DESARROLLO RURAL EN MÉXICO
POLÍTICAS Y PERSPECTIVAS

Francisco Herrera Tapia

COLECCIÓN
INVESTIGACIÓN Y TESIS

MNEMOSYNE

DESARROLLO RURAL EN MÉXICO
POLÍTICAS Y PERSPECTIVAS

Francisco Herrera Tapia

MNEMOSYNE

Herrera Tapia, Francisco
Desarrollo rural en México. Políticas y perspectivas. - 1a ed. - Buenos Aires: Mnemosyne, 2012.
158 p. ; 23x16 cm. - (Investigación y tesis; 29)

ISBN 978-987-1829-15-6

1. Desarrollo Rural. 2. Políticas Públicas. I. Título
CDD 320.6

Fecha de catalogación: 24/07/2012

Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución editora.

DESARROLLO RURAL EN MÉXICO. POLÍTICAS Y PERSPECTIVAS
1ª edición

© Francisco Herrera Tapia
© De esta edición, Editorial MNEMOSYNE, 2012
México 1470 PB 4 - (C1097ABD) Buenos Aires - Argentina
(5411) 4381 4270
info@mnemosyne.com.ar
www.mnemosyne.com.ar

ISBN 978-987-1829-15-6 – Fecha de publicación: Agosto de 2012
Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723
LIBRO DE EDICIÓN ARGENTINA

Diagramación y diseño gráfico: MNEMOSYNE
Imagen de tapa: *Tapete Mazahua*, México

El contenido y la originalidad de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores. Las opiniones expresadas en el mismo no representan, ni reflejan necesariamente, la de los responsables de Editorial MNEMOSYNE.

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Universidad Autónoma del Estado de México

Dr. en C. Eduardo Gasca Pliego
Rector

M.A.S.S. Felipe González Solano
Secretario de Docencia

Dr. Sergio Franco Maass
Secretario de Investigación y Estudios Avanzados

Dr. en C. Pol. Manuel Hernández Luna
Secretario de Rectoría

M. A. E. Georgina María Arredondo Ayala
Secretaria de Difusión Cultural

M. en A. Ed. Yolanda Eugenia Ballesteros Sentíes
Secretaria de Extensión y Vinculación

Dr. en C. Jaime Nicolás Jaramillo Paniagua
Secretario de Administración

Dr. en Ing. Roberto Franco Plata
Secretario de Planeación y Desarrollo Institucional

Dr. en D. Hiram Raúl Piña Libien
Abogado General

L. en C. Juan Portilla Estrada
Director General de Comunicación Universitaria

C.P. Alfonso Octavio Caicedo Díaz
Contralor Universitario

Profr. Inocente Peñaloza García
Cronista

Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales

Dr. en C. Carlos Manuel Arriaga Jordán
Director

Dr. en C. E. Gabino Nava Bernal
Subdirector Académico

T.L. Graciela Campuzano González
Subdirectora Administrativa

Dra. en C. Julieta G. Estrada Flores
Coordinadora de Investigación y Estudios Avanzados

Dr. Francisco Ernesto Martínez Castañeda
Coordinador de Planeación

Dra. Fabiana Sánchez Plata
Coordinadora de Difusión Cultural, Extensión y Vinculación

Dra. Ma. Cristina Chávez Mejía
Coordinadora de la Maestría en Agroindustria Rural, Desarrollo Territorial y Turismo Agroalimentario

Dr. Ángel Roberto Martínez Campos
Líder del Cuerpo Académico de Conservación y Manejo de Recursos Naturales

Dr. Francisco Herrera Tapia
Líder del Cuerpo Académico en Procesos Sociales en el Medio Rural

Dr. Ernesto Sánchez Vera
Líder del Cuerpo Académico en Producción Animal Campesina

Cámara de Diputados
LXI Legislatura - Comité del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

Héctor Eduardo Velasco Monroy
Presidente

Olivia Guillén Padilla
Secretaria

Justino Eugenio Arriaga Rojas
Secretario

Federico Ovalle Vaquera
Secretario

Integrantes

Gerardo del Mazo Morales, Francisco Alberto Jiménez Merino, Cruz López Aguilar, Avelino Méndez Rangel, Norma Leticia Orozco Torres, Héctor Pedraza Olguin, Sergio Arturo Torres Santos, Javier Bernardo Usabiaga Arroyo, Rolando Zubia Rivera

CEDRSSA

César Turrent Fernández
Director General

Gloria Margarita Álvarez López
Directora interina de Rentabilidad y Competitividad Sectorial

Emilio López Gamez
Director interino de Estudios sobre Soberanía Alimentaria y Nueva Ruralidad

Francisco José Márquez Aguilar
Diretor interino de Propuestas Estratégicas

Carlos Ricardo Menéndez Gámiz
Director interino de Evaluación de Políticas Públicas Rurales

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Ednardo Gasca Pliego
Vicepresidente

Consejeros

Nelson Arteaga Botello, María Elena Barrera Tapia, Gilberto Cortés Bastida, Miguel Ángel Cortez Alarcón, Alfredo del Mazo Maza, Eriko Flores Pérez, Ernesto Nemer Álvarez, Roberto Padilla Domínguez, Francisco J. Pantoja Salinas, José Alejandro Vargas Castro

Román López Flores
Secretario Ejecutivo

Adriana E. Bazán Trousselle
Consultoría

Raiza Dayar Mora
Comunicación Social

Celia Martínez Paulín
Tecnologías de la Información

José Luis Palacios Arzate
Investigación

Constanza Márquez Aguilar
Capacitación y Desarrollo Profesional

Roberto A. Rodríguez Reyes
Administración y Finanzas

A mi Padre, agricultor de grandes enseñanzas
q.e.p.d.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 9

CAPÍTULO 1 | *El desarrollo rural como objeto de estudio* 13

El problema de investigación 15
El análisis institucional como marco de estudio para el desarrollo rural 16
Marco metodológico 18
Las dimensiones de estudio 19

CAPÍTULO 2 | *La noción de desarrollo* 21

Antecedentes históricos 23
Teoría de la Moderuización 25
Teoría de la Dependencia 28
El desgaste de la teoría del desarrollo 32
Agencias interuacionales del desarrollo y la globalización 37
La propuesta del posdesarrollo 44

CAPÍTULO 3 | *Enfoques y perspectivas del desarrollo rural* 47

Bases teóricas 49
El debate por el desarrollo comunal 50
La Revolución Verde 54
El desarrollo rural integrado 58
Desarrollo rural sustentable y sostenible 63
Desarrollo rural con enfoque territorial 66
Hibridación de los enfoques de desarrollo rural contemporáneos 68
El Estado en el desarrollo rural 70

CAPÍTULO 4 | *Estado benefactor y desarrollo rural* 83

Antecedentes de las instituciones rurales: de la revolución campesina al cardenismo 85
La ascensión del Estado benefactor 88
Erosión del Estado benefactor y la planeación rural 89
Planeación e instituciones públicas del sector rural 90
La Compañía Nacional de Subsistencia Populares (Conasupo) 94
Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) 95
Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) 101

Sistema Alimentario Mexicano (SAM) 102
Otros programas y organismos vinculados al desarrollo rural en el marco del Estado benefactor 103

CAPÍTULO 5 | *Estado neoliberal y la transición política rural* 107
Estado neoliberal y la transformación política rural 109
El cambio político-institucional en el medio rural 111
Programas sociales 112
Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) 113
Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresa) 115
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 117
Federalismo y apoyo al desarrollo local 119
Programas y acuerdos rurales del campo 120
Tratado de Libre Comercio de América del Norte 121
Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) 123
Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) 125
Alianza para el Campo (APC) 127
Ley de Desarrollo Rural Sustentable 129
Programa Especial Concurrente 133
Nuevas instituciones rurales 135

CAPÍTULO 6 | *Perspectivas del desarrollo rural en México* 139
El Estado y los actores sociales 141
La educación y la capacitación rural como plataforma del cambio social 144
Economía e infraestructura rural 144
Reflexión final: papel de la ciencia 145

BIBLIOGRAFÍA 147

LISTADO DE SIGLAS 155

ÍNDICE DE ESQUEMAS, GRÁFICOS, MAPAS Y TABLAS 157

INTRODUCCIÓN

Las nociones de desarrollo y desarrollo rural provienen de una larga tradición discursiva sobre el mejoramiento de la sociedad occidental. Estos discursos sobre el desarrollo pasan por los terrenos de la Economía, la Política, la Antropología y la Sociología, entre otras disciplinas que tradicionalmente han abordado al tema. Sin embargo, dentro de las Ciencias Sociales, el desarrollo como objeto de estudio ha mantenido una clara prevalencia de la economía como disciplina más especializada en el tema, aunque, al ser el desarrollo un tema de interés no solo económico o humano, sino esencialmente social, puede ser abordado en cualquiera de sus dimensiones. Es por ello que para la presente investigación se profundiza en la dimensión pública del desarrollo en el marco de la actuación del Estado, y su vínculo con los actores sociales e institucionales.

En este estudio el tema del desarrollo rural es abordado desde un enfoque político-institucional bajo el supuesto de que la cuestión rural se construye social e históricamente, con base en el desenvolvimiento de discursos y prácticas sociales. Las instituciones, los actores y la acción gubernamental en una arena decisional en torno al tema del campo determinan lo que conocemos como políticas públicas orientadas al desarrollo rural.

En México la política para el desarrollo del sector rural la podemos ubicar en dos grandes momentos político-económicos: 1) el Estado benefactor y, 2) el Estado neoliberal. El primer momento refiere a una etapa histórica que surge a mediados del siglo pasado, donde la presencia del Estado y su tutela sobre los procesos de desarrollo fue importante, al tiempo que el control social, la dependencia y el paternalismo de Estado fueron sus signos principales. El segundo momento de finales del Siglo XX y principios del presente se manifiesta por un paulatino retiro del Estado de los procesos de desarrollo, donde se privilegia el libre mercado como forma de imponer la lógica mercantilista por encima de los procesos sociales o políticos. Es en el contexto de ambos modelos que situamos el cambio en la práctica institucional y discursiva del desarrollo rural, rescatando el aprendizaje de ambos en el contexto de las políticas públicas de atención al campo.

coordinación eficiente en la toma de decisiones políticas, financieras y productivas entre los distintos actores, sobre cómo instrumentar el desarrollo en los territorios rurales.

Estos procesos sociales que ocurren en el mundo rural y sus instituciones políticas nos llevaron a realizar el planteamiento metodológico desde la investigación cualitativa, en razón de que éste tipo de investigación tiene mayor alcance al momento de analizar procesos sociales, históricos y políticos manifestados en los discursos de los actores sociales. La metodología es diacrónica y es instrumentada desde lo cualitativo, ya que se recurrió a las técnicas del análisis del discurso para la interpretación de documentos oficiales de los gobiernos.

El trabajo de investigación está dividido en seis capítulos: El primer capítulo contempla la construcción del desarrollo rural como objeto de estudio en sus dimensiones teóricas y metodológicas, así como los principales supuestos de este trabajo; el capítulo dos plantea un análisis descriptivo del cambio en la noción de desarrollo a lo largo de su historia, aquí se revisa el discurso evolucionista, de progreso y civilización, así como el papel del Estado y de la economía en este proceso de consolidación de la idea de desarrollo.

El tercer capítulo nos introduce en el tema del desarrollo rural como una modalidad del desarrollo global. Este apartado se refiere a la construcción del desarrollo para el medio rural, donde las instituciones adquieren un papel muy relevante, como es el caso de las instituciones gubernamentales y los programas públicos de fomento rural/agropecuario, y de modernización económica o tecnológica de los espacios rurales. Para el capítulo cuatro se toma el caso de México y el proceso de construcción institucional de las estructuras de apoyo al campo y al desarrollo de los espacios rurales, particularmente desde el nacimiento de la planeación nacional gestada desde los años cuarenta.

En el capítulo cinco desarrolla de manera puntual el funcionamiento de los principales programas del ajuste estructural en el marco del Estado minimalista dentro del desarrollo rural. Explica la evolución del neoliberalismo institucionalizado desde la década de 1980. Finalmente, el capítulo seis presenta algunas reflexiones finales sobre las posibilidades y opciones metodológicas y de ajuste en la política de atención al desarrollo rural, contemplando principios básicos sobre los cuales se puede renovar la estrategia de desarrollo rural.

CAPÍTULO I | *El desarrollo rural como objeto de estudio*

El problema de investigación

La historia moderna y contemporánea de la humanidad es la historia de la búsqueda del desarrollo, con esta afirmación podemos iniciar la discusión en este trabajo, al establecer el supuesto de que el desarrollo procede de una larga historia occidental por definir cánones sobre los rumbos de la sociedad en sus diversas manifestaciones de progreso: social, económico, político, cultural, tecnológico, etcétera.

En la perspectiva histórica han existido múltiples formas para modelar la realidad desde el frente religioso, económico, moral, político e ideológico. Sin embargo hay una regularidad en esos modelos, y es que, todos ellos sólo han podido penetrar en el mundo social a través de la investidura que les confiere su institucionalidad, es decir, una visión de desarrollo adquiere relevancia en la vida social en cuanto logra generar o incrustarse en un marco de instituciones que le permite trascender en el comportamiento habitual de la sociedad. Sabemos, por ejemplo, que instituciones como la escuela, la iglesia, el gobierno, la empresa han sido el vehículo de cambio social de mayor utilidad para las propuestas desarrollistas en el mundo.

Debido a la necesidad de que los estilos de desarrollo tienden a institucionalizarse para poder fructificar en la sociedad, este estudio propone un ejercicio heurístico para saber cómo ha sido la construcción histórica e institucional del desarrollo, y en particular del desarrollo rural. Se considera que con ese marco es posible identificar la constitución de ambos conceptos que les han permitido probar sus alcances en las políticas públicas de los gobiernos a través de sus programas.

Aproximarse al estudio del desarrollo en su dimensión institucional y política obligó a rescatar la parte histórica de esa noción para clarificar el origen de tan poderoso concepto, y así registrar el cambio institucional en su variante de desarrollo rural, particularmente en México durante el Siglo XX e inicios del Siglo XXI.

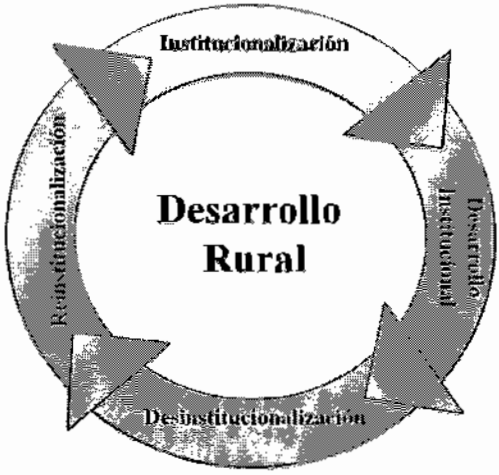
En ese sentido, la presente investigación más que plantear una hipótesis para comprobarla, se plantea recuperar la experiencia histórica y de cambio institucional de las estrategias de desarrollo rural actuales, porque con una mejor comprensión de esto es posible hacer mejores propuestas. De esta

manera el trabajo se orienta a saber: ¿cómo ha sido la construcción institucional del desarrollo rural en México? y ¿cómo son los arreglos institucionales para el desarrollo rural?

El análisis institucional como marco de estudio para el desarrollo rural

A la luz de la evolución histórica del desarrollo rural y su construcción institucional, existe un elemento teórico que funciona como eje de articulación y de discusión a lo largo de la investigación, se trata de la categoría de *cambio institucional*. Este elemento precisa el movimiento y la mecánica que transforma los enfoques de desarrollo rural instrumentados por el gobierno en su perspectiva histórica; partimos entonces de la premisa de que el cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico, así también lo refiere el análisis institucional en su variante del nuevo institucionalismo.[1] Según Paul Di Maggio (citado en Rivas, 2003: 39), en el proceso de cambio institucional podríamos incluir cuatro momentos o etapas: a) la formación institucional; b) el desarrollo institucional; c) la desinstitucionalización; y d) la reinstitucionalización.

ESQUEMA 1. Mecánica del cambio institucional aplicado a los enfoques de desarrollo



Fuente: elaboración propia con base en Di Maggio (1988).

[1] El neoinstitucioualismo (Nuevo institucionalismo) en sus más diversos enfoques parte de la premisa que las instituciones importan y subrayan en mayor o menor medida un papel central en la estructuración de la política y en la estabilidad y certeza que otorgan a la interacción política (Rivas, 2003:43).

La categoría de cambio institucional permite identificar el ciclo político y las causas que impulsan y crean las condiciones para institucionalizar un "modelo de desarrollo", así como su despliegue en el marco institucional, su agotamiento y la emergencia de nuevos paradigmas llevados a través del mundo de las instituciones.

En el presente estudio se reconoce la necesidad de evidenciar que en el cambio institucional las organizaciones y los actores políticos vinculados con el desarrollo rural mantienen relaciones reticulares en dos vertientes: a) formales o normativas y b) no formales o subjetivas; las primeras se rescatan en el discurso oficial-legalista, y las segundas, se identifican en los discursos y expresiones de los actores rurales. Así el horizonte analítico se amplía en el estudio normativo del desarrollo rural, a la vez que profundiza – con el apoyo de la etnografía institucional– en el "desmenuzamiento" de las instituciones, identificando los intersticios de acción restrictiva para el desarrollo, así como "el papel más autónomo que tienen las instituciones" (Rhodes, 1995: 64).

El desdoblamiento analítico entre ambos niveles de relaciones institucionales (formales y no formales) es realizado a través del *institucionalismo*, porque este enfoque teórico permite explorar las relaciones e interconexiones sociales y la dinámica que las configuran en la relación gobierno-sociedad rural. De tal manera que el trabajo también abreva del *pensamiento normativo* para caracterizar las prescripciones del desarrollo, y en la fase metodológica se apoya en la *etnografía institucional* que contextualiza y analiza los discursos, las intervenciones, las relaciones, y los arreglos institucionales.

En ese mismo sentido, Escobar (1995: 107) hace énfasis en investigar las relaciones entre las prácticas institucionales y sus efectos en el mundo. Es decir, estudiar cómo tales prácticas contribuyen a la estructuración de condiciones bajo las cuales la gente piensa y vive sus vidas. La etnografía institucional es la estrategia que se propone a tales fines.

Al rescatar la función fáctica de las instituciones, la investigación también genera espacios de reflexión sobre la coherencia interna de los argumentos que alimentan a los programas y a las acciones de desarrollo emprendidas por el gobierno, recurriendo al razonamiento abstracto para describir la correlación entre las premisas del enfoque de desarrollo en uso "el deber ser", y la realidad social, económica y política en la cual pretende incidir "lo que es". Ante tal situación, se tiene la posibilidad de formular opiniones y juicios que emergen desde la intuición de quien escribe, asumiendo el riesgo de la carga valorativa que ello pudiera implicar.

Es preciso entonces, traer a colación el pensamiento político normativo el cual "se expresa a través de razonamientos morales abstractos pero también a través de un análisis más detallado de las instituciones y de las políticas, [...] también es una forma de analizar tanto las instituciones sociales, especialmente

aquellas vinculadas al ejercicio del poder, como las relaciones de los individuos con ellas, y examina a fondo de qué modo se justifican los acuerdos políticos existentes y cómo se justificarían otros posibles" (Glaser, 1995: 33-34).

Marco metodológico

Al suponer que el desarrollo ocurre en la medida que éste asume un carácter institucional, el estudio privilegia el análisis de esa dimensión sobre una base que describe las causas que motivan la creación de instituciones, políticas públicas y programas en su componente normativo y de estrategia de intervención social-comunitaria. Así, nos ocupamos de las reglas, procedimientos y organizaciones formales del gobierno para explicar las condicionantes que hay sobre la eficacia del desarrollo rural en su perspectiva histórica. Por lo tanto, el trabajo adquiere un acento metodológico de carácter *histórico-comparativo, formal-legal* e *institucional-descriptivo.*

Con el enfoque histórico-comparativo se contextualizan las modificaciones en el tiempo de las nociones de desarrollo y desarrollo rural en el marco de diversos paradigmas "universales" del pensamiento político y económico. En este mismo sentido se identifican los componentes teóricos y supuestos principales que rigen a los enfoques de desarrollo y desarrollo rural, así como su reflejo en diversos programas e instituciones del gobierno mexicano. Resalta en este proceso comparativo el marco institucional producido por un modelo de *Estado benefactor* en contraposición a un modelo de *Estado neoliberal.*

Al tomar como herramienta metodológica el enfoque formal-legal, la estructura del trabajo presenta el aparato institucional diseñado desde el gobierno en sus dos facetas (Estado benefactor y Estado neoliberal), para lograr la identificación de las leyes, programas y políticas públicas de acción gubernamental de incidencia en los territorios rurales, haciendo a su vez, una lectura crítica de las ventajas y desventajas de los estilos de desarrollo rural puestos en marcha en la historia reciente de las instituciones en México. El tercer enfoque metodológico institucional-descriptivo fija el estilo particular para la presentación de datos y evidencias.

Se trata de lograr identificar: 1. Los cambios en las nociones de desarrollo y desarrollo rural, y sus instituciones; y 2. Las políticas públicas y programas para el desarrollo rural en México durante el Siglo XX y principios del XXI.

La herramienta metodológica principal es el análisis diacrónico de las instituciones, para lo cual hemos utilizado dos técnicas que permitieron el acceso a la información empírica:

Análisis bibliohemerográfico. Consistió en la revisión de bibliografía especializada en los temas de desarrollo y desarrollo rural en su contexto in-

ternacional, latinoamericano y mexicano. A través de él se pudo clarificar el horizonte de la construcción institucional de ambos conceptos, y profundizar en la evidencia histórica del funcionamiento y la experiencia de desarrollo en las políticas y programas de atención al medio rural en México.

Información gubernamental. Se trata de información pública disponible que tiene el gobierno, a la cual se tiene acceso sobre los programas, recursos destinados al financiamiento del desarrollo, y acciones sobresalientes del gobierno en materia rural. En el caso de la información no disponible, se recurrió al organismo de transparencia[2] a efecto de tener acceso a información que fuera relevante para nuestro análisis.

Las dimensiones de estudio

La focalización del desarrollo rural como objeto de estudio, si bien mantiene la estrategia metodológica enmarcada en el análisis institucional, retoma cinco dimensiones fundamentales para cubrir los tópicos que son transversales en las propuestas de desarrollo de los gobiernos, y que son una constante en el presente estudio. Es decir, cada estrategia de desarrollo rural viene acompañada internamente por las siguientes dimensiones objeto de estudio de la presente investigación:

1. *Los supuestos teóricos del modelo de desarrollo.* Con esta dimensión analítica el trabajo pretende profundizar en las principales categorías que se desprenden de las propuestas de desarrollo y las implicaciones para el gobierno y para los beneficiarios. Destacan las nociones de desarrollo en sus variantes como son: la modernización, la sustentabilidad, el desarrollo humano, etcétera.

2. *La metodología de intervención social.* Se describe la forma en que el gobierno incide en los beneficiarios de los programas a través de la planeación y la hechura de políticas públicas, programas y proyectos. Cada programa presenta un modo particular de relación con los actores rurales e institucionales, que para efectos de este trabajo es importante traer al análisis, ya que si bien la plataforma teórica puede o no ser realista, en el plano metodológico se observa el potencial de resultados prácticos y concretos del desarrollo.

3. *El papel de los actores rurales e institucionales involucrados.* La idea de analizar esta dimensión radica en identificar la forma en que los actores son incorporados al modelo de desarrollo y cual es su papel en los procedimientos del desarrollo. Observamos cómo algunos

[2] En México el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (Ifai).

programas pueden ser más asistencialistas que otros, o cómo se infunden estrategias de corresponsabilidad, autodesarrollo, solidaridad, entre otros.

4. *El funcionamiento operativo de los programas.* A la luz de los referentes empíricos se hacen planteamientos sobre las principales restricciones operativas, burocráticas, políticas y ocasionalmente técnicas que impiden el paso de los enfoques de desarrollo a través de las instituciones y actores del desarrollo.

5. *Marco político-económico nacional.* Con esta dimensión se pretende no pasar por alto el macromodelo de desarrollo al cual se adscribe cada programa, tomando como espectro analítico el desarrollo rural dentro del Estado benefactor y el Estado neoliberal.

A cada una de estas dimensiones corresponde un análisis descriptivo y reflexivo que implícitamente destaca los propósitos, fines y medios por los cuales pasa cada instrumento de desarrollo.

CAPÍTULO II | *La noción de desarrollo*

Antecedentes históricos

La precisión de la palabra *desarrollar* nos lleva a pensar en la acción para el desarrollo, la cnal requiere de fuerzas internas y externas a los individuos; existen también factores de empuje y atracción para entrar en un proceso de desarrollo. En este punto abrimos la discusión sobre el desarrollo, no como concepto monolítico, sino como un conjunto de ideas teóricas y filosóficas dinámicas sobre las distintas formas de progresar, crecer o acrecentar varios ámbitos de la vida social a partir de acciones concretas y significativas.

Conjuntamente con los términos civilización, progreso y modernidad, el concepto *desarrollo* creado desde el pensamiento occidental, ha proyectado a lo largo de su historia símbolos que representan un estado de avance y mejoría social. Aunque es un concepto multiforme y relativamente nuevo –Siglo XIX–; desde el pensamiento grecolatino y bien entrado el renacimiento, la concepción de cambio en la vida social entrañaba ideas de cambio asociadas a lo que comúnmente conocemos como *progreso*. Estas ideas acentuaron la percepción social en una linealidad de avance hacia una propuesta de futuro, donde el estado de cosas es favorable al individuo y a la sociedad en su conjunto.

Con la evidencia del crecimiento natural de los organismos vivos y la observancia de cambios en sus estructuras biológicas, en Europa a mediados del Siglo XIX, la comunidad científica pensaba que la humanidad poseía sus propios mecanismos evolutivos que la llevaban naturalmente hacia el progreso. La publicación del *Origen de las Especies,* de Charles Darwin en 1859, habría de tener una enorme influencia en las Ciencias Sociales. Inspirados por argumentos de Darwin acerca de la evolución de las especies biológicas, muchos economistas y políticos teorizaron el cambio social en términos similares (Gardner y Lewis, 2003: 28).

En economía, la escuela neoclásica que inicia después de 1870 con su principal expositor: Condorat, incorpora la noción de progreso y se introduce así una nota optimista y secularizadora. El progreso también se ligaría directamente a la aplicación de la ciencia a las actividades productivas, a la incorporación de nuevas técnicas y métodos y, en general, a la modernización de las instituciones sociales y a las formas de vida (Sunkel y Paz, 1970: 24).

En general, se puede afirmar que el concepto de "desarrollo" floreció en Inglaterra en la segunda mitad del Siglo XIX. Las ideas de Lamark y sobre todo del naturalista Charles Darwin sirvieron de base para que diversos pensadores asociaran el grado de evolución de una sociedad al grado de desarrollo de sus producciones, actividades e instituciones. La expansión de estas ideas de hombres superiores a otros se dio a la par y justificó el colonialismo como sistema de dominación del otro, apropiación de su territorio y explotación de los recursos naturales que allí se encontraban (Lutz y Riella, 2006a).

> "Es en el concepto de *evolución* que encontramos un punto de apoyo importante para el análisis teórico del desarrollo, este concepto fue trasladado a los estudios de la Economía desde la Biología con el propósito de referir a ese proceso lineal que lleva al progreso. Esa es una idea que tiene un origen y una connotación esencialmente biológica, e implica la noción de secuencia natural de cambio, de mutación gradual y espontánea; de hecho, es un concepto derivado de las teorías evolucionistas (Lamarck, Lyell y sobre todo Darwin) y coincide en cierto modo con la expansión de la economía capitalista durante el Siglo XIX. La concepción evolucionista del proceso económico es de fundamental importancia para la corriente de pensamiento económico neoclásico que se inicia después de 1870, y que se prolonga hasta nuestros días, pues justifica el método de análisis marginal del equilibrio general y parcial que caracteriza a esta escuela" (Sunkel y Paz, 1970: 23-24).

Asimismo, la naturaleza económica del concepto de desarrollo también se encuentra estrechamente vinculada con las distintas etapas del capitalismo. A cada etapa habría de corresponder un tipo particular de desarrollo económico; con nuevas relaciones sociales de producción, así como nuevas categorías analíticas en el plano de la economía política.

Se afirma que: el lapso de 1700 a 1860 se caracterizó por la economía política de Adam Smith y David Ricardo y por el materialismo histórico de Marx y Engels, la edad del imperialismo (1860-1945) engendró la economía política neoclásica y las teorías clásicas del mismo. En tanto, la subsecuente etapa expansionista del capitalismo tardío (1945-1966) fue marcada por las teorías de la modernización, mientras que la crisis de 1966-1980, por las teorías neomarxistas del intercambio desigual y la dependencia (Gardner y Lewis, 2003).

Otra idea complementaria del desarrollo, que fue fundamental en la construcción histórica del concepto, fue la *riqueza*; este concepto surge en la teoría económica de Adam Smith en 1776 con el libro *Una investigación de las causas y naturaleza de la riqueza de las naciones*. En dicha obra se plasman las ideas básicas de la escuela clásica de la economía, las cuales se refieren a los potenciales productivos de los países a través de la acumulación del valor económico de los bienes intercambiables, y en la instauración de un or-

den económico individualista. En estas premisas, de acuerdo con esta escuela es donde se sitúa la prosperidad de una nación o la decadencia de la misma; estamos ante el nacimiento del liberalismo económico.

Con tal pensamiento, la riqueza sólo podía tener un significado para Smith; era la suma total de los valores de intercambio que poseía un individuo o una nación (McConnell, 1987: 18), esta serie de principios inmutables sobre las razones de que unas naciones tengan riqueza y otras no, encuentran bases importantes en la filosofía individualista y en el derecho natural.

Los principios universalistas de la libertad se ampliaron de manera favorable a discursos sobre la *propiedad privada*, la libertad económica y el no intervensionismo estatal. Lo cierto es que tales pretensiones universalistas, como la "privatización" de la propiedad también impulsan cambios hacia una nueva racionalidad económica. Así pues, en la perspectiva del pensamiento occidental podrán entenderse las concepciones y teorías del desarrollo que prosperarían desde el Siglo XVIII, durante el Siglo XIX madurando durante el siglo XX y llegando prácticamente intactas hasta inicios del Siglo XXI.

Teoría de la Modernización

La economía política neoclásica sentó las bases teóricas para que la expansión capitalista cobrara una fuerza sin precedentes. Algunas propuestas teóricas de orden económico de la modernización son ampliamente conocidas, la más relevante de estas propuestas es el esquema de cinco etapas presentadas por Rostow, en su libro *Etapas del crecimiento económico, un manifiesto no comunista* de 1960. Modelado a partir de un análisis de la Revolución Industrial, Rostow (1960) dice que para que una nación llegue a ser moderna debe transitar necesariamente por las siguientes etapas: 1) sociedad tradicional, 2) condiciones previas al impulso inicial, 3) el impulso inicial, 4) la marcha hacia la madurez, y 5) la sociedad moderna y altamente consumista.

El análisis de Rostow se centra en la idea de crear inversión de capital en la sociedad, hasta que alcance un punto en que el proceso de desarrollo se vuelva "automático". La propuesta de Rostow, que en gran medida apela a un desarrollo a partir de recursos propios del país, recibió muchas críticas, en primer lugar, por basarse exclusivamente en la Revolución Industrial de Inglaterra, la cual tenía sus propias condiciones históricas y sociales. Segundo, porque el desarrollo endógeno era considerado casi imposible, debido a la creciente interdependencia entre los diversos países y regiones del mundo. Tercero, buena parte del desarrollo de los países ricos se logró con el aporte de la riqueza de sus excolonias, mientras que los países subdesarrollados actuales no tienen colonias que explotar.

Es a la par de la expansión capitalista que el concepto de desarrollo refuerza su identidad al establecer la formula *desarrollo = modernización*. Así, el término *modernización* amplía y reafirma el espectro del desarrollo al permear todas las dimensiones sociales, con la consigna de convertir las estructuras productivas consuetudinarias en modernas.

Estos procesos de modernización implicarían perturbaciones de la reproducción material y simbólica de las sociedades consideradas como tradicionales. Tal como lo considera Habermas (1989) cuando plantea que la modernidad genera una reconstrucción de las identidades de los sujetos y consecuentemente de sus "mundos de vida".

Habermas (1989: 12) aduce que el concepto de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos y que se refuerzan mutuamente a: la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y al incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de derechos de participación política; de las formas de vida urbanas y de la educación formal; a la secularización de valores y normas, mientras que la modernidad alude más a procesos de tipo cultural que social. La modernidad trae consigo la flexibilidad; las tradiciones pierden su carácter cuasi natural; los patrones de socialización tienden al desarrollo de "identidades de yo" abstractas que obligan a los sujetos a individuarse.

Por su parte, la *modernidad* es un concepto más amplio que se encuentra estrechamente vinculado con las ideas del desarrollo en relación con la visión de la cultura que se genera en el marco de un sistema capitalista moderno. Tiene que ver con las actitudes y el comportamiento social e individual que asumen las personas en su vida cotidiana, de acuerdo con los cambios experimentados en su entorno productivo, o en general, en todas las experiencias sígnicas y simbólicas derivadas de la incidencia de los poderes económico, político y científico-tecnológico.

El mundo moderno "se distingue del antiguo por estar abierto al futuro" (Habermas, 1989: 17). La orientación específica hacia el futuro que caracteriza la Edad Moderna sólo se forma a medida que la modernización social deshace con violencia el espacio de experiencia [....] característico de los mundos de la vida campesino y artesano, lo moviliza, y lo devalúa en lo que a directrices para la formación de expectativas se refiere (Habermas, 1989: 24).

No olvidemos que en sus orígenes, ambos conceptos (desarrollo y modernidad) nacieron con un propósito común: mejorar, desarraigando la experiencia y tradición de las acciones cotidianas de los sujetos. Se trataba pues, de generar un eje axiomático de evolución de la especie humana en el marco del capitalismo y la economía liberal.

Una de las críticas principales a la modernización radicaría en sus propósitos y consecuencias en la vida cotidiana de los sujetos. Por ejemplo, la modernización generó expectativas de desarrollo que nunca se cumplieron en el terreno práctico; no se solucionó el por qué prevaleció la pobreza, y por qué ésta en muchos casos empeoró; y en el terreno de las identidades, la modernización alteró profundamente los proyectos vitales de las personas a nivel individual y colectivo. A saber, la indeterminación de los cursos de vida de los individuos (proyectos de vida) o la diversificación de alternativas de progreso inalcanzables.

En lo referente a las actividades comunitarias, la evolución de la modernización y del capitalismo, estableció nuevas formas de producción económica que dejaban de lado el espíritu cooperativo y solidario de aquellas sociedades autóctonas. Como apunta Rumiánstev (1986: 47) "mientras entre las comunidades se establecían nexos nuevos, puramente económicos, dentro de ellas se operaba el proceso de segregación de familias monógamas. Sirvió de base para dicha segregación la acrecentada productividad del trabajo individual. La aparición de instrumentos de trabajo más perfectos y el empleo de nuevos procedimientos laborales, les permitían a las familias renunciar en varios casos al trabajo comunal colectivo. Por ejemplo, en la agricultura, después de aparecer el arado, del que tiraban bestias conducidas por uno o dos trabajadores, desapareció la necesidad de laboreo colectivo del suelo".

Más adelante, el proceso lineal de la modernización implicaba formas más complejas de socialización, como la exigían los patrones de comportamiento asociados a un tipo de desarrollo centrado en la industrialización y la urbanización. El atributo evolucionista de la modernización sitúa a las ciudades como desarrolladas y a los espacios rurales como atrasados. Lo urbano se transformó en símbolo de progreso y pujanza de una sociedad moderna; aquí el creciente avance tecnológico y científico se convirtió en ingrediente fundamental para el impulso de ese tipo de desarrollo.

Con la atrayente palabra de "nuevo", la modernización induce a los sujetos a un proceso de racionalización económica de maximización de sus beneficios y deseos individuales. Por ejemplo, mientras en las ciudades prevalece un pensamiento instrumental, las concepciones de competir y ganar conducen gran parte de la vida diaria. Y si tratáramos de idealizar el medio rural, creeríamos que las tradiciones mantienen la cosmogonía de una realidad cooperativa y solidaria, en situación antagónica con el racionalismo individual de la modernidad.

Los preceptos de la modernización son también optimistas al suponer que todos los países han de atravesar por diversas etapas que los llevarán tarde o temprano al desarrollo. Esta visión que aplica en buena medida criterios universalistas, nos lleva a pensar que habrá un comportamiento igualitario en

las etapas por las cuales pasarán los países no desarrollados para convertirse en desarrollados, y avanzar a una sociedad moderna. En lo económico, el crecimiento productivo elevará los niveles de vida de las personas; en lo político se generará una mayor cultura política democrática y mejores gobiernos; en lo científico y tecnológico habrá innovaciones que beneficiarán a los sectores económicos y a la sociedad en su camino hacia el desarrollo. Por ello, los avances deberán estar despojados de mitos e ideologías, y establecer el marco lógico que logre explicar y dar resultados de forma real y concreta.

El evolucionismo unilateral es tal vez la falla principal de las teorías modernas del desarrollo; concebir la evolución de las sociedades como una sucesión de etapas a lo largo de una sola línea histórica por lo que todas las naciones deben pasar. Los países deben subir *necesariamente* los escalones por los que ascendieron los países más adelantados: el progreso a través de la industrialización generalizada y masiva, la maquinación y la especialización, la consolidación de las relaciones económicas del capitalismo avanzado como la transnacionalización de la economía (Rello, 1987). El carácter evolutivo de la teoría moderna del desarrollo y su ideología que pregonaba, encontraron uno de sus errores principales en la pretensión de excluir de su modelo otras formas de pensamiento.

Teoría de la dependencia

Con la creación en 1948 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se impulsa y difunde una renovada forma de estudiar y entender el desarrollo desde América Latina. Por primera vez, se aborda el desarrollo y su modernización con una perspectiva histórico-estructural. Profundamente influenciada por el pensamiento marxista, la postura crítica de la Cepal se vio reflejada en los trabajos de Frank, Cardoso, Quijano y Furtado, entre otros auntores que en las décadas de 1960 y 1970 centraron sus análisis en aquellas relaciones desiguales subyacentes entre los países del *sur* y del *norte*.

En la versión de la teoría de la modernización, el *subdesarrollo*[3] fue visto como un eslabón más hacia el desarrollo, es decir, como una etapa en la que los países subdesarrollados comparten características de "atraso" y "primitivismo" en sus prácticas económicas. Se observa en ellos la falta de capacida-

[3] Para autores como Esteva (1992), la carga simbólica del término "subdesarrollo" se origina en un contexto de subordinación de los países de América Latina a Estados Unidos. El 20 de enero de 1949 el Presidente de Estados Unidos Truman en un discurso político utiliza por primera vez el coucepto de subdesarrollo, cambiando el significado de desarrollo y creó el emblema aludido, un eufemismo empleado desde eutonces para referirse discreta o inadvertidamente a la era de la hegemonía americana.

des para tomar decisiones en el uso eficiente de sus recursos –mano de obra en particular–, en la utilización de tecnología y en las estrategias erróneas que siguen para lograr el crecimiento económico.

A final de cuentas el subdesarrollo forma parte de una de las etapas del proceso modernizador, y representa a su vez, uno de los más importantes problemas del desarrollo. Por lo tanto el subdesarrollo es un conjunto de características no modernas a las cuales se les tendría que dar solución para poder abordar a la moderna sociedad industrial.

> "A este mismo cuerpo de teorías parciales del subdesarrollo, concebidas como explicaciones de una etapa o situación particular, corresponden también algu-nos esfuerzos de generalización, como la teoría del dualismos sociológico de Boeke, y los enfoques de Rostow y de Germani, que conciben el desarrollo como una secuencia de etapas históricas que son, por lo general, las mismas que pueden observarse en la evolución de los países actualmente desarrollados. Se parte de ciertas características, o de algún rasgo particular de socieda-des llamadas primitivas, tradicionales, duales o subdesarrolladas, para demostrar, o más bien para señalar descriptivamente, cómo a través de diversas etapas de superación de esas formas primitivas, tradicionales o precarias de la estructura social, y de un cambio de actitudes, de valores y de política; se pue-de llegar a la sociedad moderna, equivalente a la de los países desarrollados e industrializados [...]" (Sunkel y Paz, 1970: 33).

Este panorama alentador de los teóricos del desarrollo moderno, no consideraría las causas históricas y estructurales de carácter dialéctico que impiden el paso hacia la sociedad moderna. Así, basándose en los conceptos marxistas que plantean el capitalismo como inherentemente explotador, los teóricos de la dependencia argumentaban que el desarrollo es en esencia un proceso hacia la desigualdad: mientras que las naciones ricas se vuelven más ricas, el resto de los países se empobrecen (Gardner y Lewis, 2003: 44).

De esta manera la relación de dependencia en tanto los países del norte explotan los países del sur, mediante una organización productiva y política desigual; en una relación *centro-periferia*. El centro son los países del norte (países desarrollados) y la periferia los países del sur, como los de América Latina (países subdesarrollados).

Surge así la noción de *subdesarrollo* y de *dependencia* como los dos componentes fundamentales del análisis económico del desarrollo de aquella época que explicarían en buena medida las razones por las cuales los países de América Latina se encuentran en una situación de pobreza y desigualdad, en comparación con los países del *desarrollados*.

El razonamiento teórico y metodológico con perspectiva marxista esclarecía gran parte de las relaciones dialécticas entre los países desarrollados

y subdesarrollados. Los países del norte expoliaban las economías de los países subdesarrollados al amparo del poder político, por eso existía en el análisis "cepalino" la idea de que la centralización del desarrollo se daba a costa de los países pobres.

Esta relación de centro-periferia también se reproduciría a menor escala en la vida interna de los países subdesarrollados. Por ejemplo, en la relación dependentista entre los centros urbanos y las periferias rurales. La concentración espacial de la industria y el amplio requerimiento de fuerza de trabajo dejaron al campo en una situación de rezago en relación con las ciudades.

En los conceptos centro y periferia está implícita una idea de desarrollo desigual originario: los centros se consideran las economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción; la periferia, en cambio, está constituida por las economías cuya producción permanece inicialmente rezagada, desde el punto de vista tecnológico y organizativo. Pero los conceptos de centro y periferia entrañan más que esa simple idea de diferenciación inicial; según se afirma, éstos se van conformando a medida y en tanto que en las áreas rezagadas el progreso técnico sólo pretende en exiguos sectores de su ingente población, pues generalmente no penetra sino allí donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo, con destino a [los] grandes centros industriales (Rodríguez, 1981: 25-26).

Las teorías de la Dependencia presentan al mundo como un solo sistema interconectado en el que cada país se concibe en términos de su relación con el todo. "La idea de un 'sistema mundial' de Wallerstein (1974) y la noción de Worsley (1984) de `un mundo´ son fundamentales en esta perspectiva. Es desde este contexto que se desarrollaron las nociones `*Tercer Mundo*´ y `*Primer Mundo*´[4]; estos términos reconocen de manera explícita la forma en que el globo está dividido en partes distintas aunque interdependientes. El Tercer Mundo, sostienen, no es natural, sino creado mediante procesos económicos y políticos" (Gardner y Lewis, 2003: 44).[5]

Es importante mencionar que en la década de 1970 con la emergencia de la *teoría del sistema mundial* de Wallerstein, se crean amplias similitudes con la teoría de la dependencia. Precisamente en torno a los argumentos de interdependencia de los países. Su teoría del sistema mundial incorpora muchos conceptos de la escuela de la dependencia (centro, periferia, intercambio desigual, etc.) pero aporta una serie de elementos originales; por ejemplo; para Wallerstein la unidad de análisis debe ser el sistema mundial, no un Estado, país o sociedad. Clasifica las economías nacionales de

[4] El "segundo mundo" conformado por los países adheridos al socialismo.
[5] Cursivas mías.

acuerdo con un esquema jerárquico de dominación: centro, periferia, semiperiferia. Y su enfoque es dinámico, las áreas periféricas pueden llegar a formar parte de la semiperiferia y los Estados centrales pueden convertirse en semiperiféricos. Muchas de las críticas que se realizan a la teoría de la dependencia se pueden extender a la teoría del sistema mundial, especialmente en lo que se refiere a la explicación de las dinámicas internas de cada país por la acción de fuerzas externas, ya que éstas no dejan de ser muy esquemáticas.

Como decíamos, las estructuras de dependencia entre el primer mundo y el tercer mundo, continúan su desarrollo y repiten su dinámica al interior de los países subdesarrollados. Así pues, mediante el método histórico-estructural, la Cepal argumentaba que la región, y particularmente sus estructuras agrarias eran parte de un proceso histórico que subordinaba a las economías periféricas en la división internacional del trabajo. La teoría de la modernización no logró resolver o explicar de manera convincente las razones del subdesarrollo, mientras tanto en el plano real la pobreza continuaba ascendiendo de forma dramática y el desarrollo en la región latinoamericana se aplazaba cada vez más.

Algunas de las críticas realizadas al pensamiento de la Cepal de aquellos tiempos desde este punto de vista tienen que ver con los siguientes tres cuestionamientos:

1. Muchos autores cayeron en el error de conceptuar la periferia como pasiva y víctima del capitalismo, cuando no necesariamente es así.

2. Tampoco la relación causal entre dependencia y atraso y su contrapartida, la relación causal entre la riqueza de los países dominantes y la explotación de la periferia, parece tener solidez como para plantearla como una tesis aceptable.

3. Otro problema es que se asimila la historia de la dependencia a la historia del capitalismo, no se sabe exactamente bajo que formas de explotación, se produce una situación de subordinación dependiente.

En la década de 1980 las posturas económicas del desarrollo fueron reconsideradas y, de cierta forma se abandonó el discurso ideal de la modernización. Por ejemplo, Todaro (1988: 93) manifiesta que el desarrollo no es solamente un fenómeno económico; en último término abarca más que el puro aspecto material o financiero de la realidad. Hay que percibirlo como un proceso *multidimensional* que lleva consigo la reorganización y reorientación de los sistemas económicos y sociales, que no se limita a elevar los niveles de renta y producción sino que da lugar además, a transformaciones importantes de estructuras institucionales, sociales y administrativas, modifica las actitu-

des de la gente y en muchos casos incluso las costumbres y creencias. Por último, aunque el desarrollo se suele definir en un contexto *nacional*, su difusión puede requerir modificaciones del sistema económico y social internacional.

TABLA 1. Teorías de la modernización y de la dependencia

Principales precursores	*Teoría de la modernización* Rostow Withman; Gino Germani, etc.	*Teoría de la dependencia* Enrique Cardoso, Anibal Quijano
Causas del no-desarrollo	Natural	Históricas (Capitalismo)
	Internas de cada país	Externas (Colonialismo)
	Coyunturales y políticos	Estructuras-Económicas
Valoración	Optimista	Sistema (Pesimista)
Orientación	Funcionalismo estadunidense	Marxismo latinoamericano
Ideología	Liberal y conservadora	Comunista y progresista

Fuente: elaboración propia.

El desgaste de la teoría del desarrollo

"Hoy, después de las experiencias de cuarenta años [sesenta años, principios del siglo XXI] de intentos de remontar el `subdesarrollo´, sustentadas en visiones económicas que han fracasado rotundamente como paradigmas de desarrollo, queda un vacío muy grande que es necesario llenar con urgencia" (Liendo, 1997: 133). En este sentido vemos que hay una crisis del desarrollo que se ha tratado de superar explorando nuevas formas para su estudio, argumentando que no hay soluciones únicas a los problemas del desarrollo.

En las décadas de 1980 y 1990, tanto los esfuerzos de los grupos de trabajo de la Cepal y el proyecto económico modernizador, quedaron rezagados ante la caída del socialismo y la nueva dinámica que vivía la sociedad; en tanto cada vez más, esta última ya formaba parte de una reestructuración del capital manifiesta a través de la llamada *globalización*. Otros elementos que obligaron a repensar el desarrollo estuvieron asociados a la reestructuración de formas culturales sin precedentes derivadas tanto de la ideología neoliberal, como de los procesos democratizadores, mercantiles, de acceso a la información y de la movilidad de la población de los países del sur al norte.

Para finales de los años ochenta tanto las ideas modernizadoras como las "dependentistas" estaban llegando a un estado de agotamiento como paradigmas vigentes en la comprensión del desarrollo, subdesarrollo y la po-

breza. Dado el abandono del socialismo *versus* capitalismo y su polaridad política, también se abrió el paso a un nuevo orden mundial denominado *globalización* que vendría acompañado de la emergencia de la sociedad civil organizada, y de un estilo de desarrollo con la inusitada participación del mercado competitivo.

Así, para algunos autores como Esteva (1992), el desarrollo no se puede desvincular de las palabras con las que se formó –crecimiento, evolución, maduración–. De manera similar, aquellos que hoy utilizan el vocablo no pueden librarse de una maraña de significados que confieren una ceguera específica a su lenguaje, su pensamiento y su acción. Siguiendo con este autor, la metáfora del desarrollo confirió hegemonía global a una genealogía de la historia puramente occidental, robando a los pueblos de distintas culturas la oportunidad de defmir las formas de su vida social.

Gustavo Esteva (1992) hace una severa crítica sobre la construcción social del desarrollo, y alude que el desarrollo se casó con un diseño político: la escisión de una esfera autónoma, la esfera económica del ámbito de la sociedad y la cultura, y la instalación de dicha esfera en el centro de la ética y la política. Esta transformación brutal y violenta, culminada por primera vez en Europa, se asocio siempre con el dominio colonial en el resto del mundo: colonización y economización eran sinónimos.

Al igual que Esteva otros autores como Edward Said (1978) en su libro *Orientalismo,* manifiesta el dominio colonial del pensamiento occidental, a través de la construcción del "otro", es decir, para Said el imperialismo genera mecanismos que hacen posible el control social del "otro" a través de la reducción de un mundo simbólico de lo que es la cultura, la religión, la política, el arte y la economía de Oriente, a la vez que se dictan fórmulas elaboradas desde Occidente de cómo debería evolucionar sus sociedades.[6]

Por ello, autores como Gardner y Lewis (2003) opinan que en lugar de ser en su totalidad monolítico, estático y exhaustivo, proponen que el trabajo del desarrollo comprenda una diversidad de perspectivas y prácticas en contrapeso, así como una multiplicidad de voces.

La toma de decisiones y las políticas de desarrollo, son por lo tanto, menos sencillas y homogéneas de lo que uno podría llegar a suponer. Los antropólogos –y otros profesionistas también– pueden ayudar a descartar

[6] Su examen de las relaciones Occidente-Oriente, la minuciosa exposición de la empresa de conocimiento, apropiación y definición -siempre reductiva- de lo 'oriental' en todas sus formas sociales, culturales, religiosas, literarias y artísticas por parte de aquéllos en provecho exclusivo, no de los pueblos estudiados, sino de los que, gracias a su superioridad técnica, económica y militar, se apercibían para su conquista y explotación, ponían no sólo en tela de juicio el rigor de sus análisis, sino en bastantes casos la probidad y honradez de sus propósitos eruditos (Goytisolo, 2006).

distintas cuestiones en la agenda de desarrollo y a formar discursos alternativos nuevos.

El predominio de la Economía como disciplina dominante en el tema del desarrollo se convirtió en un discurso que eclipsó cualquier otra manifestación intelectual o científica que abonará como estrategia de desarrollo alternativa. El enramado institucional del desarrollo en Occidente, logró colocar al crecimiento económico como la palanca principal del progreso de las naciones. Según Boisier (2001) durante décadas se continuó siendo casi un sinónimo de crecimiento y el Producto Interno Bruto (PIB) agregado y sobre todo, el PIB *per cápita*, fue la medida corriente del nivel de desarrollo. Esto contribuyó a consolidar el dominio profesional de los economistas en el tema del desarrollo, algo que generó una suerte de circularidad viciosa de reduccionismo económico que poco ha ayudado a entender la verdadera naturaleza del fenómeno y el diseño de formas eficaces de intervención promotora.

Por lo anterior, es necesario deslizarse hacia la desmitificación del concepto de desarrollo, ya que es condicionante en la apertura de nuevas formas disciplinarias y de pensamiento para trascender el abandono de las contradicciones y antagonismos de la condición humana; empujar en la superación del desarrollo como ejercicio de dominio y control político –enfocado a través del discurso– que utiliza palabras poderosas pero a la vez ficticias: "moderno", "avanzado", "mejor", etcétera.

No es sorpresivo que encontremos que muchos de los proyectos de desarrollo que se suponen exitosos se hayan dado en comunidades en las que desde un principio fueron consideradas sus estructuras e instituciones sociales preexistentes. Como se demuestra en bastos estudios antropológicos, entre más se sepa de las dinámicas y de la organización de las sociedades, habrá mayores posibilidades de que no se origine exclusión o perjuicios a los grupos sociales de las localidades.

Las críticas al modelo de desarrollo han traído consigo el desgaste de sus teorías totalizadoras formuladas desde la economía; así como la relevancia de nuevos actores sociales en la escena pública como las minorías raciales, las feministas, los migrantes o los ecologistas y el incremento de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) obligan a replantear los significados del desarrollo y explorar nuevas formas de interpretar la realidad social, económica y política, a través de pensamientos como el *posmoderno* y el llamado *posdesarrollo*; éste último propuesto por algunas vertientes de la antropología del desarrollo[7].

---

[7] Para Escobar (2002), la Antropología del desarrollo nació por el fracaso aparente de los enfoques verticalistas de orientación económica, empezó a producirse una reevaluación de los aspectos sociales y culturales del desarrollo a principios del decenio de los setenta, lo cual, para la Antropología, conllevó oportunidades insospechadas.

En este marco podemos observar cómo el lenguaje y los discursos del desarrollo han sufrido un viraje hacia conceptos que aluden a la pluralidad social. Ahora se habla de actores, beneficiarios y población objetivo, de tal forma que las prácticas y los discursos de los gobiernos y las agencias internacionales se adecuaron rápidamente a esta ola discursiva y "modas intelectuales", incorporando en sus políticas públicas elementos conceptuales derivados de un trabajo teórico enmarcado en esta serie de sucesos sociales.

Al profundizar en las bases epistemológicas del conocimiento disciplinar del desarrollo, hayamos que el sistema teórico-metodológico que integra el concepto, ha sido el vertedero de gran parte de las propuestas científicas de las Ciencias Sociales y Naturales.

TABLA 2. Teorías del desarrollo acordes a sus paradigmas

Paradigma Variables	*Teoría liberal*	*Teoría marxista*	*Teoría post-estructuralista*
Epistemología Conceptos claves	Positivista Mercado Individuo	Realista/dialéctica Producción (ejemplo: modo de producción) Trabajo	Interpretativa/constructivista Lenguaje Significado (significación)
Objeto de estudio	Sociedad Mercado Derechos	Estructuras sociales Ideologías	Representación/Discurso Conocimiento-poder
Actores relevantes	Individuos Instituciones Estado	Clases sociales (Clases trabajadoras) (Campesinos) Movimientos sociales (Trabajadores, campesinos) Estado democrático	"comunidades locales" Nuevos movimientos sociales, ONG´s Todos los productores de conocimiento (incluidos individuos, Estado, movimientos sociales)
Pregunta del desarrollo	Cómo puede una sociedad desarrollarse o ser desarrollada a través de la combinación de capital y tec-	Cómo funciona el desarrollo como una ideología dominante	Cómo Asia, África y América Latina llegaron a ser representados como subdesarrollados

	nología y acciones estatales e individuales		
Criterios de cambio	"Progreso", Crecimiento Crecimiento más distribución (Años setentas) Adopción de mercados	Transformación de las relaciones sociales Desarrollo de las fuerzas productivas Desarrollo de conciencia de clase	Transformación de la economía política de la verdad Nuevos discursos y representaciones (pluralidad de discursos)
Mecanismo de cambio	Mejores datos y teorías Intervenciones más enfocadas	Luchas de clases	Cambio de prácticas de saber y hacer
Etnografía	Cómo el desarrollo es mediado por la cultura Adaptar los proyectos a las culturas locales	Cómo los actores locales resisten las intervenciones del desarrollo	Cómo los productores de conocimiento resisten, adaptan, subvierten el conocimiento dominante y crean su propio conocimiento
Actitud respecto al desarrollo y la modernidad	Promover un desarrollo más igualitario (profundizar y completar el proyecto de la modernidad)	Reorientar el desarrollo hacia la justicia social y la sostenibilidad (Modernismo Crítico: desvincular capitalismo y modernidad)	Articular una ética del conocimiento experto como práctica de la libertad (modernidades alternativas y alternativas a la modernidad)

Fuente: Escobar (2002: 13).

La elaboración del modelo de desarrollo modernizador, desde su nacimiento ha sido transversalizado por el marco epistemológico de base positivista. Esto es; los constructos en las teorías de desarrollo tradicionales, así como sus metodologías de intervención en la sociedad, se encuentran trastocadas por una visión nomotética, excluyente de los procesos intersubjetivos de los destinatarios del desarrollo y de no reconocimiento de la diversidad.

El desarrollo, como buena parte de las áreas del conocimiento, no está exento de la ideologización de sus aspiraciones. Así como la lectura del desarrollo en la economía y en la antropología el desarrollo puede ser muy diferente, asimismo en el plano político cada Estado adopta cierto tipo de desarrollo de acuerdo con la ideología que profesa.

Convencionalmente el desarrollo sólo adquiere sentido donde no está presente (es decir, donde hay ausencia del mismo). En tal caso, donde no existe desarrollo, las instituciones y sus actores buscan generar los cambios correspondientes en una relación vertical de arriba hacia abajo, donde "los de arriba desarrollan a los de abajo". Otros de los enfoques de desarrollo apuntan más hacia la transformación centrada en el cambio de mentalidad y pensamiento de los sujetos del desarrollo, la transformación a nivel psicológico implica la motivación, redefinición de las actitudes y del comportamiento proactivo tendiente al cambio.

Observamos que la inducción al desarrollo de manera regular viene del entorno, es decir, de actores ajenos a la vida cotidiana de quienes están en situación de subdesarrollo. La cultura del altruismo, la subsidiaridad, el asistencialismo, son algunas formas de injerencia en esta relación asimétrica entre quien ayuda y quien la recibe.

También el desarrollo simboliza poder; esa superioridad no velada permite que unos pocos orienten, guíen y ayuden a aquellos que están en el camino de ser desarrollados. Se ha establecido entonces una relación jerárquica de poder en la que, en este caso, los países ricos tienen poder económico y político, así como "autoridad" y experiencia para sugerir las acciones que han de llevar a cabo los subdesarrollados. El desarrollo como imagen simbólica de poder que unifica la idea en torno a un estado de bienestar y riqueza.

El desarrollo ocupa la posición central de una constelación semántica increíblemente poderosa. Nada hay en la mentalidad moderna que pueda comparársele como fuerza conductora del pensamiento y del comportamiento. Al mismo tiempo, muy pocas palabras son tan tenues, frágiles e incapaces de dar sustancia y significado al pensamiento y la acción como el desarrollo (Esteva, 1992). Es por ello que la interpretación hermenéutica del concepto de desarrollo, invita a la reconstrucción y transformación teóricas y prácticas del paradigma conceptual del cual parten la mayoría de las concepciones de desarrollo.

Agencias internacionales del desarrollo y la globalización

Después de la Segunda Guerra Mundial, las estrategias de desarrollo se concentraron en el andamiaje de un nuevo marco institucional, que no solo aglutinara las principales fuerzas políticas del mundo, sino que el nuevo mapa institucional fungiera como garante del desarrollo y factor de unidad internacional.

El desarrollo internacional institucionalizado durante la posguerra, posiciona el concepto de desarrollo (en sentido económico) como la principal estrategia de acción social para reconstruir los países devastados y aliviar la situación desgastada de los países que habían participado en la segunda guerra mundial; se intensifica el uso del término desarrollo y se hace de dominio popular entre todas las naciones a partir de la creación de un marco institucional de orden mundial que habría de articular a las naciones.

En América, al establecer en 1948 la Comisión Económica para América Latina (Cepal), aparte del objetivo de ayudar a resolver los problemas económicos urgentes suscitados por la guerra en esta región, se señala que:

> "[...] la Comisión dedicará especialmente sus actividades al estudio y a la búsqueda de soluciones a los problemas suscitados por el desajuste económico mundial en América Latina [...]". En las discusiones previas a la creación de la Cepal se señaló que se había prestado insuficiente atención a la necesidad de acción internacional en la esfera del desarrollo económico, y que existía una tendencia a ver los problemas de los países subdesarrollados desde el ángulo de los países altamente desarrollados de Europa y América; además, se subrayó que el problema fundamental de los países de América Latina era su necesidad de lograr una tasa acelerada de recuperación de los efectos de la guerra, de desarrollo económico y de industrialización" (Sunkel y Paz, 1970: 21).

Como cualquier otra forma de institucionalización política, la estrategia del desarrollo a nivel internacional llevó detrás de sí la incorporación de un proceso normativo de la sociedad, ello incluye la consigna de fomentar la adopción de nuevos esquemas de comportamiento y de racionalización de las principales actividades humanas. Así, el marco normativo del desarrollo internacional contribuyó a la homogeneización de las acciones de desarrollo en el mundo (principalmente, en los países subdesarrollados).

Las principales acciones que contribuyeron a una reconfiguración del desarrollo en el escenario internacional fue la caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución de los países socialistas a partir de la década de 1990. De la misma manera en el modelo capitalista occidental, la instrumentación del programa neoliberal y la intensificación en los usos de las tecnologías de la información y comunicación abonaron gran parte de los cambios asociados a la integración mundial en materia comercial.

A partir de hechos como la caída del Muro de Berlín la organización política mundial se ha centrado en el cumplimiento de los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y en modalidades impuestas en gran parte por el otro polo, Estados Unidos, al que han estado asociados los países de Europa occidental y en menor grado otros miembros de la OCDE, notablemente Japón, Canadá y Australia, así como los países nórdicos (Urquidi, 1997).

Cou pleno dominio de Estados Unidos y Europa en la agenda política internacional, el tema de la globalización transversaliza la gran mayoría de los discursos temáticos del desarrollo en la política mundial y local. El fortalecimiento del marco institucional y la creación de nuevos pactos y tratados comerciales o regionales, son claros indicadores de la tendencia globalizadora de los procesos económicos y sociales. La creación de la Comuuidad Económica Europea[8] así como muchos otros tratados comerciales regionales, son hitos importantes en el entendimiento de la nueva dinámica mundial.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) como el principal órgano articulador de la planeación del desarrollo en el mundo, encontró en su camino una serie de restricciones al desarrollo, producto del distanciamiento de la vida local y una visión sectorial y estrecha del desarrollo. Así, la incorporación a la planeación del desarrollo de temas particulares como el hambre, la mujer, los derechos humanos, la población y el medio ambiente; fueron abordados desde las instituciones de manera desarticulada y no concomitante.

Para Esteva (1992), la búsqueda del principio unificador se desplazó a otro terreno. En 1974 la Declaración de Cocoyoc puso el acento en que el propósito del desarrollo "no debe ser desarrollar las cosas, sino al hombre [...] cualquier proceso de crecimiento –añadió–, que no conduzca a la satisfacción (de las necesidades básicas) –o que, aun peor, la perturbe– es una parodia de la idea de 'desarrollo'. La Declaración también subrayó la necesidad de la diversidad y de 'seguir muy diferentes caminos al desarrollo', así como la meta de la autosuficiencia y el requerimiento de cambios económicos, sociales y políticos fundamentales".

A finales de las décadas del setenta y ochenta la problemática se acentuó en la cuestión ambiental, con el antecedente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente humano en 1972, donde se recogieron bastantes testimoniales sobre el grave deterioro ambiental, que a la fecha seguimos viviendo con efectos multiplicadores harto sabidos.

Ante este continuo deterioro ambiental, la Asamblea General de las Naciones Unidas promovió en 1984 la creación de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, hoy conocida como la Comisión Brundtland, que produjo en 1987 el informe titulado N*uestro futuro común*, en el cual se planteó la idea y la meta de alcanzar, a nivel global, regional y nacional, lo que se llamaría el *desarrollo sustentable* (Urquidi, 1997).

Otro hecho notable fue dado en 1992 en la Conferencia de Río de Janeiro, donde la ONU consagra el concepto de desarrollo sustentable, en la llamada Agenda 21, "y sometió a la aprobación de los Estados miembros los

---

[8] En 2011 la Unión Europea estaba conformada por 27 países.

convenios internacionales sobre Cambio Climático, Biodiversidad y Protección Forestal, además de recomendar estudios más profundos sobre problemas de erosión y otros" (Urquidi, 1997). Asimismo, Esteva (1992), afirma que la década actual (se refiere a la década de 1990) también ha visto el nacimiento de un ejercicio burocrático para dar al desarrollo otra oportunidad de vida. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó en 1990 el primer informe sobre el Desarrollo Humano. El informe sigue claramente los pasos de quienes intentan cuantificar lo económico, aunque presta apropiada consideración a los esfuerzos por medir y analizar el desarrollo socioeconómico y la tradición de los Informes sobre la situación social en el mundo.

Este es el marco institucional que deviene del Siglo XX; ésta es la plataforma que soporta las diversas vertientes del desarrollo oficializado desde la ONU, y es la respuesta a las promesas del desarrollo para el Siglo XXI.

Sin perder de vista que la globalización, es un proceso inmerso en el sistema capitalista, la connotación del proceso de "integración" mundial que actualmente vivimos en el mundo occidental es básicamente de tipo económico y comercial, con algunas extensiones sociales y culturales. De acuerdo con Wallerstein (1998), el moderno sistema mundial era, y es, un sistema capitalista, es decir, un sistema que opera sobre la premisa de la acumulación incesante de capital a través de la mercantilización de todo.

En tal sentido, hayamos argumentos entre la propuesta de un capitalismo destructivo de los sistemas sociales tradicionales, de los sistemas ecológicos y de las condiciones de supervivencia; y un desarrollo marcado por estrategias generadas desde el mismo capitalismo. Pareciera ser que subyace una relación algorítmica de "a mayor destrucción, mayor desarrollo". Por ejemplo, para Wallerstein (1998: 44), la demanda de atención que reclama el daño ecológico a la biosfera ha cobrado mucha fuerza en las últimas décadas. Esto no se debe a que el moderno sistema mundial se haya vuelto inherentemente más destructivo para el ecosistema, sino que hay mucho más "desarrollo" y por lo tanto mucha más destrucción, ya que por primera vez esta destrucción ha alcanzado dos asíntotas: el punto –en algunos casos irreparable– de peligro; y el punto de total agotamiento, de bienes no económicos sino sociales.

Dicho lo anterior, la naturaleza comercial de la globalización capitalista-mercantil encuentra vínculos poco claros con el desarrollo y la vocación social que éste supone. Ante esta falta de concomitancia entre la lógica mercantil (ganancia y reducción de costos), y la lógica de responsabilidad social que supone el desarrollo, pareciera ser que la globalización es un proceso lejano a los procesos propios del desarrollo, pese aquellos esfuerzos discursivos y argumentativos por centrar la globalización y el mercado como los únicos ejes de

desarrollo; argumentos que gozan de amplia aceptación entre los que creen férreamente en la "mano invisible" y el "orden espontáneo del mercado".[9]

La nueva geopolítica mundial y el actual marco institucional que rigen la vida política y económica de las relaciones internacionales, sitúan en un orden relevante el papel del mercado en el desarrollo, cuestión que se ejemplificará en capítulos posteriores para el caso del desarrollo rural en México, y las estrategias oficiales de fincar un desarrollo basado en las ventajas que ofrece el libre mercado global.

Así, la globalización está asociada al propio desarrollo del sistema capitalista. Es un proceso normativo que se fortalece en la economía mundial actual; caracterizado por un incremento sustancial del capital transnacional en las economías de los países del orbe. Otra definición aproximada a la globalización es considerada como "un proceso objetivo con carácter histórico y obedece a la integración gradual de las economías y las sociedades impulsada por las nuevas tecnologías, las nuevas relaciones económicas y las políticas nacionales e internacionales de una amplia gama de actores, con inclusión de los gobiernos, las organizaciones internacionales, las empresas, los trabajadores y la sociedad civil. Pueden verse variadas dimensiones con un alcance social importante que hacen referencia al impacto de este proceso en la vida y el trabajo de las personas, sus familias y sus sociedades" (Méndez, 2006: 10-11).

Bajo este razonamiento, la globalización confirma su carácter económico y comercial como ejes de articulación mundial. A esto es importante agregar el marco institucional y actores sociales en todo el mundo, reticulados en esta modalidad de capitalismo contemporáneo. Algunos hitos de la historia que ilustran el proceso institucional por el cual se ha dado la globalización económica, están asociados con la creación de bastos acuerdos comerciales y la liberación de fronteras para el libre intercambio económico como parte de esta nueva etapa de internacionalización del capital.

Esta misma globalización que figura como vitrina del avance tecnológico de las comunicaciones y la información satelitales; el uso de Internet, el éxito de empresas transnacionales, telefonía y el gran sistema financiero internacional, es la misma que puede dar cuenta de la creciente desigualdad internacional entre sociedades; entre países; entre regiones o entre personas. Esta etapa capitalista genera y agudiza la pobreza, fomenta la exclusión del desarrollo y se muestra falta de ética en relación con la dignidad humana.

La globalización aparece como el universalismo del alcance social del desarrollo, no obstante, el aparente funcionamiento homogéneo del globalismo

---

[9] Ver la propnesta de F. A. Hayek (Premio Nobel de Economía en 1974) en relación con el papel del mercado en el bienestar social, en *La libertad y el sistema económico*, disponible en www.eumed.net/.

deja ver la desarticulación de sociedades y la exclusión de gran parte de los espacios socioterritoriales y productivos de la uueva dinámica mundial en términos del flujo de información y conocimiento, a través de redes mundiales. Se trata de las economías globalizadas. Para Castells (2000) esta nueva economía:

> "[...] basada en la productividad generada por conocimiento e información, es una economía global. Global no quiere decir que todo esté globalizado, sino que las actividades económicas dominantes están articuladas globalmente y funcionan cómo una unidad en tiempo real. Y, fundamentalmente, operan entorno a dos sistemas de globalización económica: la globalización de los mercados financieros interconectados, en todas partes, por medios electrónicos y, por otro lado, la organización a nivel planetario de la producción de bienes y servicios y de la gestión de estos bienes y servicios" (Castells, 2000: 1).

Tabla 3. Acontecimientos de la globalización económica en el mundo y América Latina

1947: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).
1954: Los Acuerdos de Bretton-Woods.
1958: Creación de la Comunidad del Caribe (Caricom).
1961: Se crea la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
1969: Surge la Comunidad Andina de Naciones.
1975: Tercera etapa de la globalización (hasta 2000).
1986: Ronda de Uruguay, de la que se constituye la Organización Mundial de Comercio (OMC).
1989: Caída del Muro de Berlín.
1990: Consenso de Washington.
1991: Creación del Mercado Común del Sur (Mercosur).
1992: Firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).
1994: Inicio del TLCAN.
1996: Primera Conferencia Ministerial de la OMC (Ginebra, Suiza).
1998: Segunda Cumbre de las Américas (Santiago, Chile).
1998: Segunda Conferencia Ministerial de la OMC (Ginebra, Suiza).
1999: Tercera Conferencia Ministerial de la OMC (Seattle, Estados Unidos).
2001: Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC (Doha, Qatar).
2001: Tercera Cumbre de las Américas (Québec, Canadá).
2001: Segunda Cumbre de los Pueblos (Québec, Canadá).
2003: Quinta Conferencia Ministerial de la OMC (Cancún, México).
2004: Cumbre Extraordinaria de las Américas (Monterrey, México).
2005: Cumbre de las Américas (Mar del Plata, Argentina).
2005: Tercera Cumbre de los Pueblos (Mar del Plata).
2005: Sexta Conferencia Ministerial de la OMC (Hong Kong).

Fuente: elaboración propia.

En 1990, el economista John Williamson presentó un documento de prescripciones para las economías y mercados emergentes. Se trata de un documento que delineaba una serie de prácticas impulsadas desde el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco de la Reserva Federal y Tesoro de Estados Unidos, entre otros. Según Chestnut y Joseph (2006), Williamson redujo esta mezcla a diez recomendaciones:

1. Disciplina fiscal.
2. Reorientación de las prioridades del gasto público hacia áreas que ofrezcan tanto altas retribuciones económicas como potencial para mejorar la distribución del ingreso, tal como atención primaria de la salud, educación primaria e infraestructura.
3. Reforma tributaria (para reducir las tasas marginales y ampliar la base imponible),
4. Liberación de las tasas de interés.
5. Tipo de cambio competitivo.
6. Liberación comercial.
7. Liberación de la inversión extranjera directa.
8. Privatización.
9. Desregulación (para eliminar barreras de entrada y salida).
10. Garantía de los derechos de propiedad.

Estas medidas de ajuste, casi fundamentalistas y de apoyo irrestricto al modelo de libre mercado, se convirtieron en la agenda neoliberal, surgida ésta en el Consenso de Washington. Más allá de los matices en torno a las formas en que dio lugar en la opinión pública el llamado "Consenso de Washington", es relevante puntualizar en el carácter conservador de las recomendaciones sobre las medidas de cambio estructurales para desarrollar un modelo económico neoliberal, que a la fecha ha mostrado el peligro que representa para las economías subdesarrolladas.

Las fallas de las 10 recomendaciones del programa neoliberal fueron hechas por el economista Stiglitz, quien en 2002 con su libro *El malestar en la globalización*, puntualizó las principales fallas del modelo neoliberal, así como las críticas al conservadurismo de las propuestas del Consenso de Wahington. Si bien la laxitud de las observaciones de Stiglitz no son hechas con un nivel de profundidad importante sobre las consecuencias e impactos sociales desiguales del modelo neoliberal, dichas observaciones pueden ser llevadas a un ámbito de mayor implicación para argumentar en torno a la in-

viabilidad para el beneficio común de dicho modelo, particularmente sus referencias sobre el efecto devastador que puede tener la globalización en los países en desarrollo. Por ejemplo, la inhibición de la actuación del gobierno, al respecto Stiglitz (2002), sostiene: las políticas del FMI, basadas en parte en el anticuado supuesto de que los mercados generaban por sí mismos resultados eficientes, bloqueaban las intervenciones deseables de los gobiernos en los mercados, medidas que pueden guiar el crecimiento y mejorar la situación de todos.

En adelante profundizaremos al respecto del retiro del Estado de la economía y de los procesos de desarrollo; es mediante el estudio de caso de la política de desarrollo rural en México que se pretende observar elementos empíricos sobre las fallas del mercado e impactos nocivos en la vida productiva de las comunidades rurales.

La propuesta del posdesarrollo

Es la antropología conjuntamente con los estudios culturales quienes reviran el discurso de la economía neoliberal, y colocan el tema del desarrollo en la proximidad teórica y metodológica que lo sustenta: *el sujeto en su espacio local* (Escobar, 2000). A través del reconocimiento del contexto cultural, subjetivo y vida cotidiana de los sujetos, es como se puede llegar a un reconocimiento de la diversidad y la libre autodeterminación del desarrollo de las comunidades.

Siguiendo con Escobar (2000) el anclaje de los sujetos a un espacio y entorno social y natural inmediatos (*el lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar*) es desdibujado ante el poder de los discursos y acciones de la globalización, y lo que ella representa en términos del proyecto ideológico que se impone desde las estructuras supranacionales.

El planteamiento sugiere transitar hacia otras formas de lenguaje y acciones vinculantes con el desarrollo, como alternativas de esta visión globalizadora, capitalista y eurocentrista, ello tiene que ver con la reconstrucción de la idea de desarrollo, superando el marco lógico conceptual que ha imperado por más de un siglo. La generación de nuevos debates, principalmente desde la antropología han derivado en una propuesta alternativa, que sugiere atenuar el dominio de las representaciones del desarrollo capitalista; se trata de la propuesta del *posdesarrollo*.

De acuerdo con Escobar (2000: 189), la noción de "posdesarrollo" se ha convertido en una herramienta heurística para volver a aprender a ver y para reexaminar la realidad de las comunidades de Asia, África y América Latina. ¿Es posible atenuar el dominio de las representaciones del desarrollo cuando nos aproximamos a esta realidad? El posdesarrollo es una forma de

señalar esta posibilidad, un intento de abrir un claro para poder pensar pensamientos distintos, viendo otras cosas y escribiendo en otros lenguajes.

La naturaleza capitalista de la globalización, define esta última como una consigna estratégica de penetración, expansión y acumulación del capital en pocas manos, en detrimento de las condiciones sociales de las mayorías. Ello excluye otras formas de organización económica de la vida comunitaria, o la emergencia de alternativas económicas no dogmáticas.

Ante la opresión capitalista de la globalización, se difuminan los modelos de las economías locales, prácticas y saberes de los grupos de campesinos o indígenas; conocimientos y prácticas locales de las cuales dan cuenta múltiples estudios etnográficos de comunidades en América Latina, África y Asia.

Con base en los argumentos del posdesarrollo, es importante resaltar que esta alternativa social y económica, a nuestro juicio posee como rasgos teóricos los siguientes:

1. Reconocimiento y respeto por la vida local, conocimientos y saberes de los sujetos.
2. Crítica radical al poder desde el lugar.
3. Producción de un lenguaje alternativo.
4. Visivilización de la diversidad de prácticas culturales y ecológicas.
5. Repensar la globalización, el capitalismo y la modernidad.
6. Generar alternativas al modelo de desarrollo dominante.
7. Construcción del lugar como proyecto alternativo dentro de la teoría social.
8. Potenciar los movimientos sociales relacionados con el desarrollo.

Otros comunes relacionados con el desarrollo también son indicados por el creciente esfuerzo por la autodefinición de necesidades y prácticas sociales de resistencia por hombres y mujeres; la educación como principio liberador también resulta de enorme trascendencia más allá de las nociones tradicionales de desarrollo, impuesto desde la economía neoliberal.

Al respecto, Esteva (1992), afirma que a pesar de la economía, los hombres corrientes de los márgenes han sido capaces de conservar viva otra lógica, otro conjunto de reglas. Al contrario que la económica, esta lógica se inserta, se incrusta en el tejido social. Ha llegado el momento de confinar la economía en el lugar que le corresponde: en un lugar marginal.

CAPÍTULO 3 | *Enfoques y perspectivas del desarrollo rural*

Bases teóricas

Al igual que el concepto de desarrollo, la definición de Desarrollo Rural (DR) se torna amorfa, difusa y ubicua en la intención sistemática de la explicación teórica. Sin embargo, es claro que en concomitancia con el término desarrollo, el 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 inacabada entre lo rural y lo urbano, recurrimos en el primer caso a la flexibilidad y ductilidad del término al enmarcarlo en la construcción social de un espacio socio-territorial; y de sus consecuentes referentes dimensionales, para así poder situarlo en un espacio social y físico en constante transformación que se distingue del mundo urbano, en la intensidad y formas de relación entre el orden social y natural.

> "Cuando 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).

Las concepciones del 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. Más recientemente, posturas como la El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), aboga por un desarrollo rural integral, incluyente y comprometido con el medio ambiente y con la equidad de género, reconocien-

do el cambio constante que tiene lugar en los espacios rurales. Por su parte, las sociedades rurales han presentado cambios estructurales, debido en buena parte al modelo de desarrollo global. Estos cambios hacen que tengamos que ver y analizar lo rural de distinta forma orientando la construcción de las estrategias del desarrollo rural en correspondencia con las nuevas ruralidades

Asociado a la rusticidad, el campo se convierte en el objeto del desarrollo, se entiende que las personas y el territorio que coexisten en un ámbito rural poseen una dinámica social que debe ser cambiada mediante el desarrollo, como lo hemos discutido anteriormente, el desarrollo en su versión clásica propone avanzar hacia un estado de perfección que incluye abandonar aquello que se considera pasado, y por lo tanto, las prácticas sociales del medio rural tenderán a cambiarse por otras en las que subyace la idea de cambio.

Gran parte de las concepciones que se han planteado sobre el DR han estado subordinadas a proyectos de desarrollo económico y social de carácter global, es decir, los microproyectos de desarrollo rural, suelen ser una réplica de los macroproyectos diseñados desde la esfera internacional o desde las burocracias gubernamentales. Asimismo, la influencia parcial disciplinaria, epistemológica y metodológica suele ser una constante en el diseño del desarrollo. Durante años, la Economía, y las ciencias agropecuarias –en su versión positivista– han dominado el campo del desarrollo rural, con menoscabo de otras disciplinas y enfoques metodológicos de amplia pertinencia para los estudios del desarrollo.

El debate por el desarrollo comunitario y étnico

Al abordar el Siglo XX, el México independiente en su proceso de consolidación como Estado Nación, consideraba un modelo civilizatorio de carácter genérico para la nueva sociedad mexicana. El modelo de modernización tenía como premisa la incorporación de la población rural (indígena) a la "civilización", a través de la desmitificación de sus prácticas culturales y formas de vida locales. La educación y alfabetización castellana se convirtieron en la principal herramienta de cambio social y modernización.

Al respecto, múltiples estudios antropológicos de aquellos tiempos se debatieron en el dilema de las bondades y perjuicios de la modernización del medio rural. Para Manuel Gamio[10] (citado en Hewitt, 1988: 30), el punto crucial de su problema (niveles bajos de subsistencia entre la población rural) estaba en la cultura, en su "vida arcaica que transcurre en medio de artificios y supersticiones", la cual debía modificarse mediante su futura "incorporación

[10]Antropólogo mexicano que en 1917, con el primer gobierno revolucionario, fue designado director de antropología en la Secretaría de Agricultura.

a la civilización contemporánea". Pero según Cynthia Hewit (1988: 28), "la teoría de Gamio se basaba en el supuesto de que la gloria de las culturas indígenas de México había quedado definitivamente relegada al pasado precolonial. Por otra parte, las diferencias contemporáneas de cultura entre las "pe- "pequeñas naciones" del país, como le gustaba llamarlas, eran simplemente piedras que obstaculizaban el camino hacia la unidad nacional".

Por otro lado, surgió la defensa de la población rural indígena en contra de los procesos de modernización. Mientras Gamio y Redfield se colocaban como precursores de la modernización del México rnral, personajes como Moisés Sáenz[11] y Lombardo Toledano[12] abogaban por respetar el México plural y autónomo asumiendo posturas "anti-incorporacionista". En el primer caso, con una visión pluricultural, y en el segundo desde el referente marxista del materialismo histórico.

Bajo el planteamiento de cómo lograr la incorporación de estas comunidades a la modernización, prácticamente la mitad del Siglo XX fue destinado al estudio de las comunidades rurales indígenas, Hubo muchos enfoques antropológicos que abonaron gran parte en la construcción de la arquitectura disciplinar de la Antropología (funcionalismo, ecología cultural, aculturación, *folk*, *continuum fok-urbano*, etc.), con la idea de entender sistemáticamente, las normas y cambios que regían la vida comunal, y con base en ello, formular planes de acción para el desarrollo y la modernización desde inicios del Siglo XX y hasta bien entrados los años sesenta.

> "La posibilidad de que fueran realmente los propios campesinos 'el problema', o lo fuera el modo en que se insertaban en la sociedad mayor, pronto se convertiría en motivo de un intenso debate entre los antropólogos, a la vez que existía desacuerdo en torno a si se había de resolver primero las privaciones materiales o cambiar los valores locales, [...] La mayoría de los esfuerzos realizados para crear programas adaptados especialmente a las necesidades peculiares de las zonas rurales o indígenas fueron abandonados, y el anterior empeño en el pluralismo cultural cedió lugar al apoyo, no menos decidido, a la uniformidad cultural [la cual tuvo lugar en los gobiernos posteriores a Cárdenas]" (Hewitt, 1988: 60).

Los trabajos sucesivos de Oscar Lewis abundaron en el estudio de la personalidad de los habitantes de comunidades rurales, así como del proceso político local. Basándose en un estudio etnográfico en Tepoztlán, Lewis, logró develar las estructuras de conflicto y relaciones de poder situadas en el orden comunal. De acuerdo con Hewitt (1988: 63) "Lewis consiguió eludir el

---

[11] Fue subsecretario de educación en 1925, criticó desde un enfoque indigenista el modelo de desarrollo único propuesto por Gamio y el mismo Vasconcelos.

[12] Líder obrero y sindicalista de origen marxista, conjuntamente con Luis Chávez Orozco defendieron la autonomía de las comunidades indígenas y el dominio de sus lenguas originales.

formalismo en su estudio de la política y descubrir las redes informales de dependencia política que ligaban a Tepoztlán a un sistema regional y nacional más amplio, no pudo extender esa visión nueva a su modo de analizar la parte económica".

Todavía en la década de 1950, el repunte de los estudios culturalistas con enfoque marxista y ecológico, trascendieron a un debate más allá de los sistemas de aculturación e integración tribal, para ingresar al terreno de las prolijas teorías sobre el campesinado. Las deficiencias en el estudio de la comunidad de manera aislada y desconectada de la vida nacional y de los sistemas institucionales de carácter nacional o internacional, fueron los principales motivos para que la Antropología realizara un ejercicio autocrítico, reconociendo las limitantes de su competencia, cediendo actuación a disciplinas como la economía, la sociología y las ciencias políticas.

Pronto, el concepto de *folk*, acuñado por Robert Redfield (1941) que alude a una cultura aparte del entorno social mayor, con una dependencia cultural exclusiva, fue sustituido por el concepto *campesinado* de Eric Wolf (1953). Este término, pretendió dar una explicación respecto a la articulación estructural de los campesinos con su entorno institucional de carácter nacional e internacional. En este escenario de dependencia, surge la relación entre las sociedades campesinas y la urbana, la segunda depende de la primera en términos del suministro de productos agrícolas. No obstante, Wolf, por su parte, insistía en que el campesinado, más que dependiente, era explotado: producía un volumen de bienes agrícolas del cual se apropiaban, mediante el ejercicio del poder, aquellos grupos que clamaban tener mayores derechos sobre los medios de producción o sobre el uso de la fuerza" (Hewitt, 1988: 122).

Otro de los debates se focalizó en el plano de las relaciones socioeconómicas, se puso especial énfasis en los excedentes de los campesinos, y en la apropiación de grupos de poder (elite) de ese excedente. La literatura no refiere en detalle el debate sobre si la renta del campesino era producida exprofesamente para cubrir las exigencias externas o era un ahorro de los campesinos, que era expoliado por las elites de dominación. Sin embargo, queda clara la idea de que la renta de los campesinos era apropiada mediante mecanismos de dominación y tributaciones diversas.

Tanto Wolf como Ángel Palerm, abundaron en la caracterización económica de los sistemas de producción domésticos de los campesinos, la lógica de producción que identificaron ambos autores que podríamos denominar del tipo "precapitalista", marcó la principal diferencia del campesino en relación con otras sociedades primitivas. Si bien, el campesino no se guiaba por una lógica capitalista, sí generaba excedentes y una renta, a partir de la exigencia de los de fuera de la unidad doméstica, ello también reforzó la idea de un sistema de producción netamente de subsistencia, no orientado a la ganancia.

Por su parte, Alexander Chayanov, uno de los principales estudiosos de los sistemas de producción campesino, basado en el estudio del campesinado ruso concluye la idea de una lógica de subsistencia no capitalista de las unidades de producción campesinas.

> "Las familias campesinas invertían el suficiente esfuerzo en la producción agrícola o artesanal como para satisfacer lo que consideraban sus necesidades de subsistencia. Había pocos incentivos para que la familia trabajara más allá de ese punto, puesto que sus miembros también apreciaban el tiempo libre; y (en ausencia de un interés por acumular), no se advertía la posibilidad de una utilización efectiva de la producción excedente, una vez realizados los gastos socialmente necesarios para ceremonias y asistencia mutua dentro de la comunidad [...]" (Hewitt, 1988:138).

Con un ánimo de mayor entendimiento del campesinado, Wolf inicia el estudio de los sistemas de organización del campesinado que se encuentran en su entorno, es así que construye el concepto de "coalición", el cual ayuda a explicar otras dimensiones analíticas menos rígidas que el marxismo o el estructuralismo. Dicho concepto de coalición permite entender los mecanismos de negociación clientelar y las relaciones patronales, familiares y de compadrazgo. En términos amplios, sus estudios subsecuentes dieron cuenta del papel de las redes de poder y el cacicazgo en la construcción de los sistemas de producción campesinos.

El tema de la ecología cultural que prevaleció a lo largo de los años cincuenta y sesenta, fincaron sus estudios en explicaciones sobre los mecanismos de sobrevivencia en esquemas económicos e institucionales más amplios. Es decir, partiendo de la caracterización de los sistemas de producción capitalista y no capitalista, llegaron a concluir sobre las lógicas y modalidades de articulación para que los campesinos lograran seguir existiendo en un entorno económico y político que los colocaba en situaciones sumamente vulnerables.

Es así como transcurre la primera mitad del Siglo XX, en torno al debate público y académico sobre los destinos de la sociedad rural en escenarios de construcción de un Estado Nación, basado en instituciones y un modelo de desarrollo y civilizatorio marcado por el dominio del enfoque capitalista-modernizador, y las resistencias creadas en torno al mismo.

Con el paso del tiempo, las décadas de los sesenta y setenta se caracterizaron por la instrumentación de la Revolución verde en el desarrollo del sector primario. Y por otro lado, el debate en la teoría social se tomó un espacio en la historia latinoamericana para la reflexión y el análisis de su realidad social y sus vínculos de orden político y económico internacionales harto cuestionados por el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), como lo vimos en el Capítulo I.

La Revolución verde

Como parte del pensamiento modernizador y economicista del desarrollo, las actividades de incorporación de la población rural al desarrollo nacional, desde los años cincuenta y hasta los años setenta estuvieron ampliamente influenciadas por las tecnologías y el avance científico, impulsadas para la expansión de una sociedad industrial y urbana. El vertiginoso crecimiento del aparto productivo industrial, y la consolidación de las ciudades como símbolos de desarrollo, fueron el referente obligado en los intentos por replicar ese estilo de desarrollo en los espacios rurales (agroindustria y desarrollo tecnológico).

El acelerado crecimiento demográfico en las décadas de 1960 y 1970, puso en la mesa del debate el viejo paradigma malthusiano acerca de la disposición de alimentos en el mundo, particularmente en los países subdesarrollados y en condición de posguerra. De esta manera, el tema del hambre se convertía en un asunto de seguridad internacional y de acciones consecuentes, que no solo respondieran a la resolución de los problemas alimentarios en el mundo (periodo de posguerra), sino que esas estrategias fueran congruentes con el modelo económico de modernización y de expansión industrial.

Para los años cincuenta y sesenta, el avance tecnológico en materia agropecuaria era ya muy importante: obras hidráulicas, maquinización del campo y la agroindustria, fueron parte de los beneficios de la modernización para un sector de la economía rural (exportador). Recordemos que teniendo como antecedente el llamado Milagro mexicano (1950-1970), caracterizado por el sorprendente crecimiento de la economía. En 1939 el sector agropecuario aportó 20 por ciento al PIB mientras que la industria manufacturera sólo aportó 14.6 por ciento del total del producto nacional. A fines de los años sesenta, el panorama había cambiado radicalmente: la contribución del sector agropecuario se reduce 11.6 por ciento del PIB, mientras las manufacturas elevan su participación 23.0 por ciento del total. En términos generales, entre 1940 y 1970, la producción nacional aumenta 6.4 veces, en tanto que la población aumenta sólo 2.5 veces (Universidad Veracruzana, 2004). El problema de producción y abasto de alimentos en el mundo pronto tuvo una respuesta desde la ciencia: la Revolución verde (Rv).

La Revolución verde se inició con el descubrimiento de semillas híbridas de trigo de alto rendimiento en México, llevado a cabo por Norman Borlaugh de la Fundación Rockefeller y con la colaboración de técnicos mexicanos. Las variedades mexicanas de trigo enano, insensitivas a la duración del día y capaces de tolerar cuantiosos insumos de fertilizantes, producen más de seis toneladas en promedio y más de ocho en casos excepcionales. Esto fue seguido por el descubrimiento de semillas de arroz también de alto rendimiento que, según el Dr. Chandler, Director del Instituto del Arroz en Filipinas, han produ-

cido como máximo 27 toneladas de arroz por hectárea, y, en condiciones normales, 12. Estas semillas se pueden sembrar en cualquier parte del trópico y subtrópico, lo que hace posible utilizar un mismo terreno –debidamente fertilizado, regado y deshierbado– para producir tres cosechas al año. Es decir, que una hectárea en Tailandia, Filipinas, Japón o cualquiera de los otros países del Sureste de Asia –o en Michoacán o Sinaloa en México–, que hasta hace cinco años producían dos toneladas por hectárea como máximo, pueden producir en la actualidad 36 toneladas de arroz anualmente (Flores, 1974).

La Revolución verde trajo consigo la mitigación del hambre en el mundo y logró sobretodo el incremento exorbitante de las exportaciones de granos. Asimismo, la abundancia en la producción de granos garantizaría un excedente sin precedentes en los países donde tuvo lugar la Revolución verde (como el caso de México). No obstante, esta "revolución" no logró resolver la siguiente cuestión: ¿Qué hacer para alimentar a quienes tienen hambre pero no comen por falta de tierra, trabajo o dinero?, tampoco previó los impactos colaterales de orden ambiental y social que ocasionó la sobreexplotación de las tierras y el uso desmedido de fertilizantes y productos químicos.

Parte fundamental de la Revolución verde en México fue la creación de la Oficina de Estudios Especiales (OEE), convenida entre las Secretaría de Agricultura y Fomento y la Fundación Rockefeller en 1943, desde esta oficina se emprendieron los principales proyectos de la RV. "De hecho la OEE ha sido la institución de investigación con mayor autonomía que ha operado en el país, cualquier intento posterior de descentralización de las instituciones de investigación han sido vistas con recelo y sospecha en los Ministerios correspondientes" (Arellano, 1991: 67). En este mismo marco tiene su origen el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (el CIMMYT), con sede en México.

Los orígenes del CIMMYT se remontan al programa piloto de 1943, patrocinado por el gobierno de México y la Fundación Rockefeller.

> "En 1966, tras haber sobrevivido a una magra cosecha y enfrentar otra, la India dio un paso extraordinario al importar 18,000 toneladas de semilla de trigo de México. La primera prueba de los buenos resultados fueron los 16.5 millones de toneladas de trigo cosechadas en la India en 1968, comparadas con los 11.3 millones que se cosecharon en 1967. Como consecuencia de lo anterior, también Pakistán comenzó a importar trigos mexicanos. Los dos países duplicaron su producción de trigo entre 1966 y 1971. Había comenzado la Revolución Verde, que para entonces incluía ya el arroz. Los logros sociales y económicos de la Revolución Verde fueron mundialmente reconocidos cuando Norman Borlaug recibió el Premio Nobel de la Paz en 1970. El año siguiente, un grupo de organismos de desarrollo, patrocinadores nacionales y fundaciones privadas, formaron el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), con el propósito de difundir los impactos de la investigación a más cultivos y países. El CIMMYT fue uno de

los primeros centros internacionales de investigación al que patrocinó el CGIAR" (CIMMYT, 2006: 1).

Tabla 4. Desarrollo histórico de las instituciones de investigación nacionales y otras relacionadas con la Revolución verde

Institución	*Año de fundación y periodo*
Estación Agrícola Central	1907-nd
Estación Agrícola del Yaqui (Antecedente del CIANO)	1909-nd
Departamento de Plagas	1915-1927
Secretaría de Agricultura y Fomento	1917-1939[13]
Sección de Viveros y Campos Experimentales (SAF)	1917-1928
Oficina Federal para la Defensa Agrícola (SAF)	1927-1937
Departamento de Campos Experimentales (SAF)	1928-1938
Instituto de Medicina y Veterinaria	1929-1934
Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas	1932-1936
Instituto Bioético	1934-1941
Instituto de Investigaciones Forestales y de Caza y Pesca	1936-1339
Dirección de Campos Experimentales	1938-1945
Secretaría de Agricultura y Ganadería	1939-1975
Instituto Pecuario	1941-1946
Oficina de Estudios Especiales (OEE)	1943-1961
Dirección General de Sanidad Vegetal	1944-
Dirección de Investigaciones Agrícolas	1945-1947
Dirección de Investigaciones Pecuarias	1947-1952
Instituto de Investigaciones Agrícolas (IIA)	1947-1961
Instituto de Investigaciones Pecuarias (IIP)	1952-1967
Instituto de Investigaciones Forestales (IIF)	1952-1958
Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables (Imerna)	1952-
Centro de Investigaciones del Noreste	1955-
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales (INIF)	1958-1985
Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA)	1961-1985
Centro Nacional de Investigaciones Pecuarias (CNIP)	1962-1967
Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias (INIP)	1967-1985
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (Inifap)	1985-

Fuente: tomado de Arellano (1991:53).

[13] Se respetan los periodos establecidos por el autor, no obstante se tienen datos de que la Secretaría de Agricultura y Fomento (SAF), existió al menos hasta 1946, año en que se convierte en Secretaría de Agricultura y Ganadería. En 1977 da lugar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Para 1994, por decreto, ésta se transforma en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar). Finalmente el 30 de noviembre del 2000 se crea la que hasta hoy se conoce como Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).

Así como el CIMMYT, otros centros de investigación internacionales como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)[14], tuvieron como objetivo inicial el desarrollo agrícola y el bienestar rural. Estos organismos, entre muchos otros de escala nacional y multinacional, fueron el principal vehículo para la aplicación de los principales paradigmas de desarrollo de esa época como la Revolución verde.

La forma en que se pretendía llevar a cabo la operación de la revolución verde fue mediante el extensionismo agrícola y la transferencia de paquetes tecnológicos para el incremento de los rendimientos en la producción primaria.

El término "extensión agrícola" se originó en Estados Unidos, en el sentido de extender los conocimientos de los centros de estudios agropecuarios y llevar los adelantos científicos al campo. El objetivo de la extensión agrícola se enfoca al aumento de la producción agropecuaria. Por esto, en los programas de extensión rural se pone énfasis en la divulgación de innovaciones técnicas, que podrían mejorar la producción. En la ejecución de su trabajo, el extensionista funciona entonces como el transmisor de información sobre la utilidad y forma de aplicar nuevas técnicas (SEP, 1997).

En conjunto, la extensión agrícola y la capacitación, se convirtieron en un modelo de educación formal y no formal que derivaron en la creación de cuantiosas escuelas, centros de investigación, e instituciones vinculadas con el desarrollo tecnológico y la extensión y capacitación agrícolas. La influencia de Paulo Freire (1973) en la educación rural también trajo consigo la creación de un sistema educativo especializado para el campo, se crearon innumerables carreras híbridas entre el educador pedagogo y el agrónomo veterinario para el impulso agropecuario del campo.

Para hacer efectiva la extensión agrícola era necesario plantear algunos escenarios sobre las reacciones de los campesinos ante la intervención externa del Estado y sus técnicos desarrollistas del campo mexicano.

Así que el conocimiento rural autóctono y ciertas prácticas que se le asocian, como la combinación simultánea de varios cultivos o el empleo local en la autosuficiencia alimentaria, se consideran retrógrados e ineficientes y se busca sustituirlos por conocimientos agronómicos traídos de otros países por el tractor, los insumos modernos, el monocultivo y la especialización agrícola. Décadas de modernización han dejado ver que no se dieron los resultados previstos: las nuevas tecnologías aumentaron la producción pero también la

[14] A propuesta del gobierno estadunidense en 1942 se constituye el IICA; en coordinación con los gobiernos de Ecuador y Costa Rica, el IICA nace con la idea de procurar la investigación en la agricultura de América. Con la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, el IICA se convirtió en una de las áreas estratégicas de dicha organización. Su sede se encuentra en Costa Rica.

desigualdad; la especialización y el monocultivo hicieron monótono el medio natural, acabaron con numerosas especies y volvieron más vulnerable la economía del pequeño productor al hacerlo depender de los vaivenes de un solo producto. La agronomía autóctona, heredada de generación en generación y basada en un conocimiento profundo y práctico del medio natural reveló su utilidad y pertinencia (Rello, 1987).

Años de experimentación de la RV, construyeron un tipo de desarrollo rural centrado en la tecnología y en el incremento de los rendimientos de producción, tradición que hasta hoy supone un resultado efectivo de desarrollo integral en todos los niveles y dimensiones sociales de la vida rural. La RV nos queda a deber en materia de desarrollo rural, fue un intento que desconoció otras dimensiones del desarrollo rural, más allá de la economía y la tecnología.

> "La denominada *revolución verde* marcó un hito en la historia de la agricultura. Antes, las formas tradicionales de cultivo, después semillas mejoradas, fertilizantes químicos, pesticidas, herbicidas, en una palabra: ciencia, parecían ser la panacea para resolver la demanda de alimentos de una creciente población y mejorar el nivel de vida campesino. En los llamados países *en vías de desarrollo* se presentaron obstáculos con resultados desastrosos y efectos sociales negativos: requerimiento de inversión ante una desequilibrada distribución del ingreso y desigual acceso a la tierra –como propietarios– de los productores agrícolas; la aplicación de los insumos industriales empeoró las condiciones de ingreso y de oportunidad; dependencia tecnológica y fuga de divisas. Dos décadas después se constatan resultados distintos para las diferentes condiciones y tipo de productores, aunque destaca uno: mayor productividad y su contraparte, el deterioro ambiental y saldos sociales traducidos en mayores desigualdades" (Radilla, 2001: 15).

A más de 35 años del mejoramiento genético de las semillas de trigo, arroz y maíz la RV contribuyó al aumento significativo de los alimentos en el mundo. No obstante, la existencia de alimentos, las hambrunas continuaron en continentes como el africano, americano y asiático. Recordemos que una de las Metas del Milenio propugna por la eliminación del hambre en el mundo. Aun cuando en la tecnología y los avances en ingeniería genética, paradójicamente no se han tenido los avances presentados en los discursos internacionales. Tal parece que el modelo económico actual, así como sus criterios y mecanismos de distribución de los alimentos en el mundo, son la principal restricción del combate al hambre y la pobreza.

El desarrollo rural integrado

En pos de conocer la comunidad y vida productiva se han realizado múltiples investigaciones, que van desde lo agronómico hasta lo psicológico y educa-

cional (Freire, 1973; Fromm y Maccoby, 1970; Restrepo, 1980; Weitz, 1981, etc.); se han realizado disertaciones prolijas sobre aspectos antropológicos,[15] educacionales, económicos y sociológicos del desarrollo rural. Sin embargo, al igual que muchos objetos de estudio propios del quehacer científico, éstos exigen la concurrencia disciplinaria; la exigencia no solo radica en una necesidad epistemológica, sino en la complejidad creciente de los fenómenos rurales; a inicios de este Siglo XXI y en un sistema mundial globalizado, el medio rural contiene procesos sociales sin precedentes que no están aislados de otros, ya que éstos se encuentran entreverados con fenómenos de tipo ambientales, étnicos, productivos, comerciales, demográficos y políticos, acaecidos todos ellos en los ámbitos nacionales e internacionales.

Si de manera tradicional seguimos en el empeño de hacer análisis desde una sola óptica científica, caeremos en la realización de estudios estrechos, marcados por las fronteras disciplinarias en las Ciencias Sociales y Naturales, ello constriñe las posibilidades de hallazgos y propuestas holísticas que vayan más allá de la visión unívoca de la ciencia. La idea reciente de interdisciplinariedad viene a reforzar el entendimiento de los fenómenos rurales desde una visión menos parcial de la realidad. Esta interdisciplinariedad la entendemos como la posibilidad de generar sinergias para la construcción de nuevas propuestas metodológicas y teóricas en franca interacción y acuerdos disciplinarios.

En la historia del desarrollo rural, el primer ejercicio por ampliar la visión del análisis de las distintas variables que intervienen el medio rural bajo una óptica multidisciplinaria[16] fue el Desarrollo Rural Integral o Integrado (DRI).

> "Desde que aparece en escena el desarrollo rural integral, considerado desde sus inicios como una estrategia global en el sentido de abarcar los aspectos socioeconómicos, técnico-productivos, culturales, formativos y de organización, y una vez que es adoptado por la mayoría de las agencias públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales como extranjeras, pasa inmediatamente a ser objeto de un sin fin de interpretaciones y, como era de esperarse, desde entonces ha estado en el centro de los más enconados debates" (Cabello, 1991: 5).

---

[15] Los trabajos de ilustres antropólogos de diversa estirpe teórica, nos remitieron en el capítulo anterior a los estudios comunitarios de principios del Siglo XX de Gamio, Sáenz y Toledano entre otros. Más recientemente Warman y la corriente marxista de Bartra han abonado en la construcción de un conocimiento efectivo en torno a lo rural. Palerm, Hewitt, Paré y Hubert Grammont también son referentes de suma importancia en los estudios rurales contemporáneos de México.

[16] Desde nuestro punto de vista la multidisciplinariedad difiere de la interdisciplinariedad en que la primera desde sus propios objetos de estudio, teorías y metodologías confluyen en el estudio de un fenómeno de manera separada. Y para el caso de la interdisciplinariedad existe mayormente ese diálogo científico para el establecimiento compartido de propuestas científicas alternativas.

A partir de los años sesenta emerge el concepto de DRI para encontrar un equilibrio entre las variables que intervienen en los procesos de desarrollo rural. A nuestro entendimiento el DRI apareció como un estilo de desarrollo ecléctico y con amplia participación institucional para la armonización sectorial de la economía. Conceptos híbridos entre la vertiente liberal y el marxismo ortodoxo como autodesarrollo y desarrollo endógeno, también suelen considerase vinculados al Desarrollo Rural Integral.

> "Cabe incluirse también dentro del concepto de Desarrollo Rural Integrado todo el conjunto de acciones que suelen implementarse en el Tercer Mundo, desde una perspectiva marxista, por movimientos emancipatorios de carácter religioso o secular, partiendo de las teorías de la dependencia y otras corrientes neomarxistas. Suelen responder tales acciones a lo que se ha dado en llamar desarrollo endógeno (potenciando los recursos internos), autodesarrollo (pretendiendo romper las formas de dependencia externas) y local (movilizando a las poblaciones implicadas y buscando en ellas la toma de decisiones). En muchos casos esta praxis intelectual y política se vincula a los procesos de alfabetización (concientización), autogeneración de empleo (trabajo socialmente productivo) y abierta lucha política" (Sevilla, 1999: 7).

Originalmente el DRI aludía a un conjunto de acciones de carácter multidisciplinario asociadas a la productividad para impactar el bienestar común de la población rural. El DRI no es preciso en torno a los procesos y los resultados inmersos para el desarrollo rural, ello depende de la valoración y plataforma teórica de la cual parte cada autor que escribe sobre dicho tema, los cuales son muy diversos. No obstante, se percibe un DRI orientado a la acción colectiva, de origen diverso pero con un punto a atender: la productividad agropecuaria. Tal situación sí requiere del actuar muti-institucional, pero con un solo propósito fundamental: el desarrollo agrícola.

Para Weitz (1981) el DRI pone un gran énfasis en la erradicación de la pobreza mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población total de las áreas rurales por medio de un incremento de la productividad y, de ser necesario, de la redistribución de los medios de producción. De este concepto rescatamos la parte de la productividad como objetivo principal y la redistribución de los medios de producción como mecanismo de combate a la pobreza.

El privilegio del sector agrícola propuesto por el DRI, se manifiesta en la siguiente cita:

> "La estrategia propuesta se basa en tres premisas fundamentales: *primero*, el crecimiento del sector agrícola es la clave del desarrollo rural; *segundo*, el desarrollo de la agricultura exige un desarrollo concomitante del sector secundario y del sector terciario; *tercero*, las fuerzas sociales cumplen un papel importante en el desarrollo agrícola. Dado que la producción agrícola es llevada a cabo por una multitud de productores individuales, la buena voluntad de

los mismos y su habilidad para participar en todo programa de cambio constituyen un factor cmcial[...]" (Weitz, 1981: 17).

A pesar de la propuesta holística que supone el DRI, en el discurso observamos como éste nuevamente es reducido al ámbito de la producción de la agricultura, sin considerar elementos de formulación multisciplinarios y de análisis integral de variables como las sociales, agronómicas, políticas y de carácter institucional. A nuestro parecer se trata de un DRI con enfoque agrícola (sectorial) y no rural (como espacio territorial). Asimismo la naturaleza integral que exigió este paradigma nos lleva a concluir en la necesidad de profesionales del medio rural con un enfoque multidisciplinario, no obstante la nota histórica da cuenta de la preservación de las viejas prácticas del extensionismo agrícola (verticalismo y tecnicismo) ahora enmarcadas en el nuevo discurso del DRI.

Por otro lado, el trabajo de Miller en 1975, propone una alternativa institucional. Miller se da a la tarea de sistematizar el papel de las instituciones (administración pública) de cara al desarrollo rural. El programa concebido para un desarrollo integral fue Pider (Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural) (1970-1982). El Programa obedece a la necesidad de acudir de inmediato, en forma eficiente y dinámica, a las comunidades del medio rural, con objeto de mejorar sus condiciones de vida a través de acciones capaces de establecer la infraestructura económica y social que proporciona ocupación permanente y productiva a la fuerza de trabajo campesina (Miller, 1976).

Las preguntas que trata de responder Miller en su trabajo son: ¿cómo puede el gobierno de un país en desarrollo iniciar un proceso de desarrollo rural que se mantenga por sí solo? y ¿Cómo puede lograrse que las inversiones en desarrollo rural tengan efectos multiplicadores?

Es posible advertir que las variables consideradas por Miller fueron, *grosso modo*: inversión rural, papel de la comunidad y órdenes de gobierno (municipio, estado y federación), así como la planeación del desarrollo rural y la profesionalización.

Así, la principal distinción respecto de la propuesta anterior centrada en la productividad agrícola, es que ésta se observa sí como un fin, pero también como un medio para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias campesinas. Sin embargo, la principal aportación está dada en el relieve de las instituciones y el gobierno en el DRI. Si bien, el gobierno populista preneoliberal acusaba de un actuar expansivo de la burocracia gubernamental, el Pider implicaba la revaloración de la planeación de "abajo hacia arriba", donde la comunidad emerge como el eje de acción más importante y se les reconoce cierta autonomía (desarrollo autónomo), así como una planeación gubernamental que parte desde la comunidad, asciende al orden municipal y continúa hacia el estatal pata llevar a escala federal. Se trataba de una propuesta de desarrollo con expectativas de desarrollo para el país en su conjunto (nacional).

De origen la propuesta del DRI implicó la captación de todos los elementos que intervienen para lograr el desarrollo rural, situación compleja y difícil en el tramo epistemológico de la noción de desarrollo y en la posibilidad aplicativa de lo general en lo particular. Cabello (1991: 52) sintetiza acertadamente las fallas asociadas al DRI:

1. En primer término, es necesario reconocer, por los conceptos hasta aquí expresados, que una interdisciplinariedad que no ha avanzado lo suficiente en el desentrañamiento de las relaciones entre áreas más o menos disímbolas del conocimiento y, por lo tanto, entre realidades aparentemente desligadas unas de otras, no puede convertirse en garantía indisputable de lo integral, esto dicho sin deslegitimar los auténticos esfuerzos realizados hasta la fecha en tal problemática,
2. En segundo lugar, nunca está por demás insistir en la necesidad de someter a crítica la tesis holística de que, puesto que todo tiene que ver con todo, entonces el único conocimiento realmente pleno es el interdisciplinario y que la completa integralidad debe ser la condición sine qua non de cualquier estrategia práctica, y
3. En tercer término, quizá sea lo más importante, es preciso acompañar al campesino en su racionalidad, lo que permitiría indagar por qué y cómo toma sus decisiones en cada aspecto de su vida cotidiana y comprender así las innumerables interrelaciones que condicionan dichas decisiones.

Conjuntamente con estas observaciones como principio epistemológico, el hecho de generalizar sin mirar las particularidades y diversidad de sociedades rurales, no solo llevaría a la exclusión de universos de conocimiento, sino la exclusión de actores y sujetos sociales. En el proceso de generalización; el criterio, la postura teórica e ideológica son una constante que incide en la construcción de algún tipo de desarrollo, de allí que se requiera la constante crítica y una vigilancia epistemológica.[17] En tal sentido, consideramos que la mayor conquista del desarrollo es aquella que se va dando en la práctica, situación inseparable de toda estrategia de desarrollo rural.

El DRI contribuyó a la constitución de las nociones contemporáneas de desarrollo rural. Hoy en día es inconcebible una postura de desarrollo que no reúna como premisa la atención integral de los sucesos sociales que empujan y determinan en desarrollo social. Como veremos más adelante lo integral es un concepto vigente, y desde nuestro punto de vista, inherente al desarrollo.

---

[17] Sobre el tema véase el trabajo de Eduardo Aguado y Rosario Rogel (2002). "La recuperación del observador en la construcción del dato", en *Revista Cinta de Moebio*, núm. 13, 2002. Santiago, Universidad de Chile.

Desarrollo rural sustentable y sostenible[18]

Muchos autores e instituciones manejan el concepto de desarrollo sustentable y desarrollo sostenible de manera indistinta, aquí consideramos que el primero tiene su origen en la crítica, evaluación y propuestas sobre los impactos sociales en el medio ambiente, los ecosistemas, y la biodiversidad. Dicho paradigma contempla la discusión básica de la relación hombre-naturaleza. El segundo (desarrollo sostenible), lo consideramos como una modalidad de desarrollo con énfasis económico, que permite la perduración y autorregulación con una base sustentable sin dependencia externa.

Desde su origen, la noción de sostenible surge con anterioridad a lo sustentable, siendo el primero menos restrictivo que el segundo. Cepal (2000: 279), considera que el desarrollo sostenible también posee fundamentos ético-políticos como:

> "La convergencia entre crecimiento económico, equidad y sostenibilidad ambiental, la redefinición de las ventajas comparativas de la región en función de la agenda ambiental mundial; la reestructuración de los espacios regionales y subregionales a partir de la sostenibilidad y la necesidad de una ciudadanía más solidaria, reflexiva y activa en materia ambiental, que sea capaz de construir un nuevo pacto social en torno al desarrollo sostenible, son, por lo tanto, cuestiones esenciales que exigen respuestas de la región en esta nueva etapa" [...]. La noción de desarrollo sostenible surge a parir de 1987, con la publicación de Nuestro futuro común,[19] y sobre todo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil en 1992, también conocida como la Cumbre para la Tierra, cuando se define como 'aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes en forma igualitaria, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades'[...] (Cepal, 2000: 280).

---

[18] La Real Academia de la Lengua Española define lo *sustentable* como aquello "que se puede sustentar o defender con razones". Asimismo lo *sostenible* lo define como "Dicho de un proceso: que puede mantenerse por sí mismo, como lo hace, p. ej., un desarrollo económico sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes". Para efectos de este trabajo lo sustentable lo referimos a criterios ambientalistas (ecológicos), y lo sostenible referido al soporte económico de desarrollo, así como la capacidad de auto-mantenerse en el tiempo con acciones también sustentables.

[19] En 1983 la ONU creó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, liderada por Harlem Brundtland, (ex ministra ambiental en Suecia). El grupo de trabajo, conocido como Comisión Brundtland, inició diversos estudios, debates y foros públicos en el mnndo, los cuales culminaron en 1987, con la publicación del documento *Nuestro futuro común* o *Reporte Brundtland*. En este documento se advertía que la humanidad debía cambiar las modalidades de vida y de interacción comercial, si no deseaba el advenimiento de una era con niveles de sufrimiento humano y perjuicios ecológicos sin precedentes.

La Cumbre para la tierra concluyó con una serie de principios rectores del desarrollo para los años venideros, los cuales tomaron como antecedente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo en 1972 y de manera especial el "Reporte Brundtland"[20].

Los 27 principios del desarrollo sostenible, que en lo sucesivo serían la plataforma de las políticas públicas de desarrollo en el mundo, son una serie de medidas e imperativos internacionales que tuvieron una acogida importante entre los países integrantes de la ONU; los discursos y legislaciones nacionales pronto respondieron en ese sentido, logrado avances relevantes en la creación de instituciones y programas asociados a esos 27 principios; sin menoscabo de resultados valiosos impulsados por gobiernos y Organizaciones de la Sociedad Civil, muchos gobiernos solo adecuaron los discursos en el imaginario político, sin embargo, los impactos de esas políticas incipientes de los años 90 aún no maduran su actuación, además de que no han logrado superar la crisis entre capitalismo neoliberal y perjuicios ambientales.

La agenda internacional del desarrollo sostenible fue retomada en las políticas sectoriales como discurso transversal en la hechura de las políticas locales, regionales y nacionales en México. El surgimiento de programas de desarrollo sustentable, secretarías de ecología protectoras del medio ambiente, comités, etc., fue el escenario posterior a la Declaración de Río en 1992.

La visión de la sustentabilidad en el desarrollo se trasladó a los discursos asociados a una relación amigable con el medio ambiente. Rápidamente emergieron propuestas concomitantes o cercanas a nociones de sustentabilidad y sostenibilidad, por ejemplo la Agroecología[21] y la producción orgánica; consideradas como promotoras del desarrollo sostenible para los espacios rurales;

---

[20] Otra obra influyente en la construcción de la agenda de desarrollo sostenible en el mundo fue el valioso trabajo del Club de Roma a principios de la década de 1970, cuyo título habla por sí mismo *Los límites del crecimiento*, en él se da cuenta del deterioro ambiental en el mundo y de las consecuencias nocivas para la humanidad. A esto debemos agregar el nacimiento de un manojo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) de carácter mundial, cuya presencia política era notable en los cuestionamientos sobre el daño al medio ambiente por parte del modelo de producción capitalista.

[21] La Agroecología promueve la gestión ecológica de los sistemas biológicos mediante formas colectivas de acción social que redirigen el curso de la coevolución entre la naturaleza y la sociedad con el fin de afrontar "la crisis de la modernidad". Esto debe lograrse mediante estrategias sistemáticas que controlan el desarrollo de fuerzas y relaciones de producción para cambiar selectivamente los modos de producción y consumo humanos que han provocado la crisis. En estas estrategias es importante la dimensión local, donde encontramos un potencial endógeno codificado dentro de sistemas de conocimiento (local, campesino o autóctono) que demuestran y promueven la diversidad cultural y ecológica. Esta diversidad debe formar el punto de partida de las agriculturas alternativas y del establecimiento de sociedades rurales dinámicas, pero sostenibles (Sevilla y Woodgate, 1996).

éstas nacen con la idea de superar los estilos de desarrollo modernizadores e industriales.

El desarrollo sostenible también se erige como una esperanza más para el alivio de la pobreza y el medio ambiente; surge como una propuesta alternativa a la noción industrial de desarrollo, y apuesta en cierta forma al regreso del pasado en la producción (naturalismo). El uso indiscriminado de dicho concepto ha provocado confusión, y es motivo de constantes debates académicos. Sin embargo, hoy en día podemos dilucidar un desarrollo sostenible como una propuesta ecléctica que recoge la idea de sustentabilidad en un sentido ecológico y ambiental, así como elementos integrativos de carácter económico, social y político.

Por ejemplo, la Cepal (2000) plantea que desde esta perspectiva, considerar la sostenibilidad como una meta íntimamente relacionada con el patrón de inversión de una sociedad es crucial para vincular a las políticas económicas y determinar si un país se está acercando o alejando de una trayectoria sostenible a través de la observación de los cambios de su acervo de capital entendido en un sentido amplio (capital físico, natural y humano).

En el mismo sentido, el objetivo de promover la sostenibilidad ambiental, significa el desenvolvimiento de un nuevo campesinado, con capacidad para atender su lugar en el proceso global de interacción agricultura/medio ambiente y, en función de ello, con la aptitud necesaria para adoptar nuevas tecnologías apropiadas para la preservación del medio ambiente. Por tanto una estrategia correcta requiere considerar que los campesinos deben orientar su visión hacia una percepción profunda de la relación del hombre con la naturaleza (Rivera, 1996).

Al igual que el DRI, el desarrollo rural sostenible o sustentable, en el terreno aplicativo se sigue preservando la vieja idea económica de productividad como elemento no desvinculante de la actividad campesina, sin que exista una crítica razonable a las actividades industriales de las grandes empresas y su responsabilidad, no solo social, sino ambiental. La exigencia está dada en las prácticas de producción de los campesinos o pequeños productores de las comunidades sin una propuesta clara y específica sobre el papel de las grandes empresas en el marco del desarrollo rural sostenible, ya que a nuestro parecer son estas grandes corporaciones industriales y de servicios quienes mayormente afectan y condicionan el desarrollo sostenible.[22]

---

[22] Amplios debates internacionales han surgido en torno a temas como "el cambio climático", "efecto invernadero" y "calentamiento global". A efectos de mitigar los impactos de estos fenómenos (inducidos en la relación homanos-naturaleza), en diciembre de 1997 se firmó el *Protocolo de Kyoto*, en el cual se hace un llamado a los países industrializados a asumir sus responsabilidades sociales y ambientales internacionales. Cabe mencionar que Estados Unidos

Desarrollo rural con enfoque territorial

La estrategia del desarrollo rural con enfoque territorial tiene su génesis en el programa Leader (por sus siglas en francés *Liaisons entre Activités de Developement de L'Economie Rural*).[23] La propuesta del programa reconoce en sus planteamientos la diversidad conjugada en los territorios que integran la Unión Europea; de base comunitaria el enfoque territorial también supone la necesaria planeación rural participativa, el fortalecimiento del tejido institucional de los ámbitos locales y la transformación productiva.

El programa LEADER posee múltiples rasgos para el abordaje del desarrollo rural, de entre los cuales sobresale el enfoque territorial, la competitividad, y muy especialmente la colaboración interinstitucional entre gobierno e iniciativa privada, así como con las organizaciones de la sociedad civil.

Si bien el desarrollo rural territorial es una modalidad de desarrollo emprendida desde la concepción de la Unión Europea, en otros lugares como América Latina han venido surgiendo nuevas alternativas que tratan de adecuar el enfoque territorial al contexto latinoamericano. El trabajo de Schetjman y Berdegué (2003), ilustra las siguientes características del desarrollo rural con enfoque territorial:

1. La competitividad determinada por la amplia difusión del progreso técnico y del conocimiento, es una condición necesaria de sobrevivencia de las unidades productivas,
2. La innovación tecnológica que eleva la productividad del trabajo es una determinante crítica del mejoramiento de los ingresos de la población pobre rural,
3. La competitividad es un fenómeno sistémico, es decir no es un atributo de empresas o unidades de producciones individuales o aisladas, sino que se funda y depende de las características de los entornos en que están insertas,
4. La demanda externa al territorio es el motor de las transformaciones productivas y, por lo tanto es esencial para los incrementos de la productividad y del ingreso. Los vínculos urbano-rurales son esenciales para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas al interior del territorio,

---

siendo el país más contaminante no firmó dicho acuerdo, sin que hubiera ninguna medida coercitiva de orden legal por paren el marco del derecho internacional.

[23] Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural.

5. El desarrollo institucional tiene una importancia decisiva para el desarrollo territorial, y
6. El territorio no es un espacio físico "objetivamente existente", sino una construcción social, es decir, como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados.

Las características anteriores del desarrollo rural territorial nos indican el proceso de construcción social al cual se encuentra ceñido este estilo de desarrollo. Los elementos determinantes de un desarrollo rural con enfoque territorial van más allá de la perspectiva geográfica, o de la exclusiva planeación regional, ya que el nuevo concepto de desarrollo rural territorial asume que el territorio no solo es el vertedero de los fenómenos económicos, naturales y políticos de la vida social, sino que en la relación entre sociedad y naturaleza se encuentra la principal dimensión para el análisis de los fenómenos situados en un espacio socioterritorial determinado.

En el territorio no solo confluyen sectores económicos y sociales como educación, salud, industria, producción primaria y servicios; en el territorio también se pueden identificar los impactos de las relaciones sociales y el rol de los actores sociales e institucionales en el marco de la evolución de las sociedades estacionadas en un territorio específico (localidad, municipio y región). En ese sentido, la innovación del enfoque territorial supone la presencia de actividades que van más allá del enfoque sectorial (primario, secundario y terciario).

Recordemos que el Enfoque territorial del desarrollo rural surge en el marco de las estrategias de desarrollo de la Unión Europea, eso trae consigo ciertas restricciones al momento de intentar adecuarlos a los contextos de la población rural de México y América Latina. Sin embargo, algunos puntos a rescatar de esa experiencia europea son:

1. La descentralización política.
2. Desarrollo institucional de las zonas rurales.
3. Reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad cultural y regional.
4. Transformación de la competitividad.
5. Relaciones entre actividades del medio urbano y rural, no como antagónicos, sino como co-dependientes.
6. Fomento a la democracia, participación ciudadana e involucramiento de actores sociales locales.

7. Planificación incluyente y participativa.
8. Visión integral (holística) del fenómeno de desarrollo.

A partir de esas características nos colocamos ante la situación de un desarrollo rural que trasciende la escuela tradicional de la planeación regional, agropecuaria y geográfica. Esta nueva perspectiva trata de superar ideas añejas de la economía regional y los criterios de localización industrial, polos de desarrollo o enclaves económicos.

La propuesta del Enfoque territorial conviene en la necesidad de buscar un desarrollo rural de la población a través del desenvolvimiento de las instituciones y la autogestión local. Con base en la integración productiva, el esquema territorial también manifiesta el papel determinante de las comunidades y municipalidades en la construcción de horizontes de desarrollo rural adecuados a los contextos en los que nacen.

A la luz de los planteamientos ya vertidos, situamos al desarrollo rural con enfoque territorial como un intento también de revalorizar el papel de las instituciones en el desarrollo productivo y los vínculos entre el medio rural, local y los espacios externos a él. No obstante, el enfoque territorial parece obviar el sistema de propiedad de la tierra y los conflictos de orden político asociados a la coordinación interinstitucional y las asimetrías dadas en las relaciones entre distintos órdenes de gobierno o unidades de producción hacia el interior y exterior de los espacios locales.

Hibridación de los enfoques de desarrollo rural contemporáneos

La necesidad interdisciplinaria para el abordaje de la problemática social es un imperativo para ofrecer alternativas renovadas cimentadas en la experiencia pasada, desde el origen epistemológico de las disciplinas y tomado en cuenta la aplicación pasada de enfoques de desarrollo rural, estamos ante la posibilidad de conformar renovados estilos de desarrollo de mayor alcance y efectivamente benéficos para los pueblos rurales.

También hemos observado el caso de agencias de desarrollo que con mucha lentitud, pero paso a paso está en la búsqueda de profesionales de muy diversas ramificaciones científicas. Si bien ello en sí mismo no garantiza la integralidad que buscan los actuales paradigmas de desarrollo, sí los distintos niveles, escalas y dimensiones que inciden en los intercambios sociales, con la naturaleza, la economía y el Estado.

Un intento por recuperar una perspectiva integradora de tipo disciplinar que trata de conciliar lo sostenible, lo territorial y lo integral se observa en la propuesta de muchas agencias de desarrollistas internacionales,

nacionales y locales.[24] Tanto la metodología de intervención como el modelo teórico han resultado en muchos casos un experimento más, y en otros casos han mejorado sustancialmente la condición social de los pobladores rurales.

Tabla 5. Enfoques de desarrollo

Enfoque de desarrollo	*Prescripción*
Desarrollo local	Se refiere a la recuperación del espacio territorial donde acontecen relaciones entre municipios, comunidades y regiones en un contexto global.
Desarrollo rural municipal	Indica la participación del gobierno municipal en la deliberación y creación de estrategias múltiples de desarrollo de incidencia en el territorio y población de un municipio determinado.
Desarrollo humano[25]	Tiene su origen en los trabajos sobre desarrollo a escala humana de Max Manfred-Neef, que sitúa las necesidades humanas como el eje de acción del desarrollo.
Género y desarrollo	Un desarrollo rural concebido con la creciente participación de la mujer en actividades productivas para el fomento de la equidad en sus relaciones sociales con los hombres.
Nueva ruralidad	Concepción que revalora lo rural en oposición a lo tradicional. Es un concepto que alude a los impactos de la globalización en el medio rural y su reconfiguración en términos productivos.

Fuente: elaboración propia.

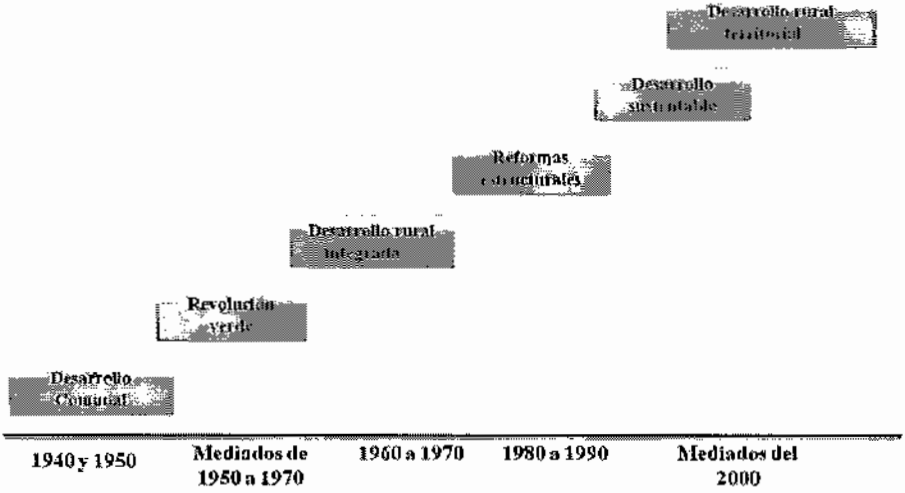
[24] Organizaciones como la Fundación Interamericana, la Fundación Kellogg, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), entre muchas otras poseen metodologías y marcos de desarrollo según los cuales el desarrollo puede ser de mayores resultados en contextos de economías globales y de mercado.

[25] No se asume este concepto como el desenvolvimiento "psicosociobiológico" de las personas, sino en una dimensión de atención social centrada en los humanos y no en los sectores, regiones, etcétera.

El Estado en el desarrollo rural

Según Mora y Sumpsi (2004) 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 han sido descritos por Orlando Plaza (2002) en los siguientes términos: Desarrollo Comunal (1940-1955), Generación y Transferencia de Tecnología, la llamada Revolución Verde, (1955-1980), Reforma Agraria (1950-1980), Sistemas de Producción (1960-1970), Desarrollo Rural Integrado (1970-1980) y Fondos de Inversión Social (1980-2000).

Esquema 2. Institucionalización del desarrollo rural en México[26]



Fuente: elaboración propia con base en Mora y Sumpsi (2004).

Un marco global de los procesos de desarrollo rural contemporáneo implica revisar los grandes cambios que impactan a la sociedad, y de manera particular el rol del gobierno mexicano en estas temáticas sociales, entre las cuales destacamos:

1. Las reformas estructurales del neoliberalismo económico, las cuales contemplan el retiro paulatino del Estado de las actividades económicas, aperturas comerciales, y control de las variables macroeconómicas,
2. La globalización del sistema mercantil, financiero y agroalimentario,

[26] Con algunas variaciones entre autores, la Reforma Agraria de los cincuenta a setenta, los Sistemas de Producción de la década de 1970 y los Fondos de Inversión Social de ochenta y noventa también son considerados como modelos de desarrollo

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, así como la migración y sus efectos colaterales,
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 migrantes rurales, y
7. La transición democrática y fortalecimiento de los gobiernos locales, a través de la descentralización política y la autonomía financiera.

El recuento de los múltiples esfuerzos de desarrollo han estado incompletos debido a la falta de consideración de algunos aspectos como:

1. El funcionamiento y organización de los sistemas de producción de los campesinos y pequeños productores.
2. Las formas de organización y lógicas culturales de los campesinos y pequeños productores.
3. La relación campo-ciudad y las características de la sociedad rural.
4. El funcionamiento real de los mercados.
5. Los mecanismos de dominación y poder ejercidos sobre la producción, comercialización y las condiciones de vida de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
6. La necesidad de transformar el poder tradicional y fortalecer las capacidades locales.
7. La necesidad de contar con estrategias y organismos de planificación regional y local, enlazados con las políticas nacionales de desarrollo (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, la eficiencia de los programas públicos, la democratización y ciudadanización en el espacio rural. Factores políticos como el clientelismo y el corporativismo de las demandas sociales, siguen siendo parte del panorama rural de nuestros tiempos;

los privilegios y concesiones a unos en detrimento de otros tienen que ver con la subjetividad y partidismo de quienes aplican o se benefician de los programas de desarrollo rural; criterios de imparcialidad, legalidad, corresponsabilidad, transparencia, entre muchos otros que aluden al verdadero sentir de la democracia, no han logrado internalizarse y dar efectos en el accionar cotidiano de los habitantes del medio rural.

La incidencia política del paternalismo gubernamental de antaño, derivó en la creencia de que los habitantes del campo necesitaban necesariamente de su tutelaje, y gran parte de las estrategias de desarrollo rural situaron a las comunidades como entes aislados que necesitaban de la planificación central para que éstas pudieran acceder al desarrollo.

Al considerar a los campesinos y pobladores del campo como pasivos y reticentes al cambio, aunado a los vicios institucionales del poder político hegemónico, la planificación del desarrollo adoleció de articulación, integralidad, continuidad y evaluación de sus resultados.

En ese sentido, la subsidiariedad o el acompañamiento institucional para el desarrollo, debe partir de ese principio que no solo reconoce el valor de las personas como sujetos, sino que abre la posibilidad para el ejercicio pleno de la ciudadanía en el mundo rural.

En la década de los ochenta la política agraria y de desarrollo rural de América Latina se redujo prácticamente a la apertura de los mercados, el 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 abrupto retiro del Estado generó grandes vacíos institucionales que a la fecha no han sido cubiertos por ningún otro actor social. Para los años noventa, con el dramático aumento de la pobreza y la exclusión social ocasionados por los cambios estructurales y las recurrentes crisis económicas comienzan a tomar fuerza algunas líneas de acción política enfocadas al medio rural.

> "Como resultado del tipo de desarrollo definidas a comienzos de los noventa por la mayoría de los países de ALC,[27] el Estado disminuye su tradicional función de *interventor* y regulador de los mercados, para convertirse en un *facilitador* del accionar de los agentes privados y en un *promotor* del funcionamiento competitivo de los mercados[...]" (De las Casas, *et al*; 1997:13).

Las tres grandes vertientes de la acción política de los años noventa en el campo, y que aún prevalecen en la mitad de la década de 2000 en México son:

[27] América Latina y el Caribe.

1. Apoyos a los productores con amplio potencial productivo y competitivo: Programas como la Alianza para el Campo (APC) y los Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), surgen a mediados de los noventa,
2. Atención a la pobreza a través de programas con enfoque asistencialista y de carácter paliativo (Progresa-Oportunidades), y
3. Fomento productivo entre los agricultores de subsistencia y pequeños productores. Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo).

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 acciones en la reorganización política-institucional de apoyo al campo; podemos destacar la creación de un sistema burocrático mínimo, que cada vez más depende de la labor externa de agentes económicos, como por ejemplo: prestadores de servicios profesionales, consultores, proveedurías, concesionarios y evaluadores externos.

Una de las principales preocupaciones que existen 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 las nuevas relaciones y transacciones económicas; son de destacar también los cambios orientados hacia una forma de planificación centrada en la creación de proyectos de desarrollo; los llamados proyectos productivos son actualmente 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 si bien de origen refiere un interés por la sostenibilidad económica y la viabilidad de las oportunidades de desarrollo productivo, estos proyectos suelen considerarse como un mero requisito de la burocracia para acceder a los recursos (valores entendidos entre beneficiarios y burocracia rural).

Después de las Metas de Desarrollo del Milenio,[28] existen comunes suficientes para un consenso mundial que pone en marcha la participación creciente de las agencias de desarrollo internacionales en la práctica doméstica del desarrollo; el establecimiento de las Metas del Desarrollo del Milenio en la agenda política mundial vinieron a vigorizar el tema del desarrollo rural

[28] Las Metas de Desarrollo del Milenio, acordadas al 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 sostenibilidad del medio ambiente; y 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo (ONU, 2006).

y la incorporación de temas como la sustentabilidad, la seguridad alimentaria y la equidad de género en diversos programas de desarrollo.

La nueva ola de la ruralidad se encuentra bajo la tutela y vigilancia de las organizaciones internacionales; cada vez más el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)[29], la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), etc., al ser los organismos impulsores de las Metas de Desarrollo del Milenio, no solo procuran el financiamiento del desarrollo de los países pobres, sino que a la vez crean mecanismos de vigilancia y fiscalización de los recursos, a fin de fortalecen el control internacional de las ya de por sí desgastadas soberanías nacionales.

El nuevo consenso sobre el desarrollo rural en América Latina concurre al apoyo de las Metas de Desarrollo del Milenio, privilegiando un enfoque territorial en contrapartida al enfoque sectorial. También los discursos reconocen la importancia de contar con un ambiente macroeconómico estable; perfeccionar las instituciones del medio rural: mercados y gobiernos locales; la importancia de la actividad agropecuaria y la diversificación de la economía rural; la participación de la sociedad civil organizada (OSC); el fomento de la equidad de género; la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente.

Todos estos temas son punto de acuerdo de las principales agendas del desarrollo rural, a las cuales podemos agregar los procesos de democratización en el campo, así como la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana y de toma de decisiones. No podría dejarse de lado la importancia de la organización rural como eje converso hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la gente del campo; en la organización se encuentra el capital social, las redes y las normas de intercambio que posibilitan sinergias para la concurrencia de actores rurales e institucionales en el diseño, la ejecución y seguimiento de las iniciativas de desarrollo rural.

Como se apuntó anteriormente, el desarrollo también es simbólico en la práctica social, ello permite una aproximación del sujeto con el mundo de vida imaginado para el futuro, a partir de su actuar en el presente. El deseo de progreso y modernización es una constante en la tradición occidental; ante tal hecho, la responsabilidad de enfrentar el "desencanto social" debiera ser enfrentada con propuestas alternativas adecuadas. El desarrollo rural es un ámbito de estudio y de práctica que implica el análisis reflexivo e integral de las dimensiones y niveles que lo componen (económico, institucional, comunita-

[29] Organización creada en 1945, con el propósito de buscar alternativas políticas y económicas a los problemas de oferta y distribución de alimentos, así como atender las brechas de nutrición entre los países de menor y mayor ingresos (Molina, 1995).

rio, productivo, etc.), por lo tanto requiere del compartimiento de saberes y experiencias que permitan ofrecer una mejor interpretación de ese concepto.

La historia de las estrategias de DR ha cambiado con el tiempo; la ideología; la subjetividad humana; el papel de la ciencia; la institucionalidad, así como lo inacabado de los paradigmas de desarrollo, nos obligan a conducir la práctica y el estudio del desarrollo rural con mayor cautela; es obligación ética recurrir al pasado histórico y a sus enseñanzas para que, conjuntamente con los sujetos del desarrollo, se exploren posibilidades de transformación social, a partir la defensa de los derechos originalmente convenidos con el Estado.

Así como la sociedad rural cambia día a día, las estructuras sociales, económicas y políticas también sufren transformaciones, cada vez más influenciadas por el ámbito internacional. Las reformas originadas en el Consenso de Washington han marginado a la gran mayoría de la población rural, sumiéndola en condiciones de miseria; los discursos de eliminación de la pobreza; la generación de estrategias de desarrollo y la voluntad política, no son suficientes cuando solo se pretende atenuar los impactos de la pobreza.

Con el abandono paulatino del Estado de aquellas actividades de fomento al desarrollo en el medio rural, se abre el paso a una nueva experiencia institucional donde surgen nuevos actores y estrategias; que hoy en día se encuentran a prueba en la dura tarea de promover el desarrollo de la comunidad rural contemporánea. El traspaso de las responsabilidades estatales a otros actores sociales, viene formulada por la presencia partidista de agencias internacionales de desarrollo como el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre muchas otras dependencias de la Organización de las Naciones Unidas como la FAO. Por otro lado reconocer que las ONG, así como asociaciones independientes de carácter internacional, cada vez más emprenden actividades de desarrollo en el medio rural mexicano. No obstante, observamos que ese amplio y variado mosaico de activistas del desarrollo se encuentran en aparente disociación y con proyectos de alcance limitado.

De igual forma, el sistema político mexicano en sus nuevas facetas de transición democrática y federalismo, coloca a los actores políticos del desarrollo ante una redistribución del poder público, que también redefine y reorienta el papel de los gobiernos locales en la promoción y financiamiento del desarrollo rural.

El redimensionamiento de la actividad política local también ha generado desgaste de aquellas viejas estructuras de cacicazgo, abriendo el paso a otras nuevas formas de concentración de poder local. Se trata de un nuevo esquema de prebendas sociales y de corporativizaron de los beneficios para el campo.

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 y de los beneficios sociales; 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 de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, en relación con un productor promedio del norte de México.

Asimismo, los tratados comerciales y acuerdos de desregulación económica, ponen a gran parte de la población rural en una posición vulnerable, ante la imposibilidad y ausencia de capacidades de competencia mercantil; competencia impuesta desde el exterior, léase, fuera de las comunidades campesinas, indígenas y ejidales.

Ahora pareciera que las reglas informales del poder político se adecuan al funcionamiento de los esquemas de concentración de la riqueza; se observa el apoyo incondicional del gobierno a sectores productivos que se suponen exitosos en el escenario de la competencia mercantil. Y con los pocos ejemplos de casos "exitosos" de productores del campo, el gobierno muestra a la población rural cómo se puede salir de pobre; sin considerar que la naturaleza de los problemas y los procesos sociales e históricos del éxito o fracaso de las actividades productivas, están ceñidas a la relación asimétrica entre quienes disponen de los apoyos institucionales y del capital y quienes no cuentan con ellos.

No obstante el retiro del Estado como interventor de la actividad económica, el gobierno sigue teniendo cierta presencia como rector del desarrollo; contempla varios niveles y dimensiones en el ejercicio de la planeación y la acción en el entorno rural. La multiplicidad de factores y actores que intervienen para el diseño e instrumentación de políticas públicas; por una parte conservan la idea de un desarrollo centrado en la modernización tecnológica, y por la otra, los programas gubernamentales tienen la presión social por adecuar sus discursos a otras formas complementarias de perfeccionamiento del desarrollo rural (por ejemplo, la sustentabilidad ecológica y la sostenibilidad económica), así como apoyar la extinción de aquellas estructuras no funcionales como el extensionismo tradicional, los subsidios a fondo perdido y el paternalismo, entre otros vicios institucionales del pasado, así se pretende fortalecer un esquema de desarrollo rural que consiste, simple y llanamente, en la competencia y el libre mercado.

Una de las hipótesis de este trabajo es ubicar al desarrollo rural como un concepto que se encuentra formulado desde las ideas, la teoría y la ciencia; que el desarrollo rural es un constructo teórico-metodológico de procedimientos y metas sobre el mejoramiento de la calidad, niveles o estándares

de vida de los habitantes del campo. La validez de los planteamientos de los enfoques de desarrollo, implica reconocer epistemológicamente que los paradigmas de desarrollo rural no están acabados; que no son verdades universales, y que éstos se encuentran impregnados en su realidad y aplicación, por su ideología, subjetividad y funcionamiento institucional.

Con la Revolución verde, la propuesta de desarrollo dilapidó bastos recursos públicos en pro 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 del tiempo podemos dar cuenta de un sinnúmero de proyectos fracasados y grandes deudas sociales en el campo. Hoy, el nivel de desconfianza institucional, la actitud displicente y la poca o nula disposición para emprender proyectos de desarrollo, por parte de las personas del medio rural, se han sumado a la serie de restricciones u obstáculos que impiden alcanzar proyectos con sentido social.

Así pues, el principal órgano social obligado a fomentar y promover el desarrollo, en términos de la institucionalidad pública, es el gobierno, el cual establece preceptos e ideologías propias y contextuales que se traducen en acciones ordenadas en las políticas públicas (PP). Así, las PP son el instrumento principal del gobierno destinado a solucionar los problemas sociales, y de manera general, crear las condiciones de desarrollo conjuntamente con los ciudadanos, y por derecho de demanda de estos últimos.

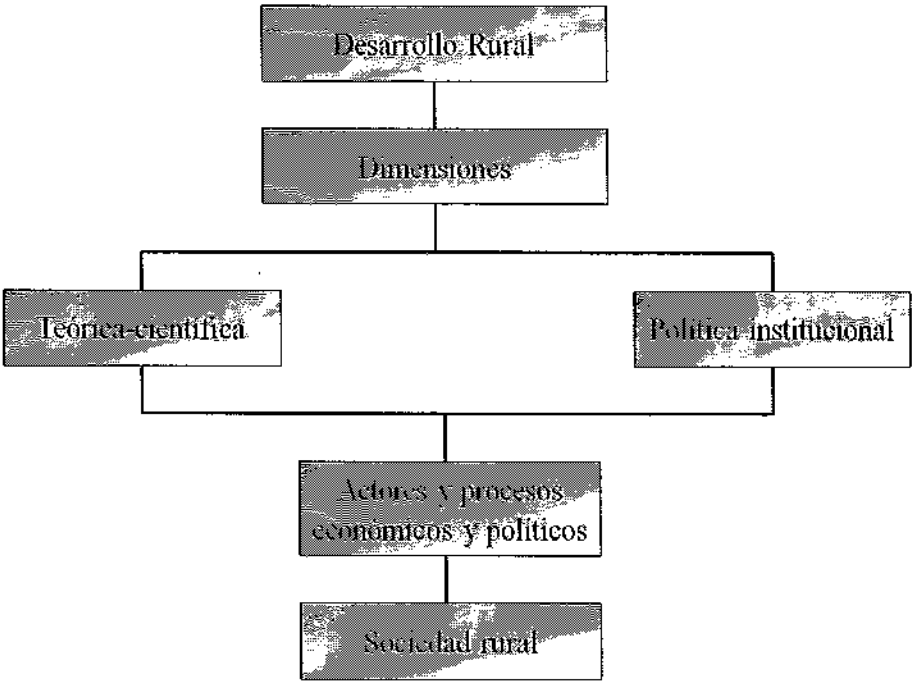
El desarrollo y específicamente el DR, motivo de este documento, posee dos dimensiones básicas para poder estudiarlo, la primera se refiere a una *teórica*, establecida ésta en el plano de las ideas filosóficas, científicas e históricas; y la segunda, que se refiere a cómo el desarrollo se promueve a través de los discursos y las acciones (*prácticas*), acaecidas entre los diferentes actores sociales e institucionales.

Observemos como el DR, en el plano abstracto carece de sentido social, es por ello que éste debe estudiarse más allá de su dimensión teórica que lo compone, así podemos dilucidar a través del tiempo: la teoría y la práctica; por una parte se encuentra la teoría y el corpus científico que fundamenta el paradigma o enfoque de desarrollo rural, aquí se contemplan elementos como los constructos categoriales, variables, metodologías e indicadores, los cuales muestran el funcionamiento normativo (institucional) del desarrollo en los espacios rurales. Enseguida se encuentra la dimensión aplicativa, la cual se lleva a cabo a través y mediante las instituciones y sujetos sociales. En esta fase es donde se pone a prueba la eficiencia del diseño teórico para el DR.

El diagrama muestra un modelo que en términos generales ilustra como el DR nace de las ideas; nace como una forma de expresión teórica

sistematizada, elevada a un rango de rigurosidad conocido como científico, y por lo tanto válido y legítimo como conocimiento aplicativo (científico-tecnológico) en un orden social. Esta discordancia entre los planteamientos y recursos teóricos, metodológicos, e incluso tecnológicos, respecto de los efectos generados en el plano de la base social, son objeto de análisis de este estudio, en él suponemos un vacío teórico sobre el papel de las instituciones, la política y los discursos, así como una invisibilización de la dimensión subjetiva y cultural entreverada en los procesos de desarrollo rural. Todos los elementos son determinantes en los propósitos del DR y en la lectura crítica del mismo.

Esquema 3. Marco analítico del desarrollo rural



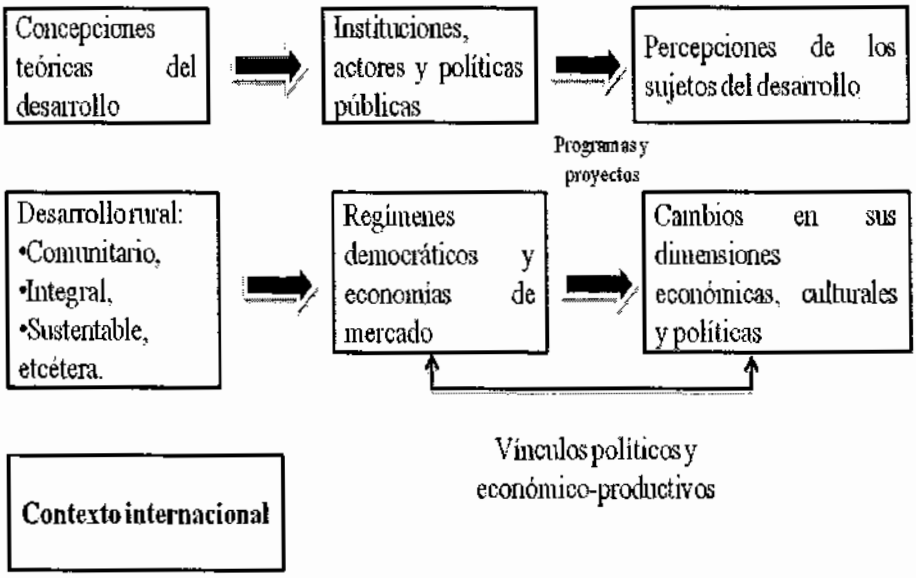
Fuente: elaboración propia.

Asimismo, el esquema nos permite identificar que el DR no es un asunto exclusivo de las ideas, la ciencia o la tecnología; muchos de los enfoques han resultado limitados por desconocer el funcionamiento de las instituciones o la diversidad de lógicas culturales en la sociedad rural. De allí que las restricciones en los proyectos de desarrollo estén asociadas al funcionamiento político-burocrático de las instituciones, a la falta de apropia-

ción e identificación de los "beneficiarios" con el paradigma de desarrollo propuesto.

En el siguiente esquema observamos la retícula normativa, que consideramos útil en la elaboración y puesta en práctica de las Políticas públicas. Suponemos que de origen la noción de desarrollo se institucionaliza a través de la generación de principios básicos, asociados a un marco político específico (por ejemplo, la declaración de principios de los partidos políticos o las plataformas electorales). Sin perder de vista que las agendas de desarrollo de las agencias internacionales también condicionan la incorporación de sus discursos a la institucionalización de los procesos de DR nacionales y locales.

Esquema 4. Análisis de políticas públicas

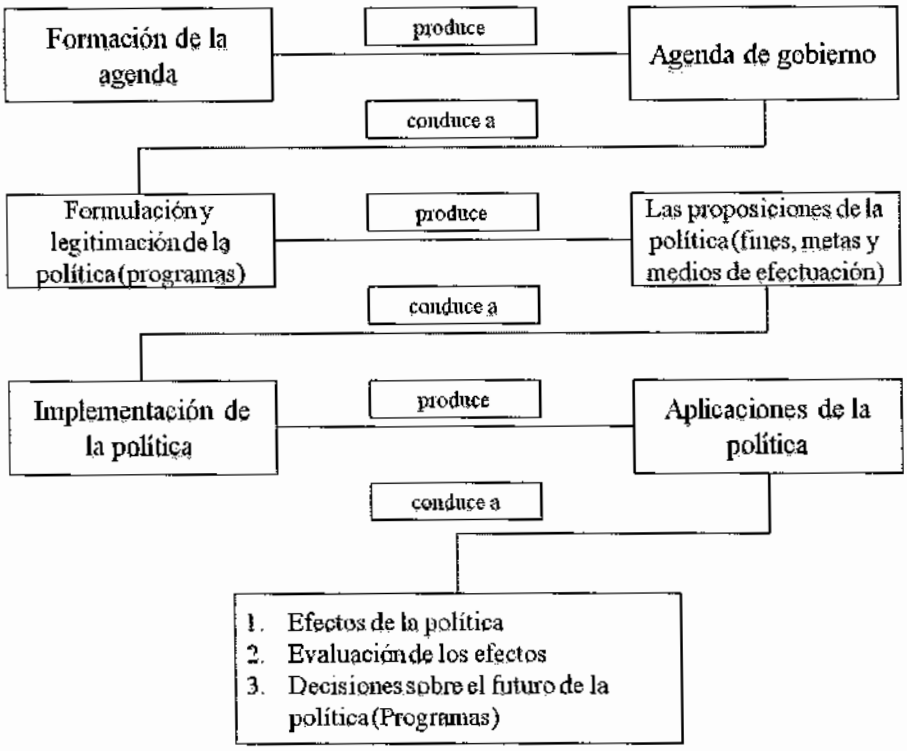


Fuente: elaboración propia.

Así como en el nivel macro se puede identificar la construcción de los discursos en torno al DR, en los espacios micro, las manifestaciones y percepciones sobre esos discursos y sus impactos en la vida cotidiana de los sujetos, también representan una clara manifestación de las respuestas de los actores del desarrollo hacia las políticas y programas públicos que inciden en su vida diaria. "Es dominante en los estudios de política pública considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados

propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras" (Aguilar, 1996: 15). La perspectiva estadounidense hace una clara distinción procesual de las políticas: la orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por otra hacia las necesidades del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales (Aguilar, 2000).

Esquema 5. Proceso de las políticas



Fuente: Aguilar (1996: 22).

Las políticas públicas también abrevan para sus agendas del conocimiento científico y de las demandas sociales; son instrumento de cambio para la solución de problemas, pero también pueden ser un medio de gestión, promoción y fomento al desarrollo de los países; sin obviar el desatino y el

disentimiento político de muchas de ellas. Uno de los supuestos básicos de las PP en la tradición estadounidense es la necesidad de que éstas surjan en contextos democráticos, ello garantiza cierta eficiencia y legitimidad política; en la práctica democrática con un Estado abierto a la participación ciudadana, se halla una parte relevante del sustento de las PP. Se trata de un constante tomar decisiones, que en el papel valora la opinión pública y el manejo eficiente de los recursos económicos.

CAPÍTULO 4 | *Estado benefactor y desarrollo rural*

Antecedentes de las instituciones rurales: de la revolución campesina al cardenismo (1910-1939)

La fragua de la Revolución Mexicana encuentra su génesis en el medio rural; se trata de una "revolución campesina" en contra de los reductos de la opresión colonial, más la suma del hartazgo en contra del poder económico y político dictatorial porfiriano. La Revolución Mexicana de 1910 fue una respuesta por la libertad y el acceso a la tierra que de origen pertenecía a la gran población rural, y de la cual fue despojada a lo largo de los años.

Cuando en 1910 el peón acasillado en las haciendas productoras de caña de azúcar, maíz, henequén, trigo, etc., se encuentra ante la insostenible situación de miseria y explotación, el campesino acude al llamado de insurrección la tarde del 20 de noviembre de 1910; en este movimiento revolucionario el campesino encontró el instrumento de combate contra la histórica injusticia social de la cual era objeto. Bajo el lema "tierra y libertad" el México rural se levantó en armas con el propósito de recuperar las tierras de las cuales fueron despojados.

Sin considerar que la Revolución Mexicana tuviera como contenido ideológico la puesta en marcha de un sistema de desarrollo para el medio rural, ésta sí contempló como base de su lucha social el reparto agrario y la creación de condiciones mínimas de orden productivo y educacional para los habitantes del campo. La institucionalización de las necesidades y respuestas políticas al campo se platearon desde la estructura política presidencial y del partido hegemónico, a través de la mediatización corporativa de los campesinos y las organizaciones rurales.

La década de 1910 se desarrolló en el marco de una lucha social y política en contra de un régimen caduco; tanto en el norte como en el sur, la insurgencia popular llevaba por consigna la recuperación de derechos sociales de causa agrarista. Mucho después de un periodo de guerras por la concepción de un Estado mexicano revolucionario –debatido entre Maderistas, Carrancistas, Villistas, Zapatistas, entre otros proyectos políticos–, fue que en 1917 el ideal revolucionario se institucionaliza en la Carta Magna del Constituyente de ese año, donde se establece la Reforma Agraria y adquieren derecho propio las exigencias del sector obrero.

La Revolución Mexicana no sólo trajo consigo un nuevo aparato institucional, sino también un manojo de caudillos posrevolucionarios, lo que marcaría el trazado político de esta nueva etapa histórica. Con la muerte de Madero y Carranza, de 1920 a 1934 se afianza una nueva clase política soportada en una base social e institucional de tipo corporativista, donde las clases obrera y campesina estuvieron mediatizadas y controladas por ese eficiente mecanismo. El juego político entre Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles culminaría con la muerte del primero, naciendo así el Maximato, el cual consumiría tres periodos gubernamentales bajo el control del "Jefe máximo de la revolución".

1929 fue año clave para México, con el mandato interino de Emilio Portes Gil se realiza el mayor reparto agrario en la historia de los gobiernos posrevolucionarios, también en ese año se crea el Partido Nacional Revolucionario (PNR) el cual aglutinaría a la mayoría de las organizaciones sindicales y campesinas de esa época, además de que sería el año de la gran crisis económica estadunidense que derivaría en un mayor intervencionismo estatal.

El Estado mexicano revolucionario de acuerdo con Aguilar y Meyer (2002), en 1930 crea el Banco Cooperativo Agrícola, con un capital de apenas cien mil pesos y desde el principio bajo la influencia de la Confederación Regional Obrera Mexicana en consecuencia de lo cual su acción fue prácticamente nula.

No obstante estos esfuerzos institucionales, la principal estrategia de desarrollo agrícola posterior a 1929 estuvo sentada sobre las bases del programa político del PNR, es así que se prosiguió con el reparto agrario, la creación de ejidos, la colonización de tierras vírgenes y el apoyo a la empresarialización del campo, en general, se siguió con la política de modernización económica a través de la expansión capitalista premonopólica.

Sin embargo, el reparto agrario posrevolucionario no fue complementado por acciones encaminadas a la enseñanza de la producción agropecuaria con criterios económicos y a la maquinización del campo. Después de la Revolución, México contaba con una gran masa campesina con una dotación de tierra más o menos uniforme, no obstante se tuvieron dos problemas básicos: 1) el fraccionamiento de tierras pulverizó la productividad a una escala muy pequeña; y 2) los campesinos ya contaban con tierra, pero no tenían la capacidad para producir a los niveles de exigencia de la modernización económica.

Estas dos cuestiones incidieron en la economía nacional, situación que tenían una respuesta básica: los campesinos no se guiaban por una lógica de productividad y de acumulación de riqueza económica como la concebían los terratenientes y la propia expansión capitalista. Tales escenarios de descompensación económica nacional se trataron de regular a través de del Ejido y la creciente intervención estatal.

El ejido fue concebido no solo como un régimen de propiedad de la tierra (colectivo), sino que tuvo en el papel orientación productiva de las masas campesinas hacia una colectivización de la producción. La creación e institucionalización de los ideales de la Revolución tomó la estrategia de corporativizar las decisiones políticas del desarrollo mexicano subsiguiente; el México posrevolucionario no solo intentó colectivizar la producción, sino también a la par de ese proceso corporativizó las decisiones políticas que daban legitimidad al incipiente mundo institucional.

La llegada de Lázaro Cárdenas al poder en 1934 como el primer presidente que gobernaría por seis años (Plan sexenal), trajo detrás de sí la ruptura con el "Jefe Máximo". La estrategia cismática consistió en el establecimiento de una nueva alianza con los sectores populares, particularmente con la Confederación de Trabajadores de México (CTM)[30] y la Confederación Nacional Campesina (CNC)[31]. La incondicionalidad del movimiento campesino y obrero fue el principal pilar de las acciones posteriores del cardenismo en términos de legitimidad política y respaldo social para el enfrentamiento con Plutarco Elías Calles.

En materia agraria el cardenismo continuó con el reparto de tierras de una manera muy significativa, pronto ello trajo consigo la disminución de los rendimientos económicos, debido al fraccionamiento parcelario de la tierra, sin embargo con un decidido apoyo del Estado se logró la construcción de grandes instituciones y sobretodo de un régimen que por vez primera utilizó el gasto público en la inversión para el desarrollo económico y social del país.

El ejido fue visto como la única posibilidad para que las regiones agrícolas importantes –una vez expropiadas–, no se transformaran en zonas donde cada ejidatario se dedicase solo al cultivo de autoconsumo, especialmente maíz, en detrimento del conjunto de la economía agrícola nacional. Para dar realidad a esa política se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal[32], que proveería el capital necesario para echar a andar y mantener estos grandes proyectos de explotación comercial (Aguilar y Meyer, 2002).

Situado el Estado como el eje rector de la economía y la promoción del desarrollo, se instrumentaron acciones globales de incidencia social en términos de avance industrial, educativo, tecnológico y urbano. La expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938 reafirmó la vocación socialista del cardenismo y sentó las bases del robusto Estado benefactor de los años venideros.

---

[30] Creada en 1936.

[31] Creada en 1938 con base en la Confederación Campesina Mexicana de 1933.

[32] En 1934 se crea Nacional Financiera (Nafinsa), otra de las palancas de desarrollo del cardenismo.

La ascensión del Estado benefactor

A final del sexenio cardenista el gobierno federal se encontraba en plena defensa de sus políticas socialistas; teniendo como base el ejido y la propiedad estatal, el modelo populista se vio cada vez más cuestionado no solo por el sector privado, sino por fuerzas internas de su propio partido político. Cuando el general Ávila Camacho fue presidente electo, hubo un detenimiento del radicalismo cardenista y se marcó el inicio de una nueva etapa moderada del ideal revolucionario en relación con la concepción política para México.

Además, con una visión sectorial que privilegiaba el desarrollo industrial, el gobierno de Ávila Camacho apuesta por una economía mixta y no estatalizada en su totalidad. El impulso industrial también acrecentó la demanda de mano de obra en las ciudades, las cuales había que mantener con el aparato de producción agrícola abastecedor de estos grandes centros urbanos. Años más tarde la agricultura disminuyó su participación en la economía en oposición al sector industrial, que se había robustecido con la participación creciente de la iniciativa privada.

> "Económicamente, el pacto (Estado-empresarios) funcionó al extremo de que observadores y analistas hablaron durante un tiempo, sin rubor, del "milagro mexicano". Entre 1940 y 1960, la producción nacional aumentó 3.2 veces y entre 1960 y 1978, 2.7 veces; registraron esos años un crecimiento anual promedio de seis por ciento, lo que quiere decir sencillamente que el valor real de lo producido por la economía mexicana en 1978 era 8.7 veces superior a lo producido en 1940, en tanto que la población había aumentado solo 3.4 veces [...] La econnmía no solo creció sino que se modificó estructuralmente. En 1940, la agricultura representaba alrededor de 10 por ciento de la producción nacional, en 1977 solo el cinco por ciento. Las manufacturas en cambio pasaron de poco menos del 19 por ciento a más del 23 por ciento [...] (Aguilar y Meyer, 2002:192).

Esta fase premonopólica no pudo ser posible sin la creación de un gran marco institucional de seguridad social y pactos obreros a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El IMSS fue determinante en el proceso de expansión capitalista, ya que por un lado en él descansaba gran parte de la dominación política, y por otra parte se garantizaba el control sindical de las demandas sociales al sector empresarial.

El fomento industrial, la urbanización y la participación oligopólica y monopólica de empresas extranjeras tuvo sus efectos directos en el abandono del campo, la emigración nacional e internacional hacia los centros urbanos, asimismo se crearon grandes asimetrías entre la sociedad mexicana y evidentes desequilibrios regionales. La capacidad del Estado fue rebasada

para atender las demandas sociales en los ámbitos local y nacional. Es aquí donde encontramos el quiebre institucional para el alivio de esos problemas sociales.

Nos encontramos ante el nacimiento de la política social en México, que en sus inicios fue caracterizada por desarrollar programas dirigidos a grupos específicos, con la idea de paliar aquellos desequilibrios generados por el esquema de afianzamiento capitalista. Por primera vez se inician acciones y proyectos específicos dirigidos al alivio de la pobreza rural y el manejo de las crisis económicas de los años setenta y ochenta.

Erosión del Estado benefactor y la planeación rural

La estabilidad política y económica que en apariencia se encontraba en el periodo del milagro mexicano, mostraba serios conflictos subyacentes en las relaciones sociales de producción de la vida económica, y en el plano político el presidencialismo mexicano se consolidó como una institución autoritaria y represiva.

El cuestionamiento más profundo de los adeudos de la institucionalización de la Revolución mexicana provino de la clase media socializada en ambientes urbanos. Fue con el movimiento estudiantil de 1968 que nace el primer intento de base social por transformar las instituciones y transitar a la democratización de la vida política nacional.

A partir de la lucha social estudiantil la mecánica del cambio político devengaría en los próximos lustros en un sistema electoral renovado para la apertura política de otras fuerzas de expresión social y abonaría en una mayor participación del Estado en la atención social de grupos sociales pobres y miserables.

> "El 2 de octubre de 1968 es la fecha de arranque de la nueva crisis de México; ahí se abre el paréntesis de un país que perdió la confianza en la bondad de su presente, que dejó de celebrar y consolidar sus logros y milagros para empezar a toparse todos los días, durante más de una década, con insuficiencias silenciadas, sus fracasos y sus miserias [...] La rebelión del 68 fue la primera del México urbano y moderno que el modelo de desarrollo elegido en los años cuarenta quiso constituir y privilegió a costa de todo lo demás [...]" (Aguilar y Meyer, 2002: 241).

Los sexenios de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) pueden considerarse de profunda complejidad en su vida política, económica y social. A ambos les correspondió la administración coyuntural de la pugna internacional por un modelo de Estado benefactor en oposición a un Estado neoliberal.

Al sexenio echeverrista le tocó responder a las crisis económicas recurrentes y a demandas sociales de la clase media ilustrada, así como de la burguesía industrial.

> "Así llegaron a su clímax cinco malos años durante los cuales el país fue visitado sucesivamente por la "atonía", el derrumbe de los productos agrícolas, la inflación, el endeudamiento externo, la contracción del crédito y la desconfianza del capital privado por estilo seudopopulista impuesto por el presidente Echeverría. Sin embargo, lo que fue malo en ese corto plazo para la economía del país, no lo fue para la burguesía industrial, financiera y agrícola de México. Los signos de escasez y crisis en la pequeña y mediana industria fueron acumulación y monopolización en la grande [...]" (Aguilar y Meyer, 2002: 243).

Años de experiencia económica nos permiten concluir que la fórmula de crecimiento económico no es igual a desarrollo. Durante el sexenio de Echeverría el crecimiento económico fue cercano a seis por ciento, mientras el auge petrolero de López Portillo superó la tasa de ocho por ciento de crecimiento económico.

El último tramo del sexenio de López Portillo estuvo acompañado por medidas desesperadas por controlar los desequilibrios macroeconómicos originados en la sola apuesta por el mercado petrolero, el cual tuvo una gran caída de precios en 1981 y que obligó a la devaluación económica, así como a la expropiación de la banca.

Al tomar posesión Miguel de la Madrid como presidente de México (1982-1988) reconoce la gravedad de la crisis económica, y anuncia profundas medidas de ajuste en la vida nacional. Con el sexenio de Miguel de la Madrid se oficializa la entrada en vigor del programa neoliberal.

Planeación e instituciones públicas del sector rural

En sentido estricto podemos aseverar que la práctica sistemática de la planeación nacional inicia con el primer Plan sexenal de Cárdenas, acentuándose las acciones y programas en la década de los años setenta y ochenta. El primer antecedente legislativo para la planeación es la Constitución de 1917 y la *Ley* de Planeación General de la República de 1930.

En 1933 se crea la Ley que establece el consejo nacional de economía y durante su campaña Lázaro Cárdenas propone el Plan sexenal orientado por la ideología del entonces PNR. Esta serie de acciones programáticas y legislativas formaron parte de los primeros intentos por integrar una planeación primigenia, que a la postre abonaría en la constitución del actual sistema de planeación democrática y la Ley de Planeación.

Tabla 6. Acciones relevantes en materia de planeación (1934-1982)

Año	*Acciones de planeación nacional*
1917	Constitución política mexicana
1926	Comisiones especiales de eficiencia
1928	Ley del Consejo Económico Nacional
1930	Ley sobre Planeación General de la República
1933	Consejo Nacional de Economía
1933	Plan sexenal (1934-1940)
1941	Segundo plan sexenal (1941-1946)
1942	Comisión Nacional de Planificación Económica
1947	Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal
1948	Comisión Nacional de Inversiones
1951	Acuerdo sobre planeación y desarrollo
1952	Comisión Intersecretarial para la Elaboración de los Planes de Desarrollo Económico y Social
1965	Comisión de Administración Pública
1966	Plan de Desarrollo Económico y Social (1966-1970)
1971	Unidades de programación
1971	Lineamientos para el Desarrollo Económico y Social (1971-1976)
1974	Programa de Desarrollo Económico y Social (1974-1978)
1975	Comisión Nacional de Desarrollo Regional
1976	Bases para la elaboración de un programa de gobierno
1980	Plan Global de Desarrollo 1980-1982
1982	Ley de planeación

Fuente: elaboración propia con base en Chapoy y Dolores (2003: 25-30).

Es importante iniciar la discusión sobre la planeación del sector rural articulando cuatro ejes que en este trabajo son considerados como estratégicos en la revisión de los principales programas públicos vinculados al medio rural; aunque reconocemos que no en todo el curso histórico de México se tenía la noción de desarrollo rural como en la actualidad, sin embargo consideramos que los impactos en las comunidades rurales siempre han estado presentes de manera positiva o lamentable en la historia de las políticas, ya que éstas siempre inciden de manera indirecta o directa en el mundo rural:

1. La planeación nacional está dada en el marco de un modelo político y económico específico (Estado benefactor *vs* Estado neoliberal),

2. El cambio instititucional en el medio rural está asociado a los ajustes del modelo económico-político nacional (esto se refleja en las instituciones, políticas y programas),
3. Analizar la atención política del medio rural en términos de la diferencia entre programas generadores de procesos de desarrollo y programas de asistencia social, e
4. Identificación de los avances en la sustentabilidad democrática rural, y los mecanismos de participación social para el desarrollo que contemplan los programas públicos.

En sintonía con estos cuatro ejes rectores se pretende dar entendimiento sobre el modelo económico-político que subyace en la historia de la planeación del desarrollo en el medio rural, así como dar cuenta del contenido metodológico para superar la pobreza, la atención del sector agroalimentario, y la frecuencia en que los programas se encuentran en sintonía con la transición política hacia la democracia.

Tampoco podemos obviar que la política social de México históricamente se encuentra imbricada con las demás acciones de desarrollo rural y el apoyo al campo, es decir, la política de desarrollo rural de hoy en día no es posible explicarse sin el origen común que guarda con la política social.

> "A grandes rasgos, la política social de México ha pasado por cuatro fases: (i) la de sustitución de importaciones; (ii) la crisis de la deuda de los ochenta; (iii) la de reformas estructurales de la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa; y (iv) la de recuperación del crecimiento económico a partir de 1996.
>
> La primera fase va de principios de los años cincuenta a fmales de los años setenta. Durante este periodo se observaron altas tasas de crecimiento económico, reflejadas especialmente en los sectores industrial y urbano del país. Las clases medias también se encontraban en expansión gracias a una amplia red de subsidios al consumo abiertos a la población en general, los cuales se justificaban como un subsidio indirecto a los salarios del creciente sector industrial. En cierta manera ambos factores derivaron en un círculo virtuoso en el que, por un lado, las clases medias contribuían al desarrollo al integrarse al sector industrial, y por otro, la red de subsidios permitía mejorar las condiciones de vida de estos grupos poblacionales [...] En el esquema anterior el sector rural jugó un papel fundamental al proveer insumos para bienes primarios, además de recursos naturales y humanos a bajo costo al sector industrial. Para sostener este apoyo se otorgaba también una amplia red de subsidios al campo y se realizaron redistribuciones de tierra con el fin de reducir la sub-utilización de recursos productivos [...]" (Székely, 2002: 9).

El desarrollo industrial y urbano estuvo soportado por la base productiva del sector rural, el milagro mexicano precisamente consistió en lograr altos crecimientos económicos del sector agrícola, a pesar que la Reforma agraria no venía acompañada por el apoyo tecnológico y de inversión necesarias para robustecer el ejido y la productividad campesina.

> "Estos síntomas de las insuficiencias del modelo de desarrollo para garantizar mínimos de bienestar a todos los mexicanos llevaron al Estado a formular los primeros programas de atención a grupos-objetivo, en lo que constituye el inicio de la experiencia mexicana reciente en el combate a la pobreza [...]" (Cordera y Lomelí, 2005: 11).

La insuficiencia del modelo de desarrollo para el campo, los desequilibrios regionales y sociales como el clientelismo y paternalismo de los años sesenta y setenta obligaron a los gobiernos a dar una atención especial a la población que resultó más empobrecida y vulnerable producto de esos sucesos. Como veremos a continuación, las décadas de 1960, 1970 y principios de los ochenta transcurrieron atestiguando la creación de un sinnúmero de programas públicos que lo mismo atendían infraestructura rural, campo, seguridad alimentaria, desarrollo regional, etc., todos en aparente desarticulación y con gran dispendio de recursos.

México, hacia 1970, era para muchos el país subdesarrollado que en ciertos aspectos podía compararse con los desarrollados en sus mejores épocas: dinámico, moneda sólida, buen pagador y "todo controlado". Pero esa imagen de México al final de la década pasada, solo correspondía a una parte de la verdad. El reverso de la moneda, hacia el año 1970, era que los desempleados se acumulaban rápidamente y la satisfacción de las necesidades de servicios educativos, médicos, sanitarios y de vivienda tenía un retraso de lustros. Esta otra parte de la verdad, ligada indisolublemente a la de los éxitos y el progreso material, había llevado a la economía hacia fines de la década de los sesenta a la necesidad de cambios en la política de desarrollo, vigente desde los primeros años de la posguerra, que no pudo prever la magnitud de los desequilibrios sociales que generaría ni la dinámica económica y demográfica del país. Todo ello para que el desarrollo siguiera siendo posible (Tello, 1990).

A finales de los años sesenta, México ya era un país que transitó de un país rural y agrícola a ser un país urbano e industrial. A pesar de los años de paz transcurridos a la distancia de la Revolución, México mostraba por una parte una clara expansión del capital hacia el sector industrial y de agricultura empresarial, y por otro lado, contrastaba con los rasgos de país subdesarrollado y con población muy pobre. Estas son razones suficientes que obligaron al diseño de nuevas formas institucionales de desarrollo, acordes con la nueva etapa política de México.

La Compañía Nacional de Subsistencia Populares (Conasupo)

En el marco de la rectoría económica del Estado, a principios de la década de los años sesenta el gobierno de la república inició con acciones públicas específicas relacionadas con el sistema de abasto y la seguridad alimentaria mexicana. En el año de 1962 se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), la cual garantizaría la compra y regulación de precios en productos de la canasta básica, particularmente maíz.

En principio el papel de la política de ese tiempo era lograr un mejor control de la distribución de los productos agroalimentarios (esencialmente granos), y mantener el resguardo de los productos de primera necesidad especialmente para el control de precios, y así poder garantizar el suministro de manera más accesible, mediante el subsidio al consumo de productos del campo.

Como parte de la expansión de la Conasupo, en 1965 se crea la Compañía Hidratadora de Leche –posteriormente en 1972 se convertiría en Liconsa–, con el propósito de apoyar a las personas más necesitadas del sector urbano y rural en el incremento de ingesta alimentaria. Destacan el establecimiento de grandes almacenes regionales de abasto y tiendas de abasto comunitario en todo el país controladas por la Conasupo y sus empresas. Hoy en día aun es posible observar en las comunidades rurales los vestigios de esas edificaciones convertidas ahora en bodegas inoperantes.

En las siguientes citas es posible advertir el papel atribuido a la Conasupo:

> "En México, por su magnitud destacan los programas desarrollados gracias a Conasupo, con el objeto de aumentar el consumo de alimentos de los estratos más pobres del país; mediante sus diversas agencias participó principalmente con subsidios generalizados (como el del precio de la tortilla) y distributivos (como el de la distribución de leche a familias de escasos recursos (Lustig, citado en Barquera, *et al*, 2001: 469-470).

> Durante la última fase de su existencia estuvo experimentando diversas formas de convertir los subsidios generalizados en subsidios selectivos de las zonas urbanas del país, ya que aquellos no contribuían a mejorar la capacidad adquisitiva de los grupos más pobres, y representaban un gasto importante de recursos [...]" (Comisión Nacional de Alimentación, en Barquera, *et al.*, 2001: 469).

La larga historia de la empresa paraestatal Conasupo culminó con su desaparición en 1999 como parte de las políticas neoliberales. Tras haber dejado tras de sí mitos y realidades, esa gran paraestatal sirvió como base para

lo que actualmente conocemos como Diconsa[33] y Liconsa,[34] dos empresas sociales operadas por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). La primera funcionando como una red de abasto rural, pero sin control de precios como la Conasupo, la segunda proporciona leche industrializada a la población de zonas rurales y urbanas con precio de subsidio selectivo, entre otros alimentos nutricionales.

La estrategia del gobierno foxista (2000-2006), consistió en una práctica subsidiaria menor y selectiva, no generaliza. De esta manera se pretende que con el mapeo de la pobreza en México se defina quiénes son o no sujetos de estos apoyos de Liconsa y Diconsa.

La Conasupo durante más de 35 años fue el principal instrumento de abasto alimentario rural en México, la desaparición en 1999 de este organismo descentralizado, impactó de manera notable la comercialización de productos agropecuarios.

Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider)

Los registros de la planeación en la historia nos muestran cómo de inicio, a partir del Plan sexenal de Cárdenas se dio un amplio impulso al desarrollo industrial, petrolero, minero, hidroeléctrico, ferrocarrilero y de sistemas de irrigación. Sin embargo, más allá de la notoria participación del Estado en dichas actividades, no existía un concepto de desarrollo que como tal orientara la política de planeación en México.

El inicio de la política de desarrollo regional en México tuvo como punto de partida las cuencas hidrológicas; esta política consideró la creación de la infraestructura necesaria para impulsar el crecimiento de la actividad eco-

---

[33] El objetivo general de Diconsa es el de garantizar el abasto de productos básicos y complementarios, en beneficio de la población rural localizada en zonas de alta y muy alta marginación, en situación de pobreza alimentaria, a precios que transfieran un margen de ahorro con respecto a los vigentes en el mercado local, con eficiencia, oportunidad, suficieucia, calidad y alto valor nutricional, y coadyuvar a la incorporación de servicios adicionales; asimismo, como un instrumento para mejorar el abasto, brindar apoyo comercial a productores del sector social e impulsar los circuitos regionales de producción-consumo (Sedesol, 2006).

[34] Por disposición del Gobierno Federal, en 1961 se constituyó la Compañía Rehidratadora de Leche CEIMSA, S.A.; eu 1963, esta empresa cambió su razón social por la de Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo, S.A. Posteriormente, en 1972 se modificó su razón social para quedar como Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V. A partir de 1994, con su resectorización en la Secretaría de Desarrollo Social cambió su denominación a Liconsa, S.A. de C.V. Actualmente Liconsa está constituida como una empresa de participación estatal mayoritaria que trabaja con el noble propósito de mejorar los niveles de nutrición de millones de mexicanos, contribuyendo así a su incorporación al desarrollo del país, mediante el apoyo a la alimentación de familias eu condiciones de pobreza extrema, con leche de excelente calidad, a precio subsidiado, fundameutalmente para niños menores de 12 años (Sedesol, 2006).

nómica. Se procuró así la construcción de caminos, carreteras, fuentes de energía, sistemas de riego y comunicación, así como la de diversos soportes materiales necesarios para la reproducción del capital y de la fuerza de trabajo (Ornelas, 1993).

Este es el antecedente de los programas orientados a la atención de grupos sociales regionalmente establecidos en algún tipo de demarcación jurisdiccional de orden político o de competencia económica.

En estricto sentido observamos que el desarrollo rural no existe en la terminología del discurso político. Si bien se hablaba del desarrollo de la comunidad rural, del desarrollo económico y agrícola, por otro lado no existía precisión sobre una noción de desarrollo a nivel de las instituciones políticas mexicanas.

Es a partir de la institucionalización del Pider que, por primera vez, se hace explícita la noción de desarrollo rural en un programa nacional, teniendo por antecedente el desarrollo de la comunidad y la experiencia modernizadora de la revolución verde, el gobierno inserta en su política una es-estrategia de planeación de tipo integral a través del Pider. También en 1970 se crean la Comisión Nacional de Zonas Áridas (Conaza)[35] y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (Indeco), instituciones que agregaban ingredientes conceptuales y metodológicos sobre la intervención para el desarrollo de las áreas rurales.

Creado en 1973 el Pider pretende dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo puede el gobierno de un país en desarrollo iniciar un proceso de desarrollo rural que se mantenga por sí solo?
- ¿Cómo puede lograrse que las inversiones en el desarrollo rural tengan efectos multiplicadores?
- ¿Cómo puede garantizarse que los beneficios de un programa de desarrollo lleguen realmente a la población que se desea atender sin que se queden en manos de los intermediarios o de los caciques locales? (Cfr. Miller, 1976: 9).

Se trata de preguntas que la revolución verde no pudo resolver en la fórmula de desarrollo agrícola igual a desarrollo social, es decir, no bastaba la disposición de recursos tecnológicos y semillas mejoradas para elevar los rendimientos agrícolas y generar bienestar en la población rural.

El suministro de fertilizantes y productos químicos no fue acompañado por un sistema de financiamiento eficiente y acorde con las necesidades y

[35] Comisión que actualmente existe como instrumento de mejoramiento del nso y preservación del territorio rural.

tipos de productores, de tal manera que muchos de los recursos representaron un gran desperdicio de dinero.

La tarea del Pider era procurar la autosostenibilidad de las comunidades rurales; pretendía que las inversiones públicas funcionaran como tales, y no como obsequios gubernamentales, ello requería de una base social participativa y coordinada con las tres órdenes de gobierno (municipio, estado, federación). El papel del programa se orientó a la procuración de esa autosostenibilidad económica de las inversiones, que suponía una conexión eficiente entre el desarrollo comunitario y la administración pública.

En 1975, en menos de tres años de su implementación, el Pider habría logrado su experimento de desarrollo en 5 mil comunidades rurales de 75 microregiones a todo lo largo y ancho del país. Dependiente de la Secretaría de la presidencia, el Pider actuaba de manera intersectorial, situación que hacía muy compleja su organización institucional, ya que el programa contemplaba su incidencia simultánea en varios macroproyectos y microproyectos, desde el nivel comunitario hasta el nacional, como por ejemplo: caminos, electrificación, irrigación, salud, manejo de suelos, producción agrícola, etcétera.

> "[...] En 1973 se creó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), que en 1980 se redefiniría como un Programa Integral para el Desarrollo Rural. Sus objetivos estaban encaminados a coordinar dentro de un solo programa los tres niveles de gobierno, así como a organizar a las comunidades rurales a fin de que las inversiones realizadas en ellas fueran autofinanciables. El Pider fue un programa que dependía de la Presidencia de la República y que contó con apoyos de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales ponían como condición que un cierto porcentaje de sus recursos se destinara a aspectos productivos. La participación del Pider en el gasto público realizado durante el tiempo que operó fue de 1.34 por ciento. El Pider fue el primer instrumento que basó su funcionamiento en la coordinación y cooperación de las entidades y dependencias federales en los ámbito nacional y estatal y, por lo mismo, fue el antecedente inmediato de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (Coprodes), que posteriormente se convirtieron en los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades) [...]" (Cordera y Lomelí, 2005: 12).

La propuesta del Pider en muchos sentidos sigue vigente, el discurso del desarrollo de ese programa menciona la generación de capacidades de los pobladores rurales para la no dependencia externa (léase paternalista). Así el tema de la autonomía cobra relevancia en Pider. Según Miller (1976: 17: "La autoridad y la dependencia reciben particular atención; la gente empieza a aprender cómo, por ejemplo, de manera insensible, permiten a otros asumir autoridad sobre ellos y por lo tanto disminuir su propia capacidad de actuar como individuos que se manejan solos". En ese sentido, la idea central con-

sistía en un programa menos autoritario y más participativo, de allí que este programa sentara las bases de los actuales comités de desarrollo en los municipios y estados de la república.

Los temas de integralidad sectorial e inter-institucionalidad, así como de planeación participativa, siguen vigentes en la oleada de discursos desarrollistas y de políticas públicas. El Pider reconocía la imperiosa necesidad de avanzar en ese sentido; pese a que este programa nacía en una época donde el presidencialismo, el autoritarismo y los caciquismos regionales, la estrategia tuvo la sensatez de colocar la planeación "de abajo hacia arriba" como eje vertebrado de su propuesta.

Pero en la concepción del Pider, ¿cuál es el papel del gobierno? La respuesta es relativamente simple si hacemos la lectura a la luz de la época en que nace el programa. Fiel a la plataforma ideológica de un Estado benefactor, el papel del gobierno se focaliza en la regulación de los procesos sistémicos asociados al desarrollo rural.

El carácter integral del Pider requería de una administración pública adecuada al funcionamiento holístico de las regiones. El enfoque de sistemas del programa afirma la necesidad de reconocer los problemas como parte de un todo sistémico. En ese sentido, la posibilidad de disfunciones en los sistemas debe ser atendido por el gobierno desde sus tres órdenes. La función regulatoria del gobierno cambia entonces cualitativamente dependiendo de la situación actual y anticipada del futuro de las regiones.

Los requerimientos institucionales de un programa de tal magnitud, rebasaban la capacidad de respuesta organizativa por parte de la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería, es por ello que el Pider fue concebido como un programa transversal de la administración pública dependiente de la Secretaría de la presidencia. El modelo de sistema sobre el cual partía el programa reconoce varios universos sistémicos en la vida social de las comunidades, en ese sentido la participación de la administración pública se orientaría de manera integral e intersectorial, con una base social organizada y participativa. En ese entonces, cada secretaría contaba entre sus administradores con los llamados "grupos Pider", especialistas en la operación del programa.

Como ya mencionamos, los antecedentes del Pider se encuentran en las Comisiones de Cuencas hidrológicas (Papaloapan, Grijalva, Balsas, Lerma, etc.), en la Conaza, en las secretarías de obras públicas (SOP) y en la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario (Cocosa), esta última coordinadora de las dependencias que incidían en el medio rural durante la década de los años setenta y parte de los ochenta.

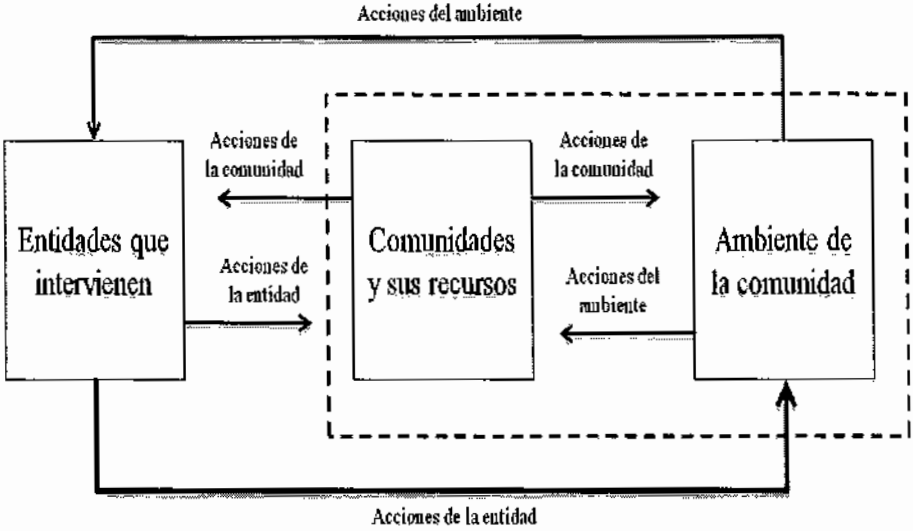
El Pider fue un programa que por vez primera ocupa el término de microregión, situando en relevancia el papel de los pequeños territorios con uniformidad ecológica, en comparación con la planificación macroregional,

como sucedió con los anteriores esquemas de cuencas hidrológicas, y de planeación exclusivamente agropecuaria (sectorial).

La unidad de acción del Pider la constituyó la comunidad (inserta en una microregión) establecida bajo criterios de niveles educativos, salud, edades, sexos de los habitantes, infraestructura existente, etcétera. Al mando de la Dirección de Inversiones Públicas (de la Secretaría de la presidencia), se instituyó el Grupo Permanente de Trabajo quien estudiaría el desarrollo regional y la instrumentación del Pider. Aquí confluyeron nuevamente Conaza, Cocosa, Conasupo, CFE, Indeco, Comité de Administración del Programa Federal de Construcción de Escuelas (Cafce), entre otras dependencias.

Pronto las aspiraciones del Pider toparon con la inercia de la burocracia central, la incapacidad municipal y la cultura política de poca iniciativa ciudadana, de sumisión o de costumbre paternalista, todos ellos, elementos restrictivos que tendría que atender el Pider.

Esquema 6. Desarrollo de la comunidad propuesto por el Pider



Fuente: tomado de Miller (1976: 59).

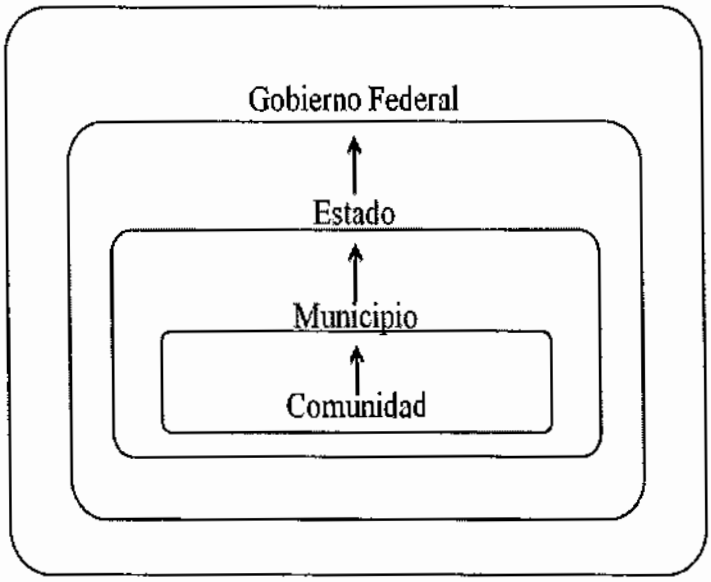
La propuesta de naturaleza sistémica del Pider no desconoce las estructuras de poder que pueden generarse al aplicar de manera tajante su metodología, ya que lejos de procurar un desarrollo general, se corre el riesgo de alimentar las estructuras de poder de las camarillas o de los caciques, por ello la propuesta es flexible y selectiva en la comunidad, es decir, se identifican a los grupos que más necesitan en lo individual y en lo comunitario, en este

papel la intervención externa es fundamental, además será temporal y ocupará un espacio solo en la fase de transición hacia un desarrollo autosostenido, ya que esto contribuirá a deshacer las relaciones de sumisión y dominio políticas y económicas.

De ello se desprende la necesidad de un tipo de planeación "de abajo hacia arriba" que propone el Pider, la cual reclama la participación de la comunidad para la colecta de demandas sociales sentidas y proyectadas al ámbito municipal, estatal y nacional. De tal manera que se abandone la tradición de la planeación central.

Para el Pider se requiere de una motivación y confianza en los individuos para un desarrollo autónomo y formativo en la transformación social, situación que obliga a poner como palanca de desarrollo la educación.

Esquema 7. Modelo de "abajo hacia arriba" para la planeación nacional de desarrollo propuesta por el Pider



Fuente: tomado de Miller (1976: 72).

La planeación indica que las obras y proyectos del Pider solo se realizarían a expresa petición del pueblo, de acuerdo con la decisión que la gente tomará como prioridad. Siendo para el Pider de mayor trascendencia el apoyo a proyectos del tipo productivo, generador de empleo, y en segundo lugar obras de infraestructura e inversión complementaria. Sin embargo, el programa no especifica los criterios para la priorización de las necesidades socia-

les por parte de los habitantes del campo y la dinámica horizontal de las comunidades o regiones en términos de relaciones de poder.

Es así que el programa enfrentó enormes restricciones institucionales, culturales y estructurales, que no pudo controlar en lo sucesivo; pese a los esfuerzos evaluativos y de investigación consecuentes llevados a cabo por el Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural (Cider) creado en 1975 y dependiente de la Secretaría de la presidencia. El Pider tampoco logró establecer su legitimación política que pretendía llevar a cabo a través de la negociación conjunta en la planeación del desarrollo nacional, la cual suponía alianzas y consensos entre comunidades, municipio, estado y federación.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar)

En franca decadencia las discusiones campesinistas, el término campesino es redimensionado por el de marginado, es así que a partir de la década de los setenta se parte con un nuevo discurso menos populista que contempla el reconocimiento de ciertos grupos considerados como marginados, aquí encontramos a los propios campesinos, pero también a trabajadores, indígenas y personas en situación de indigencia que durante años fueron excluidos del Estado benefactor.

> "En enero de 1977, se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar); su objetivo fue 'articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional'" (Cordera y Lomelí, 2005:13).

En alianza con las demás dependencias la Coplamar pretendía establecer sinergias sectoriales con los demás sectores de la administración pública. Con esa plataforma institucional existente, el gobierno de López Portillo crea la Coplamar estableciendo la coordinación de temas y estrategias de atención a grupos marginados de acuerdo con el interés sectorial y regional. Por ejemplo:

1. SAHOP[36]-Coplamar: enfocada al desarrollo de infraestructura carretera.
2. Conasupo-Coplamar: sistema de abasto rural y precios de garantía.

[36] Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

3. SEP-Coplamar: desarrollo de infraestructura y equipamiento educativo.
4. IMSS-Coplamar: como parte de la expansión de los servicios de salud.

Cada programa estaba marcado notablemente por el intento de cubrir la satisfacción de "necesidades básicas". Término acuñado por el Banco Mundial y que posteriormente daría pie para múltiples estudios sobre la medición de la pobreza a partir del modelo de necesidades básicas insatisfechas. Con la Coplamar, no así con el Pider, inicia una serie de programas sociales destinados a paliar la pobreza, que hasta hoy en día permanecen como de asistencia social y no de promotores de desarrollo. Este argumento radica en que el Pider estaba orientado a la aplicación de una metodología tendiente a detonar procesos de desarrollo integral, no a la asistencia o subsidiariedad paternalista y sin compromiso social activo.

Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

Otro programa de amplia incidencia en el medio rural fue el SAM, dicho programa focalizó sus impactos en la cadena productiva agroalimentaria. Así el programa no solo atendía la demanda y el abasto de alimentos, sino la producción misma. Debido a que el programa estaba financiado directamente por recursos petroleros, apenas duró de 1980 a 1982; política que no continuó por la crisis económica los ajustes estructurales, y por comprometer gran parte de los intereses económicos incrustados en la cadena productiva de alimentos. El SAM proponía el incremento de la producción de alimentos básicos para la autosuficiencia y nutrición familiar, pretendía establecer canales de distribución y acceso a alimentos entre los sectores de menores recursos.

Aunque este programa tenía una orientación predominantemente productiva, se concebía como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia se asociaba a la superación de la pobreza rural. La estrategia del SAM comprendía todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos, desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo de las mayorías, pasando por el fortalecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentaria, el impulso a la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas. Estos programas fueron los últimos aplicados antes del gran ajuste externo y del cambio estructural de la década de los ochenta; a partir de entonces se procedió a revisar profundamente las políticas sociales (Cordera y Lomelí, 2005).

Otros programas y organismos vinculados al desarrollo rural en el marco del Estado benefactor

Tabla 7. Programas 1948-1995

Programa o institución	*Objetivo*
Instituto Nacional Indigenista (1948)[37]	Organismo de apoyo a los indígenas
Programa de Solidaridad Social (1973)	Integrar a la seguridad social las poblaciones rurales y las urbanas no aseguradas.
Programa de Apoyo al Comercio Ejidal	Ampliar la red comercial de los ejidos.
Productora Nacional de Semillas (Pronase)[38]	Producción, distribución y comercio de semillas.
Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural)[39]	Crédito al campo.
Comisión Nacional de Fruticultura (Conafrut)[40]	Impulsar la producción, comercialización y transformación de frutas.
Camisón Nacional de Desmonte	Deforestación para cultivos agrícolas.
Fertilizantes Mexicanos (Fertimex)[41]	Impulsar la producción, comercialización distribución y abastecimiento a los productores agrícolas, estableciendo una política de precios oficiales únicos a nivel nacional, buscando incentivar el uso de los fertilizantes.
Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA)[42]	Seguro agrícola.
Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa)[43]	Acopio de productos agrícolas.
Almacenes Nacionales de Depósito (Andsa)	Organización Auxiliar Nacional del Crédito
Fira	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

[37] Se convirtió en la actual Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).
[38] En proceso de liquidación.
[39] Ahora Financiera Rural.
[40] Desaparecida.
[41] Liquidada.
[42] Liquidada.
[43] Liquidada.

Instituto Mexicano del Café Inmecafe[44]	Se creó con el fin de cubrir las cuotas de exportación requeridas por el mercado de Estados Unidos. Esquema que es abandonado en 1989, iniciándose el proceso de desincorporación de la institución.
INCA-Rural, A.C.	Es una Asociación Civil para la capacitación rural, constituida en noviembre de 1973, con carácter de empresa de participación estatal mayoritaria, sectorizada a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).
Impecsa[45]	Impulsora del pequeño comercio.
Programa Nacional de Alimentación (Pronal) (1982).	Mejorar las condiciones de alimentación y nutrición, apoyar la producción, alimentación y nutrición, apoyar la producción, distribución y consumo de alimentos.
Programa Nacional de Desarrollo Rural (Pronadri) (1985)	Según datos oficiales el programa tuvo como objetivo fundamental alcanzar la autosuficiencia alimentaria para resguardar la soberanía nacional y elevar el nivel de vida de los campesinos. El Pronadri fue insostenible debido a la falta de liquidez del gobierno mexicano y la tendencia de libre mercado.
Programa de Desarrollo Rural Integral del Trópico Húmedo (Proderith)..[46]	Incrementar la producción agrícola en las zonas tropicales, mejorar el nivel de vida de los campesinos pobres y conservar los recursos naturales. Las actividades incluían la construcción de caminos, la conservación de suelos, el crédito y la participación social de los campesinos. La participación comunitaria se convirtió en el principal objetivo, asimismo el Proderith se convirtió en sinónimo de las actividades de comunicación y, en particular, del componente de video.

Fuente: elaboración propia con base en diversas fuentes.

[44] Desincorporada.

[45] Liquidada.

[46] Operó durante dos fases distintas: de 1978 a 1984, y de 1986 a 1995 con el apoyo del Banco Mundial y la FAO.

Una historia de empresas paraestatales, programas e instituciones de apoyo al campo, culminó con la desincorporación de estos organismos. El declive del Estado benefactor fue notorio a finales de los años setenta y principios de los ochenta. La política en el mundo entraba en una economía global, abierta y regida en gran parte por el mercado.

CAPÍTULO 5 | *Estado neoliberal y la transición política rural*

Estado neoliberal y la transformación política rural

A principios de la década de 1980 por vez primera la economía de México suspendió su crecimiento. El gobierno de Miguel de la Madrid inicia con la carga de una gran crisis económica y con la consigna de poner en marcha las reformas estructurales para un Estado neoliberal.

El modelo económico estaba en crisis y con él sus estructuras e instituciones de fomento al desarrollo. Hubo recorte presupuestal y una mayor austeridad financiera, es así que la administración de gobierno de De la Madrid toma una serie de medidas de optimización de recursos para abatir la crisis, situación que privilegió el manejo macroeconómico en detrimento del presupuesto al desarrollo y el combate a la pobreza.[47]

> " Ya para 1985, en pleno proceso de primer ajuste –que empezó propiamente en 1983– el crecimiento de la economía fue menor; entre 1981 y 1985 promedio apenas tres por ciento, o sea la mitad de la tasa anterior. El ajuste iniciado en 1983-1984 se hizo a medias, disponiendo el gobierno de muy poca capacidad para manejar las variables macroeconómicas y, además frente a un hecho negativo: México no tenía ya acceso al crédito exterior. La historia de las economías de Europa muestra que ningún ajuste puede hacerse sin un apoyo externo importante. Pero México tuvo que hacer el suyo sin el apoyo del exterior y partiendo de un enorme endeudamiento, con intereses sobre la deuda que excedían del 20 por ciento de los ingresos en divisas derivadas de las exportaciones de bienes y servicios, de manera que era poco posible dominar la inflación y restaurar los equilibrios tanto del sector público como del externo. El resultado fue que entre 1986 y 1990 el crecimiento promedio fue del uno por ciento anual, con una población que seguía

[47] Las medidas de política económica también se acompañaron de reformas políticas compensatorias que abrían el paso a la alternancia política en muchos municipios y algunos estados de la república. Por ejemplo, la reforma electoral de 1977 fue una respuesta a la presión social de movimientos guerrilleros y a la propia inercia social del movimiento estudiantil de 1968, el reconocimiento de otras fuerzas políticas tuvo impacto en otras reformas como la del Artículo 115 de la Constitución Mexicana. "La reforma electoral fue un catalizador para otro tipo de cambios: en 1982 se modifica también el artículo 115 constitucional (que se refiere al régimen político municipal) y en los siguientes cinco años, hasta 1987, las oposiciones conquistan ochenta ayuntamientos. Era un salto muy importante, disperso, a veces inadvertido, pero consistente en la vida electoral de México" (Becerra, *et al.*, 2000).

> creciendo a más del dos por ciento, y con una fuerza de trabajo (población activa) que aumentaba a más del tres por ciento anual. Se dieron las condiciones para que surgiera un considerable desempleo abierto y se ampliara la economía subterránea" (Urquidi, 2000:460:15).

El sexenio de Miguel de la Madrid sentó las bases de los cambios venideros para instaurar el Estado neoliberal contemporáneo en los próximos tres sexenios. En particular, el reconocimiento jurídico en la reformulación de la relación entre lo privado y lo público, que llegaría más adelante hasta las propuestas de subrogación de los servicios públicos a los privados.

El periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se caracterizó por la institucionalización del pacto con el empresariado, y firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá; en lo social, retomó el concepto "setentero" de *solidaridad*, ahora respaldado por la estructura y experiencias acumuladas de la Coplamar y el Pider.

A finales de 1994, el sexenio salinista parecía haber reconsolidado la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre bases nuevas, y también parecía haber apaciguado las protestas populares que habían ensombrecido los sexenios presidenciales anteriores. Pero en 1994, la rebelión Zapatista, el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia para 1994-2000 y del secretario general del PRI, así como el "error de diciembre"[48] precipitaron otra crisis financiera gigantesca, echando abajo en unos pocos meses el edificio complejo de estas estrategias políticas. Sin embargo, las elecciones tanto legislativas de 1991 como la presidencial de 1994 fueron ganadas por el revolucionario institucional, a costa de algunas concesiones a los viejos actores corporativos por su colaboración en el esfuerzo electoral de sus afiliados (Brachet, 2006).

Ernesto Zedillo Ponce de León quien gobernó de 1994 a 2000, fue el último presidente del régimen de partido hegemónico que nació en 1929. Su gobierno empezó con una crisis financiera y gran turbulencia política por el levantamiento armado del Ejercito Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, y el homicidio de Luis Donaldo Colosio Murrieta, ex candidato del PRI, y ex Secretario de la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Social. Fue un presidente que logró la focalización de la lucha contra la pobreza, y en general se presentó como un presidente a la altura de la transición política para la alternancia en el gobierno federal en 2000.

> "[...] Tras un intervalo de tres años sin ninguna acción contra la pobreza, el gobierno de Zedillo (1994-2000) instituyó el *Programa de Educación, Salud*

[48]Así se denominó el anuncio por parte de la Secretaría de Hacienda de un cambio en la banda de flotación del Peso, la cual provocó un pánico financiero generalizado.

y Alimentación o Progresa, fijando la cobertura a 2.6 de familias en extrema pobreza, una baja considerable con respecto a Pronasol, que según la línea de pobreza entonces oficial,[49] alcanzaba aproximadamente a la mitad de la población en extrema pobreza, estimada a 24.2 de personas en 2000. Se dirigió exclusivamente a la extrema pobreza rural, dejando fuera de cualquier protección estatal a los pobres urbanos, e inclusive desmantelando el subsidio a la tortilla y reparto de leche de bajo costo a esta población que había existido desde los setentas. Bajo este esquema de focalización centrado en la familia, la comunidad dejaba de ser la unidad de acción, y la participación y organización comunitaria los impulsores de las demandas desde abajo. El programa ofreció subsidios en efectivo para la alimentación, atención a la salud (a través del PB), y becas escolares. Paralelamente, el programa Procampo proporcionó subsidios para la producción campesina, pero de manera muy restringida [...]" (Brachet, 2006: 17).

El primer gobierno de derecha en la historia contemporánea de México llega al poder público nacional; encabezado por el presidente Vicente Fox Quezada; el electorado decidió el triunfó del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones del 2 de julio de 2000 y Fox recibió una economía estable, pero lejos de alcanzar el crecimiento como en la época del Estado benefactor. La pobreza aumentó y la creación de empleo no ha dado resultados. La pobreza extrema rural no se había abatido a pesar de Progresa, así iniciaba una nueva etapa con el programa Oportunidades, entre otros programas que se desarrollaron para atender a grupos sociales vulnerables en términos asistenciales y no como promotores de desarrollo.

Las características más destacadas de la agenda para un Estado neoliberal fue el descenso de la participación del Estado en la economía, la consolidación de la clase empresarial y la creciente injerencia externa a través de acuerdos comerciales.

Las medidas de ajuste de la economía en el orden macroestructural de los ochenta hasta la década del 2000, muestran una clara tendencia prevaleciente del esquema político neoliberal, con algunos matices los sexenios de De la Madrid, Salinas, Zedillo y Fox continuaron con la inercia de este tipo de políticas públicas.

El cambio político-institucional en el medio rural

En México, la Reforma Agraria fue un acto fundacional para un desarrollo pensado para el campo y como vimos anteriormente el reparto agrario fue la

[49] La medición CEPAL/Inegi se basaba en una canasta básica de alimentos *per cápita* que representaba aproximadamente $2.2US diarios (Hernández Laos, 2001). Según la línea de pobreza definida por Coplamar, solamente la cuarta parte de la población en extrema pobreza (estimada a 48.9 por ciento en 2000) se beneficiaba de Progresa.

estrategia de casi todos los gobiernos posrevolucionarios. Para la década de 1940 y 1950, producto de la política industrializadora; 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 industrializador contribuyó a la creación de infraestructura; fortaleciendo el mercado interno a través de la regulación gubernamental. De 1970 a 1976 el "desarrollo compartido" se enfocó a la instrumentación de políticas hacendarias y fiscales, a fin de aumentar el nivel de ingresos del gobierno, es aquí donde la deuda pública se incrementa notablemente, y con ello la irreversible crisis económica de los años posteriores.

En el medio rural las medidas llevadas a cabo mediante la Revolución verde, condujeron por el camino discursivo de los rendimientos y la utilización indiscriminada de productos químicos, solo así se podía integrar la agricultura a una nueva lógica capitalista. Los resultados de ese modelo de modernización, hoy en día los conocemos ampliamente.

Como apunta Moguel (1988) la historia agraria de la década de 1950 y de 1960 es así, con mucho, la de las opciones y vías que plantearon entonces en los terrenos de la economía y de la política mexicana 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.

Entre 1980 y 1990, y en los albores del siglo XXI, las medidas neoliberales y de reestructuraciones económicas y políticas, sitúan 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 dos décadas, y continúa sin aparente retroceso.

Programas sociales

Los programas sociales aplicados desde el gobierno de Carlos Salinas en 1988 y hasta la administración de Vicente Fox en 2006 han tenido un efecto paliativo en la superación de rezagos de los grupos más vulnerables y marginados, como son las comunidades que habitan en las zonas indígenas y rurales.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) de Carlos Salinas fue el primero que se planteó la necesidad de construir espacios educativos, sistemas de agua potable y alcantarillado y de ampliar la infraestructura sanitaria; además, se añadió la urgencia de rehabilitar y dar mantenimiento a la infraestructura relegada por las anteriores crisis; agregar tramos y nuevas carreteras y rehabilitar las ya existentes.

> "A partir de 1989, conforme se avanzó en la reforma económica y se liberaron recursos, el gasto social fue en aumento: en 1988 representaba 31.9 por ciento del gasto programable; en 1989 fue de 35.5 por ciento y para 1993 absorbía más de la mitad: 51.1 por ciento de ese gasto. En 1994, el gasto social representó 54.5 por ciento del gasto público total. La recuperación del gasto social fue significativa en el sector salud, que ejerció en 1993 un gasto real mayor 78.2 por ciento al de 1988. También el gasto en educación registró un incremento importante: 77.4 por ciento más en términos reales que el de 1988. Pero el sector más dinámico de la política social fue el de Solidaridad y Desarrollo Regional: los recursos manejados por el ramo XXVI entre 1988 y 1993 pasaron de 11, 800 millones de pesos de 1980 a 39, 800 millones, también de 1980, o lo que es lo mismo, el gasto social en Solidaridad y desarrollo regional creció entre 1988 y 1993 337.3 por ciento. Esta expansión del gasto social se fue dando paulatinamente en el marco de la estabilidad de precios conseguida y sin sacrificar la meta de conservar el equilibrio de las finanzas públicas [...]" (Cordera y Lomelí, 2005: 15).

El Pronasol enfrentó dos graves problemas para ser efectivo ya que siempre tuvo el estigma de ser creado con fines electoreros. Además, la mayor parte del presupuesto se seguía canalizando a áreas urbanas, especialmente a la zona metropolitana del Distrito Federal. Algo que resultaba incongruente cuando el mayor porcentaje de la población pobre se concentraba en las zonas rurales.

Así pues, Zedillo cambió los ejes de la política social y crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), cuyos ejes fueron dar apoyos educativos a niños y jóvenes, fomentar la matriculación, incrementar servicios de salud con un enfoque preventivo, mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de los miembros más vulnerables de las familias. La Secretaría de Desarrollo Social fue la responsable del programa a través de la Coordinación Nacional de Progresa, con el apoyo federal y municipal. Progresa dio lugar a otros programas federales, con Zedillo, los programas sociales estaban estrechamente relacionados con las elecciones.

Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

El gobierno salinista crea el Pronasol, es una estrategia de política pública surgida desde un trabajo académico que guarda consistencia con el esquema neoliberal; se trató de una propuesta de apoyo al sistema que surgió en la tesis doctoral de Carlos Salinas, la cual sería un parteaguas en la política social de México, ya que a partir del Pronasol no solo se abandonó la idea de apoyar solo a grupos sociales, gremiales o corporativizados, sino que dicho programa reformaba la relación Estado-sociedad rural y avanzaba hacia la atención focalizada y directa de los beneficiarios, situación que perduraría en el Progresa de Zedillo y en el Oportunidades de Fox.

El Pronasol partía de cuatro principios básicos de acuerdo con su mentor: el respeto a la voluntad, a las iniciativas, y a las formas de organización de los individuos y las comunidades; la participación plena efectiva y organizada de las comunidades en todas las acciones del programa; la corresponsabilidad entre la sociedad organizada y en movimiento con el Estado para afrontar las tareas de la política social; y la honestidad y transparencia en el manejo de los recursos (Salinas, 1980).

Esta nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad rural fue uno de los principales ejes de la política salinista, y en el discurso oficial la pobreza aparece como elemento central. Recordemos los ejes del Plan de Desarrollo 1989-2004: a) soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior; b) ampliación de la vida democrática; y c) mejoramiento productivo del nivel de vida. En concordancia el Pronasol tenía por objetivos: combatir la pobreza en el marco de un proyecto de desarrollo nacional; incidir en el bienestar social, promoviendo la corresponsabilidad de la sociedad; modificar la relación Sociedad-Estado. A la par se crea la Secretaría de Desarrollo Social como uno de los pilares y articuladores del Pronasol y la agenda del plan de desarrollo.

Según Ramírez (2004) Pronasol se propuso el combate a la pobreza desde tres frentes:

1. Bienestar social,
2. Apoyo a la producción, y
3. Desarrollo regional.

De acuerdo con el mismo autor el Pronasol desarrolló un amplísimo abanico de actividades en los más diversos frentes, que pueden agruparse en tres grandes grupos: I) las de bienestar social, que estuvieron concentradas sobre todos en los niños y su entorno; II) las vinculadas a la producción que, en particular, se centraron en los productores de granos básicos, café, forestales, pequeños empresarios y jornaleros y; III) las de fomento al desarrollo regional.

Durante el sexenio de Carlos Salinas el paradigma del concepto *solidaridad* se difundió en todos los discursos del gobieruo federal. Con la estrategia solidaridad se crearon bastantes obras públicas y se emprendieron experimentos de desarrollo rural y urbano en varias comunidades del país. Por ejemplo Llano Solidaridad, en Tonatico y Valle de Chalco Solidaridad, ambos ubicados en el Estado de México.

El Pronasol, al igual que el Pider buscaba la participación social de la comunidad. De una manera más detallada el Pronasol logró ubicar los principales sistemas de organización comunitarios que ayudaron a montar

los comités de solidaridad, la concertación con interlocutores representativos de las comunidades en los comités municipales de solidaridad para la priorización de obras, la ejecución y control, todo dado en un esquema de corresponsabilidad.

La diferencia del Pronasol, en relación con el Progresa y el Oportunidades, es que el primero focalizó su atención diversos grupos sociales de la comunidad a través de participación general, y los segundos focalizaron su atención en los hogares eliminando de su agenda programática las acciones tendientes a la producción y de desarrollo regional.

Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresa)

Con base en los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el Progresa focalizó los beneficiarios del programa a través de la selección de localidades rurales pobres[50] y en una etapa posterior se seleccionaban a las unidades domésticas objeto del apoyo económico. El programa estaba diseñado para fortalecer la formación de capital humano y generación de capacidades. Como su nombre lo indica, el Progresa atendió tres rubros estratégicos: 1) educación, b) salud y, 3) alimentación.

Si bien el Pronasol consideraba entre sus acciones la atención a la mujer con el Programa de Mujeres en Solidaridad (PMS), las mujeres no eran las principales agentes del cambio social en el marco del Pronasol, sin embargo tanto Progresa como Oportunidades adecuaron sus discursos a la perspectiva de género en las políticas públicas, y lograron tener en la mujer rural la principal destinataria del programa, recayendo en ella gran parte de la corresponsabilidad para el desarrollo de su familias y de la comunidad.

El Progresa enfrentaba en cierta forma las desigualdades de género en tres formas: a) entrega las transferencias financieras a la jefa de hogar de cada unidad doméstica participante, b) las transferencias asociadas con asistencia escolar de los niños son más altas para las niñas que para los niños, y c) los beneficios de atención de salud del programa se centran en las madres (principalmente las embarazadas y en periodo de lactancia).

Progresa es el primer programa en México que realiza transferencias monetarias directamente a los hogares y minimizando el uso de burocracias y proveedores intermediarios, ya que la gente empleada directamente por Progresa es mínima tomando en cuenta la escala de sus operaciones que el Pronasol llevaba a cabo.

Los objetivos del Progresa fueron:

---

[50] Con los datos del Censo de 1990, se construyó un índice de marginalidad de siete variables que daban cuenta de dos situacioues: alta y muy alta marginalidad.

1. Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de la población más vulnerable, como son los niños, las niñas y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidado de salud, así como ayudas alimentarias,
2. Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar,
3. Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen educación básica, e
4. Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación (Conprogresa, 1999).

El principio estratégico que formó parte del Progresa consideró la focalización en la unidad de acción a la familia, éste fue su ámbito de acción, el programa también consideraba la creación de mecanismos de transparencia en el uso de los recursos procurando que los beneficiarios fueran los que verdaderamente lo necesitaban. El intento de incorporar la perspectiva de género al modelo de desarrollo social también arguye el potencial de las mujeres como agentes de cambio.

> "Las evaluaciones que se realizaron sobre Progresa resaltaron las tensiones que generó dentro de las comunidades, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades inherentes a la focalización de recursos en el interior de comunidades con muy bajos niveles generales de vida. Esto puede traducirse en conflictos intracomunitarios y en la erosión del tejido social cuando deja fuera de los beneficiarios del programa a familias con un nivel de vida muy similar al de los beneficiaros del mismo" (Cordera y Lomelí, 2005: 17).

Finalmente, en el rubro de corresponsabilidad el Progresa controla esta dimensión mediante los apoyos condicionados a la participación de los beneficiarios en los procesos de asistencia y capacitación, se ubican tres partidas: salud, alimentación y apoyo escolar, se podía perder una fuente de ingresos pero no necesariamente las tres, ello dependía del grado de compromiso de la gente con las acciones del Progresa, asimismo el destino final de los apoyos no estuvo controlado, situación que facilitó el empleo de esos recursos en otros aspectos diferentes a educación, salud o alimentación, además de que el Progresa aumentó los niveles de fecundidad en las comunidades en las cuales

se recibía el apoyo, ya que entre mayor era el número de hijos, mayor sería el apoyo monetario gubernamental. Tanto Progresa como Oportunidades también han incidido en la reconversión social y conflictos al interior de las comunidades entre quienes poseen esos beneficios y quienes no.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El Programa tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar. De acuerdo con la *Estrategia Contigo*,[51] el objetivo primordial de este programa se procura brindando becas educativas desde el tercer año de primaria hasta la educación media superior y apoyo alimentario. Ambos apoyos se realizan en forma de transferencias monetarias que llegan directamente a las manos de las familias. A su vez, se entregan beneficios en especie, tales como; complementos alimenticios y un paquete básico de salud.

Los apoyos están diseñados para que las familias; niñas y niños, jóvenes, adultos y adultos mayores conserven sus beneficios a través de una participación corresponsable acudiendo a consultas, asistiendo a talleres comunitarios de salud preventiva, alimentándose sanamente y enviando con regularidad a sus hijos a la escuela. La operación del programa se realiza a través de la coordinación interinstitucional; a nivel federal participan las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social, y a nivel local participan los Gobiernos Estatales y Municipales.

Oportunidades se inscribe en el eje rector de desarrollo social y humano del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), sus fortalezas radican en los siguientes aspectos:

1. La corresponsabilidad es un factor importante en este programa, porque las familias son parte activa de su propio desarrollo, superando el asistencialismo y el paternalismo. La asistencia de los niños a la escuela y de las familias a las unidades de salud, constituye la base para la emisión de los apoyos.

2. Cuenta con un riguroso sistema de selección de beneficiarios basado en las características socioeconómicas del hogar, que permite focalizar los recursos a las familias que realmente lo necesitan, superando los subsidios y los apoyos discrecionales y definidos con criterios políticos.

---

[51] Nombre oficial de la estrategia general de desarrollo del gobierno de Fox, ésta comprende varios programas, incluyendo Oportunidades y muchos otros.

3. Oportunidades tiene como prioridad fortalecer la posición de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad. Por tal razón, son las madres de familia las titulares del Programa y quienes reciben las transferencias monetarias correspondientes.
4. En el ámbito educativo, a partir de primero de secundaria, el monto de las becas escolares es mayor para las mujeres, dado que su índice de deserción aumenta a partir de ese grado. En el cuidado de la salud, las mujeres embarazadas reciben una atención especial, con un protocolo de consultas para cuidar el desarrollo del embarazo, la salud de la madre y prevenir partos con riesgo.
5. Los apoyos monetarios se entregan de manera directa a las familias, sin la intermediación de funcionarios, autoridades o líderes, por medio de instituciones liquidadoras, garantizando la transparencia en su distribución.
6. Con la finalidad de acercar cada vez más la entrega de los apoyos monetarios a las familias, se han buscado nuevas acciones como la transferencia vía bancaria, con lo que se les abre la posibilidad de ahorrar (Oportunidades, 2006).

Otra de las diferencias con el Pronasol y Progresa es que en el manejo del discurso Oportunidades se considera como un programa de desarrollo humano, no como un programa de desarrollo social, al igual que Progresa, Oportunidades continúa con la focalización de sus acciones en los hogares pobres, utilizando como principal catalizador de cambio a las mujeres (jefas de hogar), generando nuevas respuestas sociológicas en los roles y reestructuración de la vida cotidiana de las familias y las comunidades.

En relación con la participación, el programa cuenta con comités de promoción comunitaria para canalizar solicitudes y sugerencias de las familias beneficiarias y fortalecer las acciones de la comunidad. Además de que las madres de familia asisten de manera regular a pláticas sobre salud y nutrición familiar, estas mismas personas han sido aglutinadas en un padrón de beneficiarios nacional que también son objeto de otros programas como el de seguro popular, PrevenIMMS, Programa Acción Arranque Parejo en la Vida, entre otros dirigidos a los campesinos como el Procampo. Se trata de una gran masa social que obtienen beneficios monetarios pero que no se tiene la garantía de que esos programas estén articulados para que éstos sean generadores de procesos de desarrollo social en el largo plazo.

La idea de Oportunidades, Progresa, y en menor medida el Pronasol, mantienen una regularidad en su propuesta de desarrollo, la idea subyacente encuentra entendimiento en la "administración de la pobreza", y poner en mar-

cha acciones específicas para la generación de un capital humano capacitado para enfrentar la competencia económica que emana del proyecto neoliberal.

Consideramos que estos programas tienen potencial para incluir otros sistemas de intervención articulados para fomentar el desarrollo en varios aspectos, no solo humano, como considera Oportunidades, sino también incidir en procesos integrales para el fortalecimiento de haberes sociales, capacidades humanas, manejo de recursos naturales y potencial productivo autosustentable, esto apoyará de mejor manera el desarrollo social y rural en un sentido de mucho más alcance en términos procesuales.

Federalismo y apoyo al desarrollo local

El Presupuesto de Egresos de la Federación contempla la dotación de recursos para el apoyo al desarrollo municipal y estatal, gran parte de estos recursos están etiquetados para mejorar la infraestructura y financiamiento para la planeación y desarrollo integral. Se trata las participaciones federales de una serie de fondos monetarios que forman parte del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos Nacional.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2006), son siete Fondos de Aportaciones del Ramo 33, a saber:

1. *Educación Básica y Normal (FAEB):* Servicios de educación básica, normal y especial. Formación de maestros. Investigación científica y tecnológica. Programas contra el alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.

2. *Servicios de Salud (FASSA):* Servicios de salud, prevención de enfermedades y control sanitario. Formación de recursos humanos.

3. *Infraestructura Social (FAIS):* Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

4. *Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun DF):* Se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos (municipales), dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

5. *Aportaciones Múltiples (FAM):* Otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en con-

diciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

6. *Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)*: Recursos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos.

7. *Seguridad Pública (FASP):* Reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con la Seguridad Pública. Complementar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, policías judiciales, peritos, policías preventivos y custodios, así como su equipamiento. Establecimiento de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública. La construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia y de los centros de readaptación social. El seguimiento y evaluación de los programas.

Programas y acuerdos rurales del campo

Al inicio de la década de los años noventa el gobierno de Carlos Salinas, como hemos visto, redefine la relación Estado- Sociedad Rural, en el marco de estas reformas también se encuentra la Firma del TLCAN, hecho que obliga al gobierno salinista a trabajar en dos sentidos, 1) crear las condiciones políticas y de manejo del impacto económico para la firma del acuerdo; 2) diseñar una nueva ingeniería institucional adecuada para dar respuesta a los impactos de la firma del TLCAN. En ambos casos se optó por la creación de programas de apoyo al campo centrados en la comercialización de productos, es en este contexto que también se da la reforma al Artículo 27 Constitucional.

La institucionalidad del cambio en el medio rural de finales del Siglo XX y principios del XXI en gran medida fue determinada por los siguientes acontecimientos ocurridos durante los sexenios de De la Madrid, Salinas y Zedillo:

1. La entrada en 1986 de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT (Hoy Organización Mundial de Comercio).

2. Las reformas al Artículo 27 y su Ley Agraria en 1992, consistente en la transformación del sistema de propiedad de la tierra, se inicia así el proceso de privatización del Ejido. El Presidente Salinas arguyó en

su propuesta de reforma una nueva etapa de desarrollo para el campo centrada en la libertad.

3. La firma del TLCAN: Acuerdo firmado en 1993 con Estados Unidos y Canadá para reducir las barreras arancelarias para el comercio del Norte. Entró en vigor en 1994 y antes de terminar la década de los 2000 ya estará funcionando en todos sus componentes de liberación comercial.
4. Desincorporación y privatización de múltiples organismos paraestatales vinculados al campo.
5. Reestructuración del corporativismo campesino y sindical, y la emergencia de un sinnúmero de organizaciones de la sociedad civil y el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

En el marco de estas grandes transformaciones sociales surgen programas de apoyo al campo, que reorientan la concepción de los mismos, hacia la aminoración de los efectos del TLCAN en la mayor parte del sector rural (campesino), y hacia el impulso productivo y comercial de aquellos productores rurales considerados con potencial competitivo, ante las reformas neoliberales y firmas de acuerdos comerciales internacionales.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Con esta investigación atestiguamos como el TLCAN se convierte en el principal instrumento comercial de tipo neoliberal que determina buena parte de la organización institucional, legal y productiva del campo poco antes y después de la firma del tratado en 1993 y su entrada en vigor en 1994. Como veremos más adelante, los programas y el nuevo marco legal son perfectamente consonantes con las demandas del TLCAN, con mucho más apego institucional discursivo hacia la reforma comercial y del Estado, en relación con la promoción del desarrollo rural en un referente más integral y menos parcial hacia el mercado sin el Estado.

Así pues, el 20 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, a través de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el decreto presidencial del TLCAN, el cual entraría en vigor el 1° de enero de 1994.

El capítulo séptimo del tratado que hace referencia al sector agropecuario, medidas sanitarias y fitosanitarias, se estableció que la desgravación comercial se irá dando de manera paulatina, a fin de dar un periodo de gracia a los tres países firmantes, para asimilar o preparase en el nuevo esquema de comercialización de productos del campo. No obstante, al igual que hoy el

gran tema del tratado en materia agropecuaria, fue el tema de los subsidios. Ya que en la realidad tanto Estados Unidos como Canadá siguen privilegiando las subvenciones agropecuarias en comparación con México quien redujo su esquema de subvenciones.

Otro tema fue la inocuidad de los agroalimentos, al respecto sabemos que las condiciones de desventaja de los productos mexicanos no son las más óptimas para responder a esas restricciones de comercialización, dicho acuerdo con el impulso de los negociadores mexicanos debió prever las condiciones precarias de la mayoría de los productores mexicanos, en especial cuando se sabe que hay un tipo de economía social que no embona con el sistema comercial concebido por el TLCAN.

Por ejemplo, el artículo 104 del TLCAN menciona:

> "[...] Las partes reconocen que las medidas de apoyo interno pueden ser de vital importancia para sus sectores agropecuarios, pero que también pueden distorsionar el comercio y afectar la producción. Además, reconocen que pueden surgir compromisos sobre reducción de apoyos internos en las negociaciones agropecuarias multilaterales en el marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).
>
> De esta manera, cuando una Parte decida apoyar a sus productores agropecuarios, deberá esforzarse por avanzar hacia políticas de apoyo interno que:
>
> tengan efectos de distorsión mínimos o inexistentes sobre el comercio o la producción; o
>
> estén exceptuadas de cualquier compromiso de reducción de apoyos internos que pudiera ser negociado conforme al GATT.
>
> Las partes reconocen también que cualquiera de ellas podrá modificar a discreción sus medidas internas de apoyo, incluyendo las que puedan estar sujetas a compromisos de reducción, conforme a sus derechos y obligaciones derivadas del GATT" (TLCAN, 1993).

Este apartado reconoce la importancia de los apoyos a los productores agropecuarios de cada país, no obstante, no se profundiza en los efectos de esos apoyos a la producción y en la comercialización; en todo caso se apela a los derechos y obligaciones vinculantes con el GATT, dejando claro que cualquiera de las partes podrá modificar a discreción sus medidas internas de apoyo, lo que significa que cualquier país puede ejercer, de acuerdo a su conveniencia las prácticas subsidiarias que más le interesen.

Desde su creación el TLCAN ha sido objeto de estudio de sus impactos en temas como la productividad, la migración, la pobreza y aumento del nivel de vida en el medio rural. Sin embargo, el TLCAN en este trabajo se considera como una herramienta de apalancamiento del modelo neoliberal, con amplias ventajas para Estados Unidos y Canadá, no es un hecho novedo-

so el argumento de las asimetrías productivas de esos países y la masa de productores y campesinos mexicanos, es así que el TLCAN como también se ha argumentado de manera amplia que en el mejor escenario debería reformularse.

Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)

A finales de 1993 nace el Procampo, se trata de un programa que ha perdurado hasta la actualidad. De conformidad con el Diario Oficial de la Federación con fecha de 25 de julio de 1994, el Presidente Salinas, decretaba:

> "Que la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, así como su legislación reglamentaria, han establecido las bases jurídicas para el desarrollo del campo a partir de las premisas de justicia y libertad [...] Que se hace necesario un sistema de apoyos que fomente una mayor participación en el campo de los sectores social y privado para mejorar la competitividad interna y externa; elevar el nivel de vida de las familias rurales; y la modernización del sistema de comercialización, todo ello con vistas al incremento de la capacidad de capitalización de las unidades de producción rural [...]" (DOF, 24-07-94).

Con la mira puesta en la incorporación de México a la dinámica de mercado, el sector agropecuario parecía ir recibiendo una serie de programas mediadores en esa transición, el caso del Procampo es el más importante para el salinismo y fue proyectado a 15 años. Ya que este programa se convirtió en el vehículo que permitió la focalización de recursos subsidiarios a campesinos o pequeños productores rurales, el nacimiento del programa también representó una forma de incorporar el ideal de libertad comercial, competitividad y capitalización. Todos ellos elementos concordantes con la exigencia del modelo económico global.

En ese sentido, el Procampo no solo preparaba el terreno para recibir los efectos del TLCAN entre aquellos campesinos o pequeños agricultores, sino que también sirvió para ser el medio de dotación de recursos subsidiarios, no más a través de organizaciones ejidales o gremiales, sino de manera directa (apoyos directos al campo), de esta forma el recurso se individualizaba.

El Programa de apoyos Directos al Campo (Procampo), es un subsidio directo que el gobierno federal otorga a través de la Sagarpa. Tiene como objetivo específico apoyar el ingreso de los productores rurales.

El apoyo de Procampo consiste en la entrega de recursos monetarios por cada hectárea o fracción de ésta, que se efectúa cuando el productor siembra la superficie registrada (elegible) en el Programa, o bien la mantiene en explotación pecuaria, forestal o la destina a algún proyecto ecológico, y cumple con lo establecido en la normatividad operativa (Procampo, 2006).

El Procampo, es un esquema que propone no más apoyo subsidiario a la producción o el consumo, sino a la tierra misma, de esta manera se respeta la lógica de libertad de producción, el gobierno no influye en el tipo de cultivo, lo que hace es otorgar el subsidio de acuerdo al número de hectáreas, independientemente de qué decida cultivar el campesino. Con esta medida el programa pretende garantizar la no distorsión de los mercados, como lo hacían antes programas como el SAM, Coplamar o Conasupo. Al igual que Oportunidades, en el Procampo no se tiene el control riguroso, ni la certeza de que el subsidio que se destina al campesino realmente se utilice en actividades agropecuarias, y no en otros fines diferentes.

El programa opera de manera compleja, y si bien los destinatarios de los subsidios son en su mayoría pequeños productores, también existe una masa importante de productores medios que se sirven de estos subsidios en su producción, lo que contribuye al ensanchamiento de las asimetrías económicas y sociales entre productores. El propio gobierno actual reconoce en cierto modo tal situación:

El Procampo se opera en un ámbito complejo: la producción agrícola ocurre bajo situaciones cambiantes y está influenciada, entre otras causas, por la coexistencia de tecnologías modernas y tradicionales, mercados de insumos y productos que reaccionan por efecto de la situación económica prevaleciente, climas aleatorios y una estructura agraria en la que predomina el minifundio. Esto hace que sus resultados se aprecien desigualmente en regiones distintas y bajo circunstancias diversas, y que los productores, de conformidad con sus singularidades, adviertan en él beneficios que a cada uno le pueden parecer diferentes (Procampo, 2006).

Dentro de los requisitos de elegibilidad para el apoyo, sorprende el hecho de que los interesados/as en recibir beneficios del programa requieren de la acreditación de la propiedad de sus predios. Estos documentos testificadores atienden las diversas situaciones agrarias y administrativas del sector social (ejidos y comunidades) y de los terrenos nacionales y federales. Para el sector privado son aceptables, además de las escrituras públicas, los documentos que comprueban su incorporación a los convenios promovidos por la Sagarpa con los gobiernos estatales para la regularización de la tenencia de la tierra.

Actualmente el Procampo es parte de la estrategia para el sector agropecuario denominada *Alianza Contigo*, y el programa es dirigido por la institución Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca). Recientemente el gobierno de Fox promulgó también la Ley de Capitalización del Procampo, la cual manifiesta la posibilidad de acceso por anticipado a los recursos previstos para los próximos años en que operará el programa, esto facilita que los productores concentren más capital para que eventualmente emprendan proyectos productivos de mayor envergadura.

Desde el inicio de las reformas estructurales e inicio de los años ochenta en el sector agropecuario, el Procampo es el más añejo, con casi 15 años de existencia, con amplia posibilidad de renovarse por otros años más.

El Procampo ha sido un programa del tipo subsidiario que mantiene congruencia con el esquema de libre mercado para el campo, conjuntamente con el Oportunidades este tipo de programa garantiza un ingreso más o menos regular a los campesinos, pero también no lo podemos considerar como un mecanismo que forme parte de un engranaje tendiente al fortalecimiento del desarrollo rural, en tanto este no contenga una metodología que permita verificar la complementariedad con otros programas y sus efectos en el desarrollo integral.

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca)

Antes de la firma del TLCAN en 1993, el gobierno en turno tomó la decisión de crear un organismo especializado en el manejo de los ajustes comerciales necesarios para adecuar el sistema de producción agropecuaria mexicano a la competencia interna e internacional.

En ese sentido el Aserca no solo administra el Procampo, sino también fue concebido para brindar apoyo financiero complementario para impulsar la comercialización interna y externa de productores medianos y grandes.

> "Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), creado a través de un decreto presidencial del 16 de abril de 1991, con el propósito de contar con un instrumento para el impulso a la comercialización de la producción agropecuaria en beneficio de los productores del campo, de frente a la apertura externa y la liberación de los mercados. Dos son sus funciones básicas: la primera cubre el ámbito del fortalecimiento de la comercialización agropecuaria, la cual se realiza a través de apoyos fiscales a la comercialización de granos y oleaginosas, que se otorgan sobre una base selectiva y localizados regionalmente; fomento de mecanismos de mercado y diseño de esquemas de negociación entre productores y compradores; estímulos al uso de coberturas de riesgos de precios; generación y difusión de información de mercados e identificación y promoción de exportaciones [...]" (www.infoaserca.gob.mx, 2006).

Los programas que maneja Aserca son:

1. *Ingreso Objetivo*: Apoyos directos al ingreso objetivo de maíz, arroz, sorgo, trigo, cártamo, canola y triticale.
2. *Coberturas*: Subprograma de apoyos para la adquisición de coberturas de precios agropecuarios. esquema de cobertura emergente para productores de ganado porcino.

3. *Pignoración y Desarrollo de Mercados*: Subprograma de apoyo a la pignoración de maíz blanco.
4. *Agricultura por contrato*: Esquema de apoyos a la agricultura por contrato de maíz amarillo y sorgo.
5. *Ganado Bovino y Porcino*: Apoyos directos para el sacrificio de ganado bovino y porcino en rastros tipo inspección federal (TIF) y para porcinos en rastros registrados en proceso de certificación como TIF.
6. *Granos Forrajeros*: Subprograma de apoyos directos al acceso a granos forrajeros nacionales, de la cosecha de trigo cristalino y forrajero.
7. *Conversión de cultivos*: Subprograma de apoyos directos para la conversión del cultivo de frijol por el cultivo de granos forrajeros y pastos perennes.
8. *Exportación, Cabotaje o Flete*: Esquema de apoyos a cabotaje y/o flete terrestre de maíz blanco.
9. *Apoyos directos*: Programa de apoyos directos al productor por excedentes de comercialización para reconversión productiva, integración de cadenas agroalimentarias y atención a factores críticos.
10. *Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos (Promoagro-Mexbest):* Fortalecimiento de la oferta, así como el posicionamiento e incremento del consumo de los productos agroalimentarios mexicanos, a fin de integrar al productor a los mercados.
11. *Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)*: Subsidio directo que el gobierno federal otorga a través de la Sagarpa. Tiene como objetivo específico apoyar el ingreso de los productores rurales.
12. *Sistema de Enlace Comercial para el Sector Agropecuario (SECSA)*: Información comercial de precios sobre trámites administrativos y de disposiciones legales para que compitan adecuadamente en la comercialización o compra venta de agroalimentos.
13. *Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales*: Fortalecer la rentabilidad de los productores agrícolas, la competitividad de las cadenas productivas, la diversificación de cultivos, la utilización de la infraestructura agroindustrial instalada, la conservación de los suelos agrícolas y los recursos hídricos, así como el desarrollo de los mercados regionales, mediante la entrega de apoyos directos al productor, con el fin de mejorar su ingreso y

elevar el nivel de vida en el medio rural, o bien con apoyos complementarios a compradores.

14. *Padrón de Técnicos Especializados en Procesos Comerciales* (www.infoaserca.gob.mx, 2006).

Como se aprecia, esta composición de programas se encuentran diseñados para mediar entre las capacidades comerciales de los productores y sus respuestas a la apertura de otros mercados nacionales o internacionales, nuevamente vemos como se adolece de un mecanismo procesal que oriente el desarrollo rural desde una visión que no sea exclusivamente mercantil. Por ejemplo, el cuadro de financiamiento de la página 48 observamos como la canalización mayor de recursos se da hacia la parte de fomento a la competitividad comercial: Aserca y Procampo. Y por el contrario vemos que la Alianza para el Campo, la cual contiene programas con un esquema de desarrollo rural que pone atención en otras dimensiones de desarrollo (no solo comercial) el recurso es menor.

Alianza para el Campo (APC)

Nacida en 1996 en México con el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo. De aplicación nacional la Alianza para el Campo fue un grupo de programas de atención rural que intentó atender el campo desde varias vertientes productivas y de desarrollo. Consideramos que después del Pider[52] en más de 20 años, la APC retoma explícitamente el tema de desarrollo rural como parte de su discurso.

La importancia que denota este grupo de programas, no solo por el tamaño de recursos que maneja, sino por la estructura política, institucional y legislativa compleja a la cual se vincula desde el ámbito municipal hasta el federal, así como la capacidad de la APC para determinar el funcionamiento de otros programas.

La transformación institucional de la Alianza se ajusta a una propuesta asociada con el cambio de la relación sociedad rural-gobierno dada en el marco del Estado neoliberal. Al revisar otros programas similares observamos algunas constantes en sus propuestas:

---

[52] Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se continuó con la política de desarrollo rural que había sentado el Pider, pero fue de manera selectiva para aquellas regiones más pobres. En el marco de la descentralización de la vida nacional surgieron múltiples programas de desarrollo regional que a su vez comprendían acciones de desarrollo rural integral (Plan de Desarrollo 1983-1988 y decretos del gobierno de Miguel de la Madrid). En este contexto las reformas al Artículo 27 de 1983 en la adhesión de su fracción XX que incluye por primera vez el concepto de *desarrollo rural integral*.

1. El mercado se convierte en el detonador principal del desarrollo rural.
2. Se impulsa la autogestión y la racionalización de la economía rural.
3. Gran parte de los procesos y servicios asociados a los programas se trasladan al mercado.
4. Existe la tendencia hacia la coinversión en los apoyos al campo y se endurece la política de acceso al financiamiento.
5. Claramente hay una reducción de los programas que atienden el medio rural.

El modelo de la APC es congruente con los cinco puntos anteriores; recordemos su objetivo principal:

> "Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones para el establecimiento de los Agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo" (Sagarpa, 2003).

De acuerdo con ello, el camino a seguir para el incremento de la calidad de vida se requiere de una participación autogestiva, de la creación de agronegocios y del fortalecimiento de la competitividad. La APC no nos muestra un marco lógico que nos permita saber cómo un modelo de agronegocio y autogestivo es suficiente para elevar la calidad de vida, y cómo conciliar un esquema de *agrobussines* con el respeto a la naturaleza.

Dichas prerrogativas de la Alianza para el Campo también se reafirmaron con los objetivos del Programa de Desarrollo Rural: En el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y con el propósito de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y fortalecer las acciones de generación de empleo rural e ingreso entre los habitantes de las regiones rurales marginadas de nuestro país, las políticas, estrategias e instrumentos de desarrollo rural, se orientan a fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar; a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; al desarrollo de proyectos de producción primaria, a incorporar procesos de transformación agregación de valor y generación de servicios; al desarrollo de capacidades en el medio rural y al fomento y consolidación de la organización empresarial, entre otros (Sagarpa, 2003).

Se plantea la capitalización de las unidades de producción familiar; la promoción del manejo sustentable de los recursos naturales; el desarrollo de proyectos de producción primaria, la incorporación de procesos de transfor-

mación agregación de valor y generación de servicios; desarrollar las capacidades en el medio rural y fomentar y consolidar la organización empresarial.

El modelo teórico de desarrollo de la Alianza para el Campo fue muy importante en su intento por lograr la capitalización de las unidades de producción familiar (convirtiéndolas en agronegocios), también buscó el valor agregado en los productos y servicios del campo; ambas expectativas resultaron ser metas muy ambiciosas y poco viables, sin que antes se hubieran resuelto los temas de seguridad alimentaria, infraestructura rural y educación, la idea de fomentar y consolidar la organización empresarial es un objetivo que no es claro, ya que al momento la APC no define el término "empresario rural" en una población con economías de subsistencia.

El tema de la organización empresarial fue la creación de una nueva cultura derivada del ámbito empresarial trasladada al mundo rural. Es decir, el paradigma axiológico y económico de los empresarios en el poder político, es incorporado a las instituciones gubernamentales a fin de crear un nuevo tipo de actor rural, que no solo comparta los mismos valores, sino que aprenda a jugar con las mismas reglas que perpetúan el sistema. Ahora estamos ante un naciente individuo del medio rural: el empresario, el cual ha de someterse a un proceso identitario emergente, es similar al caso del campesino cuando se pretende convertirlo en agricultor, o el productor en empresario. Las instituciones conforman nuevos estereotipos de sujetos que califican o no para los beneficios del Estado, dependiendo su plataforma ideológica de transformación social.

El desarrollo integral que buscó la Alianza fue de base económica con la complementariedad del desarrollo de tres capitales: Capital social, humano y físico. El primer cuadrante referido al desarrollo económico también acentuó valores como la empresarialidad, el valor agregado, el sistema comercial y financiero, así como la autogestión que se busca a través del capital humano y la explotación racional y sostenible de los recursos naturales como parte del modelo de producción, no como una nueva forma de relación sociedad-naturaleza. Se trata de desarrollar un agente económico, más que un ciudadano o sujeto social.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Las reformas al Artículo 27 en 1982 reconocen por primera vez el concepto de desarrollo rural integral en la Carta Magna, ello deviene en la creación de la fracción XX y su posterior reglamentación hasta 2001 con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Esta Ley debemos ubicarla como un instrumento preponderantemente económico, dirigido a la promoción del sector agropecuario y al bienestar de la sociedad rural (desarrollo rural). Para enten-

der adecuadamente la ubicación de esta Ley en el contexto del régimen jurídico, hay que hacer referencias históricas muy precisas acerca de su origen y de las bases constitucionales en las que se sustenta.

La LDRS forma parte de los ajustes económicos contemporáneos, aunque debemos reconocer que sí es una Ley retasada con respecto a las demás reformas de la política económica que se inauguran en los años ochenta, periodo en el que las reformas constitucionales que dieron lugar a la incorporación de la vigente fracción XX del Artículo 27, fueron consecuencia también de los efectos de la economía mexicana caracterizada por extremos en el auge y la crisis económica de los años setenta y ochenta.

> "El estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público [...]" (Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1983).

La fracción XX se incorporó en 1982; las reformas entraron en vigor en 1983, y antes de que se cumpliera cabalmente el mandato de la fracción XX del Artículo 27 Constitucional, ocurrieron otros hechos legislativos y de política económica que modificaron drásticamente el contexto de la producción agropecuaria y las condiciones sociopolíticas y económicas del desarrollo rural integral.

El Presidente de la República envió al Congreso las reformas al artículo 27 que modificó sustancialmente el régimen de propiedad de la tierra. También la firma del TLCAN a principios de los años noventa pospondría la reglamentación de dicha fracción.

Hasta antes de la creación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cuestión del desarrollo rural privilegió el marco legal sectorial del tipo agropecuario y agrario, en el primer caso referido al impulso productivo, y en el segundo a la reforma agraria en el sistema de propiedad y uso de la tierra.

Si bien el término desarrollo rural se remite a los programas de los gobiernos populistas y neoliberales, en materia legislativa el término desarrollo rural toma una posición oficial en la LDRS del año 2001 tomando como referencia la fracción XX del Artículo 27 Constitucional. Se trata de una Ley aprobada por el congreso mexicano, a partir de la necesidad social de contar con instrumento legal para las actividades productivas y de desarrollo social del campo y sus territorios. Con una clara influencia del enfoque sustentable y tomando elementos del enfoque territorial, la nueva Ley se erige como el

eje articulador de la política de desarrollo rural en México, tomando como base legal las reformas al Artículo 27 Constitucional en su fracción XX, así como el contexto político de los discursos sobre sustentabilidad, territorialidad, integralidad, entre otros.

La LDRS en su artículo cuarto, asume que:

> "Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación 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 [...]" (LDRS, 2006).

La LDRS es un intento por dar respuesta a la marginación, pobreza y exclusión del desarrollo de millones de mexicanos y mexicanas que viven en zonas rurales, a la vez que busca adecuar los postulados legales al nuevo formato económico neoliberal acentuado en el mercado. Los antagonismos entre un agro productivo y competitivo a nivel internacional, contrastan con las prevalecientes economías de subsistencia campesina, estas últimas han quedado en una situación de vulnerabilidad económica y social, ante la creciente embestida de un tipo de mercado voraz y un gobierno cada vez más alejado de la sociedad.

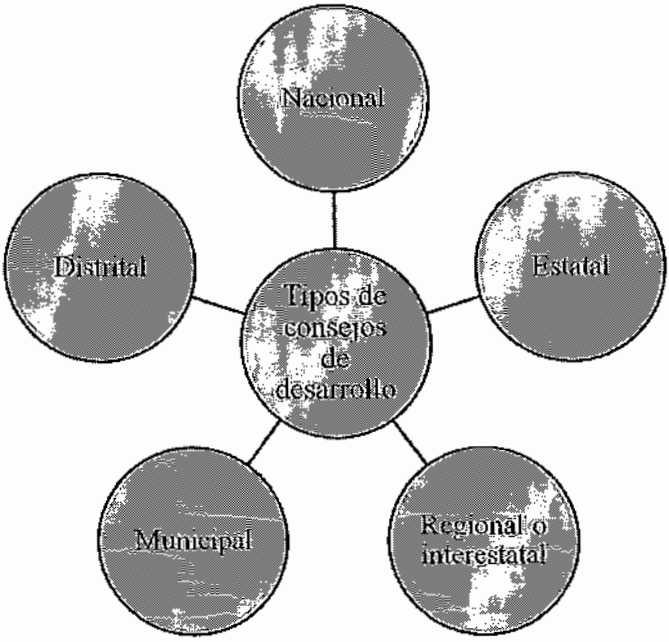
No obstante que la LDRS aporta poco para superar la desigualdad entre una economía agropecuaria de relieve internacional y otra de carácter campesino y comunitario, la Ley posee ciertos rasgos bondadosos, ya que ésta postula una reingeniería institucional de atención al campo que abre la posibilidad de participación social en órganos deliberativos desde el ámbito local. También la LDRS prevé la creación de órganos de planeación, coordinación intergubernamental y mecanismos de participación locales y nacionales, que pueden llegar a ser espacios importantes para la consolidación de la democracia en los territorios rurales, y abrir la posibilidad para la discusión participativa sobre la eventualidad de nuevos esquemas de desarrollo para el campo.

Reconocemos en la LDRS un esfuerzo por trascender hacia una vida más democrática de los procesos de desarrollo rural, los cuales son interesantes; 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, quienes tienen que fungir como me-

canismos de participación de los actores del campo, desde el municipio hasta la federación.

Los cuestionamientos y críticas sobre el funcionamiento e inoperatividad de muchos de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS), en particular los municipales, son bastantes, como mencionaremos más adelante; sin embargo, es importante reconocer el trabajo legislativo por visualizar un desarrollo rural, donde las decisiones pueden dirimirse en órganos integrados por los propios actores y agentes transformadores del campo.

Esquema 8. Territorialización de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable



Fuente: elaboración propia con base en la LDRS (2006).

Los CDRS tienen injerencia en el proceso de descentralización y federalización de los recursos de apoyo al campo, debido a las validaciones financieras y destinos en los usos de los recursos en los ámbitos municipales y estatales.

Si bien, la intervención de los CDRS depende de aquellos acuerdos intergubernamentales entre los municipios, las entidades federativas y la federación; la intensificación de la participación de estos órganos en las tres órdenes de gobierno, hoy podemos reconocerla como un elemento impor-

tante en pro de las actividades democráticas y una oportunidad para la inclusión de la gente del campo en la dirección y uso de los recursos de inversión pública.

Uno de los principales problemas que observamos en la operación de los CDRS es que la integración de los mismos, aún no es clara y transparente hacia toda la sociedad rural. En particular, en los CDRS municipales y estatales la discrecionalidad del proceso de elección de los integrantes de los Consejos, no deja de tener un uso partidario.

De igual manera, en la asignación de recursos y en la toma de decisiones al interior de los Consejos, existe la tendencia a actuar de manera parcial y excluyente, dependiendo de las consigas partidistas.

La inoperancia de muchos Consejos, la desinformación, así como la concentración de la toma de decisiones en los que presiden estos órganos, se presentan como retos importantes para el perfeccionamiento de la participación abierta e incluyente de los ciudadanos que viven en el medio rural.

Programa Especial Concurrente

Otro aspecto sobresaliente de la LDRS, está en la creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. El origen de esta Comisión se encuentra en el reconocimiento de que los problemas del sector rural, son heterogéneos, y por lo tanto requieren de la atención integral por parte de las instituciones del gobierno; la LDRS contempla la creación de dicha Comisión, integrada por nueve Secretarías de Estado. La Comisión se encuentra presidida por el titular de la Sagarpa, quien es el responsable directo de su funcionamiento y resultados.

La operación de la Comisión esta 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. El liderazgo que tiene la Sagarpa como cabeza del sector encuentra dificultades en la operación práctica para lograr la articulación

Si la diversidad de actividades, no solo sectoriales, sino de fenómenos territoriales de muy diversa índole en el medio rural es un hecho ineludible; ello exige la creación de un marco institucional adecuado a esos cambios. No obstante, la diversidad y pluralidad de actores requiere de 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; trascender

las posturas partidarias dadas en la alternancia política o en el "celo" institucional es una tarea pendiente.

A 10 años de que se crea por decreto la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, los avances han sido poco significativos en relación con la superación de la pobreza rural y el arraigo de la población en México.

Los principales problemas que identificamos a partir de la experiencia de investigación, en los CDRS y que restringen las oportunidades y fortalezas para el desarrollo rural, los podemos sintetizar de la siguiente forma:

1. La información con la que cuentan los Consejos es limitada en cuanto al marco legislativo e institucional del sector agropecuario, así como del potencial de cambio social desde ese espacio de participación,
2. La gran mayoría de los CDRS no tienen una planeación para el desarrollo rural (municipios y entidades federativas),
3. No existe conocimiento sobre conceptos y metodologías de desarrollo rural,
4. Los CDRS se han convertido en una arena política de intereses de partidos.
5. Limitaciones en relación con la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos,
6. Inexistencia e ineficiencia en la coordinación interinstitucional y gestión local para el desarrollo, y
7. La participación de la Organizaciones Civiles aún no es relevante.

Los integrantes de los CDRS a pesar de que conocen por experiencia personal y comunitaria los problemas del campo, desconocen los instrumentos necesarios para dar resultados más eficientes en los procesos de desarrollo rural de sus municipios, estados o regiones, y muchas de las personas que integran los Consejos forman parte del juego político de los intereses partidistas, sin que exista una representación significativa de campesinos, productores o la sociedad civil organizada.

En la ausencia de capacitación y falta de información propia del sector en los CDRS hallamos gran parte de las deficiencias técnicas de éstos órganos deliberativos encargados de promover el desarrollo rural. Debemos comentar que el potencial que guardan dichos órganos es de suma importancia para lograr proyectos de desarrollo más integrales y duraderos en el largo plazo, pese a la precariedad institucional en la escala regional y municipal, siempre existirá un marco de acción que posibilita la creación de oportunidades productivas de mayor alcance.

Nuevas instituciones rurales

Con el nacimiento de la LDRS, la desregulación institucional del sector rural, entre muchos otros factores económicos y sociales relativos a la transición política de alternancia, hoy en día se tiene un mapa institucional, que si bien sigue siendo amplio en muchos sentidos, su orientación institucional y de relación con la sociedad rural se nota cambiante.

Para Lutz y Riella (2006) de manera general, la normatividad en materia de desarrollo rural en México retoma uno u otro planteamiento de las agencias internacionales como la de territorialización del desarrollo, por ejemplo. Pero en la Constitución, la LDRS y el Acuerdo Nacional para el Campo, domina la tradición de un desarrollo rural integral basado esencialmente en su vertiente económica. Asimismo, se puede afirmar que los programas federales de apoyo se caracterizan por su alto contenido en términos y nociones en boga en el ámbito internacional, mientras las leyes que rigen el desarrollo rural conservan una perspectiva del desarrollo cerciorada a la "integralidad". Este desfase, comprensible desde cierto punto de vista, propicia ciertamente equívocos y desajustes los cuales tienden a reducir el grado de coherencia de las políticas en materia de desarrollo rural.

La idea de integralidad al no ser clara en su forma de coordinación y resultados efectivos propicia que la LDRS o los programas sean lo suficientemente laxos como para manejar el discurso o las acciones gubernamentales de acuerdo con el interés de los que ejercen el poder público. Como lo vemos en el siguiente párrafo donde lo no agropecuario es lo comercial; es el valor agregado y productividad.

El Programa impulsa una visión de desarrollo rural que no se limita a la actividad agropecuaria, sino que incorpora la posibilidad de agregar valor a la producción, generar servicios como el comercio, ecoturismo, maquila y artesanías, entre otros, y considera los elementos de infraestructura social y de conservación de recursos naturales. Asimismo, fortalece la participación activa de todos los actores del medio rural, pues atiende a comunidades de alta y muy alta marginación, grupos de mujeres, jóvenes, indígenas, personas de la tercera edad y con capacidades diferentes para que, de forma organizada, se integren a los diferentes eslabones de las cadenas productivas más importantes de su región, generando una mayor capacidad de crecimiento local que les permita beneficiarse económica, intelectual y socialmente, elevando los niveles de bienestar de la población rural (Manual Microregiones, 2004).

Siguiendo con este argumento, el discurso oficial ofrece una alternativa no sectorial, sin embargo en la práctica se sigue con un método de trabajo que privilegia la inercia burocrática de atender solo el aspecto agropecuario en

detrimento de la integralidad de los proyectos o acciones tendientes al desarrollo rural ampliado que dicta la Ley.

Normativamente la Constitución Política Mexicana, la LDRS y la Ley Agraria son los tres instrumentos legales más importantes del desarrollo rural en México. De éstas la LDRS es la principal base legal para la formulación de políticas públicas y programas de atención al campo. Institucionalmente la LDRS dicta la creación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural operado por la Sagarpa en coordinación con varias secretarías del gabinete, además de que se obliga a la creación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en todo el país, en sus tres órdenes de gobierno y en dos dimensiones territoriales (distritos y regiones).

Se puede apreciar que un signo de estos tiempos es diseñar programas de ejecución federalizada. Esto requiere de la participación de las tres órdenes de gobierno en cuanto al financiamiento de los programas y su operación, con la participación directa de los Consejos de Desarrollo Rural, lo que obliga a la concurrencia en la aportación de recursos para los fondos de los programas, asimismo las entidades federativas y los municipios deben participar en la ejecución de los programas, a través de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

Actualmente, el acceso a los recursos y a los programas de hoy han condicionado a que grupos de productores o municipios gestionen proyectos ante los Distritos de Desarrollo Rural en un ánimo de concurrencia, pero los consejos tampoco operan de manera regular. Los proyectos por gestionar en el distrito deben ser ajustados a las líneas estratégicas que ha definido el consejo distrital, de tal modo que la documentación de estos proyectos ya avalados por el distrito, pasen a las ventanillas de los gobiernos de los estados para que sean aprobados y financiados. Por tanto, el acceso a los recursos estará en función de la capacidad de gestión y organización de grupos de productores o municipios, incumpliendo de tal forma con los objetivos de los consejos y del programa Alianza, porque en ambos se señala que todos los agentes de la sociedad rural tendrán acceso a los recursos, dando prioridad a grupos vulnerables como son mujeres, jóvenes, ancianos (Cartagena, et al, 2005:357).

Hoy en día el proceso de municipalización de los programas como fue la Alianza para el Campo y el ahora denominado Activos Productivos siguen su curso, no obstante las instancias federales y estatales continúan teniendo el mayor control de los recursos y procesos de los programas. Otra situación es que los municipios, pese a que poseen recursos del Ramo 33 y 26, optan por continuar con la tradición de solo aportar recursos para obra pública, sin considerar la inversión productiva. No obstante, el camino de la federalización sigue su curso: mediante este proceso se cede poder de decisión y ejecución en el sector agropecuario a las entidades federativas, a los

productores y a las organizaciones de productores. Con ello se busca la descentralización de las decisiones y el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) (Salcedo, 1999).

La operación de los programas actuales se enmarca en un proceso de federalización y territorialización de la política de desarrollo rural; proceso que se encuentra con pocos avances, si tomamos en cuenta que no se ha logrado la sinergia necesaria entre las tres órdenes de gobierno. También los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (en sus escalas municipal, distrital, estatal, incluso nacional), los productores, entre otras instituciones participantes en este proceso no logran el acoplamiento necesario en la gestión pública del desarrollo rural en detrimento de miles de productores rurales y habitantes que viven del campo.

CAPÍTULO 6 | *Perspectivas del desarrollo rural en México*

El Estado y los actores sociales

La construcción institucional de la noción de desarrollo rural en México se aprecia como una extensión de la visión del desarrollo fomentada desde la esfera de los organismos internacionales, la cual es ajustada a la dinámica propia del país. Durante el Siglo XX la nación mexica a través de sus diversos gobiernos instrumentó políticas de desarrollo en el marco del Estado benefactor, y posteriormente, dentro del Estado neoliberal. Ambos modelos respondieron en buena medida a la inercia internacional de los esquemas de desarrollo. Sin embargo, estos modelos de desarrollo históricamente han excluido a la población de la toma de decisiones del desarrollo nacional, regional y comunitario debido a que los esquemas de desarrollo han sido diseñados desde las élites políticas o económicas.

Sin embargo, tanto el Estado benefactor como el neoliberal han alterado los mundos de vida de las personas que habitan los territorios rurales. El aprendizaje que nos dejan uno y otro modelo, es muy valioso para el diseño de alternativas de desarrollo apropiadas para el medio rural mexicano, que vayan más allá de los modelos antes descritos, y donde los derechos y los deberes sean la pieza angular en la construcción de desarrollos alternativos.

El objetivo general de las opiniones aquí planteadas tratan de redefinir la política pública hacia un modelo con alto énfasis en el método de intervención social, y la dotación de herramientas de cambio social desde la recuperación del sujeto en su espacio local; ello tiene que ver con el ajuste de los programas para la generación de procesos de desarrollo rural integral. Las dimensiones a considerar en esta propuesta son una manera de contribuir a nuevas líneas de acción para el desarrollo del medio rural.

Esto implica profundizar el debate sobre la actual visión de desarrollo que se tiene, para que a partir de ello podamos construir modelos alternativos de desarrollo rural con una filosofía propia, y una plataforma teórica reconstitutiva de la sociedad rural en alianza con el gobierno. De los puntos por los cuales puede iniciar una propuesta es considerar que hombres y mujeres tienen derechos fundamentales, inviolables e irrenunciables a no ser excluidos del desarrollo nacional.

Las estrategias de desarrollo rural deben partir de la aceptación implícita de la participación social en la búsqueda de un beneficio colectivo, con una estrategia de promoción de desarrollo que no generen dependencia o asistencialismo, ya que esto va en detrimento del ejercicio pleno de ciudadanía y de las capacidades de las personas como agentes de cambio. Así, el autodesarrollo puede surgir a partir de los estímulos externos de las instituciones, las cuales crean las condiciones necesarias para ese desarrollo, pero no suplen las capacidades de los beneficiarios. En ese sentido, el clientelismo y otros vicios que emergen de la relación entre el Estado y la sociedad, son menos propensos de ocurrir dentro de un modelo liberador de las capacidades ciudadanas.

Se trata también que el gobierno pueda garantizar que las acciones de desarrollo tengan resultados concretos y reales para elevar el nivel y calidad de vida de la gente del campo. Considerar que una visión de desarrollo bajo criterios de sustentabilidad, conviene socialmente y puede coadyuvar en la satisfacción de las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias.

La humanización del desarrollo implica la reconstrucción de un sistema de valores formador de sujetos en constante interacción consciente con su medio físico, social, cultural, político y económico. Esta visión reconoce al ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos universales y su participación en la libre autogestión democrática, transitando al dominio de su propio desarrollo en el marco de una institucionalidad fuerte.

Otra condición para abordar a la equidad y la justicia social es lograr que mujeres y hombres construyan su desarrollo a partir del reconocimiento mutuo de sus capacidades como agentes de cambio social en sus territorios. Y esta es una labor que el Estado también lo ha de procurar en los programas, a fin de detonar un desarrollo con equidad, donde todos y todas participen de los beneficios del mismo.

Se requiere para ello que el desarrollo rural se de en el marco de un proceso político tendiente a la reestructuración concertada del aparato estatal de atención al medio rural, y la formación de ciudadanos libres e iguales en el acceso al desarrollo. Así, el Estado debe crear condiciones propicias para el crecimiento personal y social de los sujetos, desde su espacio territorial (región-municipio-localidad). Es decir, implementar un proceso político orientado a elevar el nivel y calidad de vida de los pobladores que viven en un territorio rural.

El ejercicio de la descentralización y la autogestión democrática de los espacios locales son característicos de la vocación federalista de la República. En tal caso, la descentralización es un proceso gradual y paulatino acorde a las necesidades y capacidades de los gobiernos locales, en quienes

recae gran parte de la responsabilidad de fomentar el desarrollo productivo de su población y territorios.

Si pretendemos un desarrollo a escala humana, el Estado es quien garantiza las condiciones necesarias para lograr ese desarrollo. De esta forma el Estado se concibe como el principal articulador del desarrollo. Al ser el Estado quien representa los intereses públicos de las personas en un contrato social (Constitución Política), el desarrollo rural es cristalizado a través de las instituciones públicas, las cuales fungen como instrumentos de cambio social cuya incidencia es trascendente para el desarrollo. Es por ello, que el Estado es estratégico en el ejercicio de la democracia representativa y la procuración del interés común en los espacios rurales.

Sinembargo en la gestión pública nos damos cuenta que las fallas de los programas también están asociadas a la inflexibilidad de las instituciones, al privilegiar los productos y resultados sobre los procesos de cambio estructurales. Es decir, la burocracia y los funcionarios públicos tratan de justificar su actuar en lo cotidiano, por encima de los requerimientos estratégicos de los programas. De esta forma no es posible medir de manera objetiva el alcance que pueden tener dichos programas abstrayendo la dimensión burocrática que los restringe o facilita.

Al reconocer que el desarrollo requiere de un cambio radical para superar problemas como la pobreza rural, tenemos que ver que el proceso es parte de un acomodamiento de las condiciones necesarias para dicho cambio, hasta que éste tenga la suficiente vitalidad. En este contexto el método de intervención social que lleven a cabo las instituciones (públicas y sociales) para la promoción del desarrollo rural, implican poner en práctica una metodología compleja que incida en un desarrollo integral, tomando en cuenta dimensiones como el territorio, la economía, lo social, las instituciones, la política y la cultural, entre otras.

Las propuestas gubernamentales podrían ir acompañadas de metodologías apropiadas para el medio rural, apoyándose en estrategias operativas, tendientes a la promoción, educación, capacitación, organización, y el desarrollo de sistemas productivos dinámicos y articulados en un territorio específico (región), lo cual también implica la creación de agentes de desarrollo que funcionen como catalizadores de procesos locales, cuyo liderazgo y protagonismo derive en sinergias o proyectos viables.

En la focalización de los programas se requiere la priorización de las regiones, municipios y localidades con mayores desequilibrios territoriales y desigualdades sociales. Tomar como estrategia atender las comunidades más pobres y vincularlas con los sectores productivos más fuertes de las regiones y en la articulación rural-urbano, llevando a cabo profundos diagnósticos para dimensionar el potencial de desarrollo que se tiene a partir de los recursos

con los que cuentan las comunidades, y asegurar la implementación de acciones con el acompañamiento necesario de parte de las instituciones.

En el mismo sentido, la propuesta para reformar la política pública contempla la promoción, organización, educación y gestión mediante proyectos de desarrollo locales, en donde la sociedad comunitaria organizada en torno a figuras asociativas formales y no formales pueda convertirse en actores protagónicos del progreso económico de sus regiones. A la par de ello es importante ver cómo las organizaciones sociales, e instituciones educativas se adhieren al proceso socioeconómico, a fin de acompañar el desarrollo productivo desde nuevos esquemas de gestión.

Finalmente, en la agenda política falta ampliar la discusión sobre el papel de la iniciativa privada en el desarrollo rural. Aún es poco claro la conciliación entre la vocación comercial y lucrativa de las empresas con la dimensión social y sustentable del desarrollo. Dicho de otra manera, ¿es posible ver en el mercado la única fuente promotora del desarrollo rural?

La educación y la capacitación rural como plataforma del cambio social

Las actividades económicas, sociales, culturales y políticas de la gente que vive en el campo han cambiado; por lo tanto es necesario transitar del extensionismo rural agronómico al extensionismo rural transdisciplinario. Los servicios profesionales públicos y privados deben adecuarse al nuevo contexto. El modelo de educación y capacitación rural requiere de un enfoque integral y por lo tanto complejo; la intervención social debe estar en constante diálogo con la otredad para comprender mejor los procesos sociales del medio rural, y así poder generar intervenciones estatales tecnológicamente viables.

La educación no formal como instrumento formativo es la plataforma sobre la cual partirá la creación de capacidades técnicas y operativas en contextos donde la precariedad del bienestar social en las comunidades rurales es significativa. En la medida en que los sujetos estén concientizados y motivados producto de un modelo educativo, la capacidad técnica podrá emerger con mayor eficacia y eficiencia, al tiempo que esas habilidades adquiridas no estarán desprovistas de contenidos altamente valorados en su desarrollo individual o comunitario.

Economía e infraestructura rural

Es claro que el financiamiento por sí mismo no genera desarrollo, ya que es necesario proveer de otros elementos que lo acompañen, es decir, el financiamiento debe ir articulado a propuestas de capacitación, educación financiera y asesoría técnica. Y por otro lado, el monitoreo y evaluación tanto social como

institucional para verificar el grado de avance en términos de los resultados que propicia la inversión de recursos económicos. Transparencia en el uso de los recursos y cerrar las brechas de desigualdad en la asignación de subsidios son un reto para la administración pública y la participación social.

De igual manera los servicios públicos como carreteras, equipamiento social, energía eléctrica, centros de salud y educativos, sistemas de agua potable y manejo de aguas, etc., son condición *sine qua non* en los procesos de desarrollo rural. Una de las principales críticas a que se pueden hacer a partir de lo visto en este trabajo, es que la creación de infraestructura en los espacios rurales intenta replicar el sistema de desarrollo urbano hacia las zonas rurales. El reto en este sentido debe enfocar los esfuerzos gubernamentales hacia modelos alternativos de infraestructura rural, que sean funcionales en la articulación socioeconómica con el medio urbano, pero a la vez, con un enfoque de sustentabilidad.

Cabe mencionar que el papel de las Tecnologías de la Información y Comunicación son parte de la infraestructura necesaria para el desarrollo. Se ha observado cómo el uso de tecnologías innovadoras pueden contribuir al desarrollo rural mediante el uso de la radio, la televisión, los medios magnéticos e informáticos, así como el uso de Internet.

Globalización y apertura comercial son fenómenos sociales que claramente impactan la comunidad rural. Ante ello se busca el fortalecimiento de la economía interna la cual requiere de la regulación de ciertos sectores de la economía que determinan los rendimientos y la productividad del campo. El subsidio a la producción en este esquema es parte fundamental para apoyar la competitividad de los productores, y por otro lado, resguardar la seguridad alimentaria a través de programas enfocados a la procuración de la canasta de consumo básica, el fomento a la producción familiar, reajustes a las formas de producción contaminantes del medio ambiente, y el fortalecimiento de la organización de los consumidores para la búsqueda de precios justos, y la creación de una nueva cultura de consumo más informada.

Reflexión final: papel de la ciencia

En esta investigación hemos dicho que el desarrollo rural requiere de la intervención de múltiples disciplinas para configurar modelos de un espectro más amplio y complejo. Así la ciencia, la tecnología y el conocimiento local pueden contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, mediante la generación de instrumentos y conocimientos apropiados para su desarrollo.

El desarrollo rural es un fenómeno sociopolítico intrincado y complejo de analizar, debido a la interpretación diversa que se hace de esta no-

ción por parte de autores e instituciones. Esto implica profundizar el debate sobre la actual visión de desarrollo, y a partir de ello construir modelos alternativos de desarrollo rural con una visión apropiada a los nuevos contextos sociales y territoriales. Esto implícita la participación social en la búsqueda de un beneficio colectivo, con una estrategia multidimensional del desarrollo claramente vinculada con investigación y el trabajo transdisciplinario en el territorio (*in situ*).

Por ello se resalta la búsqueda de un desarrollo holístico, tomando en cuenta las múltiples dimensiones y escalas, esto sólo se puede lograr con el involucramiento de distintas miradas científicas, donde la transdisciplina y la investigación vinculada a la comunidad son necesarias para lograr una acción transformadora.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Héctor y Lorenzo Meyer (2002), A la sombra de la revolución mexicana, Cal y Arena, México.

Aguilar, Luis F. (1996), "Estudio introductiorio", en Charles Elder *et al.*, *Problemas públicos y agenda de gobierno,* México, Porrúa.

Aguilar, Luis F. (2000), "Estudio introductorio", en Harold Laswell, *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.

Arellano, Antonio (1991*), La institucionalización de las ciencias de la agricultura en México*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.

Barquera, Simón, Juan Rivera, y Alejandra Gasca (2001), "Políticas y programas de alimentación y nutrición en México", en *Revista Salud Pública de México*, vol. 43, núm. 5, septiembre-octubre, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.

Becerra, Ricardo, Juan Rivera y Alejandra Gasca (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partido y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena.

Blancarte, Roberto (1994), *Estado de México. Perspectiva para la década de los 90*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense.

Boisier, Sergio (2001), "Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?", en Oscar Madoery y Antonio Barquero (coordinadores), *Transformaciones globales. Instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens.

Brachet, Viviane (2006), "El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2000)", en *http://www.cep.cl/UNRISD/Papers/Mexico/Editing/Mexico_Paper.rtf*, México, El Colegio de México.

Cabello, Eleazar (1991), *Desarrollo rural y capacitación campesina*, Saltillo, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.

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", en *Gestión y Política Pública*, núm. 2, II Semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Castells, Manuel (2000), "La ciudad de la nueva economía", en *Revista La Factoría*, núm. 12, junio-septiembre, Barcelona, PM.

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, Cepal.

Chapoy, Bonifaz y Beatriz Dolores (2003), *Planeación, programación y presupuestación*, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Serie Doctrina Jurídica núm. 145, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Chestnut, Teddy y Anita Joseph (2006), "El FMI y el Consenso de Washington", en José Déniz (compilador), *Curso Agendas Internacionales de Desarrollo*, Toluca, Mimeografiado, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades/Universidad Autónoma del Estado de México.

Cimmyt (Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo) (2006), Información disponible en *www.cimmyt.org*, consulta realizada: 22/09/06.

Conprogresa (1999), Reglas de operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, México, Poder Ejecutivo Federal.

Cordera, Rolando y Leonardo Lomelí (2005), "La política social moderna: Evolución y perspectivas: Resumen ejecutivo y consideraciones finales", *Cuadernos de Desarrollo Humano*, núm. 26, México, Sedesol.

Darwin, Charles (1859), *El origen de las especies*, Londres, John Murray.

De las Cazas, Lizardo, Rafael Trejos, Ricardo Cáceres (1997), *Modernización de la institucionalización de la agricultura y el medio rural*, Costa Rica, ICCA.

Di Maggio (1988), "Interest and Agency in Institutional Theory", en Lynne Zucker (comp.), *Institutional Patterns and organizations*, Cambridge Mass, Ballinger.

DOF (Diario Oficial de la Federación) (1994), "Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo", en *Diario Oficial de la Federación*, 24 de julio, México, Congreso de la Unión.

DOF (Diario Oficial de la Federación) (1983), "Decreto por el que se regula y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero, México, Congreso de la Unión.

Escobar, Arturo (2000), "El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: globalización o posdesarrollo", en Edgardo Lander (comp.), *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Unidad Regional de Ciencias Sociales y Humanas para América Latina y el Caribe/UNESCO.

Escobar, Arturo (2002), "Globalización, desarrollo y modernidad" en *Corporación Región, Planeación, participación y desarrollo*, Medellín, Corporación Región. Consultado en http://www.oei.es/salactsi/escobar.htm (25 de julio de 2019).

Escobar, Arturo (1995), Encountering development. The making and unmaking of the Third World, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Esteva, Gustavo (1992), "Desarrollo", en Wolfgang Sachs (editor), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Lima, PRATEC.

FAO (Food and Agriculture Organization)-Sagarpa (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (2002), *Evaluación de la Alianza para el Campo 2001. Programas de Desarrollo Rural*, México, FAO/Sagarpa.

FAO-Sagarpa (2004), Evaluación de la Alianza para el Campo 2004. Programas de Desarrollo Rural, México, FAO/Sagarpa.

FAO-Sagarpa (2005), Evaluación de la Alianza para el Campo 2004. Programas de Desarrollo Rural, México, FAO/Sagarpa.

FAO-Sagarpa (2005), Análisis de políticas agropecuarias y rurales. El papel del PRODESCA en la promoción de un mercado de servicios profesionales para el desarrollo rural, México, FAO/Sagarpa,.

FAO-Sagarpa (2006), Evaluación de la Alianza para el Campo 2005. Programas de Desarrollo Rural, México, FAO/Sagarpa.

Flores, Edmundo (1974), "La revolución verde", en Edmundo Flores (seleccionador), *Desarrollo agrícola*, México, Fondo de Cultura Económica,

Freire, Paulo (1973), ¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural, Buenos Aires, Siglo XXI.

Fromm, Erich y Michael Maccoby (1970), *Sociopsicoanálisis del campesino mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.

Gardner, Katy y David Lewis (2003), *Antropología, desarrollo y el desafío posmoderno*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense.

Glaser, Daryl (1995), "La teoría normativa", en David Marsh y Gerry Stoker (editores) *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad Textos.

Goytisolo, Juan (2006), "Edward Said. Un intelectual libre", disponible en *http://www.mundoarabe.org/edward_said_un_intelectual_libre.htm*, consulta realizada el 12 de julio de 2006.

Guzmán, Casado G., Manuel González de Molina y Eduardo Sevilla (1999), *Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible*, Madrid, Grupo Mundi-Prensa.

Habermas, Jürgen (1989), *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Taurus-Alfaguara.

Hernadez Laos, Enrique (2001), "Retos para la medición de la pobreza en México",. Ponencia presentada en la *Conferencia internacional Pobreza: Conceptos y Metodología* en la ciudad de México, 28-29 de marzo.

Hewitt, Cynthia (1988), Imágenes del campo; La interpretación antropológica del México rural, México, El Colegio de México.

LCF (2006), Ley de Coordinación Fiscal, México.

LDRS (2006), Ley de Desarrollo Rural Sustentable. *Diario Oficial de la Federación*, México.

Liendo, Isidoro (1997), "Teorías del desarrollo. Un enfoque y una propuesta desde la perspectiva latinoamericana", en Gladys Rivera, Antonio Arellano Hernández, Luis González Díaz, Carlos Arriaga Jordán (Coordinadores), *Investigación para el desarrollo rural. Diez años de experiencia del CICA*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.

Lutz, Bruno y Alberto Riella (2006a), "El desarrollo rural: Discursos oficiales y prácticas normativas en México", en *Revista Pampa,* núm. 2, Buenos Aires, Universidad Nacional del Litoral/Universidad de la República.

Manual microregiones (2004), *Programa de Desarrollo Rural,* México, Sagarpa/ Sedesol.

McConnel, John (1987), *Ideas de los grandes economistas*, México, CECSA.

Méndez, Elier (2006), "Globalización y desarrollo", Texto disponible en *www.eumed.net/*, Madrid.

Miller, Eric (1976), Desarrollo integral del medio rural. Un experimento en México, México, Fondo de Cultura Económica.

Moguel, Julio (1988), "A manera de introducción: El desarrollo capitalista del sector agropecuario en el período 1950-1970", en Julio Moguel (coordinador), *Historia de la cuestión agraria mexicana. La época de oro y el principio de la crisis de la agricultura mexicana (1950-1970)*, México, Siglo Veintiuno Editores/CEHAM.

Molina, Luisa Elena (1995), "Revisión de algunas tendencias del pensamiento agroalimentario (1945-1994)" en *Revista Agroalimentaria,* núm. 1, septiembre de 1995, Mérida, Venezuela, Universidad de Los Andes.

Mora, Jorge y José María Sumpsi (2004), Desarrollo rural: Nuevos enfoques y perspectivas, Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina, Santiago de Chile, FAO.

Nyéléni (2007), *Foro Mundial de Soberanía Alimentaria*, febrero 2007, disponible en www.nyeleni2007.org, Mali.

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2006), "Objetivos del Milenio", disponible en http://www.objetivosdelmilenio.org.mx/, consulta realizada el 7 de mayo del 2006, Nueva York.

Oportunidades (2006), Secretaría de desarrollo social, disponible en http://www.oportunidades.gob.mx, México.

Ornelas, Jaime (1993), *Estructuración del territorio y política regional en México*, Tlaxcala, Universidad de Tlaxcala.

Pérez, Edelmira (2001), "Hacia una nueva visión de lo rural", en Norma Guiarracca (Compiladora), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Plaza, Orlando (2002), "Perspectivas y enfoques de desarrollo rural: Visión desde América Latina", en Edelmira Pérez Correa y José María Sumpsi Viñas, *Políticas, instrumentos y expresiones del desarrollo rural en América Latina y Europa*, Madrid, Ministerio de Agricultuta, Pesca y Alimentación,.

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

Procampo (2006), Programa de Apoyos Directos al Campo. Disponible en: *http://www.procampo.gob.mx/*, Consulta realizada el 05/05/06, México.

Radilla, Andrea (2001), "Repensar la producción agrícola tradicional para las condiciones de un mercado global. Una referencia a los productores de café en la Costa Grande de Guerrero", en *Memorias del XXIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, Antigua, Guatemala, ALAS.

RAE (2005), Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Consultas disponibles en *http://www.rae.es/*.

Ramírez, Eduardo (2004), "Estructura y evolución de las políticas de lucha contra el hambre en América Latina", en Walter Belik (org), *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*, Sao Paolo, Hucitec.

Redfield, Robert (1941), *The Fulk Culture of Yucatan*, Chicago, Universidad de Chicago Press.

Wallerstein, Immanuel (1998), *Utopística o las opciones históricas del Siglo XXI*, México, Siglo Veintiuno/UNAM.

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

Wolf, Eric (1995), "Types of Latin American Peasantry" en American Anthropology, vol. 57 (3).

LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALPR	Asociación Local de Productores Rurales
AMSDA	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario
ANPC	Acuerdo Nacional para el Campo
APC	Alianza para el Campo
Aserca	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
Cader	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDDR	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CEA	Consejo Estatal Agropecuario
Cecader	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMDRS	Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable
CNA	Consejo Nacional Agropecuario
Comuders	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
Conasupo	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
Coplademun	Comité de Planeación de Desarrollo Municipal
Coplamar	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación de la Alianza para el Campo
CYMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DR	Desarrollo Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
Firco	Fideicomiso de Riesgo Compartido
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles)
Iica	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural A.C.
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil

Papir	Programa de Apoyos a la Inversión Rural
PDR	Programa Nacional de Desarrollo Rural
PEC	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
Pider	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural
PP	Políticas Públicas
Probosque	Protectora de Bosques
Procampo	Programa de Apoyos Directos al Campo
Prodesca	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
Produce	Fundación Produce
Profemor	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
Profepa	Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente
Progran	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
Progresa	Programa de Educación, Salud y Alimentación
Pronadri	Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral
PronAL	Programa Nacional Alimentario
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
RAE	Real Academia de la Lengua Española
RAN	Registro Agrario Nacional
RV	Revolución Verde
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Q. Coluccios
p. el dos sust

Impreso por Editorial MNEMOSYNE
en talleres gráficos digitales propios
Sob. alimentos
Agosto de 2012
México 1470 PB 4 – (C1097ABD)
Buenos Aires – Argentina
(5411) 4381 4270
info@mnemosyne.com.ar
www.mnemosyne.com.ar

ÍNDICE DE ESQUEMAS, GRÁFICOS, MAPAS Y TABLAS

Esquema 1. Mecánica del cambio institucional aplicado a los enfoques de desarrollo 12

Tabla1. Teorías de la modernización y de la dependencia 27

Tabla 2. Teorías del desarrollo acordes a sus paradigmas 30

Tabla 3. Acontecimientos de la globalización económica en el mundo y América Latina 36

Tabla 4. Desarrollo histórico de las instituciones de investigación nacionales y otras relacionadas con la RV 50

Tabla 5. Enfoques de desarrollo. 61

Esquema 2. Institucionalización del desarrollo rural 62

Esquema 3. Marco analítico del desarrollo rural 70

Esquema 4. Análisis de políticas públicas 71

Esquema 5. Proceso de las políticas 72

Tabla 6. Acciones relevantes en materia de planeación (1934-1982) 81

Esquema 6. Desarrollo de la comunidad propuesto por el Pider 89

Esquema 7. Modelo de "abajo hacia arriba" para la planeación nacional de desarrollo propuesta por el Pider 90

Tabla 7. Programas 1948-1995 92

Esquema 8. Territorialización de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable 117

La obra ***Desarrollo Rural en México. Políticas y Perspectivas*** presenta un interesante análisis diacrónico de las diversas intervenciones y programas del Estado mexicano en el sector rural, teniendo como eje teórico la evolución de las nociones de desarrollo y desarrollo rural en el contexto internacional. El libro destaca por su valor histórico y contemporáneo, en tanto analiza los dos grandes momentos de intervención estatal en el campo mexicano: El Estado benefactor y el Estado neoliberal. Debido a su tratamiento académico el texto se convierte en una importante referencia en los estudios rurales de México, y es también una herramienta de uso pedagógico en las ciencias agropecuarias o las ciencias sociales, esto sin demeritar su valor como fuente de información relevante para los gestores de políticas públicas, y otros lectores interesados en el desarrollo rural.

ISBN 978-987-1829-15-6