

# La política de desarrollo rural en México y el cambio institucional 2000-2006

## Rural development policy in Mexico and institutional change 2000-2006

FRANCISCO HERRERA-TAPIA\*

BRUNO LUTZ-BACHÈRE\*\*

IVONNE VIZCARRA-BORDI\*

### *Abstract*

*This study analyses rural public policies with emphasis in the formal relationship between the State and the rural actors. During the last few decades a series of transformations in the primary sector in Mexican public policy has taken place; many of them have been suggested by international development agencies. In this respect, institutional changes such as the Ley de desarrollo rural sustentable (Law for sustainable rural development) and the Acuerdo Nacional para el Campo (National Agreement for the countryside) have elements that demonstrate the influence of the current model of rural development based on neo-liberal principles.*

*Keywords: rural development, institutions, public policies, countryside, neo-liberalism.*

### **Resumen**

El presente estudio analiza las políticas públicas diseñadas para el campo, con énfasis en la relación formal entre Estado y actores rurales. En el transcurso de las últimas décadas se ha producido una serie de transformaciones en la política pública hacia el sector primario en México, muchas de ellas sugeridas por las agencias internacionales de desarrollo. Al respecto, cambios institucionales como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Acuerdo Nacional para el Campo contienen elementos que muestran la influencia del modelo actual de desarrollo rural basado en preceptos neoliberales.

**Palabras clave:** desarrollo rural, instituciones, políticas públicas, campo, neoliberalismo.

\* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correos-e: herreratapia2001@yahoo.com.mx; ivbordi@yahoo.com.mx.

\*\* Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México: Correo-e: brunolutz01@yahoo.com.mx.

## Introducción

En el campo no existe una línea divisoria entre lo viejo y lo nuevo. Lo que hay son complejos procesos de adaptación y cambio que, juntos, alimentan el flujo continuo de la acción social entendida en el sentido de Giddens (2006: 43-46). En lo que concierne a las políticas públicas hacia el campo tampoco hay una línea que divida lo viejo de lo nuevo. Lo que hay es un paulatino proceso de renovación de los modelos de desarrollo rural a partir de la incorporación progresiva de algunas nociones en boga en los discursos de las agencias internacionales de desarrollo. En materia de desarrollo rural, entonces, es sumamente arriesgado hablar de ruptura y poner fechas de inicio y término a los modelos. Si bien se pueden caracterizar algunos de los modelos más conocidos de desarrollo rural (revolución verde, desarrollo de la comunidad, desarrollo integral, etc.), se debe tomar en cuenta que algunos principios viajan de incógnito de un modelo al otro. Asimismo, es interesante examinar cómo se fue transformando la concepción de la relación entre el Estado y los actores del campo, ya que esta relación es precisamente el pilar de todo modelo de desarrollo. Fenómenos demográficos, económicos, políticos y sociales han tenido una influencia real, aunque variable, en esta interacción del gobierno con sus administrados en el medio rural.

En el caso de México, se puede enunciar a grandes rasgos que la dominación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante más de medio siglo fue posible, ciertamente, a partir de una visión corporativa y burocrática de la representación de los campesinos. La afiliación de los demandantes a una organización rural oficial fue durante muchos años un requisito para solicitar un apoyo, pero no una garantía para recibirlo. El ejido primero, las organizaciones regionales luego, y después las organizaciones económicas de tamaño mediano y pequeño, fueron las prioridades sucesivas dadas por un gobierno siempre deseoso de incrementar la productividad del sector primario. En los años setenta se incorporó tímidamente a las mujeres rurales como sujetos de desarrollo y 20 años más tarde los indígenas fueron a su vez considerados como clientes prioritarios. Más allá de estas preferencias cambiantes, podemos ubicar en la década de los ochenta un viraje importante, quizá el más notable, en cuanto a la orientación general de las políticas públicas de desarrollo.

En efecto, desde aproximadamente los años ochenta del siglo xx hasta el momento actual, el gobierno mexicano ha tomado una

serie de medidas en materia agropecuaria y hacia el sector social rural en general, muchas de ellas enmarcadas en el paulatino retiro del Estado y el creciente impulso a las organizaciones económicas y de la sociedad civil. A pesar de la continua disminución del interés para apoyar a los pequeños productores del campo –la cual se puede verificar, entre otros, por el aumento de los flujos migratorios hacia los Estados Unidos, la generalización de la pluriactividad como solución del empobrecimiento, así como el crecimiento del poder económico de los consorcios agroempresariales mexicanos–, el Estado no ha dejado de preocuparse por el tipo de relación que debía mantener con los actores del campo. Sin duda, la administración del sector rural ha sido un elemento clave en la política pública de los diferentes gobiernos federales.

Superado el modelo burocrático de amplia concentración del poder que perduró con las políticas keynesianas, surgen las reformas neoliberales y la no intervención gubernamental en la economía. Según Joan Prats (2005), a lo largo del último cuarto del siglo XX vimos discurrir un movimiento que nos llevó de la administración a la gerencia y de la gerencia a la gobernanza, esta última entendida como un proceso colectivo acéfalo caracterizado por la participación conjunta de actores de la sociedad civil, del Estado y también de la iniciativa privada. Sin entrar en detalles, es posible señalar simplemente que los cambios antes referidos se pueden dividir en tres fases: *administración o burocracia* hasta mediados de los setenta, *gerencia o management* durante los 20 años siguientes y la *gobernanza* desde de la década de los noventa hasta la actualidad. Estas diferentes perspectivas del quehacer administrativo se manifestaron, entre otros ámbitos, en el quehacer del aparato burocrático del sector primario.

El presente estudio toma la propuesta de Prats (2003) sobre cambio institucional con una perspectiva de *gobernanza*. Esta perspectiva estudia la formación y transformación institucional para conciliar los intereses de una determinada sociedad para desarrollarse, así como a los mercados en contextos neoliberales. Para su análisis se deben considerar las expresiones de las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad, la conexión entre cambio institucional y los procesos de aprendizaje social, así como las posibilidades y límites de los gobiernos frente al cambio institucional. En este sentido, el Estado se considera el actor principal del cambio institucional ya que establece políticas y programas que pueden fortalecer las capacidades institucionales. El objetivo es analizar cómo la capacidad estatal puede

garantizar que el conjunto de normas y reglas que estructuran a las sociedades rurales funcione sobre los intereses del modelo de desarrollo neoliberal.

Ante esta transformación de la relación gobierno-sociedad rural, el presente trabajo intenta esbozar un panorama de los principales cambios políticos e institucionales ocurridos en materia de desarrollo rural, haciendo hincapié en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y el Acuerdo Nacional para el Campo (ANC). A partir de una revisión bibliográfica y de documentos oficiales, se buscará evidenciar no solamente en qué contexto institucional aparecieron quienes podemos etiquetar como *nuevos actores*, sino también las causas y consecuencias de esta renovación de los procesos de interlocución con la sociedad rural mexicana.

Asimismo, este artículo se encuentra organizado de la siguiente manera: en el primer apartado se abordan los antecedentes sobre la relevancia de estudiar el desarrollo rural y su vínculo con el mundo de la política y las instituciones. Allí se pretende mostrar la complejidad de la relación entre desarrollo y gobierno; además se abre la discusión sobre el papel del Estado y otros actores sociales que surgieron en la promoción del desarrollo rural. En la segunda parte se examinan los diferentes enfoques y perspectivas del desarrollo rural, resaltando el rol del gobierno y otros actores sociales en relación con el mejoramiento de la calidad y nivel de vida de los habitantes del campo; también se exploran las principales reformas legales, las estrategias políticas y los recientes acuerdos rurales. Por último, se retoman los puntos principales de nuestra argumentación.

## 1. El desarrollo rural en la agenda pública

Podemos suponer que hasta los años ochenta el voluminoso Estado burocrático fue uno de los principales causantes de los problemas de desarrollo. Si aceptamos la suposición anterior, surge la pregunta de ¿por qué en la actualidad el medio rural sigue con los mismos problemas de antaño pese la reforma burocrático-institucional de un Estado minimalista? Para intentar responder a esta pregunta, en este trabajo se reflexiona sobre el papel del Estado en este nuevo modelo político de desarrollo encaminado a la autogestión y el racionalismo económico.

En sus nuevas facetas de transición hacia la democracia y fomento al federalismo, el sistema político mexicano coloca a los

actores políticos del desarrollo ante una redistribución del poder público, que también reorienta el papel de los gobiernos locales en la promoción y financiamiento del desarrollo rural. El redimensionamiento de las estructuras de poder local con la descentralización política, de igual forma ha generado el desgaste de los viejos cacicazgos que durante años corporativizaron y controlaron las demandas sociales en el medio rural. Esta lenta e incompleta transformación de los representantes sectoriales del campo incluye a una clase empresarial en el campo, que no sólo ha sabido adecuarse a las exigencias del mercado, sino que ha logrado concentrar parte de los recursos destinados al impulso rural.

La puesta en marcha de las reformas estructurales del programa neoliberal estableció dispositivos económicos, políticos e institucionales para posicionar un modelo de desarrollo macroeconómico concentrador de la riqueza; excluyendo y aplazando el bienestar de la mayoría de los individuos, hombres y mujeres que viven de y en el campo. Por ejemplo, las diferencias son abismales entre las condiciones de vida de la mayoría de los productores agropecuarios del sur del país (Guerrero, Oaxaca y Chiapas) en relación con sus homónimos del norte. Asimismo, los tratados comerciales y acuerdos de desregulación económica tienden en incrementar las desigualdades socioterritoriales entre los diferentes sectores de la población rural nacional.

No obstante el paulatino retiro del Estado de la regulación económica, hoy en día estamos ante la multiplicidad de factores y actores que intervienen para el diseño e instrumentación de políticas públicas. Por una parte se conserva la idea de un desarrollo centrado en la modernización y, por la otra, los programas gubernamentales son objeto de supervisión por parte de las agencias internacionales.

De manera general, es posible considerar *a priori* al desarrollo rural como constructo teórico-metodológico de procedimientos y metas sobre el mejoramiento de la calidad, niveles o estándares de vida de los habitantes del campo. Los enfoques de desarrollo rural no son de aplicación universal, ya que se encuentran impregnados en su realidad y aplicación por el contexto, la tendencia ideológica, la subjetividad humana, la codificación institucional y contingencias de diversa índole, aunque también es justo reconocer que el desarrollo rural ha implicado a lo largo de su historia inconmensurables esfuerzos científicos e institucionales para otorgar a la población rural en general opciones que le permitan desarrollarse.

En el plano científico, el desarrollo rural se ha estudiado mediante diversas disciplinas especializadas en lo rural. En busca de conocer la comunidad y vida productiva se han realizado múltiples investigaciones, que van desde lo agronómico hasta lo psicológico y educacional (Fromm y Maccoby, 1973; Freire, 1973; Restrepo, 1980; Weitz, 1981). Se han realizado disertaciones sobre aspectos antropológicos, educacionales, económicos, sociológicos y, en menor medida, estudios políticos del desarrollo rural. A inicios de este siglo XXI, y en un sistema mundial en vía de globalización, el medio rural abriga procesos sociales interdependientes y dinámicos entreverados con fenómenos ambientales, étnicos, productivos, económicos y comerciales.

Al igual que el concepto de desarrollo, la definición de desarrollo rural se torna amorfa y ubicua en la intención sistemática de la explicación teórica. Sin embargo, es claro que en concomitancia con el término desarrollo, desarrollo rural también remite a una condición deseable de bienestar para los habitantes de un espacio considerado –bajo ciertos parámetros y calificaciones– como rural. Sin entrar en la discusión de lo rural en oposición a lo urbano, recurrimos en el primer caso a la flexibilidad y ductilidad del término, al enmarcarlo en la construcción social del mundo rural, de sus consecuentes referentes dimensionales, para así poder situarlo en un espacio social y físico en constante transformación.

Quando el desarrollo no se refiere al conjunto de una sociedad, sino que se centra en las áreas rurales en las que se pretende mejorar el nivel de vida de su población, a través de procesos de participación local y mediante la potenciación de sus recursos propios, éste se define como Desarrollo Rural. El primer paso para analizar el desarrollo rural consiste en detectar el trasfondo teórico de los esquemas de desarrollo que se desea potenciar. Aun cuando siempre se señale como objetivo la mejora del nivel de vida de la población del área implicada, a través de procesos de descentralización, participación local y potenciación de la utilización de recursos propios; el marco teórico del que surja tal desarrollo es el determinante último de la naturaleza de tales acciones. Lamentablemente una gran parte de las acciones hasta ahora realizadas han sido implementadas desde la perspectiva del liberalismo económico o desde el neoliberalismo, por lo que, en líneas generales, han fracasado cuando se han llevado a cabo en contextos socioculturales diferentes al de la identidad occidental (Guzmán *et al.*, 1999: 116-117).

Los enfoques y etapas de las políticas y programas de desarrollo rural que los Estados de América Latina pusieron en práctica en las últimas décadas, los describe Plaza (citado en Mora y

Sumpsi, 2004) en los siguientes términos: desarrollo comunal (desde los cuarenta hasta mediados de los cincuenta), generación y transferencia de tecnología, la llamada revolución verde (desde los cuarenta hasta finales de los setenta), reforma agraria (años cincuenta, sesenta y setenta), sistemas de producción (años sesenta), desarrollo rural integrado (años setenta)<sup>1</sup> y Fondos de Inversión Social (años ochenta y noventa). El recuento de los múltiples esfuerzos de desarrollo han estado incompletos debido a que no se consideraron algunos aspectos como los siguientes: el funcionamiento y organización de los sistemas de producción de los campesinos y pequeños productores; las formas de organización y lógicas culturales de los campesinos y pequeños productores; la relación campo-ciudad y las características de la sociedad rural; el funcionamiento real de los mercados; los mecanismos de dominación y poder ejercidos sobre la producción, comercialización y las condiciones de vida de los campesinos y pequeños productores agrícolas; la necesidad de transformar el poder tradicional y fortalecer las capacidades locales; la necesidad de contar con estrategias y organismos de planificación regional y local, enlazados con las políticas nacionales de desarrollo (Plaza, citado en Mora y Sumpsi, 2004).

A esta serie de cuestionamientos situados en la dimensión aplicativa del desarrollo rural se pueden agregar muchos otros que tienen que ver con la funcionalidad de las instituciones de apoyo al desarrollo rural, la eficiencia de los programas públicos, la democratización y la ciudadanización. Factores políticos como el clientelismo y el corporativismo, pese a su condena casi generalizada en el discurso político actual, siguen formando parte del panorama rural contemporáneo adecuándose a las nuevas reglas institucionales de la construcción democrática.

Los privilegios y concesiones otorgados a unos en detrimento de otros se relacionan con el partidismo de quienes aplican o se benefician de los programas de desarrollo rural. Criterios de imparcialidad, legalidad, corresponsabilidad y transparencia aluden al verdadero sentir de la democracia, sin que hayan, por

<sup>1</sup> En México, el también conocido desarrollo rural integral cobra vida institucional en el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) cuya tarea, de acuerdo con Miller (1976), era procurar un proceso autosostenido de desarrollo rural. El modelo del PIDER exigía la disposición institucional para lograr la conexión entre el desarrollo comunitario y la organización de la administración pública, situación que no se logró resolver debido a la exigencia del modelo de una autonomía comunitaria que no respondía a las condiciones sociopolíticas del momento.

tanto, logrado concretarse y tener efectos en las acciones cotidianas de los habitantes del medio rural.

Para el caso de México, de manera general ubicamos los siguientes cambios y etapas en la estructura institucional relacionada con el mundo rural.

1. Corporativismo rural y sistema de partido hegemónico (nacimiento del Partido Nacional Revolucionario, PNR, Partido de la Revolución Mexicana, PRM, Partido Revolucionario Institucional, PRI, Confederación Nacional Campesina, CNC, Confederación de Trabajadores de México, CTM, Confederación Regional Obrera Mexicana, CROM, Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, etc.).
2. Reparto agrario y modernización económica (cardenismo).
3. Planificación rural y origen de la política social (1940-1983).
4. Reformas al artículo 27 (1983).
5. Reformas al artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria (1992).
6. Firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN, 1993).
7. Desregulación del sector rural (1983-2006).
8. Surgimiento de organizaciones de la sociedad civil para promover el desarrollo rural.
9. Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001).
10. Acuerdo Nacional para el Campo (2003).

A principios del siglo XXI nuevas posturas teóricas abogan por un desarrollo rural integral, incluyente y comprometido con el medio ambiente y la equidad de género, reconociendo el cambio constante que da lugar en los espacios rurales en tiempos de globalización. Así, las concepciones de desarrollo rural se han ido modificando en la medida en que se percibe con mayor claridad la complejidad y diversidad de la realidad y se evidencian las restricciones y posibilidades de sus explicaciones y alcances. Por su parte, las sociedades rurales han presentado cambios estructurales debidos en buena parte al modelo de desarrollo global. Estos cambios hacen que tengamos que ver y analizar lo rural de forma distinta y, en esta medida, que las definiciones y estrategias del desarrollo rural se adapten a dichas modificaciones (Pérez, 2001).

Un marco global de los procesos de desarrollo rural implica revisar los grandes cambios sociales que impactan a la sociedad rural contemporánea, entre los cuales destacamos los siguientes:



tes: 1) las reformas estructurales del neoliberalismo económico que contemplan el retiro paulatino del Estado de las actividades económicas, aperturas comerciales y el control de las variables macroeconómicas en detrimento de las microeconómicas; 2) la globalización del sistema mercantil, financiero y agroalimentario; 3) el creciente protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada y demás agencias de desarrollo nacionales o internacionales; 4) la reestructuración productiva en el medio rural: crecimiento de otros sectores y empleos no agropecuarios; 5) difusa separación entre lo urbano y lo rural, no se distingue con claridad dónde inicia la ciudad y dónde comienza el campo, más allá de criterios censales; 6) aumento de la migración internacional y sus efectos colaterales en los lugares de origen y destino de los emigrantes rurales, y 7) la transición democrática y el fortalecimiento de los gobiernos locales a través de la descentralización política y la autonomía financiera.

En el contexto del cambio económico estructural hacia el Estado neoliberal, en el campo se han desarrollado tres grandes vertientes de acción política desde los noventa, las cuales prevalecen en la actualidad, a saber:

- a) Apoyos a los productores con amplio potencial productivo y competitivo: programas como la Alianza para el Campo y los Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), que surgen a mediados de los noventa.
- b) Atención a la pobreza a través de programas con enfoque asistencialista y de carácter paliativo (Pronasol-Progres-Oportunidades).
- c) Fomento productivo entre los agricultores de subsistencia y pequeños productores. Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo).<sup>2</sup>

A estos programas y acciones que surgen como respuesta compensatoria de los daños ocasionados por las reformas estructurales y las crisis económicas, se pueden agregar otras más en la reorganización política-institucional de apoyo al campo. Desta-

<sup>2</sup> El Procampo se comenzó a ejecutar a finales de 1993, fecha que marca el inicio de labores del año agrícola 1994. El contexto bajo el cual surgió este programa responde a la apertura de la economía nacional. Derivado de este nuevo entorno se planteó la modernización del campo mexicano que, entre otras reformas, implicó modificar el esquema tradicional de apoyos al sector agropecuario y forestal. En lo particular, sustituyó al esquema de subsidios basado en los precios de garantía, el cual no beneficiaba a un número importante de productores (Procampo, 2006).

camos la creación de un sistema burocrático mínimo, que depende cada vez más de la labor externa de agentes económicos, por ejemplo: prestadores de servicios profesionales, consultores, proveedurías, concesionarios y evaluadores externos, así como asociaciones civiles y fundaciones, es decir, estamos ante un proceso de *filantropización de lo rural*.

Una de las principales preocupaciones que surge en este proceso de liberalización de la promoción del desarrollo y el fomento productivo, es saber hasta dónde el compromiso social se encuentra trastocado por la racionalidad que impera en esta serie de relaciones y transacciones económicas. También es importante destacar los cambios orientados hacia una forma de planificación centrada en la creación de proyectos específicos de desarrollo sin participación social. Los llamados proyectos productivos en los últimos años han sido el principal instrumento de convalidación para el acceso a los recursos públicos subsidiarios o de financiamiento crediticio. A través de los proyectos productivos se exige a la población rural una nueva empresa social, que de origen refiere un interés por la sustentabilidad económica y la viabilidad de las oportunidades de desarrollo productivo. Estos proyectos se suelen considerar como un requisito más de la burocracia para acceder a los recursos, sin que éstos tengan mayores posibilidades de éxito, debido a la falta de integralidad, seguimiento y evaluación.

Con las Metas de Desarrollo del Milenio<sup>3</sup> existen afinidades suficientes para un consenso mundial en el que participen de manera creciente las agencias internacionales en la práctica doméstica del desarrollo. El establecimiento de estas metas en la agenda política mundial vino a reforzar el tema del desarrollo rural y la incorporación de temas como la sustentabilidad, la seguridad alimentaria y la equidad de género en diversos programas de desarrollo, por ejemplo, el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La nueva ola de ruralidad se encuentra bajo la tutela y vigilancia de organizaciones internacionales: el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la FAO, etc. Al ser estos organismos impulsores de

<sup>3</sup> Las Metas de Desarrollo del Milenio, acordadas en el seno de las Naciones Unidas en 2000, son: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de las mujeres; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7) Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente; y 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

las Metas de Desarrollo del Milenio, no sólo procuran el financiamiento para los países subdesarrollados, sino que a la vez crean mecanismos de vigilancia y fiscalización de los recursos, a fin de fortalecer el control internacional de los países del sur, debilitando aún más su soberanía nacional.

El nuevo consenso sobre desarrollo rural en México parece que es congruente con el discurso de las Metas de Desarrollo del Milenio, ya que privilegia un enfoque territorial, reconoce la importancia de contar con un ambiente macroeconómico estable, perfecciona las instituciones del medio rural: mercados y gobiernos locales, promueve la participación de la sociedad civil organizada, fomenta la equidad de género y destaca la importancia de la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente.

Todos estos temas son punto de acuerdo en las principales agendas de desarrollo rural, a las que podemos agregar los procesos de democratización en el campo, así como la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana y de toma de decisiones de los actores rurales sobre el rumbo de su propia comunidad.

## **2. Marco institucional del desarrollo rural en México**

En el siglo pasado el medio rural mexicano fue uno de los espacios sociales con mayor vulnerabilidad política, ya que por más de 50 años el ejercicio de los derechos como ciudadanos estuvo bajo el peso de los cacicazgos locales y regionales y de la actuación omnipresente de un gobierno poco eficiente. El gran aparato político del gobierno y el partido hegemónico cohesionaban las bases sociales a través de un esquema de relación clientelar y paternalista con los habitantes del campo. En la actualidad, la incorporación de los pobladores rurales a la toma de decisiones ciudadanas sobre los destinos del sector rural mexicano, ya se considera como parte del discurso de algunos de los actores políticos. De igual forma, hoy en día el marco legal posee la plataforma institucional sobre la cual se puede ejercer la participación social de la gente del campo, y con ello encontrar la oportunidad de avanzar en una institucionalidad incluyente y democrática.

En México la reforma agraria fue un paso fundacional para el desarrollo y la reivindicación social del campo, siendo ésta el eje temático de casi todos los gobiernos posrevolucionarios. Para las décadas de 1940 y 1950, producto de la política industrializado-

ra, la expansión y auge de la economía posicionó a México entre los países de mayor crecimiento económico, a partir del modelo de sustitución de importaciones.

Durante los años sesenta el modelo de desarrollo estabilizador contribuyó a la creación de infraestructura fortaleciendo el mercado interno mediante la regulación gubernamental. De 1970 a 1976, el *desarrollo compartido* se enfocó a la instrumentación de políticas hacendarias y fiscales para aumentar los ingresos del gobierno, es aquí donde la deuda pública se incrementa notablemente y con ello la irreversible crisis económica de los años posteriores. Como apunta Julio Moguel:

La historia agraria de la década del cincuenta y del sesenta es así, con mucho, la de las opciones y vías que plantearon entonces en los terrenos de la economía y de la política mexicanas para *acceder* a un cierto tipo de capitalismo: es pues una historia de innumerables transiciones que nos colocaron, para bien o para mal, en este inevitable y permanente punto de partida que es el presente” (1988: 4).

En el medio rural las medidas que se llevaron a cabo mediante la revolución verde condujeron por el camino discursivo de los rendimientos económicos y, con ello, a la utilización indiscriminada de productos químicos; sólo así se podía integrar la agricultura a una nueva lógica de productividad moderna. Con la revolución verde<sup>4</sup> se dilapidaron vastos recursos públicos a favor de una modernización poco adecuada para el contexto rural mexicano; el desconcierto entre tecnología, extensionismo, territorio, cultura rural e instituciones fue de tal magnitud, que a la distancia de tiempo podemos dar cuenta de la gran deuda social en el campo. Sin embargo, el desarrollo parcial del medio rural de antaño –enfoque sectorial– poco a poco toma relevancia en temas como la pluralidad cultural y regional, lo cual implica reconocer un modelo de desarrollo más integral para lograr la inclusión de otras dimensiones: física, ambiental e institucional, entre otras, para de esta manera ampliar el espectro teórico de la tradición rural. Ello también ha permitido revirar hacia análisis más profundos de los componentes social y político dentro de las propuestas de desarrollo,

<sup>4</sup> El objetivo declarado de la revolución verde fue aumentar la producción de alimentos básicos, con miras a disminuir las importaciones y satisfacer las crecientes demandas internas. Este objetivo llevaba implícito el supuesto de que el aumento de los rendimientos de los cultivos daría lugar no sólo a beneficios para la economía del país, sino también para los pequeños productores y para los productores tradicionales, a través de un incremento de sus ingresos y, en consecuencia, de la adquisición de bienes y servicios, así como el logro de su desarrollo (Volke y Sepúlveda, 1997).

superando en parte la inercia histórica de ver en el desarrollo un camino eminentemente económico.

En la década de los ochenta la política agraria y de desarrollo rural de América Latina y México se redujo prácticamente a la apertura de los mercados, al apoyo a las negociaciones comerciales y, en menor medida, a la creación de mercados de servicios de asistencia técnica y la construcción de infraestructuras (Mora y Sumpsi, 2004). El retiro del Estado generó grandes vacíos institucionales que a la fecha no se han cubierto. Para los años noventa, con el dramático aumento de la pobreza ocasionada por los cambios estructurales y las recurrentes crisis económicas, comienzan a tomar fuerza algunas políticas enfocadas al medio rural.

Entre 1980 y 1990, y en los albores del siglo XXI, las medidas neoliberales y las reestructuraciones económicas y políticas colocaron al Estado en una dimensión sin precedentes, al ceder parte de la soberanía al poder del mercado. El desmantelamiento del Estado mexicano se ha convertido en una constante a lo largo de estas tres décadas, y continúa sin aparente retroceso.

El marco jurídico mexicano contempla la Ley de Planeación como la principal fuente de información sobre las necesidades y demandas que debe cubrir la estrategia de desarrollo del gobierno federal. Precisamente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) encuentra un soporte jurídico en la Ley de Planeación y en el Sistema Nacional de Planeación Democrática que deriva de dicho instrumento legal. Ahora bien, en los objetivos del Área Social de Desarrollo Humano del PND (2001-2006) se lee:

Alentar la renovada relación sociedad-Estado, para convenir términos y condiciones entre la Federación, los estados y los municipios que den lugar a políticas públicas en las que se contemple la distribución de tareas dirigidas a promover el desarrollo mediante programas y estructuras que permitan la plena incorporación de individuos y grupos hasta ahora marginados. Asimismo, se asegurará que los mecanismos y formas de organización para la concepción, decisión y conducción de esos programas cuenten con la participación de las personas a las cuales están destinados (p. 91).

Y también se asevera que:

El fortalecimiento de la cohesión y el capital sociales se basa en el desarrollo de formas de solidaridad que refuercen los vínculos de identidad, den un sentido de pertenencia a partir de valores, orientaciones comunes y relaciones de confianza. Esto debe incluir la integración de individuos a sus comunidades, con base en formas de organización que fortalezcan la cultura nacional (p. 90).

De manera general, en el PND (2001-2006) hay una serie de propuestas relativas al fomento de la autoorganización, de la promoción de autoayuda y trabajo conjunto de las organizaciones de la sociedad civil con el sector público y privado. Esta orientación no debe sorprendernos si consideramos que en el marco del retiro del Estado en materia de apoyo al sector social, se invitó a las organizaciones filantrópicas y a la sociedad civil para encargarse de resolver los efectos de la desigualdad social y, en particular, los efectos de la desigualdad social en el campo. Es menester reconocer que muchas organizaciones no gubernamentales (ONG), así como asociaciones independientes de carácter internacional, emprenden loables actividades de desarrollo en el medio rural mexicano. Sin embargo, esta presencia renovada de la sociedad civil y la iniciativa privada en asuntos de desarrollo social no está exenta de problemas, ya que existe una competencia cada vez más fuerte por la captación de recursos por parte de las organizaciones sin fines de lucro, lo cual tiende a convertir este proceso de *filantropización de lo rural* en una verdadera guerra oculta.<sup>5</sup>

La creciente participación de agencias internacionales de desarrollo y ONG mexicanas, desde los años sesenta y setenta, trajo consigo nuevos enfoques de desarrollo; el caso del desarrollo rural integrado es un ejemplo típico de los esfuerzos alternativos de esos años. De acuerdo con Raanan Weitz (1981), la estrategia propuesta se basó en tres premisas fundamentales: 1) el crecimiento del sector agrícola es la clave del desarrollo rural; 2) el desarrollo de la agricultura exige concomitancia con el sector secundario y el sector terciario y 3) las fuerzas sociales cumplen un papel importante en el desarrollo agrícola. Pero los profundos cambios institucionales operados a principios de la década de los noventa avalados por la gran mayoría de líderes de las organizaciones rurales más importantes del país, provocaron una redefinición del paisaje organizativo en el campo. La orientación general de los apoyos para los agricultores capitalistas y la creación concomitante de mecanismos de contención de las protestas mediante programas de emergencia, dieron más fuerza a los organismos de representación de la agroindustria mientras se

<sup>5</sup> En el contexto de Bangladesh, Lewis (2001) muestra, desde la perspectiva de la etnografía institucional, la gran complejidad de las formas en que las ONG trabajan para el desarrollo, identificando los terrenos de batalla de las organizaciones entre sí y haciendo hincapié en la lucha por la autonomía, el control de los proyectos y la captación de los mayores recursos provenientes tanto de organizaciones internacionales como del gobierno.

fragmentó aún más el movimiento de las organizaciones sociales rurales (Carton de Grammont, 1996a, 1996b).

Con la transición política se apunta un nuevo régimen que crea expectativas sobre la construcción de espacios de confluencia social para la planeación participativa y la toma de decisiones colectivas. Con ello, pareciera que poco a poco se abrirán caminos entre las viejas prácticas no democráticas. Asimismo, en la Ley General de Desarrollo aprobada en 2004 se destaca que

El Sistema Nacional de Desarrollo es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado, que tiene por objeto: integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social (art. 38).

De manera general se estaba impulsando una mayor participación de las y los ciudadanos, fuera de las tradicionales estructuras sindicales y corporativas. En este contexto de apertura, las organizaciones de la sociedad civil (osc) han venido a equilibrar los poderes en la sociedad, poniendo especial énfasis en métodos de intervención social para el reconocimiento de los derechos humanos, la promoción del desarrollo, la asistencia social y la toma de conciencia ciudadana. Estas actividades de las osc han contribuido de manera determinante a ampliar la participación activa de la sociedad rural, así como a la puesta en marcha de una cultura de corresponsabilidad social.

### **3. El cambio sexenal 2000-2006 en materia rural**

Como parte de la adecuación del marco legal y las políticas públicas a un medio rural cada vez más cambiante, en un hecho relevante para el sector rural, el 7 de diciembre de 2001 el congreso mexicano decretó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la cual no sólo trata de adecuar el marco jurídico a la nueva ruralidad mexicana e internacional, sino que también está constituida en un contexto en el que las recomendaciones de las agencias internacionales de desarrollo jugaban un papel importante para modificar el marco legal del desarrollo rural mexicano. Al respecto, esta ley expone:

Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transforma-

ción social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural (Artículo 4º).

La LDRS en la versión que aprobó el poder legislativo e intenta dar una esperanza frente a la marginación, la pobreza y la exclusión del desarrollo de millones de mexicanos y mexicanas que viven en el medio rural. Los antagonismos entre un agro productivo y competitivo en el ámbito internacional contrastan con las prevalecientes economías de subsistencia campesina, mismas que han quedado en una situación de vulnerabilidad económica y social. La LDRS prevé la creación de órganos de planeación, coordinación intergubernamental y mecanismos de participación local y nacional que puedan ser espacios importantes para consolidar la democracia en los territorios rurales y abrir la posibilidad para la discusión participativa sobre la eventualidad de esquemas alternativos de desarrollo para el campo.

No pasaron más de dos años del decreto por el que se crea la LDRS cuando, a principios de 2003, se realizó una importante movilización social con organizaciones populares y gremiales del sector agropecuario. El argumento central era la falta de competitividad de los pequeños productores y el abandono general del sector social del campo. Gracias a esa situación de inestabilidad política y de momento coyuntural, se sentaron algunas bases para una política de Estado en relación con el campo. Con la participación del gobierno nacional, las representaciones de las entidades federativas, algunas OSC y otros actores del sector rural, el 28 de abril de 2003 se firma el Acuerdo Nacional para el Campo, por el desarrollo de la sociedad rural y la soberanía y seguridad alimentaria (ANC).

El Acuerdo Nacional para el Campo establece las reformas estructurales que se requieren para enfrentar el grave deterioro de amplios sectores de la producción y sociedad rural, con una perspectiva de desarrollo nacional a largo plazo mediante el aumento de la productividad, rentabilidad, competitividad, transformación y diversificación productiva que permita el aumento de la producción, el ingreso rural, el dinamismo económico en zonas rurales, el aprovechamiento sustentable de todas las potencialidades productivas del país; así como median-



te políticas de desarrollo humano y social que permitan reducir de manera efectiva las desigualdades sociales existentes (ANC, 2003).

Más allá de las aspiraciones económicas del ANC, la actividad política y la crispación en torno a los problemas del campo a principios de 2003 marcaron un punto de quiebre importante en la redefinición de las acciones gubernamentales en los tres años siguientes del gobierno de Vicente Fox. El ANC estableció un nuevo presupuesto para incrementar de manera significativa los recursos destinados al sector, pero que también definiría las tendencias en las nuevas relaciones interinstitucionales en términos de un *neocorporativismo*. Entendemos por neocorporativismo una relación renovada entre el Estado y los campesinos organizados, relación institucional que se da afuera de las estructuras corporativas tradicionales, en comisiones plurales e incluyentes como los consejos para el desarrollo rural (ANC, 2003).

Por ejemplo, la Secretaría de la Reforma Agraria en su convocatoria del FAPPA<sup>6</sup> 2006, en el punto 3.2, inciso a), dice: “Las organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional para el Campo podrán representar la gestión de ingreso de proyecto en la ventanilla única correspondiente en un máximo equivalente a 2'000,000.00 (dos millones de pesos 00/100 M. N.) por entidad federativa y conforme a su presupuesto disponible que en suma representa el 50% del presupuesto estatal” (SRA, 2006).

La negociación de apoyos subsidiarios en paquete para estas grandes organizaciones que firmaron el ANC, también siguió reproduciendo algunos de los esquemas corporativistas de antaño. Es el caso de los apoyos otorgados a organizaciones mediante los programas de la Secretaría de la Reforma Agraria como el FAPPA y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag).

La política de atención al campo en México en el sexenio 2000-2006, donde por primera vez tuvo lugar la alternancia política, a nuestro parecer ha sido marcada por cinco grandes sucesos:

1. La creación de la LDRS. Instrumento legislativo que define el nuevo marco institucional para el desarrollo rural en México, sin embargo, el alcance de la misma estará condicionado a que su aplicación y reglamentación adecuadas logren el beneficio de un mayor número de mexicanos en sus diversos ámbitos de desarrollo.

<sup>6</sup> Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios.

2. La firma del ANC. Se trató de un acuerdo coyuntural para definir las reglas del juego político entre la nueva administración pública y los sectores organizados del sector rural, principalmente aquellos provenientes de la oposición al gobierno en turno.
3. Los efectos del TLCAN en el sector rural. Si bien este tratado se firmó a principios de los años noventa, en lo que se refiere al sector agropecuario, es hasta el cierre de esa década y principios del siglo XXI que dicho tratado entra en vigor plenamente, lo cual implicó que se generaran múltiples reacciones a favor y en contra, situación que se refleja en nuevos acuerdos con los actores y agentes económicos involucrados, así como llevar a cabo ajustes en los programas acordes con los nuevos retos políticos y económicos derivados de dicho acuerdo.
4. La reestructuración institucional del gobierno. Dos son los aspectos a rescatar en el tema del cambio institucional: por una parte, el tema de la descentralización de la política de atención al campo y presupuestos públicos y, por otra, el tema de la organización y participación de la población rural en las estrategias de desarrollo y la prioridad de las demandas sociales. Destaca el surgimiento de los consejos de desarrollo rural sustentable y la creación de los sistemas producto.
5. La creciente participación de organizaciones civiles de fomento al desarrollo rural. La creación de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles logró una mayor institucionalización de los apoyos gubernamentales a través de organizaciones civiles, lo cual amplió la participación social organizada en este tema.

Se trata de cinco aspectos que delinearon gran parte de la política y funcionamiento institucional del campo y que en el año 2006 dejan algunos avances institucionales y legales, pero también la agudización de los problemas de desarrollo en las comunidades rurales atribuidas al modelo económico: desempleo, migración, pobreza, inseguridad alimentaria y deterioro ecológico de los territorios.

Desde este punto de vista, los logros para descentralizar e incorporar a los actores del campo en órganos consultivos y de representación en los ámbitos locales, estatales y federales es un

buen inicio para abonar en los logros democráticos del medio rural. La reestructuración de la instrumentación de los programas gubernamentales no sólo trae consigo cambios en el ámbito administrativo y financiero, también viene acompañada de cambios en las prioridades de las agendas de políticas públicas. Asimismo, en general la toma de decisiones políticas es más compleja y más lenta debido a que el poder gubernamental se suele redistribuir entre partidos políticos de distinta ideología. Igualmente, en el contexto de la democratización de la planeación del desarrollo rural, el surgimiento de nuevos actores sociales provee intereses disímolos al sistema político que envuelve el desarrollo rural institucionalizado.

En el terreno normativo el gobierno mexicano, con base en la LDRS, considera al Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable como el principal órgano consultivo para incorporar las demandas del sector a la agenda de las políticas públicas. De acuerdo con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa):

El Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, creado por mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, es la instancia consultiva del Gobierno Federal, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. Está integrado por los miembros de la Comisión Intersecretarial, las Comisiones de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural del H. Congreso de la Unión, representantes de las organizaciones nacionales del sector social y privado; las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y por los comités de los sistemas producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales. Es presidido por el titular de la Sagarpa (2006).

Así, la LDRS demanda la creación de los consejos de desarrollo rural sustentable en los tres órdenes de gobierno: el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, los Consejos Estatales para el Desarrollo Rural Sustentable, y los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable. De manera concomitante, existen los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable del Distrito de Desarrollo Rural y los Consejos Regionales para el Desarrollo Rural Sustentable, los cuales actúan en el ámbito de cierta región preestablecida en la planeación regional agropecuaria del gobierno nacional o de las entidades federativas.

### La LDRS, en el Artículo 24, estipula:

Con apego a los principios de federalización, se integrarán Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable, homologados al Consejo Mexicano, en los municipios, en los Distritos de Desarrollo Rural y en las entidades federativas. Los convenios que celebre la Secretaría [Sagarpa] con los gobiernos de las entidades federativas preverán la creación de estos Consejos, los cuales serán además, instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable conforme al presente ordenamiento (2001).

Los Consejos tienen ingerencia en el proceso de descentralización y federalización de los recursos de apoyo al campo, ya que en su seno se discuten las validaciones financieras y la utilización de los recursos en los ámbitos municipales y estatales. Si bien la intervención de los consejos depende de aquellos acuerdos intergubernamentales entre los municipios, las entidades y la federación, la fuerza de la participación de estos órganos en los tres órdenes de gobierno podemos reconocerla como un elemento importante en favor de las actividades democráticas y una oportunidad para incluir a la gente del campo en la dirección y uso de los recursos de inversión pública.

Dentro de este organismo actúan diversas organizaciones sociales, una comisión intersecretarial para el desarrollo rural sustentable y el poder legislativo, entre otros organismos del sector agropecuario. La composición es plural y, por tanto, los intereses suelen ser diversos. En la LDRS reconocemos un esfuerzo por trascender hacia una vida más democrática de los procesos de desarrollo rural; en particular aquellos que pueden derivarse del ejercicio de los derechos que otorga dicha ley, ya que ésta vela por la instalación de consejos de desarrollo rural sustentable que operen como espacios de participación de los actores del campo, desde el municipio hasta la federación.

Son muchos los cuestionamientos y críticas sobre el funcionamiento y falta de operatividad de muchos consejos de desarrollo rural sustentable, en particular los municipales (CMDRS), sin embargo, es importante reconocer el trabajo legislativo para visualizar un desarrollo rural donde las decisiones puedan dirimirse en órganos integrados por los propios actores y agentes transformadores del campo. Al respecto, Cartagena *et al.* (2005) comentan que la constitución y operación de los CMDRS son un

proceso difícil de enfrentar para todas las instancias de gobierno, ya que no se ha trabajado en el mejoramiento de las condiciones institucionales que impulsen el proceso a partir de una descentralización efectiva.

La inoperancia de muchos consejos, la desinformación y la concentración de la toma de decisiones en quienes presiden estos órganos se presentan como retos importantes para perfeccionar la participación abierta e incluyente de los ciudadanos que viven en el medio rural. Otro aspecto sobresaliente de la LDRS es la creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. El origen de esta comisión se encuentra en reconocer que los problemas del sector rural son heterogéneos y, por tanto, requieren la atención integral de las instituciones del gobierno; la LDRS contempla la creación de dicha comisión integrada por nueve secretarías de Estado. La comisión la preside el titular de la Sagarpa, quien es el responsable directo de su funcionamiento y resultados.

La operación de la comisión está demarcada institucional y financieramente a través del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). El Artículo 14 de la LDRS establece la creación del PEC como instrumento de planeación y de política pública, a efecto de incidir de manera unidireccional en la atención al campo.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales de las dependencias y entidades que la integren, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable propondrá al Ejecutivo Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 7, 9 y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 19 y 26 de la Ley de Planeación, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.

La Comisión Intersecretarial, en los términos del artículo 13 de este ordenamiento, considerará las propuestas de las organizaciones que concurren a las actividades del sector y del Consejo Mexicano, a fin de incorporarlas en el Programa Especial Concurrente. Igualmente, incorporará los compromisos que conforme a los convenios respectivos asuman los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como establecerá las normas y mecanismos de evaluación y seguimiento a su aplicación (LDRS, 2001).

A más de cinco años de la creación del PEC, los avances siguen siendo limitados en cuanto a la coordinación y concurrencia ins-

## Esquema I Concurrencia interinstitucional para el desarrollo rural en México



Fuente: Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC, 2002-2006).

titucional, ya que el programa comprende el ejercicio de recursos asignados a cada dependencia para actuar de manera interinstitucional, sin embargo, la falta de claridad en los arreglos institucionales ha provocado dispersión de recursos y esfuerzos, lo cual es lamentable ya que el PEC podría llegar a ser un valioso instrumento si los recursos y acuerdos institucionales fueran más eficientes en la práctica.

Según análisis del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA, 2006), no se ha cumplido con los objetivos centrales del PEC: incrementar los ingresos y disminuir la pobreza. En general, lo limitado de los efectos se debe en gran medida a los escasos programas de apoyo, lo cual es congruente con el bajo índice de concurrencia obtenido.

La diversidad de actividades económicas, sociales y productivas en los territorios rurales son un hecho ineludible; ello exige la creación de un marco institucional adecuado a esos cambios. La pluralidad de actividades conlleva a la diversidad de actores sociales que requieren desarrollar una política participativa y conciliadora al interior de los órganos consultivos o colegiados; sin perder de vista que el gobierno, en sus tres órdenes, representa el principal catalizador de la sinergia institucional para el desarrollo.

## Reflexión final

La relación entre el Estado y los campesinos se ha modificado sustancialmente debido a la transformación de la sociedad mexicana en general con el fin del partido hegemónico y la democratización concomitante del régimen político, la aplicación de los principios del federalismo y la descentralización de los recursos a los estados y municipios, la mayor apertura del sector agropecuario a la importación de productos proveniente principalmente de los Estados Unidos, la sustitución gradual del apoyo que se daba a los productores en una ayuda condicionada a los pobres del campo, el progresivo retiro del Estado y la conexas filantropización de los programas públicos, así como el inicio del proceso de ciudadanía de la toma de decisiones (Lutz y Riella, 2006). Estos cambios complejos, simultáneos pero que ocurrieron con una fuerza y una velocidad distintas de acuerdo con cada fenómeno, han ejercido una influencia real sobre la configuración del proceso de intermediación del Estado con las y los productores del campo. En la cuestión de desarrollo rural, en este inicio del siglo XXI sobresalen tres elementos.

El concepto de gobernanza lo vendieron las agencias internacionales a los países del sur como un dispositivo –para retomar el concepto de Foucault (2000: 26-27)– eficaz y eficiente para hacer funcionar una democracia desde abajo y garantizar, por efecto capilar, la estabilidad de los regímenes políticos que adoptaron recientemente el sistema de representación pluripartidista. En otros términos, la gobernanza es un seguro de vida para las jóvenes democracias. En el presente estudio encontramos que la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable se caracteriza porque retoma los grandes principios de la gobernanza, a saber: la creación de instancias decisorias y consultativas plurales, la inclusión de todos los actores interesados y que participan en un tema, la multiplicación de comisiones en los tres niveles administrativos: federal, estatal y distrital. Con la invención de los consejos de desarrollo rural sustentable también se busca prevenir posibles movimientos de protesta en el campo mediante la participación de los líderes sociales y gremiales, convertidos en agentes de su propio desarrollo.

Al respecto, el actual enfoque del desarrollo basado en el supuesto de la existencia de un capital social (en todas sus variantes) completa y refuerza lo señalado anteriormente, en el sentido de que se postula que los pobres del campo –los cuales incluyen

*ex ante* a todos los minifundistas mexicanos que se encuentran al margen de la lógica agroempresarial— deben autodesarrollarse. El camino hacia la igualdad no reside más en una relación clientelar entre un Estado benefactor y el conjunto de los administrados, sino en una relación de tipo neopaternalista donde el Estado se limita en encauzar los esfuerzos de los propios administrados para *salir adelante*. Esta visión igualmente importada desde los escritorios de los funcionarios internacionales se debe entender como parte del paradigma neoliberal, legitimándolo. Asimismo, el desarrollo de los capitales de los productores pobres, como se formula en la LDRS y sobre todo en el Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), demuestra fehacientemente, para nosotros, la orientación de las políticas públicas de atención al campesinado.

Un tercer elemento que merece ser resaltado es la noción de *corresponsabilidad*. Alimentándose de las nociones de gobernanza y de la idea de *capitales*, la corresponsabilidad se ha venido constituyendo en un objetivo, condición y *leitmotiv* de la relación del poder ejecutivo federal con los beneficiarios de la administración. Con ella desaparece el axioma republicano de la gratuidad del servicio público para imponerse la idea de una matematización de los costos de los trámites burocráticos y de rentabilidad potencial de la gestión del bien público. Los apoyos, cuando se otorgan, deben condicionarse, es decir, son recuperables. Esta transferencia parcial del costo y por ende de la responsabilidad del devenir del apoyo, en el caso de los productores rurales, implica por parte de los beneficiarios, primero llenar una serie a menudo larga y severa de requisitos y, segundo, aceptar las condiciones de recuperación impuestas por el Estado. Asimismo, la corresponsabilidad se comparte unilateralmente en cuanto al usufructo del apoyo, pero no se comparte en el establecimiento de los criterios para beneficiarse de aquél.

Finalmente, es menester afirmar que la transformación de la relación del Estado con los campesinos en las últimas décadas se ha orientado hacia una desatención general de los productores no rentables, lo cual presenta serios riesgos para el futuro de la sociedad rural. Se podrían esperar cambios en el modelo oficial de desarrollo rural para el provecho de la mayoría, siendo estos cambios el fruto de una reflexión original y no un producto intelectual de importación. Pero, afortunadamente, los modelos de desarrollo no poseen la omnipotencia como virtud, por lo que los hombres y mujeres del campo tienen en sus manos las herra-



mientas necesarias para abrir nuevos surcos y plantar allí las semillas de la esperanza.

## Bibliografía

- ANC (2003), “Acuerdo Nacional para el Campo”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de marzo, México.
- Cartagena, Ruth Pamela, Manuel Roberto Parra, Araceli Burguete y Antonio López (2005), “Participación social y toma de decisiones en los consejos municipales de desarrollo rural sustentable de Los Altos de Chiapas”, *Gestión y Política Pública*, XIV(2), Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 341-402.
- Carton de Grammont, Hubert (1996a), “Los actores y la política social. Acciones y resultados”, en Hubert Carton de Grammont (coord.), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, vol. IV, INAH-UAM-UNAM-Plaza y Valdés, México, pp.17-34.
- Carton de Grammont, Hubert (1996b), “La organización gremial de los agricultores frente a los procesos de globalización en la agricultura”, en Hubert Carton de Grammont (coord.), *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, UNAM-Plaza y Valdés, México, pp. 21-68.
- CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria) (2006), *Aplicación e impacto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) en las UPR 2002-2005*, CEDRSSA de la Cámara de Diputados Federal, México.
- Foucault, Michel (2000), *Defender la sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Freire, Paulo (1973), *¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural*, Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.
- Fromm, Erich y Michael Maccoby (1973), *Sociopsicoanálisis del campesino mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Giddens, Antony (2006), *La constitución de la sociedad*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Guzmán, Gloria, Manuel González de Molina y Eduardo Sevilla (1999), *Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible*, Mundi-Prensa, Madrid.
- LDRS (2001), “Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre, México.
- Lewis, David (2001), “La cooperación como proceso: construcción de la etnografía institucional en Bangladesh”, *Economía, Sociedad y Territorio*, III(10), El Colegio Mexiquense, México, pp. 1-32.
- Lutz, Bruno y Alberto Riella (2006), “El desarrollo rural: discursos oficiales y prácticas normativas en México”, *Pampa Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 2, 2, Universidad de la República-Universidad Nacional del Litoral, Buenos Aires-Montevideo, pp. 11-25.
- Miller, Eric (1976), *Desarrollo rural integral. Un experimento en México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Moguel, Julio (1988), “A manera de introducción: El desarrollo capitalista del sector agropecuario en el periodo 1950-1970”, en Julio Moguel (coord.), *Historia de la cuestión agraria mexicana. La época de oro y el principio de la crisis de la agricultura mexicana (1950-1970)*, Siglo XXI-CEHAM, México.
- Mora, Jorge y José María Sumpsi (2004), *Desarrollo rural: nuevos enfoques y perspectivas*, FAO, Santiago de Chile.
- PEC (Programa Especial Concurrente, 2002-2006), *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*, Poder Ejecutivo Federal, México.
- Pérez, Edelmira (2001), “Hacia una nueva visión de lo rural”, en Norma Guiarracca (comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, CLACSO, Buenos Aires.

Poder Ejecutivo Federal (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México.

Prats, Joan (2003), "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", *Instituciones y Desarrollo*, revista electrónica, 14-15, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España, pp. 239-269.

Prats, Joan (2005), *Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Documento de trabajo núm. 10, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.

Procampo (2006), *Programa de Apoyos Directos al Campo*, <http://www.procampo.gob.mx/procampo.html>, 5 de mayo de 2006.

Restrepo, Iván (1980), *Conflicto entre ciudad y campo en América Latina*, Nueva Imagen, México.

Sagarpa (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (2006), Reglamento Interior del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, <http://www.sagarpa.gob.mx>, 8 de febrero de 2006.

SRA (Secretaría de la Reforma Agraria) (2006), *Acuerdo por el que se da a conocer la Convocatoria del Fondo de Apoyos a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA 2006)*, SRA, México.

Volke, Víctor e Ibis Sepúlveda (1997), *Agricultura de subsistencia y desarrollo rural*, Trillas, México.

Weitz, Raanan (1981), *Desarrollo rural integrado*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México.

*Recibido:* 1 de febrero de 2007.

*Aceptado:* 2 de julio de 2008.

**Francisco Herrera Tapia.** Es doctor por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM); realizó estudios de maestría en ciencias sociales con especialidad en desarrollo municipal en el Colegio Mexiquense, A. C. Actualmente es director de proyectos

de la Central de Servicios para el Desarrollo del Estado de México, A. C., filial de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural. Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM. Sus líneas de investigación son: promoción del desarrollo rural, proyectos sociales, desarrollo comunitario e institucionalidad de la agricultura. Entre sus publicaciones destacan: “Instituciones, política y desarrollo. El caso del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en la Montaña de Guerrero”, *Espacios Públicos*, 21, UAEM, México, pp. 168-185 (2008); “Instituciones y procesos políticos en el desarrollo rural. El caso de la Alianza para el Campo en México”, *Gaceta Laboral*, 14(1), Universidad de Zulia, Venezuela, pp. 102-129 (2008).

**Bruno Lutz Bachère.** Es doctor por la Universidad Autónoma Metropolitana; licenciado y maestro en sociología y etnología en La Sorbona, París III. Actualmente es investigador nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y es profesor investigador titular de tiempo completo en el Departamento de Relaciones Sociales de la UAM-Xochimilco. Sus líneas de investigación son: teorías sociológicas y antropológicas, relaciones del Estado con los campesinos y con las organizaciones rurales. Entre sus publicaciones más recientes destacan: “Entre el metate y el sueño canadiense: representaciones de mujeres mazahuas de la migración contractual transnacional”, *Les Cahiers Alhim*, 14, París, <http://alhim.revues.org>, pp. 285-312 (2007); “Migración femenina transnacional: México frente a las declaraciones y convenios internacionales”, *Veredas*, año 8, 15, UAM-Xochimilco, México, pp. 89-110 (2007); “Estructura y sujeto: perspectivas teóricas desde las ciencias sociales”, *Cinta de Moebio*, 29, Universidad de Chile, Santiago de Chile, <http://www.moebio.uchile.cl/29lutz.pdf> pp. 155-166 (2007).

**Ivonne Vizcarra Bordi.** Es doctora en antropología (2001) y maestra en economía rural (1986) por la Universidad Laval, Québec. Asimismo es licenciada en administración (1982) por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I; tiene reconocimiento como profesora de perfil Promep. Fue vocal, vicepresidenta y presidenta (2001-2007) de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales, A.C. y fundadora del Programa Universitario de Estudios de Género (2002) de la UAEM. Desde 1986 se desempeña como investigadora-profesora de tiempo completo en el Centro

de Investigación en Ciencias Agropecuarias de la UAEM, con las siguientes líneas de investigación: género en seguridad alimentaria, pobreza, desarrollo rural, migración y medio ambiente. Entre sus publicaciones recientes destacan: en coautoría, “Políticas ambientales-forestales y capital social femenino mazahua”, *Economía, Sociedad y Territorio*, VIII(26), El Colegio Mexiquense, A. C., México, pp. 477-515 (2008); “Gobernabilidad foxista: las poblaciones vulnerables (mujeres) en la seguridad alimentaria”, en Bruno Lutz y Sergio Zendejas (coords.), *Los actores sociales del México rural frente a procesos políticos excluyentes: diversidad de impactos y respuestas*, vol. I, AMER-Juan Pablos-UAM-Conacyt-UAEM, México, pp. 299-326 (2007); en coautoría, *Mujeres indígenas en el Estado de México. Vidas conducidas desde sus instituciones*, El Colegio Mexiquense, A. C.-UAEM, México (2006).