas productivos son el ordenamiento territorial, la aplicación de estrategias tecnológicas integrales y diversificadas para la transformación de los sistemas productivos, y la adecuación de instrumentos, políticas e instituciones.

El ordenamiento territorial —concebido a escala regional, municipal y comunitaria— y la aplicación de tecnologías adecuadas significa planificar el uso de las diferentes unidades ambientales que conforman la Montaña en función del potencial natural, de las limitantes ambientales y de las características socioculturales de cada región e intervenirlas para su explotación con tecnologías que consideren esta heterogeneidad ambiental. Esto requiere revalorar el conocimiento tradicional y conjugarlo con los avances de la ciencia y la tecnología para hacer uso de los ecosistemas de manera más eficiente desde una perspectiva productiva y ecológica, lo cual será garantía de una producción sustentable y que no deteriore los ecosistemas.

En un esfuerzo de reordenamiento de la Montaña de Guerrero se deben incluir al menos los siguientes grupos:

i) Las áreas no transformadas, que por sus peculiaridades biológicas y geográficas requieren ser preservadas, deben ser excluidas de cualquier tipo de uso, ya sea por contener especies raras, en peligro de extinción, o bien por ser sitios estratégicos para el equilibrio de un área más amplia. Una acción de este tipo tiene que contar forzosamente con la iniciativa o el aval de la población.

ii) Las áreas que pueden ser intervenidas sin transformación aprovechando controladamente la cobertura vegetal a través de la caza, del uso de especies maderables y de recolección de leña, así como del pastoreo en el sotobosque.

iii) Las áreas que pueden ser intervenidas eliminando la cobertura vegetal para ser destinadas de manera permanente a las actividades agropecuarias, por sus características geomorfológicas (suelos planos o con pendientes leves a regulares, menores a 20 grados).

Se pueden reconocer tres tipos de terrenos: los de los valles (en las partes bajas con acceso a riego, y los intermontanos), las cimas y terrazas con inclinaciones menores a 12 grados y las pendientes regulares, de entre 12 y 20 grados. Se trata de terrenos que pueden elevar su productividad actual, que pueden ser utilizados con arado y de los cuales se puede recomendar un aprovechamiento más intensivo.

De hecho, la agricultura de la región tiene un patrón tradicional que reconoce esta situación y los sistemas agrícolas presentan un aprovechamiento diferente de estos tres tipos de terrenos, que se expresa principalmente en los tiempos que se dejan descansar los terrenos.

Para mejorar la producción de estos sistemas y tender hacia su sustentabilidad, se requiere adoptar un conjunto de medidas tales como tecnificación por medio de un uso más intensivo y adecuado de los insumos, diversificación de los cultivos y de los sistemas productivos, ejecución de obras de protección del suelo y del agua, como control de avenidas, terrazas en contorno, zanjas desviadoras, represas de azolve y cercado vivo, entre otras actividades de restauración ecológica.

La ganadería en estas áreas se puede hacer más eficiente con el uso de los forrajes nativos, pero debe controlarse la capacidad de carga para evitar la eliminación de la cobertura vegetal, así como aprovechar para las épocas secas el forraje que estaría disponible en abundancia mediante el almacenamiento. Se requiere también el mejoramiento genético y sanitario del ganado para elevar la productividad. Todas estas medidas deben ser necesariamente acompañadas del ordenamiento comunitario y las particularidades de cada una de ellas estarán determinadas por las condiciones concretas del terreno.

El sistema productivo de "traspatio" —el espacio inmediato a la vivienda rural— es una buena opción dentro de una estrategia de aprovechamiento integral de los recursos naturales. Reúne un conjunto de características que le permiten ser un sistema eficiente y sostenido: está basado en la diversidad de recursos y en su integración; los recursos están disponibles en un arreglo espacial y temporal que permite contar con producción todo el año y ubicarse en espacios reducidos, que son espacios de conservación de germoplasma; constituye un importante complemento de la economía campesina; y utiliza eficientemente la mano de obra e incluso a los sectores de la población que no pueden emplearse en otras actividades, como los ancianos y niños.

Entre las medidas tendientes al mejoramiento del sistema de traspatio se pueden mencionar las siguientes: renovación y ampliación de la reserva genética de plantas y animales, aplicación de prácticas de sanidad vegetal y animal, introducción (o exploración) de forrajes alternativos para el sustento de la ganadería de traspatio, y fertilización orgánica del suelo.

iv) Las áreas que pueden ser intervenidas con transformación parcial de la vegetación, con menor intensidad de uso y largos períodos de descanso.

Se puede aprovechar el enorme potencial forestal de la zona mediante estudios prospectivos y dasonómicos, tecnologías adecuadas, organización campesina y mejoramiento comercial.

Asimismo, se pueden utilizar estas tierras por medio de sistemas tradicionales como el Tlacolole, sistemas agrosilvopastoriles que integren las actividades agrícolas, ganaderas y forestales mediante la combinación de cultivos perennes con el cultivo de árboles frutales y maderables y el pastoreo controlado, la cafecultura y la fruticultura.

v) Las actividades pesqueras pueden llegar a ser una alternativa para los pobladores en materia alimenticia. Es necesario rescatar el conocimiento que ellos tienen de las especies nativas, así como impulsar programas de capacitación, difusión y organización para la pesca en los ríos. Otras alternativas son el fomento del cultivo de peces en arrozales y de la piscicultura semi-intensiva en estanques rústicos.

F. POLITICA DE GASTO PUBLICO

Por las condiciones de rezago social y productivo que predominan en la región, el papel del gasto público y en general la intervención directa de la Federación, el Gobierno estatal, los municipios y algunos organismos públicos deben seguir siendo prioritarios. Se requiere todavía un esfuerzo tanto en el ámbito productivo como en el social, ya que el desarrollo regional avanzará sólo en la medida en que ambos aspectos se complementen.

Si en este proceso el gasto y la inversión pública son fundamentales, también lo es que la propia región intervenga más directamente en los programas de desarrollo.

En la perspectiva del desarrollo sustentable, lo que ahora se requiere es que la política de gasto público se reoriente y eleve la calidad y la eficiencia de la intervención pública y, sobre todo, que se reconozca de manera explícita que uno de los objetivos generales del gasto debe ser también la conservación y restauración de los recursos naturales, propósito que si bien ha estado presente hasta ahora se ha subordinado a otros criterios igualmente importantes, pero que a la larga resultan contradictorios.

Se proponen los siguientes criterios para la política de gasto público:

i) Un mayor énfasis en el fomento de la producción y sus repercusiones en el empleo y el ingreso, ya que como instrumento de desarrollo la finalidad central del gasto es, en fin de cuentas, impulsar una dinámica de autodesarrollo productivo y social.

ii) Un incremento del presupuesto regional en un esquema descentralizado en el que paulatinamente se transfiera a los municipios una proporción más alta del gasto.

iii) Además de un presupuesto suficiente para enfrentar los niveles de gasto, se requiere que éste tenga la estabilidad requerida para emprender proyectos de largo plazo.

iv) Se requiere también que las liberaciones presupuestales sean oportunas, ya que los retrasos y liberaciones tardías y los flujos discontinuos han sido hasta ahora causas significativas que han provocado ineficiencias en los programas de gasto y los proyectos de desarrollo.

v) En la programación se deberían tomar en cuenta las relaciones transectoriales que supone la ejecución de proyectos "integrados" para la producción-conservación-restauración, lo que implica la posibilidad de que las instituciones planifiquen, presupuesten y ejecuten "conjuntamente" obras que por su propia naturaleza no pueden fragmentarse.

vi) Se debe considerar también que algunos de los proyectos ambientales se realizarán en plazos multianuales, lo que implica hacer previsiones que rebasan el año calendario y fiscal.

vii) El otorgar más importancia a los programas de producción-restauración supone una redefinición de prioridades en la asignación del presupuesto, tomando en cuenta la heterogeneidad de los ecosistemas y diferenciando los niveles de gasto de acuerdo con las necesidades de restauración y ordenamiento.

viii) Dado que en la actualidad la distribución presupuestaria dentro de la región favorece a ciertos municipios, es necesario establecer criterios de asignación que garanticen cuatro condiciones: que exista

una programación que asegure un mínimo de gasto por habitante para toda la Montaña; que ese criterio se complemente con una corrección que beneficie más a los municipios que actualmente tienen un nivel más alto de pobreza y rezago productivo; que la programación anual premie a los municipios y comunidades que muestren mayor participación y cooperación en los programas presupuestarios; y que el gasto también se asigne en función de las necesidades específicas de ordenamiento, conservación y restauración.

ix) Se requiere asimismo fortalecer las instancias de planificación regional, así como los comités especiales que existen, y sobre todo crear mejores condiciones para que la participación de los ayuntamientos, las organizaciones sociales y las comunidades sea respetada y no sea limitada más que por las necesidades de impulso que existan en la región.

x) También sería necesario diseñar esquemas que, sin eludir la eficiencia, la rigurosidad y la claridad en el manejo de los fondos, faciliten la gestión y aprobación de los proyectos. La realización de los proyectos y actividades propuestos en este documento suponen una adaptación de algunos criterios incluidos en la normatividad para la gestión presupuestaria. Se requerirá asimismo organizar programas especiales de capacitación para que las autoridades municipales y las instituciones de la región estén en condiciones de aplicar las evaluaciones de impacto ambiental y puedan vigilar el cumplimiento de las normas técnicas ambientales establecidas por el gobierno estatal o federal.

G. REFORMA INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

A pesar de que la legislación y los programas de desarrollo han establecido que el quehacer de las instituciones debe supeditarse a criterios ecológicos precisos, aún no se han modificado las inercias que subordinan la dimensión ambiental a la productiva, aunque se acepte que en la realidad no se presentan disociadas sino articuladas estrechamente.

Bajo el enfoque adoptado de promover la producción y la conservación bajo una misma estrategia, es decir, que la política de desarrollo rural introduzca la dimensión ambiental en forma orgánica y permanente, y no de manera accesoria y ocasional, se hace necesario insertar algunos criterios generales de reforma institucional que hagan factible dicho enfoque.

Hay en la Región de la Montaña una base institucional considerable, por lo que el problema no consiste ya en la creación de aparatos gubernamentales o, dicho en otras palabras, en la simple expansión del sector público, sino en la reorganización del actual en una estrategia que en primer lugar propicie que sea la sociedad misma de la Montaña la que promueva y fortalezca su capacidad, para que el desarrollo sea autogenerado por las propias comunidades, organizaciones y municipios.

En esa reorganización cabe mencionar los siguientes aspectos: la redefinición de las relaciones de las instituciones públicas con la sociedad regional; la revisión del funcionamiento de las instituciones, su eficiencia e impacto en el desarrollo, incluyendo los procedimientos de planificación y la intervención en ellos de la sociedad; y la reestructuración de los programas concretos, la descentralización de la política y la flexibilización de los procedimientos y reglas que norman la operación regional de las instituciones.

Los criterios sugeridos para la reforma institucional, derivados de la conservación, restauración y mejoramiento productivo, son a su vez los ejes centrales estipulados en la Ley General del Equilibrio

Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Guerrero, por lo que tienen un claro fundamento legal. Por lo tanto, los planteamientos para hacer un uso más adecuado del potencial productivo de la Montaña de Guerrero constituyen una propuesta concreta de las obligaciones que dicha Ley establece para el Estado y los municipios, ya que ordena la formulación de un programa estatal y de programas municipales de ecología. Los elementos vertidos en este documento pueden funcionar como orientadores de los programas municipales de la Montaña.

Traducir las inquietudes ecológicas en disposiciones legales y lineamientos de política supone fortalecer la capacidad tanto pública como social y local para orientar el desarrollo de tal forma que no se discriminen los aspectos ambientales. Esto no tiene necesariamente que generar un crecimiento de los aparatos públicos o un crecimiento desproporcionado del cuerpo de servidores públicos en la región, sino que implica más bien la creación de mejores condiciones (remuneraciones, operación, infraestructura) para el trabajo de los servidores públicos y sobre todo una nueva orientación de las labores institucionales, en la que se integren las consideraciones ecológicas en las prácticas institucionales; y el desarrollo de nuevos procedimientos y técnicas que sistematicen y traduzcan en herramientas concretas los lineamientos de política ambiental. Es importante asimismo que las instituciones federales y estatales compartan con los ayuntamientos la ejecución, cumplimiento, vigilancia y evaluación de las disposiciones que traduzcan la política ambiental, y que las organizaciones sociales y de productores, así como las comunidades, se hagan corresponsables de todas las fases de dichas políticas, entendiéndolas, tal como se ha insistido, como una integración de lo productivo con lo ambiental.

En los últimos años se han ido concretando tanto disposiciones como medidas de política que han significado pasos importantes en la descentralización política y social. Se ha hecho hincapié además en que las organizaciones de productores deben desempeñar un papel más activo en el diseño y aplicación de políticas, en un proceso de fortalecimiento de la autonomía. Otros programas, como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), igualmente han insistido en que su forma de operar sea descentralizada, para que los municipios decidan el uso de los recursos y los apliquen directamente.

Sin embargo, no se cumplen todavía algunas condiciones ni se superan ciertas limitantes para hacer factibles estos propósitos, tanto por problemas de capacitación como por falta de recursos para que se asuman las responsabilidades descentralizantes o desconcentradas.

H. POLITICA DE CREDITO

El crédito es un instrumento institucional indispensable para un desarrollo sustentable que incorpore los criterios ambientales. Sin embargo, se requiere una modificación sustancial de las actuales formas de funcionamiento crediticio en la región, ya que su dinámica de operación ha presentado fuertes deficiencias, como los bajos niveles de recuperación, la insuficiente cobertura y las políticas tecnológicas inadecuadas.

En primer término, se debe procurar que el crédito funcione realmente como un fondo financiero rentable, ya que en la actualidad opera más bien como un subsidio. Para ello se requiere asegurar la recuperación de los préstamos, por lo que se necesita atacar las causas del bajo nivel de recuperación, las cuales se explican por fenómenos estructurales del funcionamiento de las unidades campesinas y de los ciclos climático-productivos.

Es necesario que los programas de crédito dejen de regirse por normas orientadas a financiar productores de tipo empresarial y consideren la dinámica de las unidades familiares campesinas con el fin de lograr un adecuado balance entre sus ingresos y egresos en dinero, lo que a su vez redundará en una mejor eficiencia económica de la unidad campesina, es decir, en una mejor relación entre el trabajo familiar invertido y el consumo.

Una nueva estrategia crediticia debe, por lo tanto, operar como una palanca de transformación de las unidades familiares a fin de que se promuevan en su interior medidas que tengan como objetivo asegurar fuentes de recursos monetarios que permitan a los productores capitalizarse y pagar sus deudas.

En una estrategia crediticia alternativa que impulse un desarrollo sustentable en la región podrían considerarse los siguientes aspectos:

i) Mantener la idea del crédito a sola firma, que ha dado buenos resultados en la región, ya que esta modalidad representa agilización de los trámites, confianza mutua entre productores e instituciones y acuerdo conjunto de las condiciones de los préstamos, lo que permite corresponsabilidad y participación.

ii) Contemplar los elementos necesarios de apoyo al campesino para que éste sea capaz de pagar oportunamente sus deudas. El crédito debe ser otorgado tanto para el cultivo del maíz, frijol y calabaza como para los cultivos destinados al mercado.

iii) Vincular íntimamente las acciones crediticias con las de conservación y mejoramiento ambientales, para asegurar el mantenimiento de la producción y aportar un ingreso monetario para las familias. Además, establecer sistemas de retroalimentación entre los fondos financieros y comerciales, el tequio y los subsidios ambientales.

iv) Acompañar el crédito con una estrategia de aseguramiento efectiva, constituida por fondos regionales de seguro controlados conjuntamente por las comunidades, los ayuntamientos, las organizaciones campesinas y las instituciones.

v) Aplicar una política tecnológica diferente que impulse la intensificación de los sistemas productivos y en la que las modalidades del crédito sean diversificadas ecogeográficamente, con recomendaciones específicas para cada microrregión.

vi) Fortalecer el sistema de crédito con innovaciones técnicas, para lo cual se requiere un sistema de investigación, experimentación y desarrollo tecnológico, que puede ser montado con los recursos existentes y con la participación de los agricultores en todos los niveles. La normativa crediticia debe permitir la incorporación eficiente de los resultados de los programas de experimentación y validación de nueva tecnología.

vii) Ampliar la cobertura con el fin de que el 100% de la superficie agrícola se cultive todos los años, mantener los subsidios a las tasas de interés y modificar los plazos de pago para que la negociación de la deuda y de los nuevos créditos no entorpezca el suministro de los insumos a las comunidades.

viii) Elaborar alternativas de reestructuración de los débitos enmarcados en nuevos proyectos de crédito, a fin de que las deudas sean renegociadas y se posibilite la prueba y desarrollo de nuevas estrategias.

ix) Ampliar el crédito a más sectores productivos en la región, como el forestal, la apicultura, el sector artesanal y manufacturero, el ganadero, la piscicultura, la comercialización, etc.

I. COMERCIALIZACION

Para lograr una producción que sea ecológicamente adecuada, se requiere fortalecer las unidades campesinas familiares de tal manera que, además de satisfacer sus necesidades de consumo, cuenten con fuentes de recursos monetarios para equilibrar sus gastos tanto en insumo como en el consumo de productos industrializados. Es por ello que se requiere de un sistema eficiente de comercialización de productos campesinos. En la Montaña, las distintas regiones agropecuarias tienen posibilidades de producir bienes para el mercado. Sin embargo, no es posible producir estos bienes si no existe un sistema apropiado de comercialización.

Actualmente, los sistemas de comercialización en la Montaña presentan diversos problemas: carecen de la infraestructura necesaria, se utilizan inadecuadamente, existe una extensa red de intermediación y no hay una organización para la comercialización.

Una infraestructura eficiente para la comercialización es indispensable no sólo para el abastecimiento de bienes de consumo final, sino también para el acopio de excedentes comercializables y para la distribución de los insumos productivos, aperos y otros bienes productivos.

Algunas medidas adecuadas para la creación de alternativas comerciales son las siguientes: aplicar políticas diferentes basadas en el establecimiento de sistemas de comercialización y abastecimiento que faciliten y fomenten las actividades diversificadas e integradas; adoptar mecanismos de comercialización que puedan acopiar una producción generada por un gran número de unidades pequeñas que, en conjunto, representan grandes volúmenes, pero que geográficamente están dispersas; que la comercialización sea controlada socialmente en formas distintas, según las condiciones locales; fortalecer los sistemas de abastecimiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y los de arrastre de insumos e integrarlos con los de comercialización; lograr una mayor participación en el diseño y operación de los sistemas comerciales, de las instituciones representativas de los campesinos y de los ayuntamientos; que el sistema local de distribución, sobre todo de fertilizantes, sea administrado en forma compartida por los ayuntamientos, el gobierno estatal y los campesinos a través de sus organizaciones o de su comunidad, por la vía de concesiones; que los almacenes existentes sean transferidos o entregados en concesión a los ayuntamientos o a las organizaciones; y fortalecer la política de construcción de caminos.

J. ORDENAMIENTO ECOLOGICO Y SITUACION AGRARIA

La política de ordenamiento tiene como una de sus condiciones más importantes la claridad y seguridad en la definición de las diferentes formas de tenencia de la tierra. En principio, bajo cualquiera de estas formas es posible y necesario impulsar el ordenamiento, pero éste supone acuerdos distintos según el tipo de propiedad y enfrenta dificultades concretas por la existencia de irregularidades agrarias.

La mayor parte de la superficie de la Región de la Montaña es de propiedad social, aunque una proporción significativa se encuentra bajo el régimen de pequeña propiedad. Sin embargo, en todos los casos existen irregularidades y conflictos agrarios de distinto tipo que pueden representar dificultades para la política de ordenamiento.

Un elemento central que habría que tener en cuenta es que las medidas recomendadas tendrían que aplicarse de modos muy distintos en cada municipio, ya que habría que distinguir no sólo las formas de propiedad predominantes sino también los diferentes procedimientos en cada una de las diferentes formas de tenencia. En una aproximación muy general, se tendría que diferenciar entre los municipios en que más se concentra la propiedad privada y aquellos en que predomina la social.

En las pequeñas propiedades, los acuerdos para el ordenamiento tendrían que ser aprobados en lo individual por cada propietario sobre la base de una política de persuasión que destaque las conveniencias individuales y sociales de un aprovechamiento ordenado de los recursos. Las políticas sectoriales podrían utilizar mecanismos para incentivar a los pequeños productores a realizar acciones de prevención y restauración, introduciendo una condicionalidad ecológico-productiva que pueda ser aplicada por los propietarios, sobre todo porque no resulte incompatible con sus objetivos productivos ni muy onerosa en términos económicos. La titulación de las propiedades y la solución de los conflictos existentes sería aquí una condición para que esas acciones pudieran llevarse a cabo, pues significarían una inversión que difícilmente se haría si los productores no tienen certidumbre en sus títulos de propiedad.

En donde predomina la propiedad social, que es en la mayor parte de la región, habría que tomar en cuenta que como buena parte de las áreas que deben protegerse se encuentran en los límites entre comunidades, la solución de conflictos por linderos es un requisito para definir las responsabilidades que tendrían que establecerse para el cuidado de esas áreas protegidas. Lo mismo sería válido en cuanto a la solución de los problemas de límites intermunicipales.

Las diferentes decisiones sobre el ordenamiento en las comunidades y ejidos tendrían que adoptarse colectivamente, sobre todo las que afecten a los terrenos de uso común, como los destinados a la extracción de leña, el pastoreo o los bosques. Sin embargo, como en ambos casos las tierras de cultivo se trabajan en forma individual, la certidumbre en la posesión social de la tierra es un requisito para que los campesinos asuman con mayor seguridad la realización de las distintas actividades integradas de producción-conservación. También en ambos casos, las instituciones públicas podrían introducir mecanismos que estimularan la adopción de las medidas, a través de los distintos instrumentos de fomento productivo, financiamiento, apoyos en comercialización, etc.

Para todos los casos, resulta necesario modernizar la cartografía agraria de la Región de la Montaña, para lo cual se propone constituir entre la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SAHR), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y el Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI) un sistema de información geográfica computarizada que utilice tanto los archivos agrarios como las imágenes de satélite y las fotografías aéreas.

La legislación agraria es un marco que incluye la orientación y las medidas propuestas en este documento para el ordenamiento ecológico y, en general, para un mejor uso de los recursos en las comunidades y ejidos, tanto por lo que se refiere a sus criterios de política como por las atribuciones que establece para las instituciones.

Todo ello puede ser apoyado no sólo con más recursos que puedan destinarse a las actividades de conservación, protección y restauración, sino también fomentando más la organización productiva a distintos niveles para que ejidos y comunidades puedan asociarse con miras a producir, financiar, transformar, comercializar y también ordenar y explotar racionalmente los recursos. Pese a los intentos realizados hasta la fecha, la organización de segundo y tercer nivel es muy débil en la región y tiene todavía por delante un largo camino que recorrer.

K. DESARROLLO TECNOLÓGICO

Como en general ocurre en las zonas campesinas, especialmente las marginales, existe un gran atraso en materia de tecnología si se compara con las áreas de agricultura modernizada.

En una región como la Montaña se requiere un proceso activo de generación de tecnologías e incorporación de éstas a la producción, para lograr el aumento de la productividad y la conservación de los recursos. Esta generación de tecnologías debe surgir de la articulación entre la tecnología tradicional y la derivada de la investigación científica.

El desarrollo de la tecnología puede lograrse mediante la creación de un sistema integrado y fuertemente vinculado que incluya investigación, experimentación, extensión, capacitación y difusión. En cuanto al primero de estos aspectos, es necesaria la existencia de programas de investigación permanentes que sean coordinados mediante la creación de una comisión de ciencia y tecnología que sistematice y oriente las actividades que realizan diversas instituciones.

La investigación debe ser integral e interdisciplinaria; los estudios realizados sobre los problemas ambientales deben estar vinculados y retroalimentados con la historia, las condiciones socioeconómicas y culturales y con la propia tecnología. Asimismo, se debe vincular esta investigación con las instancias formales e informales de educación a todos los niveles y fomentar una formación con un fuerte componente regional, a fin de integrar la investigación a la docencia y de utilizar el conocimiento generado en beneficio de la región.

Es necesario establecer también mecanismos de integración de los resultados de las investigaciones en las políticas tecnológicas y los proyectos productivos.

Debido a su gran heterogeneidad ambiental, la región requiere de mayor cantidad de trabajo experimental para lograr extrapolar innovaciones técnicas a grandes superficies. Es fundamental la existencia de un aparato permanente de experimentación que incluya a las instituciones del sector, a los grupos de investigación y a los productores, y que realice pruebas agrícolas, ganaderas, forestales, acuícolas y de conservación y restauración. Este aparato puede ser constituido mediante una reorganización de las instituciones de apoyo a las labores primarias en la región, cuyos técnicos deben realizar labores de experimentación junto con los productores.

En cuanto a la extensión, no es posible realizarla si no existe tecnología adecuada, por lo que es indispensable que los técnicos unan su labor de extensión a la de experimentación de manera conjunta con los campesinos.

Los experimentos se deben montar en las parcelas de los productores a fin de tener así mayores probabilidades de que los resultados obtenidos se puedan extrapolar y para que sean incluidas las variables de las condiciones concretas del productor; además, esto representa una revaloración de su cultura tecnológica tradicional, permite una difusión más eficaz de los resultados y una mayor participación de los campesinos en el diseño y ejecución de los proyectos; por otra parte, se logra una mejor relación técnico-agricultor, obligando al primero a adentrarse más en el entendimiento y lógica del campesino y de los agrosistemas tradicionales.

Se debe crear un banco de información que contenga las recomendaciones técnicas validadas y que sea accesible a los técnicos y productores; asimismo, es importante explorar las técnicas que puedan aumentar la eficiencia de los recursos locales, optimizar los sistemas tradicionales y fortalecer la organización comunitaria y los programas de capacitación.

L. OBSERVACION FINAL

Se espera que este aporte se incorpore a las deliberaciones entre las instituciones que actúan en la región y que en este proceso de elaboración se complementen tanto el diagnóstico como las orientaciones y políticas más relevantes.