



# Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México.

## Del Estado benefactor al Estado neoliberal

*Francisco Herrera Tapia\**

Fecha de recepción: noviembre 2007.

Fecha de aceptación: marzo 2008.

\* Candidato a Doctor en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales.  
Universidad Autónoma del Estado de México.

Correo electrónico: [herreratapia2001@yahoo.com.mx](mailto:herreratapia2001@yahoo.com.mx)



## **Resumen / Abstract**

El artículo realiza un análisis descriptivo de los programas de desarrollo rural en México en el marco de los dos grandes modelos político-económicos: el Estado benefactor y el Estado neoliberal. El primero modelo caracterizado por una mayor intervención en la economía y en el desarrollo de las comunidades rurales, y el segundo, caracterizado por una menor presencia del Estado y una mayor participación de la iniciativa privada. Se enfatiza el nacimiento de la planeación en México y su mecánica de intervención en el medio rural, así como los principales contenidos teóricos, metodológicos y de gestión social de

The article makes a descriptive analysis of rural development programmes in Mexico of both great politico-economic models: the welfare State and the neoliberal State. First characterized by a greater intervention in the economy and the development of the rural communities, and the second model, characterized by a smaller presence of the State and a participation major of the private initiative. The birth of the planning in Mexico and its mechanics of intervention in rural means, as well as the main theoretical, methodologic contents is emphasized and of social management of the programs of development con-



los programas de desarrollo concebidos para atender a la población rural.

Palabras clave: programas públicos, desarrollo rural, instituciones, Estado benefactor, Estado neoliberal.

ceived to take care of the rural population.

Key words: Public programs, rural development, institutions, welfare State, neoliberal State.

## 1. Introducción

Para iniciar la discusión sobre la planeación del sector rural y sus instituciones en México es importante tomar como base los antecedentes de la planeación para el desarrollo, así como la revisión de los principales instrumentos públicos con incidencia en el medio rural, a partir de los siguientes supuestos: 1) la planeación para el desarrollo acontece en el marco de un modelo político y económico específico (Estado benefactor vs Estado neoliberal); 2) el cambio institucional en el medio rural está asociado a los ajustes al modelo económico-político nacional (esto se refleja en las políticas públicas, programas y proyectos); 3) la atención gubernamental del medio rural se puede diferenciar entre programas generadores de procesos de desarrollo y programas asistenciales; 4) a través de los programas es posible identificar los avances en la democratización rural, y los mecanismos que guardan en relación con la inclusión y el fomento a la participación social; y 5) el modelo de gestión para el desarrollo rural presenta varios niveles de actuación entre el Estado, la iniciativa privada y la sociedad civil, los cuales son importantes en términos del funcionamiento de los programas impulsados desde las instituciones.

El encuadre metodológico del trabajo se sitúa en el análisis descriptivo de los principales programas e instituciones de incidencia en el medio rural desde



el nacimiento de la primera Ley de Planeación Nacional, y hasta las actuales políticas públicas para el desarrollo rural. Así, el presente estudio es considerado como diacrónico y sincrónico, donde se destacan los principales contenidos de los programas públicos y los objetivos de las instituciones de incidencia en el medio rural a nivel retrospectivo y contemporáneo.

## **2. Antecedentes: el inicio de la planeación para el desarrollo**

A lo largo de la historia del moderno Estado mexicano existieron múltiples programas y ordenamientos gubernamentales para la administración pública del desarrollo. Sin embargo, no es hasta el México posrevolucionario cuando se inició la construcción de un sistema nacional de planeación con el antecedente legislativo de la Constitución de 1917 y la Ley de Planeación General de la República de 1930, la cual se puso en práctica con el Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas (1934-1940). Durante el gobierno cardenista se realizó una serie de acciones programáticas y legislativas que formaron parte de los primeros esfuerzos por integrar una planeación para el desarrollo, que a la postre abonaría a la constitución del actual sistema nacional de planeación democrática y la vigente Ley de Planeación.

A finales del sexenio cardenista, el gobierno federal impulsó la defensa de una política de desarrollo basada en un sistema socialista; se tenía como plataforma el reparto agrario y la propiedad estatal; con estas medidas el gobierno cardenista se vio cada vez más cuestionado por el sector empresarial, particularmente después de la expropiación petrolera. Es por ello que cuando el general Manuel Ávila Camacho fue electo Presidente de la República (1940-1946) se reformó el sistema cardenista, y así inició una nueva etapa moderada del ideal revolucionario a través de una economía mixta. El impulso industrial de ese gobierno también acrecentó la demanda de mano de obra en las ciudades, y años más tarde la agricultura disminuyó su participación en la economía en relación con el sector industrial.

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 6 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 sólo 3.4 veces. La economía no solo creció sino que se modificó estructuralmente. En 1940, la agricultura representaba alrededor de diez por ciento de la producción nacional, en 1977 sólo 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).

La estabilidad política y económica que en apariencia había durante el "milagro mexicano",<sup>1</sup> mostraba serios conflictos subyacentes en las relaciones sociales de producción de la vida económica; en el plano político el presidencialismo mexicano se consolidó como una institución altamente concentradora de poder y había un sistema político limitado en su funcionamiento democrático.

En ese sentido, en el largo plazo, el cuestionamiento más profundo de los adeudos de la Revolución Mexicana provino de la clase media urbana. Fue con el Movimiento Estudiantil de 1968 que se impulsó sistemáticamente la transformación de las instituciones, e iniciaron los esfuerzos por transitar a la democratización institucionalizada de la vida política nacional.

A partir de esa lucha estudiantil, la mecánica del cambio político logró que en los siguientes lustros el sistema electoral sentara las bases para la apertura política de otras fuerzas de expresión social, contribuyendo así a una mayor participación del Estado en la atención de grupos sociales pobres de zonas urbanas y rurales.

En este marco histórico, los sexenios de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) pueden considerarse como de profunda complejidad en su vida política, económica y social. Al segundo le correspondió la administración coyuntural de la transición internacional del Estado benefactor al Estado neoliberal, y al primero la difícil relación con las organizaciones empresariales del sector privado.

<sup>1</sup> Desde 1940 en México inicia el llamado "milagro mexicano", esta etapa se caracterizó por el crecimiento sostenido y fue el cambio hacia la formación de una nación moderna cuyo objetivo era el industrializar al país. El "milagro mexicano" concluyó a finales de los años sesenta con las subsecuentes crisis económicas.



Así, el último tramo del sexenio de López Portillo fue 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 una devaluación económica.

Al tomar posesión Miguel de la Madrid como presidente de México (1982-1988) se reconoce la gravedad de la crisis económica, y anuncia medidas de ajuste profundas en la vida nacional. Con el sexenio de Miguel de la Madrid se oficializa la entrada en vigor del programa neoliberal, a través de medidas de ajuste estructurales que siguen su curso hasta estos días, entre los cambios que sobresalen están: la desregulación económica, reducción del aparato estatal, disminución de las subvenciones y procesos de privatización.

### **3. Principales programas e instituciones rurales en el Estado benefactor**

#### **3.1. 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 integró un gran sistema de abasto que se materializó en el año de 1962 con la creación de la CONASUPO, la cual garantizaría la compra y regulación de precios en productos de la canasta básica, particularmente el maíz. La CONASUPO durante más de 35 años fue el principal instrumento del gobierno para el abasto alimentario rural en México, y la desaparición en 1999 de este organismo descentralizado redimensionó la estructura de producción y abasto del maíz en muchas regiones de México.

En plena expansión de la CONASUPO, en 1965 se crea la Compañía Hidratadora de Leche -que posteriormente en 1972 se convertiría en Leche Industrializada CONASUPO-, con el propósito de apoyar a las personas más necesitadas del sector urbano y rural en la ingesta alimentaria. Destacan el establecimiento de almacenes regionales de abasto y tiendas comunitarias en gran parte del país, que eran controlados por la CONASUPO. Hoy en día aún es posible observar en las comunidades rurales resabios de esas edificaciones.

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 genera-



lizados (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). 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, citada en Barquera et al. 2001:470).

La larga historia de la empresa paraestatal CONASUPO culminó con su desaparición en 1999 como parte de las políticas neoliberales. Tras haber dejado mitos y realidades detrás de sí; la paraestatal sucumbió ante la apuesta por empresas modernizadas como DICONSA y LICONSA, dos empresas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La primera funcionando como una red de abasto rural, y la segunda industrializando y distribuyendo leche a la población de zonas rurales y urbanas con precio de subsidio selectivo.

### 3.2. Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)

Más allá de la notoria participación del Estado posrevolucionario en las actividades de la modernización económica, no existía un concepto de desarrollo que unificara la política de planeación en México para atender efectivamente las demandas y necesidades sociales en su conjunto. En ese mismo sentido el concepto de desarrollo rural también carecía de un contenido propio, pero que con el paso del tiempo fue construyéndose a la luz de la experiencia de modelos externos promovidos por las agencias internacionales de desarrollo.

Para el caso del sector rural es a partir de la institucionalización del PIDER en 1973<sup>2</sup> que por vez primera se hace explícita la noción de desarrollo rural integral en un programa nacional, el gobierno inserta en su política una estrategia de planeación a través del PIDER, el cual pretendía dar respuesta a las siguientes preguntas:

<sup>2</sup> También en 1970 se crean la Comisión Nacional de Zonas Áridas y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO).



- ¿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, 1985:9).

En menos de tres años, el PIDER en 1975 habría logrado su experimento de desarrollo en miles de comunidades rurales y microrregiones a lo largo y ancho del país. Dependiente de la Secretaría de la Presidencia, el programa se manifestaba como intersectorial, situación que hacía muy compleja su organización institucional, ya que el programa pretendía incidir simultáneamente 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.

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). También el tema de la autonomía cobra relevancia en el PIDER, ya que según Miller (1985:17): "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 consistía en un programa no vertical y más participativo, de allí que este programa creara las condiciones preliminares para los actuales comités de desarrollo en los municipios y estados.

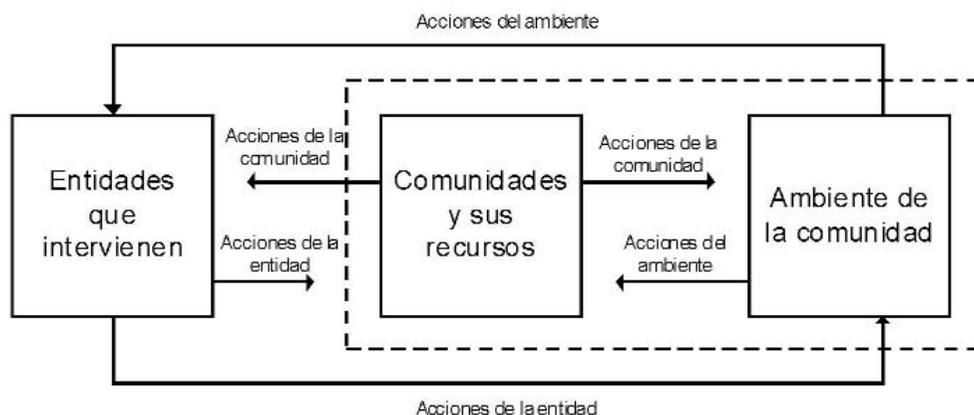
Los temas de integralidad sectorial e inter-institucionalidad, así como de planeación participativa, siguen vigentes en la oleada de discursos desarrollistas y de políticas públicas. El PIDER reconocía la imperiosa necesidad de avanzar en ese sentido; pese a que dicho programa nacía en una época donde prevalecía el presidencialismo y los caciquismos regionales, la estrategia contemplaba en su marco teórico la planeación "de abajo hacia arriba" como eje vertebrado de su propuesta de 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. En ese sentido, la posibilidad de disfunciones en los sistemas debe ser atendido por el gobierno desde sus tres órdenes.

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 sub-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.

Esquema 1. Modelo de desarrollo de la comunidad propuesto por el PIDER



Fuente: Tomado de Miller, 1985:59.

Si bien el PIDER tenía un alto potencial como catalizador de procesos de desarrollo, la estrategia con la que se condujo para cubrir sus objetivos desde varios frentes, no hizo más que "bombardear" a las comunidades con un sinnúmero de obras y proyectos desarticulados, y que no fueron producto de una planeación participativa como originalmente se contemplaba. Es así que el



programa enfrentó enormes restricciones institucionales y culturales, que no pudo controlar en lo sucesivo; pese a los esfuerzos evaluativos y de investigación consecuentes llevados a cabo por el efímero Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural (CIDER) creado en 1975. 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, municipios, estados y federación.

### 3.3. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)

En los años setenta, tanto las instituciones desarrollistas como los científicos sociales, estaban en el abrumador debate campesinista. Sin embargo, el agotamiento de tales discusiones sobre el campesinado mexicano derivó en la creación de un concepto de nuevo cuño para etiquetar a la gente excluida del desarrollo en el medio rural. Así pues, el término *campesino* es redimensionado por el de *marginado*, es por ello que a partir de la década de los setenta se inicia otro 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". Se buscaba también, en forma explícita, que los grupos en condiciones de desventaja alcanzaran una situación de mayor equilibrio en el juego de fuerzas de la nación. Los objetivos específicos del programa fueron: aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados, que asegurara una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios; promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas, mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población, cuidando de la cabal observancia de



las leyes laborales y demás aplicables; lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado; finalmente, fomentar el respeto a las formas de organización, de los grupos rurales marginados para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo (Cordera y Lomelí, 2005: 13).

En alianza con las demás dependencias, la COPLAMAR pretendía establecer sinergias 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. Cada programa estaba impregnado por la terminología de las necesidades básicas, concepto del Banco Mundial y que posteriormente daría pie a múltiples estudios sobre la medición de la pobreza, a partir del modelo de necesidades básicas insatisfechas.

#### 3.4. 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. El programa no sólo 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 los ajustes estructurales, la crisis petrolera y por comprometer los intereses económicos del sector agroempresarial.

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 enrique-



cimiento 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: 13).

El SAM proponía el incremento de la producción subsidiada de alimentos básicos para la autosuficiencia y nutrición familiar; pretendía establecer canales de distribución y acceso a alimentos entre los sectores de menores recursos. Se trató de un programa de poca duración, ya que como la mayoría de los programas de esa época estuvieron estrechamente ceñidos al financiamiento proveniente del petróleo y la continuidad de esos programas durante las crisis económicas se vio interrumpida. Asimismo, el SAM fue de los últimos programas en su tipo, debido a su claro intervencionismo estatal en las cadenas productivas agroalimentarias, situación que entraba en contradicción con las emergentes políticas de no intervencionismo estatal.

### 3.5. Programa Nacional Alimentario (PRONAL)

EL Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) aparece en 1983 para reemplazar al SAM. El PRONAL nació con el mismo entusiasmo que el SAM, pero con menos recursos e importancia política. Sus lineamientos eran mucho más generales y en algunos puntos muy semejantes a los del SAM. Sus objetivos, aunque claros, no permiten explicar cómo se logrará y bajo qué condiciones se mejoraría la alimentación y los ingresos de la población objetivo. En este programa, las políticas de subsidio tienden a desaparecer, el programa no alcanza los volúmenes de producción que alcanzaba el SAM (Barkin citado en Pérez, 2004).

### 3.6. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI)

El PRONADRI tuvo vigencia de 1983 a 1988 y tenía como objetivo lograr una participación más activa y organizada de las comunidades rurales en la definición y orientación de su desarrollo y, a partir de ello, convertirse en orientador de la acción de las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal. El programa se propuso alcanzar la autosuficiencia alimentaria para



resguardar la soberanía nacional y elevar el nivel de vida de los campesinos. También contemplaba el apoyo con sistemas de riego para pequeños productores.

Al igual que el SAM y el PRONAL, el PRONADRI sucumbió ante la llegada de las reformas estructurales de las políticas neoliberales. Sin embargo, podemos resaltar el interés del programa por el reforzamiento de la participación social y su componente federalista.

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

Cuadro 1. Programas e instituciones de desarrollo rural (1948-1995)

Programa o institución	Objetivo	Estatus
Instituto Nacional Indigenista (INI-1948)	Organismo de apoyo a los indígenas	Actualmente se convirtió en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)
Programa de Solidaridad Social (1973)	Integrar a la seguridad social las poblaciones rurales y las urbanas no aseguradas	Desaparecido
Programa de Apoyo al Comercio Ejidal	Ampliación de la red comercial de los ejidos	Desaparecido
Productora Nacional de Semillas (PRONASE)	Producción, distribución y comercio de semillas	En proceso de liquidación
Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)	Crédito al campo	Liquidado y se crea Financiera Rural
Comisión Nacional de Fruticultura (CONAFRUT)	Impulsó la producción, comercialización y transformación de frutas	Desaparecida
Comisión Nacional de Desmonte	Deforestación para cultivos agrícolas	Desaparecida
Fertilizantes Mexicanos (FER-TIMEX)	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	Empresa liquidada
Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA)	Seguro agrícola	Liquidada
Bodegas Rurales Conasupo (BORUCONSA)	Acopio de productos agrícolas	Liquidada
Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA)	Organización Auxiliar Nacional del Crédito	Desaparecida



Continuación Cuadro 1

Programa o institución	Objetivo	Estatus
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura	Vigente
Instituto Mexicano del Café INMECAFE	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	Organismos desincorporados
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)	Vigente
IMPECSA	Impulsora del Pequeño Comercio	Empresa liquidada
PRONAL: Programa Nacional de Alimentación (1982)	Mejoramiento en las condiciones de alimentación y nutrición, apoyar la producción, alimentación y nutrición, apoyar la producción, distribución y consumo de alimentos.	Desaparecido
PRODERITH: Programa de Desarrollo Rural del Trópico Húmedo (1978 a 1984 y de 1986 a 1995)	Incrementar la producción agrícola en las zonas tropicales, mejorar el nivel de vida de los campesinos pobres y conservar los recursos naturales, a través de técnicas de comunicación audiovisuales para el desarrollo	Desaparecido

Fuente: elaboración propia con base en fuentes diversas.

Una larga historia de empresas paraestatales, programas e instituciones de apoyo al campo, culminó con su desaparición y desincorporación. El declive del Estado benefactor fue notorio a principios de los ochenta. El mundo entraba en una economía global y abierta regida en gran parte por las tecnologías de la información y la comunicación, pero sobre todo impulsada por una dinámica de libre mercado, de una intensa actividad comercial y un Estado minimalista.



## **4. Principales programas e instituciones rurales en el Estado neoliberal**

### **4.1. Los programas sociales (PRONASOL, PROGRESA y OPORTUNIDADES)**

A principios de los años ochenta el modelo económico entró en crisis y con él sus estructuras e instituciones de fomento al desarrollo. Hubo recorte presupuestal y una mayor austeridad financiera; es así que el gobierno de De la Madrid toma una serie de medidas de optimización de recursos para abatir la crisis, privilegiando el manejo macroeconómico en detrimento del presupuesto al desarrollo y combate a la pobreza. Los programas sociales aplicados desde el gobierno de Carlos Salinas en 1988 y hasta la administración de Vicente Fox en 2006 han tenido cierta regularidad, en el sentido de que se han desarrollado en el marco del modelo económico neoliberal.

En este contexto, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) de Carlos Salinas fue el que planteó la necesidad de fomentar el desarrollo a través de acciones muy puntuales al interior de las comunidades rurales como la construcción de 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.

En el mismo orden de ideas, para el siguiente sexenio, el Presidente Zedillo cambió la política social y crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) para brindar 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 estatal y municipal.

Durante el sexenio de Vicente Fox el PROGRESA fue convertido en el Programa OPORTUNIDADES, este último tuvo 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,<sup>3</sup> se estimula a la población

<sup>3</sup> Nombre oficial de la estrategia general de desarrollo del gobierno de Fox, ésta comprende varios programas, incluyendo Oportunidades y muchos otros.



objetivo brindándole 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 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.

Las diferencias entre PROGRESA y OPORTUNIDADES es que en el manejo del discurso de este último 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), y generando nuevas respuestas sociológicas en los roles y reestructuración de la vida cotidiana de las familias y las comunidades.

La concepciones de los programas OPORTUNIDADES, PROGRESA y PRONASOL, mantienen una regularidad en sus propuestas de política social, la idea subyacente encuentra entendimiento en la "administración de la pobreza", y en la puesta en marcha de acciones para la generación de un capital humano capacitado y enfrentar la competencia económica que emana del proyecto neoliberal.

Finalmente, consideramos que estos programas tienen potencial para incluir otros sistemas de intervención articulados en el fomento del desarrollo en varios aspectos, no sólo humano, como considera OPORTUNIDADES, sino también incidir en procesos integrales para el fortalecimiento de conocimientos locales, capacidades, manejo de recursos naturales, capital productivo y planeación participativa, esto apoyará de mejor manera el desarrollo social y rural en un sentido de más alcance en términos procesales actuando también desde el núcleo familiar.



Si bien estos programas sociales gozan de cierto reconocimiento en el ámbito internacional como estrategias viables de combate a la pobreza, las experiencias locales de esos programas nos proveen de información sobre las restricciones e impactos en términos del nivel de dependencia económica que fomentan, así como la duda sobre los destinos finales de los recursos por parte de los beneficiarios y los usos electorales de los mismos.

#### 4.2. Aportaciones al desarrollo local

El Presupuesto anual de Egresos de la Federación contempla la dotación de recursos anuales 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 de las participaciones federales de los fondos monetarios que integran el 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 (FORTAMUNDF). 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 condiciones 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.

El abanico de programas orientados al desarrollo local a través del federalismo fiscal y hacendario forma parte de los Estados modernos con orientación democrática y de descentralización de las actividades del desarrollo, sin embargo, la capacidad de respuesta y gestión de los gobiernos locales (municipales) ante estos nuevos retos es débil, y ello limita no sólo su capacidad de autofinanciamiento, sino las posibilidad de una mayor autonomía para atender los problemas del desarrollo desde el espacio local.

### **5. Actualidad de los programas y acuerdos para el campo y el desarrollo rural**

Al inicio de la década de los años noventa el gobierno de 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 económico para la firma del acuerdo; y 2) diseñar una nueva ingeniería institucional adecuada para dar respuesta a los impactos del TLCAN en el medio rural. Por ello se crearon programas de apoyo al campo centrados en el impulso a las actividades comerciales y también se da la reforma al Artículo 27 Constitucional.



La institucionalidad del cambio en el medio rural en la que actualmente nos encontramos fue marcada 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.
3. La firma del TLCAN en 1993 con Estados Unidos y Canadá para reducir las barreras arancelarias para el comercio del Norte. Entró en vigor en 1994 y en 2008 se libera en todos sus componentes el comercio incluyendo el sector agropecuario.

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 colaterales del TLCAN en la mayor parte del sector rural (campesino), y hacia el impulso comercial de aquellos productores rurales considerados con potencial competitivo como parte de las medidas posteriores a la firma de los acuerdos internacionales.

#### 5.1. 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. Conforme al 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 globalización, 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 conceptos como de libertad comercial, competitividad y capitalización.

En ese sentido, el PROCAMPO no sólo preparaba el terreno para amortiguar 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 la entrega del recurso se ha individualizado. Y lo que para algunos significó la pulverización de los recursos destinados al campo, para otros representó un freno al acaparamiento de recursos por parte de las grandes corporaciones rurales.

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. Con esta medida el programa supone garantizar la no distorsión de los mercados, como lo hacían antes programas como el SAM 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 para fines no productivos.

## 5.2. 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 mexicana a la competencia interna e internacional. En ese sentido, el ASERCA fue concebido para brindar apoyo financiero complementario para impulsar la comercialización interna y externa de productores medianos y grandes.



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 (ASERCA, 2006).

La composición de los programas de ASERCA se encuentra diseñada para mediar entre las capacidades comerciales de los productores y sus respuestas a la apertura de otros mercados nacionales o internacionales. El tema de *valor agregado* en los productos es una de las principales demandas institucionales en la calificación de proyectos para su financiación, sin embargo, la capacidad financiera y el acompañamiento de los procesos agrocomerciales suelen concentrarse entre aquellos productores que sí pueden estar a la altura de las exigencias gubernamentales, y en ese sentido, quedan excluidos los productores con un bajo nivel de capacidad financiera y profesional, debido a que no pueden complementar los recursos que requiere la inversión de los proyectos.

### 5.3. Programa Nacional de Modernización del Campo (1990-1994) y Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural (1995-2000)

Estos dos programas tenían por objetivo Promover el desarrollo del campo a partir del incremento de la producción y rentabilidad de los productos agropecuarios, e instrumentar programas de apoyo al campo para aumentar la productividad, reducir el déficit comercial y fomentar la participación de los productores.

### 5.4. Alianza para el Campo (APC)

La Alianza para el Campo surge en 1996 con el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, ésta se compone de un grupo de programas de atención rural que atiende al campo desde varias vertientes productivas y de desarrollo. La importancia que denota este grupo de programas, no sólo 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. Destacan los programas de desarrollo rural como el Programa de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), Programa de Fortalecimiento de la Empresa y la Organización Rural (PROFEMOR) y el Programa de inversión Rural (PAPIR).

#### 5.5. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)

En el caso de este programa promovido por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) es interesante el enfoque metodológico que maneja, ya que comprende la incidencia en las zonas rurales más marginadas del país, y partir de diagnósticos participativos se generan propuestos de desarrollo rural, teniendo como eje transversal el tema alimentario. No obstante, el entramado institucional en el cual se encuentra envuelto y el nivel de exigencia en términos de productos y resultados, desmerece las bondades de su metodología de desarrollo.

### 6. 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 entender 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 se trata de una ley retrasada con respecto a las demás reformas de la política económica de los años ochenta, periodo en el que los cambios constitucionales que dieron lugar a la incorporación de la vigente fracción XX del Artículo 27:



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 (Artículo 27, Fracción XX; fracción adicionada mediante decreto publicado en el 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 no fue hasta 2001 cuando el tema de desarrollo rural forma parte estratégica de la legislación actual, ya que hasta antes de la creación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cuestión del desarrollo rural privilegió el marco legal del tipo agropecuario y agrario, en el primer caso referido al impulso productivo, y en el segundo a la reforma del sistema de propiedad y uso de la tierra. Por ello, la LDRS 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: Artículo 4º).

La LDRS también fue una respuesta a la marginación, pobreza y exclusión del desarrollo de millones de mexicanos y mexicanas que viven en zonas rurales, a la vez que develó los antagonismos entre un agro productivo y competitivo a nivel internacional que contrasta con las prevalecientes economías de subsistencia campesina, estas últimas caracterizadas por la vulnerabilidad económica y social.



La LDRS posee otras bondades, ya que 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 local y nacional (Consejos de Desarrollo Rural Sustentable), que pueden llegar a ser espacios importantes para la consolidación de la democracia en los territorios rurales, y abrir la posibilidad para la democracia participativa en el diseño de nuevos esquemas de desarrollo para el campo.

### 6.1. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC)

Otro aspecto sobresaliente de la LDRS, está en la creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. Su origen 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. El eje articulador de las instituciones es PEC, a través del cual se canalizan los recursos a las distintas dependencias y programas.

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

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



zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles (LDRS, 2006).

La Comisión Intersecretarial, en los términos del artículo 13 de este ordenamiento, considerará las propuestas de las organizaciones que concurren a las actividades del sector y del Consejo Mexicano, a fin de incorporarlas en el Programa Especial Concurrente. Igualmente, incorporará los compromisos que conforme a los convenios respectivos asuman los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como establecerá las normas y mecanismos de evaluación y seguimiento a su aplicación (LDRS, 2006).

Si la diversidad de actividades se expresa en el territorio rural y éstas son de muy diversa índole, ello implica la creación de un régimen de coordinación institucional más adecuado a cambios para lograr la armonización de las acciones de gobierno en torno a programas aglutinadores como es el caso del PEC.

Sin embargo, coincidimos en que actualmente el PEC "es un planteamiento ambicioso que aún no encuentra su concreción y que implica la participación de la sociedad rural en el ejercicio de abajo hacia arriba y que, finalmente, se propulsa mediante diversos instrumentos públicos y privados, entre los que destaca el presupuesto y los programas" (Chapela y Álvarez 2007:19). Tal complejidad del PEC trae consigo desorganización y dispersión, así como falta de claridad sobre los resultados finales de ese esfuerzo de coordinación institucional. El hecho de buscar una mejor aplicabilidad de la LDRS tal vez traería resultados interesantes, ya que a pocos años de su creación esta ley parece estar subutilizada.

## **7. Acuerdo Nacional para el Campo (ANPC)**

En las vísperas de que entraran en vigor otras cláusulas del TLCAN y a dos años de la firma de la LDRS, en 2003 varios actores sociales del campo inician con una intensa deliberación sobre los impactos del tratado y la falta de disposición del gobierno para atender la cuestión rural. Con la presencia de un frente amplio de organizaciones gremiales y de productores para redefinir el financiamiento al campo se concluyó un documento de acuerdo.



Al acuerdo se le denominó Acuerdo Nacional para el Campo por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentaria. Según el documento oficial los temas del ANPC eran en materia de comercio internacional, desarrollo económico, desarrollo social del sector rural, modificaciones al marco legal, fortalecimiento institucional y grupo de acciones inmediatas.

El Acuerdo Nacional para el Campo establece las reformas estructurales que se requieren para enfrentar el grave deterioro de amplios sectores de la producción y sociedad rural, con una perspectiva de desarrollo nacional a largo plazo mediante el aumento de la productividad, rentabilidad, competitividad, transformación y diversificación productiva que permita el aumento de la producción, el ingreso rural, el dinamismo económico en zonas rurales, el aprovechamiento sustentable de todas las potencialidades productivas del país; así como mediante políticas de desarrollo humano y social, que permitan reducir a manera efectiva las desigualdades sociales existentes (ANPC, 2003).

Más allá de las aspiraciones sociales del Acuerdo, la actividad política y crispación en torno a los problemas del campo a principios de 2003, se estableció un punto de quiebre significativo en la redefinición de las acciones gubernamentales en los próximos tres años del gobierno foxista. El ANPC no sólo estableció una nueva presupuestación financiera, sino que logró un incremento significativo de los recursos destinados al sector, sino que también marcaría las tendencias en las nuevas relaciones interinstitucionales.

Programas del sector agrario como el Fondo de Apoyos a Proyectos Productivos (FAPPA) y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (ROMUSAG), se vieron notablemente beneficiados en sus presupuestos, además de que los firmantes del ANPC lograron obtener apoyos directos para sus organizaciones y agremiados. La negociación de apoyos subsidiarios en paquete para estas grandes organizaciones firmantes del ANPC también siguió reproduciendo algunos de los esquemas corporativistas de antaño. El ANPC fue un mecanismo de articulación política acordados con el gobierno foxista para redefinir la nueva forma de cooperación financiera con las grandes organizaciones rurales.

Con el nacimiento de la LDRS, el ANPC y la desregulación institucional del sector rural hoy en día redefine el mapa institucional del sector, que si bien



sigue siendo amplio en muchos sentidos, su orientación y de relación con la sociedad rural se nota cambiante y funcional con el modelo Estado neoliberal acentuado el comercio como la principal vía de acceso al desarrollo rural.

## **8. Conclusiones**

Las estrategias de desarrollo rural en México han cambiado con el tiempo; la ideología, el papel de los gobiernos, las instituciones, así como lo inacabado de los paradigmas de desarrollo, nos obligan a conducir la práctica y el estudio del desarrollo rural con un mayor aprendizaje acumulado. Para quienes promovemos el desarrollo rural es una responsabilidad recurrir al pasado y a sus enseñanzas para que conjuntamente con los sujetos en desarrollo, se exploren posibilidades de transformación social, a partir del respeto y 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. En este artículo hemos retratado la transición institucional de los estilos de desarrollo rural propuestos desde los programas públicos en sus dos grandes momentos: el Estado benefactor y el Estado neoliberal. Y podemos tomar como aprendizaje, por una parte, la revaloración de la planeación para el desarrollo contemplando la base social como propulsora de ese proceso, y por otro lado, la gran responsabilidad del Estado para establecer la claramente una política de desarrollo rural integral.

A la luz del artículo concluimos en la imperiosa necesidad de incorporar el aprendizaje del pasado para la construcción de un desarrollo alternativo con más garantías en términos de bienestar social y económico en el campo.

Reconocer que tanto en el pasado como en el presente han surgido programas con impactos positivos y negativos en el sector rural, para nosotros es claro que no sólo los recursos financieros por sí mismos resuelven los problemas del campo, quizás es uno de los grandes aprendizajes del pasado. Por otro lado, en el presente, la contención de recursos y el traslado de la responsabilidad estatal hacia la sociedad civil y la iniciativa privada, pueden derivar en esfuerzos valiosos que podrían diluirse ante la falta de un liderazgo institucional que sirva como articulador de las acciones en pro del desarrollo rural.



Otro aspecto relevante que nos queda a partir de la revisión de los programas de desarrollo rural, es que en mayor o menor medida no hay distinción entre un modelo de Estado y otro en cuanto a la necesidad de formular estrategias institucionales y metodológicas de desarrollo para incidir en los diversos ámbitos del sector rural, lo cual indica que el papel del Estado es imprescindible en el diseño y ejecución de las políticas públicas de atención al campo. El hecho de que los programas traigan detrás de sí estudios, modelos de desarrollo, métodos de intervención comunitaria y recursos incorpora elementos valiosos para la reconstrucción institucional de nuevos programas acordes con las demandas sociales del campo.

No menos importante es el tema de la gestión social y la gerencia pública de los programas. En el primer caso, nos encontramos ante la desinformación de la población rural sobre los beneficios gubernamentales (oferta de programas), la falta de capacidades locales, desorganización e incipiente democratización de las decisiones sobre los destinos y usos de los recursos públicos. Por el otro lado, la gerencia pública se encuentra impregnada de intereses político-partidistas que restringen o utilizan de manera unilateral los apoyos al campo dependiendo de las coyunturas electorales. Asimismo las reglas de operación de los programas terminan siendo un gran obstáculo para el acceso a los apoyos que promueven, ya que los beneficios siguen concentrándose en un sector de la sociedad rural que sí puede reunir los requisitos y recursos complementarios que la actual política de desarrollo rural exige.

Al concluir también observamos que, efectivamente la planeación para el desarrollo se ha dado en el marco de un modelo político y económico propio de un Estado benefactor y un Estado neoliberal, así lo demuestra las tendencias en los estilos de políticas públicas y de los propios programas. El cambio institucional en el medio rural está asociado a los ajustes al modelo económico-político lo hemos referido en cuanto a la desaparición de programas claramente intervencionistas de la economía, y por otro lado, programas que van dirigidos a los individuos y no a las estructuras productivas. En cuanto al Estado benefactor ubicamos en sus programas un mayor potencial para detonar procesos de desarrollo rural integral, sin embargo, la demanda de recursos de esos programas fue incosteable en el largo plazo, aunado a la burocratización de los programas, así como la mecánica clientelar y corporativista de aquellos tiempos.



En cuanto a que si los programas promueven la democratización rural, se resaltaron las bondades de la actual LDRS y la subutilización de la misma en la práctica del desarrollo, asimismo se destacó la parte positiva de algunos programas que se construyeron tomando en consideración la participación social.

Por otro lado, se cuestionó el hecho de que varios programas fomentan la dependencia económica de los ciudadanos, y que el modelo de gestión para el desarrollo presenta varias restricciones que hacen compleja, dispersa y poco clara la articulación al interior del gobierno y entre los diversos niveles de actuación con la iniciativa privada y la sociedad civil.

A manera de reflexión final consideramos que en el papel todas las políticas y programas tienen la intención de inducir estados de mejoría social y económica entre la población rural, sin embargo, el problema radica en que la operación y resultados de los programas no logran superar la brecha existente entre la teoría y la práctica. Por ello, coincidimos con autores como Chapela y Álvarez (2007) en el sentido de que los programas han seguido una lógica de dispersión de esfuerzos que no sólo afecta su operación, sino los resultados, y que la generación de esos programas o acciones ante las cambiantes coyunturas, va dejando una herencia de compromisos y acciones que en ocasiones han dejado de tener un referente en la situación que les dio origen, generando un divorcio entre sus contenidos y efectos aislados y el conjunto de sus efectos, que se condensan, finalmente, en la aplicación de campo, en la parcela, el monte o el potrero.



### Listado de siglas y acrónimos

ANPC	Acuerdo Nacional para el Campo
APC	Alianza para el Campo
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CAPFCE	Comité de Administración del Programa Federal de Construcción de Escuelas
COCOSA	Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONAZA	Comisión Nacional de Zonas Áridas
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
DICONSA	Empresa de abasto de participación estatal mayoritaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAPPA	Fondo de Apoyos a Proyectos Productivos Agrarios
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
INDECO	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LICONSA	Empresa de participación estatal mayoritaria que industrializa y distribuye leche.
PAPIR	Programa de Apoyos a la Inversión 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
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
PRONADRI	Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral
PRONAL	Programa Nacional Alimentario
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

## Bibliografía

- Aguilar, H. y L. Meyer (2002) *A la sombra de la revolución mexicana*. México, Cal y Arena.
- ANPC (2003) *Acuerdo Nacional para el Campo*. México, Diario Oficial de la Federación, 28-03-2003.
- ASERCA (2006) Información del programa disponible en [www.infoserca.gob.mx](http://www.infoserca.gob.mx)
- Barquera, S.; Rivera, J. y A. Gasca (2001) "Políticas y programas de alimentación y nutrición en México" en *Revista Salud Pública de México*. Volumen 43, número 5, septiembre-octubre, pp. 464-467.
- Chapela, G. y G. M. Álvarez (2007) *Armonización de programas para el desarrollo rural y manejo sustentable de la tierra*. Colección: Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Poder Legislativo Federal, México.
- Cordera, R. y L. Lomelí (2005) "La política social moderna: evolución y perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales" en *Cuadernos de Desarrollo Humano*. Número 26, México, SEDESOL.
- Diario Oficial de la Federación (24-07-94) "Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo" en *Diario Oficial de la Federación*. México.
- LCF (2006) Ley de Coordinación Fiscal. México.
- LDRS (2006) "Ley de Desarrollo Rural Sustentable" en *Diario Oficial de la Federación*, 07-12-2001, México.
- Miller, E. (1985) *Desarrollo integral del medio rural. Un experimento en México*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Pérez, M. E. (2004) *Modelo real de alimentación y salud de los niños de 0 a 59 meses de edad en San Pablo Ixaóyoc, Texcoco, Estado de México*. México, Colegio de Posgraduados.

