

## **CONSIDERACIONES SOBRE EL PROGRAMA: SEMBRANDO VIDA**



### Tabla de contenido

<i>ANTECEDENTES</i> .....	2
<i>CUESTIONES ESTRATÉGICAS</i> .....	3
<i>RIESGOS DE DEFORESTACIÓN</i> .....	4
<i>ASPECTOS TÉCNICOS</i> .....	5
<i>DESARROLLO DE CAPACIDADES</i> .....	5
<i>PARTICIPACIÓN Y GOBERNANZA</i> .....	6
<i>DESARROLLO TERRITORIAL Y COMUNITARIO</i> .....	7
<i>CUESTIONES OPERATIVAS Y PRESUPUESTARIAS</i> .....	7
<i>CONSIDERACIONES ADICIONALES</i> .....	8



## **ANTECEDENTES**

El programa «Sembrando Vida»<sup>1</sup> fue anunciado desde el principio de la campaña electoral como uno de reforestación de un millón de hectáreas con árboles frutales y maderables. En el transcurso del proceso electoral y de transición los matices fueron variando. Al inicio del nuevo gobierno, este programa forma parte de los 25 proyectos estratégicos prioritarios y recibe el nombre de: «Sembrando Vida», Programa de Comunidades Sustentables.

Los territorios donde operará el programa cuentan con una historia y una cultura propias, donde destaca una presencia de etnias indígenas y se encuentran muchos de los ecosistemas naturales más biodiversos del país. Por ello, en CelBA nos ha parecido una iniciativa relevante realizar un análisis sobre los alcances, efectos y riesgos de la instrumentación del programa. Aunque la información disponible es todavía reducida, han circulado algunos materiales y otros están contenidos en la página del programa ([www.sembrandovida.mx](http://www.sembrandovida.mx)) —además de diversas noticias y encuentros—, pero dan una idea de los propósitos y contenidos de esta iniciativa en construcción, que ya ha iniciado actividades sustanciales —como el levantamiento del padrón de beneficiarios y la convocatoria para la selección de los asesores.

En resumen, «Sembrando Vida» se propone el combate a la pobreza y la restauración mediante la reconversión de terrenos degradados en zonas ambientalmente sensibles, en unidades productivas bajo esquemas agroforestales y milpa intercalada con árboles frutales (MIAF). Típicamente cada productor trabajaría parcelas de 1 ha de cultivo de alimentos y 1.5 ha de plantaciones. La intervención del programa consiste en transferir a productores, individualmente, a través de mecanismos bancarios directos, 4,500 pesos mensuales, más un depósito de \$500 en una cuenta de ahorro. Los productores estarán agrupados en *Comunidades de Aprendizaje Campesinas* (CAC), con 25 productores cada uno. Con la aplicación de programas afines, 8 CAC estarán a cargo de una pareja (binomio) de asesores (uno técnico y otro social), con sueldo de \$18,000 mensuales pagados por el programa “Jóvenes Construyendo el Futuro”, apoyados adicionalmente por tres jóvenes en capacitación, dentro del mismo programa, con una beca de \$3,600 mensuales. 100 binomios estarían dentro de cada una de once coordinaciones en igual número de municipios en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Veracruz, durante la etapa inicial en 2019. La primera etapa considera la reconversión de 440,000 ha, 220,000 productores, 36,400 jóvenes becarios y 2,200 técnicos.

CelBA convocó a discutir sobre «Sembrando Vida» desde la perspectiva ambiental y, en general, del desarrollo territorial y comunitario.

---

<sup>1</sup> «El programa Sembrando vida, es una estrategia de productividad campesina y generación de comunidad que busca rescatar al campo y reactivar la economía local; atendiendo dos problemas centrales: la pobreza rural y la degradación ambiental. Se impulsará en 19 estados la siembra de 1 millón de hectáreas con plantaciones agroforestales de árboles maderables, frutales y milpas intercaladas con árboles frutales. El Programa está dirigido a propietarios de tierras ejidales, comunales o pequeña propiedad, para generar riqueza y bienestar en una relación de respeto a la naturaleza.» [<http://sembrandovida.mx/que-es-sembrando-vida>]



A continuación, se presenta un resumen de la presentación introductoria de Gonzalo Chapela, las participaciones de los comentaristas Juan Manuel Torres Rojo, Vicente Arriaga y Julia Carabias, así como diversas intervenciones de los participantes en la discusión, agrupadas por grandes temas, exponiendo las principales interrogantes y preocupaciones expuestas.

## **CUESTIONES ESTRATÉGICAS**

La historia de las políticas de restauración en el país es larga, ha consumido muchos recursos económicos y, con altibajos, ha sido poco exitosa. Las lecciones no se han considerado y, debido a la prisa y a las formas de arrancar el programa, se corre el riesgo de repetir los mismos errores que ya han conducido a fracasos en el pasado.

El programa se asume de largo plazo y requiere de un esquema de planeación comunitaria y regional que aporte sentido a las inversiones que se plantean, para potenciarlas. Esto incluye aspectos de visión de mediano y largo plazos, la interacción de los productores beneficiarios con el resto de la comunidad y de las comunidades beneficiadas dentro de los territorios, así como las características específicas de los proyectos productivos con los que se aplicará el programa.

El programa está en la lógica del combate a la pobreza; por ello su ubicación es en la Secretaría de Bienestar y no en la Conafor/Semarnat. Sin embargo, los únicos beneficiarios son los dueños de la tierra, por lo que no cumple cabalmente su objetivo, ya que puede tener un efecto regresivo por apoyar solamente a los que, de alguna manera, pertenecen a los estratos menos pobres de la comunidad.

El programa considera un esquema de contratos de aparcería para aquellos beneficiarios que no cuenten con toda la superficie requerida por beneficiario (2.5 hectáreas), o bien aquéllos que no tengan tierra pero que logren establecer previamente estos contratos. No obstante, el esquema no está del todo claro y queda duda sobre la parte de los beneficios que quedarán al aparcerero, así como la perspectiva de largo plazo de los contratos de aparcería.

Dado que el programa tiene una duración determinada, es necesario prever una estrategia para el momento en que se suspenda el subsidio, tomando en cuenta múltiples y repetidas experiencias en las que los proyectos son abandonados una vez concluido el flujo de recursos económicos y la presencia del acompañamiento de asesoría. Normalmente los proyectos de desarrollo rural requieren de plazos suficientemente largos para maduración y apropiación, que aumenten las probabilidades de sobrevivencia de las empresas. No aparece en la propuesta una estrategia clara para esta cuestión.

No se observan consideraciones sobre el desarrollo de cadenas de valor ligadas a la producción de granos, frutales y posteriormente productos maderables, aunque se menciona el propósito de promover la agro-industrialización y la comercialización. La estrategia de inserción del programa dentro del conjunto del desarrollo económico de las familias, las comunidades y grupos de comunidades, no es clara. La experiencia muestra que la apropiación de los programas por sus usuarios es posible cuando las acciones del programa coinciden con los intereses de los productores, por lo que estos aspectos son esenciales para que el programa



obtenga resultados favorables. Resulta contradictorio el planteamiento de aplicación individual con la perspectiva de desarrollo territorial y comunitario. Es necesario incluir este aspecto o hacerlo explícito.

Por lo general, los programas de transferencias directas de subsidios tienen el riesgo de generar patrones de consumo en los beneficiarios que no contribuyen a mejorar la estructura de las condiciones de vida ni a evitar la reproducción de la pobreza, así como a desvincularse de aspectos productivos; este riesgo debe mitigarse con un trabajo intenso para la apropiación del programa por parte de sus beneficiarios. Lo anterior —que es crucial para lograr los dos objetivos principales del programa: combate a la pobreza y restauración ambiental— enfrenta las exigencias de las metas comprometidas, lo que constituye un dilema que determinará el resultado de «Sembrando Vida».

«Sembrando Vida» es concebido como un programa de desarrollo local, sin embargo, si bien se señalan otras instancias del gobierno federal que estarán vinculadas al programa, no se aprecian los mecanismos de vinculación con instancias estatales, municipales y de organización local. Idealmente la elección de las superficies inscritas debería formar “clusters” que favorezcan la escala de producción y brinden mayores beneficios ambientales.

## **RIESGOS DE DEFORESTACIÓN**

El programa establece claramente que se aplicará en terrenos degradados (incendiados, con efectos de plagas, con degradación de suelos). Sin embargo, ante la falta de un inventario nacional de este tipo de terrenos en la integración de los padrones y sin mecanismos de control transparentes y verificables, se corre el riesgo de inducción de la deforestación, dado que a los productores no les resulta atractivo o rentable trabajar en terrenos degradados, con poca aptitud productiva —como potreros donde el forraje está siendo desplazado por otras especies que no come el ganado.

«Sembrando Vida» llega a la vez que el programa de crédito a la palabra para adquisición de pie de cría, lo que puede generar tensiones e incentivos para la deforestación, provocados por dos programas que utilizan los mismos terrenos para dos propósitos opuestos. Debe definirse una forma de interacción y coordinación entre estos dos programas estratégicos de «Sembrando Vida» y de repoblación ganadera, así como de éstos con el actual PROGAN y con esquemas productivos más favorables como la promoción de sistemas silvopastoriles.

El programa debe considerar, de manera muy atenta, la supervisión de las áreas inscritas en el programa, para evitar que opere dentro de superficies forestales. Un aspecto delicado de esta consideración es una clara definición de los tipos de terrenos elegibles, especialmente los acahuales (terrenos abandonados con vegetación en proceso de recuperación), que en realidad pueden ser superficies en fases avanzadas de regeneración o selvas recuperadas

Para evitar que la implantación de este programa produzca deforestación, deben aprovecharse avances jurídicos y de coordinación interinstitucional, aplicando las reglas de protección de los ecosistemas forestales frente al impacto de los programas de fomento agropecuario. Para este propósito, la Ley General de



Desarrollo Forestal Sustentable (art. 24), establece un mapa o instrumento informático que define con claridad las superficies donde no deben aplicarse subsidios que induzcan el cambio de uso del suelo.

## **ASPECTOS TÉCNICOS**

### *Modelo de producción*

El desarrollo del programa debe establecer los mecanismos para definir programas y proyectos coherentes, tanto en el caso de las plantaciones forestales como con frutales, preferentemente con posibilidades de integración a escalas que permitan una adecuada inserción en el mercado, combinada con la satisfacción de necesidades de consumo. Si no es a partir de un proceso de planeación adecuado, se corre un alto riesgo de obtener malos resultados de las inversiones previstas.

### *Calidad de plantas y otros aspectos productivos*

Un programa de tal envergadura es una oportunidad de mejora productiva sustancial, que requiere de la disponibilidad de plantas viables y de calidad, de especies que tengan las mejores posibilidades de aportar una cosecha rentable, sea forestal o frutal (maderable o no maderable).

Las experiencias indican la inconveniencia de promover el establecimiento de viveros dispersos e improvisados, que resultan prácticamente imposibles de conducir de una manera ordenada y con plantas de calidad. Esto implica un reto muy importante de planeación, en primer lugar, para establecer el propósito, ritmo y calidad de la producción de plantas y también de conducción del proceso productivo.

Además de los aspectos relacionados con la disponibilidad de plantas en cantidad, calidad y oportunidad, deben considerarse aspectos —y costes— como la protección contra el pastoreo, la preparación del terreno y otros elementos del cultivo de plantaciones forestales y frutales, donde cada proyecto requerirá de estrategias y modalidades específicas.

### *Metas ambiciosas y calidad de resultados*

Un reto muy importante es conciliar una meta muy ambiciosa de cortísimo plazo con la necesidad de resolver las cuestiones de planeación y de logística para lograr un resultado favorable.

## **DESARROLLO DE CAPACIDADES**

El programa descansa en el esquema de acompañamiento y el reclutamiento y capacitación de buenos asesores y auxiliares técnicos en las cantidades previstas, lo cual no es una tarea fácil ni rápida de lograrse. Incluso, aunque se tuvieran buenos asesores en las cantidades requeridas, la capacitación de 220,000 productores para las diferentes tareas y actividades se presenta como un desafío mayor y de mediano y largo plazos. Destaca la importancia de adoptar esquemas demostrativos, donde los participantes aprendan de experiencias en marcha y de productores con los que se puedan comunicar mediante lenguajes compartidos.



Un reto adicional en materia de capacidades es habilitar a los asesores para la operación de los programas de inversión y la formulación de proyectos, ya que los recursos operativos no están dentro del mismo programa, sino en carteras de programas que aún no están completamente definidos y que se anuncia serán modificados sustancialmente.

Si el programa considera una perspectiva de desarrollo integral y aborda aspectos productivos de transformación y comercialización de productos y excedentes alimentarios, ello requiere de un proceso de maduración y esfuerzos de generación de capacidades en aspectos técnicos, administrativos y gerenciales de los que depende, según la experiencia, la viabilidad de los proyectos que integran eslabones de la cadena de valor. En este rubro, debe incluirse la habilitación formal de sujetos mercantiles en cuanto a constitución, registros, aspectos fiscales y otros.

Tomando en cuenta la diversidad de condiciones y orientaciones de los proyectos, es indispensable considerar la participación de especialistas en muy diversas materias productivas, organizativas y empresariales, que apoyen puntual pero suficientemente el trabajo de los binomios y sus asistentes. Se asume que una parte de este requerimiento recaerá en los coordinadores, pero es un aspecto que el programa debe definir con claridad.

Es conveniente también definir un modelo de asistencia técnico – social en la operación de los binomios y sus asistentes. Adicionalmente, es importante definir una estrategia de evaluación del desempeño de la asistencia técnica que esté vinculada a productividad y generación de capacidades observables.

## **PARTICIPACIÓN Y GOBERNANZA**

La apropiación plena del programa por sus participantes es esencial para su avance y persistencia en el mediano y largo plazos, por lo que es indispensable asegurar una participación plena y una gobernanza dentro de las actividades y gestión del programa, sus proyectos y eventuales empresas. De la misma manera, debe considerarse una inserción en las comunidades y los territorios que trascienda las acciones del programa e interactúe con el conjunto de agentes presentes, en busca de la inclusión y de oportunidades para los mismos proyectos generados por el programa.

Se puede considerar que la fase de transformación y comercialización de los productos generados por el programa, así como la gestión de estrategias alimentarias, pueden ser oportunidades para una inclusión más amplia dentro de las comunidades. El programa podría considerar acciones específicas para fomentar este aspecto, pero ello requiere incluirlos desde etapas tempranas.

En este sentido, el programa requiere considerar el establecimiento de estructuras de gestión participativa, que tomen en cuenta la experiencia y el capital organizativo construido desde hace muchos años, así como la interacción con los espacios de concertación existentes, tanto los considerados en el marco institucional (por ejemplo, los Consejos de Distrito de Desarrollo Rural) como otros que existan disponibles.

Dada la importancia de la estructura operativa del programa, con sus binomios y auxiliares, es de la mayor importancia considerar una vida orgánica de estos agentes, que permita el aprendizaje, el intercambio de



experiencias y la construcción de redes de apoyo mutuo, donde se puedan compartir y complementar habilidades y capacidades diversas.

Es indispensable considerar esquemas de evaluación que permitan transparencia y rendición de cuentas y que, esencialmente, generen los elementos para la mejora del programa, sobre la marcha. Dicho esquema de evaluación debería considerar la participación de los beneficiarios del programa. Un aspecto puntual de lo anterior es la conveniencia de incorporar esquemas técnicos de monitoreo que señalen el punto de partida y permitan observar los avances o, en su caso, las fallas en cuanto al riesgo de cambio de uso del suelo.

## **DESARROLLO TERRITORIAL Y COMUNITARIO**

La construcción de esquemas efectivos de gobernanza no aparece en los planteamientos, especialmente en el plano de la comunidad como conjunto y en una escala territorial más amplia. Hace falta establecer con claridad si se trata de fortalecer al ejido y la comunidad, así como las coaliciones y procesos organizativos regionales, o sustituirlas con cooperativas y asociaciones de éstas. En todo caso, considerar el papel y las interacciones de unos y otros.

El programa, aplicado individualmente puede, casi obligadamente, generar condiciones de exclusión y división dentro de las comunidades, como se ha observado en otros programas que no tienen cobertura general, particularmente entre los que tienen y los que no, derechos de propiedad sobre la tierra. Estas fracturas revisten una enorme significación y es de la mayor importancia considerar estas consecuencias y las posibles acciones para manejarlas. También será un rasgo de exclusión severo el que existan comunidades que no serán tomadas en cuenta para la implantación del programa.

## **CUESTIONES OPERATIVAS Y PRESUPUESTARIAS**

Por la manera como se viene anunciando, el programa está siendo aplicado a gran velocidad, lo que genera el riesgo de perder calidad, de omitir la observancia de criterios ambientales, técnicos y normativos —como el cambio de uso del suelo—, por lo que es muy importante diseñar procedimientos eficaces de seguimiento y control de la operación del programa.

Las estimaciones de los montos presupuestarios requeridos por el proyecto anuncian una rivalidad con otras acciones y programas, aún con la capacidad institucional disponible, como se demuestra en los resultados del presupuesto 2019 aprobado en la Cámara de Diputados (DOF 26 de diciembre 2018). Entre otras cosas, preocupa la merma en el presupuesto ambiental, especialmente en los aspectos del desarrollo rural sustentable y conservación. Dado que «Sembrando Vida» no considera recursos para inversión, sino la aplicación de otros programas, el aspecto presupuestario es determinante para el logro de resultados.

El programa no desciende sobre espacios con una historia y una construcción social que debe tomarse en cuenta como un capital esencial. «Sembrando Vida» puede apoyarse en procesos y capacidades construidas previamente, en la construcción de alianzas que potencien el efecto del programa y, también, eviten las



fricciones y contradicciones propias de la presencia de procesos y actores nuevos en espacios culturales y políticos socialmente formados.

## **CONSIDERACIONES ADICIONALES**

En muchas de las comunidades hay escasez de tierras y los productores no disponen de la cuota de 2.5 hectáreas. Se requiere considerar mecanismos de inclusión —sobre todo considerando que el programa se propone el combate a la pobreza—, como la posibilidad de asociación de dueños de parcelas menores de 2.5 hectáreas, así como el complemento con otros programas.

El modelo de aparcería puede ser una solución útil para incorporar a los campesinos sin acceso a tierra, sobre todo tomando en cuenta que las familias se encuentran en un estado de reposición o relevo generacional. Es conveniente considerar otras opciones con mayor flexibilidad, para adaptarse a la diversidad de condiciones, usos y costumbres de cada comunidad.

Los territorios donde operará el programa cuentan con una historia y una cultura propias, donde destaca la presencia de etnias indígenas y se encuentran muchos de los ecosistemas naturales más biodiversos del país. Es indispensable tomar en cuenta este plano de la realidad territorial en los diversos aspectos y fases de planeación y ejecución del programa.