De la integración nacional hacía el desarrollo sustentable

Eric Leonard, Jean Foyer

▶ **To cite this version:**

Eric Leonard, Jean Foyer. De la integración nacional hacía el desarrollo sustentable. 2011. ⟨halshs-04618007⟩

HAL Id: halshs-04618007

https://shs.hal.science/halshs-04618007v1

Submitted on 24 Jun 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

HAL Authorization

DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL AL DESARROLLO SUSTENTABLE

TRAYECTORIA NACIONAL Y PRODUCCIÓN LOCAL DE LA POLÍTICA RURAL EN MÉXICO

Eric Léonard y Jean Foyer

IRD
Institut de recherche pour le développement

CEDRSSA
Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL AL DESARROLLO SUSTENTABLE

TRAYECTORIA NACIONAL Y PRODUCCIÓN LOCAL DE LA POLÍTICA RURAL EN MÉXICO

México, noviembre de 2011

De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México
Eric Léonard y Jean Foyer

® H. Cámara de Diputados
LXI Legislatura / Congreso de la Unión
Institut de recherche pour le développement (IRD)

ISBN: 978-607-7919-25-4

Responsable de Editorial del CEDRSSA
M.D. Ma. Alejandra Martínez Ramírez

Traducción
Institut de recherche pour le développement (IRD)

Coordinación de la publicación
M.C. Gloria Margarita Alvarez López

Revisión científica
Luis Cruz Nieva

Diseño de la colección y de la portada de la colección
Kinética / *Offset Universal* / *Irma Leticia Valera Jaso*

Producción editoral (corrección de texto, formación y cuidado de la edición)
Altas y Bajas, Servicios Editoriales, Sociedad Cooperativa de R.L. de C.V.

Las opiniones y conclusiones en cada uno de los ensayos son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coinciden con las del CEDRSSA.

Impreso en México / Printed in Mexico

Este proyecto ha contado con la ayuda financiera de la ANR –Agencia Nacional de la Investigación de Francia– en el marco del Programa "Agricultura y Desarrollo Sustentable", proyecto ANR-06-PADD-016, Propocid, "Producción de las políticas y compromisos institucionales en torno al desarrollo sustentable".

DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL AL DESARROLLO SUSTENTABLE

Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México

Eric Léonard y Jean Foyer

Colección: Situación, Retos y Tendencias para el Desarrollo Rural Sustentable

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados, LXI Legislatura

Noviembre, 2011

Cámara de Diputados, LXI Legislatura

Mesa Directiva

Presidente
Emilio Chuayffet Chemor

Vicepresidentes
Felipe Amadeo Flores Espinosa
Francisco Javier Salazar Sáenz
Uriel López Paredes

Secretarios
Guadalupe Pérez Domínguez
María Dolores del Río Sánchez
Balfre Vargas Cortez
Carlos Samuel Moreno Terán
Herón Agustín Escobar García
Cora Cecilia Pinedo Alonso
Laura Arizmendi Campos

Cuerpo administrativo
de la Cámara de Diputados

Secretario general
Guillermo Haro Bélchez

Secretario de Servicios Parlamentarios
Emilio Suárez Licona

Secretario de Servicios Administrativos y Financieros
Ramón Zamanillo Pérez

Comité del CEDRSSA

Presidente
Héctor Eduardo Velasco Monroy

Secretarios/as
Justino Eugenio Arriaga Rojas
Olivia Guillén Padilla
Federico Ovalle Vaquera

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

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

Director general
César Turrent Fernández

Integrantes
G. Margarita Alvarez López, Altynaí Arias Hernández,
Jazmín Barajas Santinelli, Liza Covantes Torres, Luis Cruz Nieva,
Francisco Escobar Vega, Ricardo González Cárabes, Jesús Guzmán Flores,
Gilberto Jaimes Jaimes, Verónica Lira López, Francisco López Bárcenas,
Emilio López Gámez, Ricardo López Núñez, Francisco Márquez Aguilar,
Ma. Alejandra Martínez Ramírez, Carlos Menéndez Gámiz, Juan Ponce Salazar,
Publio Rábago Riquer, Gabriela Rangel Faz, Efraín Romero Cruz,
Francisco Solorza Luna, Jaime Salvador Trejo Monroy, Gladis Ugalde Vitelly,
Alma Valdés Salas, Irma Leticia Valera Jaso, José Antonio Vázquez Cedillo,
Patricia Álvarez Macedo, Marco Antonio Blancarte Rosas, Jesús Cardoso Ramírez,
Érick Herson Mojica Casique, Ana Macías Pasquali, Leticia Pacheco Belmar,
Leticia Ramírez Adame, Mónica Ramírez Laija, Alicia Salazar Cruz
y Beatriz Sánchez Hernández

Índice

Presentación
Dr. César Turrent Fernández 11
Agradecimientos 15
Introducción / El desarrollo sustentable frente a las trayectorias y lógicas de la acción pública en el medio rural 19

Primera parte. De la construcción nacional a la inserción competitiva
Decisiones, compromisos y dispositivos del Estado en el periodo largo 37
Capítulo 1. La política rural en el centro del proceso de integración nacional / Del liberalismo porfiriano al "desarrollo compartido" (1876-1982) 41
Capítulo 2. La bifurcación neoliberal: Refundación del referencial de la acción pública y segmentación de los dispositivos de intervención (1982-2006) 105

Segunda parte. La construcción de la noción de desarrollo rural sustentable en México
Desde las experiencias socioambientales hasta el instrumento de racionalización política 167
Capítulo 3. El surgimiento del concepto de desarrollo sustentable / De las iniciativas de la sociedad civil a su inclusión en las políticas públicas (1975-2000) 173
Capítulo 4. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable / ¿Un nuevo referencial de armonización de las políticas públicas? 215

Tercera parte. La fragmentación del desarrollo rural sustentable en la sierra de Santa Marta, estado de Veracruz
Las políticas, entre el marco legal y las lógicas de los actores 253
Capítulo 5. Las variantes del desarrollo sustentable en la sierra de Santa Marta / Fragmentación de los proyectos de la sociedad civil y de los programas sectoriales 259
Capítulo 6. Los contrastes en las experiencias de los Comuders en la sierra de Santa Marta / Proyectos entre lógicas territoriales, clientelismo sectorial y fragilidad institucional 339

Conclusión general / ¿Desarrollo rural sustentable o gestión de las externalidades del modelo de desarrollo agropecuario? 407

Referencias citadas 423
Siglas y acrónimos 455

En memoria de Pascal Labazée

Presentación

En los últimos tiempos, con cierta regularidad se recogen opiniones en los diversos ámbitos de la vida nacional vinculados con el acontecer del campo mexicano, sobre la necesidad de dar un rumbo diferente a los programas públicos destinados a fomentar la actividad productiva. Ello en razón de los problemas persistentes que afronta la mayoría de los productores del campo, a pesar de la vigencia desde el año 2001 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que proyecta una visión integradora, en los niveles regional y sectorial, de los diversos modos de producción, al tiempo que dispone de sistemas e instrumentos, como el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, destinados a brindar las condiciones institucionales y operativas para la intervención pública, como conjunto coherente de medidas articuladas en materia de desarrollo rural.

Desde hace una década, el paradigma de la sustentabilidad del desarrollo está incorporado en la política rural y, sin embargo, las condiciones de vida y de producción de un sector mayoritario del campo no muestran mejoría significativa; por el contrario, pareciera que la visión productivista que domina la política agropecuaria desde

hace décadas, no ha dejado de favorecer a un segmento de productores fortaleciendo las desigualdades en materia de ingresos y ampliando las disparidades productivas en las regiones que componen el país.

Frente a esta situación el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) ha realizado diversos estudios y análisis con la finalidad de aportar elementos de reflexión, para el balance necesario sobre los procesos de institucionalización de la estrategia de la sustentabilidad. Entre estos esfuerzos, se destaca la colaboración con las agencias de cooperación del gobierno de Francia, las cuales, mediante el proyecto "Production des politiques et compromis institutionnels autour du Développement Durable" (Propocid) y el apoyo institucional del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD, por sus siglas en francés), hicieron posible el trabajo de investigación para la producción de esta obra.

De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México constituye una mirada de gran profundidad y amplitud sobre las estrategias agrícolas de la acción pública, bajo un enfoque de periodo largo que parte del último cuarto del siglo XIX para llegar a nuestros días. Así, a través de la lectura de estas páginas, la historicidad del mundo rural se abre ante nosotros en una articulación continua de las estrategias de los grupos de interés, las estructuras institucionales y los actores de la política rural, en la configuración de las formas locales de construcción de la acción pública.

Los legisladores y otros actores interesados en la problemática del mundo rural de nuestro país, aquí encontrarán un desglose analítico de los principales problemas que a lo largo del periodo revisado han estado presentes en la trayectoria de la política rural del

Estado mexicano y, con ello, se abre una agenda de discusión para que, eventualmente, se logre arribar a acuerdos para modificar las tendencias que a la luz de la historia, limitan la consecución de los objetivos de desarrollo social, económico y ambiental en el campo mexicano.

A Eric Léonard y Jean Foyer, autores del libro, les ofrecemos nuestro más sincero reconocimiento por su invaluable contribución que ahora se difunde con la publicación de esta obra y que estamos seguros que llegará a ser una rica referencia en el debate para la construcción del nuevo rumbo que requiere la política rural en México.

Dr. César Turrent Fernández
Director general del CEDRSSA

Agradecimientos

Este trabajo fue realizado en el marco del proyecto de investigación Propocid ("Producción de políticas públicas y compromisos institucionales en torno al desarrollo sustentable"),[1] financiado por la Agencia Nacional de la Investigación Científica de Francia (ANR, por sus siglas en francés). Se benefició asimismo con el apoyo financiero y logístico del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD, por sus siglas en francés) para la realización del trabajo de campo y la traducción del manuscrito original del francés al español.

Muchas son las personas con las que tenemos una deuda especial por el apoyo que nos brindaron. En primer lugar, queremos agradecer al conjunto de los participantes del proyecto Propocid, y en particular a su director, Philippe Bonnal, por las apasionadas discusiones que nos permitieron enriquecer nuestro análisis, confrontando sus

[1] El proyecto Propocid es dirigido por Philippe Bonnal y apunta a comparar las trayectorias de institucionalización de la noción de sustentabilidad en las políticas rurales de seis países: Brasil, Francia, Madagascar, Mali, México y Nueva Caledonia.

resultados con los de los estudios efectuados en los otros países contemplados en el proyecto.

En la realización de las indagaciones propiamente dichas, nos beneficiamos del concurso y apoyo de un sinnúmero de interlocutores, tanto de la administración federal y del estado de Veracruz, como de los ayuntamientos que visitamos, de las instituciones universitarias y de las organizaciones de la sociedad civil. Nuestro agradecimiento va en primer lugar a los presidentes municipales de Mecayapan, Pajapan y Soteapan, a los asesores de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (Comuders), así como a los directores de los servicios de fomento agropecuario de los tres municipios, quienes nos facilitaron el acceso a las informaciones que solicitamos. Sin su disponibilidad y su interés por nuestro trabajo, éste nunca habría llegado a su término. Queremos también agradecer al director del Distrito de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) en Jáltipan y al asesor del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable por habernos abierto las puertas de dicho consejo.

En Xalapa y en la sierra de Santa Marta, colegas docentes e investigadores, miembros de organizaciones de la sociedad civil y responsables administrativos de varias dependencias, nos aportaron claves de análisis para el conocimiento del contexto regional, así como orientaciones, sin lo cual nuestro trabajo habría quedado en un nivel de generalidades insalvables. Queremos manifestar una gratitud especial a Luisa Paré, Esveyde del Castillo, Fernando Ramírez Ramírez, Antonio González Azuara, Verónica Munier, Rafael Palma, Efraín Quiñonez, Emilia Velázquez, Eckhart Boege, José Luis Blanco y Alfredo Delgado.

Gracias también a todo el equipo de investigadores del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía

Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados, por habernos familiarizado con los pormenores de la formalización jurídica de la noción de desarrollo sustentable en el contexto de la redacción de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), así como con las sutilezas de sus declinaciones presupuestarias en el marco del Programa Especial Concurrente (PEC). Una mención especial a Gloria Margarita Alvarez y Héctor Robles Berlanga, así como a los directores sucesivos del CEDRSSA, Sergio Barrales Domínguez y César Turrent Fernández. Nuestro agradecimiento va asimismo a Gonzalo Chapela, quien compartió con nosotros su conocimiento fino de los procesos e intrigas que acompañaron la elaboración de la LDRS.

Gracias a Dominique Roques, Rafael Molina Pulgar y Luz María Santamaría, quienes realizaron con brío la traducción del manuscrito original en francés. Un agradecimiento muy especial a Luis Cruz Nieva, del CEDRSSA, quien se dio con dedicación y paciencia a la tarea de hacer las correcciones científicas y de estilo del texto final.

Gracias a Martín y Maricarmen Rosas por su siempre cálida y espléndida acogida durante las estancias en Xalapa.

Gracias también a Alicia González Armendáriz, del IRD en México, por su gestión magistral de un regreso fallido.

No queremos cerrar esta lista sin expresar toda nuestra gratitud a Pascal Labazée, apoyo caluroso en su calidad de representante del IRD en México, quien nos ha dejado demasiado pronto para ver los resultados de este trabajo. Queremos dedicar este libro a su entusiasmo y a su curiosidad permanente.

Las inexactitudes y lagunas que permanecen en el texto son nuestra responsabilidad entera.

Eric Léonard y *Jean Foyer*
Montpellier y París, diciembre de 2010

Introducción / El desarrollo sustentable frente a las trayectorias y lógicas de la acción pública en el medio rural

El desarrollo sustentable: ¿continuidad o ruptura en el modelo de desarrollo rural en México?

Entre la mitad de la década de 1980 y principios de los años 2000, las políticas rurales mexicanas pasaron por una fase de reformulación radical, que concierne al mismo tiempo a su orientación general, a su contenido y a sus formas de elaboración e instrumentación. Después de un largo periodo de desarrollo autocentrado e intervención estatal dominante en los mercados, el cual se extendió durante medio siglo y culminó con la crisis del petróleo de los años 1970, se sucedió una fase de repliegue brutal del dispositivo público, de promoción del sector privado y de inserción competitiva en los mercados internacionales, que fue coronada por la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994. Sin embargo, la adopción del paradigma neoliberal no ha llevado al abandono total de los formas de regulación estatal, sino que se ha traducido en un modelo de desarrollo rural que podríamos calificar de "híbrido", en

la medida en que combina el "compromiso productivista", que ha reunido, desde los años 1950, a los principales actores políticos del medio rural (empresarios agropecuarios y agroindustriales, organizaciones campesinas, así como empresas y servicios del Estado y del sector público), con una acción pública que permanece como vector privilegiado de promoción, bajo una orientación neoliberal de inserción competitiva en los mercados internacionales.

Dicho modelo de desarrollo ha producido efectos profundos en las estructuras del medio rural, al inducir una evolución dual del sector agropecuario, que conlleva fuertes riesgos de disparidades social y territorial en gran parte del territorio nacional. Las brechas de productividad y de desarrollo se profundizaron entre, por una parte, una franja de agricultura (tanto familiar como empresarial) integrada a los mercados y, por otra parte, un sector mayoritario de hogares campesinos, cuyo porvenir está acotado por la evolución de los mercados de trabajo y de las políticas sociales. Dicho sector de pequeña agricultura familiar, marginalmente integrada a las cadenas agroindustriales, aparece como la principal víctima de las políticas de liberalización seguidas desde hace tres lustros. Pero las raíces de su marginación se remontan a las opciones tecnológicas y de asignación de los apoyos públicos que fueron adoptadas hacia la mitad del siglo XX. La ola de ajuste estructural y cuestionamientos del papel del Estado, que llevó a redefinir las formas de acción pública en el curso de los años 1980, no afectó de manera alguna a las premisas productivistas del modelo preexistente de desarrollo rural. Al recentrar la acción pública en intervenciones que no distorsionan los mercados, sólo condujo a reforzar sus implicaciones en términos de exclusión de la esfera productiva, formalizando la desvinculación entre el sector "útil" de las unidades productivas competitivas y los hogares rurales pobres que son el blanco de los programas de

asistencia social, entre las regiones dotadas con ventajas comparativas y rentas absolutas de productividad y las que carecen de ellas.

A contracorriente de esta evolución, el modelo de desarrollo fundamentado en el crecimiento económico y el incremento de los niveles de productividad, comenzó a ser criticado desde los años 1970 y los trabajos del Club de Roma, a raíz de la toma de conciencia del carácter limitado de los recursos naturales con los que cuenta la humanidad. En aquella época, bajo la influencia de un grupo de instancias internacionales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO) distinto del que prescribía el ajuste estructural, surgió el concepto de un desarrollo que no dependería estrictamente de los resultados económicos a corto plazo, sino que tomaba en cuenta también dimensiones socioculturales y ambientales, así como temporalidades y perspectivas de largo plazo. Así, en la continuidad de la Conferencia de Estocolmo de 1972, el Informe Bruntland de 1988 y la Cumbre de Río de 1992 impusieron la idea y la expresión de *desarrollo sustentable*.[2] Mientras que el ajuste estructural constituía un conjunto de reglas pragmáticas, muy lejos de conformar un modelo de desarrollo, pero con un gran alcance operativo, el desarrollo sustentable representa un concepto muy general, cuyo contenido prescriptivo queda borroso. Apunta a conciliar el desarrollo económico con el bienestar social y el respeto del equilibrio ambiental, con el objetivo de "responder

[2] La primera utilización del término se encuentra en un informe común del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN, por sus siglas en inglés), titulado *Estrategia mundial de conservación* y fechado en 1980 (Blandin, 2005).

a las necesidades presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas" (CMED, 1989). Esta definición muy general, se fundamenta, por una parte, en el carácter multidimensional del desarrollo y, por otra, en su enfoque de largo plazo y una conminación de equidad transgeneracional.[3] Constituye, pues, un principio consensual que deja un margen amplio de interpretación, lo cual ha impedido que el concepto de desarrollo sustentable se solidifique en un modelo práctico, claramente establecido.

Con todo y sus imprecisiones, la noción de desarrollo sustentable se ha vuelto una expresión ineludible desde mediados de la década de 1990, cuando los enfoques hegemónicos que conlleva el "consenso de Washington" y al ajuste estructural, fueron severamente cuestionados, incluso por sus más fervientes apólogos (Stiglitz, 2002). El concepto se ha empleado para referirse a un conjunto de procesos destinados a favorecer el desarrollo, trátese de lucha contra la deforestación o la pobreza, de comercio equitativo, de urbanismo, de educación, de emancipación femenil, de agricultura orgánica, de biocombustibles, de redes de gran distribución, y hasta de estrategia de mercadeo. El desarrollo es hoy en día sistemáticamente reivindicado como sustentable, alimentando una confusión que propicia tanto su adopción generalizada como su empleo con sentidos contradictorios. Así fue también con el desarrollo rural.

En México, el año 2001 marcó una nueva pauta en el diseño de las políticas rurales, con la promulgación de la Ley de Desarrollo

[3] Retomando una reflexión de Rousseau y Zuindeau (2007), la noción de *sustentabilidad* apunta a responder a un apremio mayor del desarrollo: asegurar la compatibilidad y la combinación entre equidad intergeneracional y equidad intrageneracional.

Rural Sustentable (LDRS). Esta ley establece un nuevo marco de organización de la acción pública, asignándole nuevos objetivos y haciendo del desarrollo sustentable una herramienta de integración y coordinación de las acciones emprendidas por las diferentes dependencias federales y estatales, las administraciones municipales y los actores de la sociedad civil y del sector privado. En tanto referencial normativo, el desarrollo sustentable está hoy en situación de influenciar mayormente la manera en que la acción pública se planifica, se construye y se implementa en el medio rural.

El presente libro propone acotar la dimensión efectiva del cambio promovido por la LDRS contestando la pregunta siguiente: el surgimiento de la noción de desarrollo sustentable en la formulación de las políticas rurales, ¿es susceptible de inducir una ruptura mayor, un "punto de inflexión" (*critical juncture*: Pierson, 2000; Mahoney, 2001) en la trayectoria de la acción pública, o se inscribe en la continuidad del modelo de desarrollo preexistente, bajo la forma de adecuaciones tendientes a corregir sus incidencias más negativas desde el punto de vista social y ambiental? Dicho de otra manera, el desarrollo rural sustentable, ¿constituye un nuevo modelo de desarrollo o una simple corrección del que le antecedía?

Esta pregunta general conlleva una serie de interrogaciones más específicas a la situación del sector rural mexicano: el desarrollo sustentable, ¿constituye un intento de respuesta al *impasse* de desarrollo al que se enfrenta una parte significativa de los hogares y las regiones agrícolas de México? ¿En qué medida los procesos de su integración en las políticas rurales son susceptibles de cuestionar o, por el contrario, de confirmar la evolución dual del sector agropecuario nacional? Las características particulares de dicho sector (dualidad de las estructuras productivas, radicalismo del proceso de inserción competitiva), ¿han inducido declinaciones específicas de las normas

internacionales del desarrollo sustentable y de su contenido programático?

Buscar respuestas a estas preguntas generales supone evaluar la dimensión efectiva del cambio promulgado por la ley de 2001 con respecto a las formas históricas de la acción pública en el medio rural, tanto desde el punto de vista de su orientación y de las funciones que le fueron asignadas, como en lo que toca a sus mecanismos de elaboración, gestión y aplicación.

Un enfoque centrado en los procesos de cambio institucional y las relaciones entre actores e instituciones

El enfoque que guió este estudio fue el de analizar los procesos mediante los cuales la noción de desarrollo sustentable ha sido objeto de estrategias de apropiación, (re)formulación estratégica e instrumentación por parte de categorías determinadas de actores de la política rural. Con este fin, hemos considerado la política pública no solamente en función de sus objetivos explícitos de desarrollo social, económico o ambiental, sino también en referencia a sus funciones de organización de las relaciones y formas de interacción entre los diferentes componentes sociales y económicos del mundo rural, entre éstos y los otros sectores de la sociedad nacional, y entre los distintos niveles de poderes públicos. Nuestro propósito no es, pues, discutir la noción de sustentabilidad y su realidad en referencia a la situación de la agricultura y el medio rural mexicanos. Por el contrario, adoptamos un enfoque constructivista que considera el desarrollo sustentable como el producto de la implementación de políticas y programas que reivindican esta noción, en toda su diversidad.

Buscaremos inferir de la aplicación de estas políticas si una definición peculiar del desarrollo sustentable surge del contexto mexicano, a través de las diferentes iniciativas de "desarrollo rural sustentable" que hemos observado.

Por lo tanto, abordamos el desarrollo sustentable como un conjunto de normas, valores y representaciones, cuyo contenido resulta de la confrontación entre las prescripciones y las acciones implementadas en diferentes niveles de gobernanza y organización sociopolítica: internacional, nacional, regional, local, sectorial, es decir, en el ámbito de ciertas ramas o sectores de actividad. Nos interesamos en particular en los procesos mediante los cuales se realiza el encuentro entre las normas internacionales del desarrollo sustentable, tal como han sido formuladas en foros como el Informe Bruntland o la Cumbre de Río, y proyectos o definiciones del desarrollo que han sido forjados en los contextos, nacional o locales, en los cuales esas normas internacionales deben ser aplicadas. Son estos procesos de "traducción" (negociación, apropiación selectiva, reformulación)[4] y jerarquización de las normas del desarrollo sustentable que buscamos analizar, en referencia a los apremios y las lógicas de reproducción de las organizaciones socioeconómicas, y a las formas históricas de la acción pública en el medio rural mexicano.

Ahora bien, si la perspectiva constructivista nos lleva a considerar como instrumentos de desarrollo sustentable todas las acciones que se reclaman como tal, prestamos una atención particular a lo que, en nuestro entender, constituye el meollo de dicha idea: el objetivo de integrar las dimensiones económica, social y ambiental. Para distinguir las muy diversas formas de desarrollo sustentable que

[4] Véase Campbell (2004: 80).

derivan de la aplicación de los programas de desarrollo sustentable, nos interesamos en las diferentes modalidades de articulación y jerarquización entre las tres dimensiones.

Para realizar este análisis, nos hemos ubicado en el campo de un institucionalismo comprensivo que considera a las instituciones como "estructuras cognitivas, normativas y reglamentarias" (Scott, 1995: 33), como "reglas del juego", formales (leyes, reglamentos administrativos) e informales (normas sociales, convenciones, rutinas) (North, 1990), que organizan las interacciones entre los actores y que son semiautónomas con respecto al marco legal oficial.[5] Esta postura remite a una acepción amplia de las nociones de estructura y construcción normativas, que integra lo que atañe a: *i)* las reglas formales, *ii)* las reglas de acción (costumbres, normas de conducta) y *iii)* los valores y creencias. Siguiendo a Lascoumes (2004: 300), consideramos las normas "tanto como factores de orden, como productoras de significados", de lo cual se trata de apreciar su alcance en el caso del desarrollo sustentable.

En esta perspectiva, la construcción normativa del desarrollo sustentable es contemplada bajo el ángulo de los procesos de cambio institucional que la integración de dicha noción induce en los marcos de producción de las políticas rurales. Estos procesos son analizados en referencia a la "dependencia del camino"[6] que resulta del papel

[5] La noción de *semiautonomía* es tomada de Mary Douglas (1986) y refiere al hecho de que los actores de un campo social determinado son dotados de una capacidad real para elaborar arreglos institucionales específicos, adaptados a los apremios, lógicas y principios propios de dicho campo social. Estos arreglos son influenciados por el marco legal y reglamentario oficial, pero no son subordinados al mismo.

[6] En un proceso evolutivo, el pasado es la base para todos los caminos posibles en el futuro. En la perspectiva de la dependencia del camino, diferencias leves en las opciones tomadas en un determinado momento pueden inducir variaciones mayores

de las estructuras institucionales existentes en la selección de las opciones disponibles y en la elección de acciones, tanto en lo que toca a las reformas adoptadas como a los dispositivos encargados de su aplicación (North, 1990; Pierson y Skocpol, 2002). Nos interesaremos, pues, en la estructura institucional resultante de las opciones políticas adoptadas anteriormente, y en la forma en que estas instituciones han orientado los procesos de incorporación de la noción de desarrollo sustentable al marco de la producción de las políticas rurales. No obstante, no consideramos las instituciones como fuente única de apremios, sino también como recursos que pueden ser movilizados y aprovechados por ciertas categorías de actores que se encuentran en situación favorable para influenciar la integración de nuevos componentes en el repertorio institucional de una sociedad determinada (Campbell, 2004). Nuestra manera de abordar el cambio institucional se ubica en el cruce de diferentes corrientes de análisis de la decisión pública, en la confluencia de la nueva economía institucional (North, 1990), del institucionalismo sociológico (Douglas, 1986; Scott, 1995; Pierson, 2000) y de la ciencia política (Muller, 2000; Mahoney, 2001; Palier y Surel, 2005).

Esta perspectiva nos lleva a considerar el cambio institucional resultante de la integración de la noción de desarrollo sustentable como el producto de procesos multiniveles de negociación y confrontación entre actores con intereses y lógicas de acción heterogéneos.

en los regímenes de regulación que se construyen en el periodo largo. Esto se debe al hecho que determinadas estructuras institucionales pueden favorecer la permanencia de prácticas y preferencias sociales aun cuando las condiciones que llevaron a la adopción de dichas estructuras han desaparecido y mejores alternativas están disponibles. Esto significa que, una vez establecida, una institución es muy difícil de desmantelar y que la vuelta al punto de partida es imposible.

Buscaremos evidenciar los juegos de actores específicos que tienen por objeto la movilización, el uso estratégico y la imposición de normas que refieren al desarrollo sustentable, en arenas particulares de acción política (ya sea nacional, regional, local, sectorial, etcétera) y en referencia a los registros de acción que organizan el funcionamiento de estas arenas (Palier y Surel, 2005). Procuraremos relacionar estos juegos de actores con las rutinas y dispositivos institucionales que enmarcaron históricamente la interacción de los diferentes componentes de las sociedades rurales y entre éstas y los poderes públicos.

En otras palabras, el enfoque que hemos desarrollado se centra en los cambios contemporáneos de la matriz institucional, analizados en la perspectiva de las transformaciones institucionales transcurridas en el periodo largo, y en referencia a las interacciones entre arenas de negociación y regulación política múltiples. Nuestro objetivo fue relacionar las dimensiones macroestructurales y microprocesuales de la dinámica de cambio institucional mediante el análisis de los juegos de movilización estratégica de registros ideológicos particulares (tal y como puede ser considerada, hoy en día, la noción de desarrollo sustentable) por grupos de interés, en referencia a marcos institucionales determinados y a contextos históricos y socioespaciales situados (Hall, 1997; Lichbach y Zuckerman, 1997; Palier y Surel, 2005[7]).

Con frecuencia, analizaremos los procesos de movilización de ideas o de una ideología particular apelando a la noción de *referencial*. Siguiendo la propuesta de Muller (2000), empleamos esta

[7] Siguiendo a Hall (1997), Palier y Surel (*cit.*) definen este marco de análisis como de las "Tres íes", ya que se trata de enfocarse en los procesos de encuentros e influencias recíprocas entre *ideas*, *intereses* e *instituciones*.

noción en tanto marco de interpretación del mundo, fundamentado en valores y legitimado por un estatuto científico al que grupos de interés se pueden referir para imponerlo. Usaremos el término de *referencial internacional* para designar la existencia, en un momento determinado, de un consenso general acerca de un conjunto de ideas, una manera de representarse el funcionamiento de la economía y la sociedad, que tiende a dominar los modelos de desarrollo perseguidos y a orientar fuertemente las elecciones de política adoptadas por un gran número de países (al ser, por ejemplo, propagado por instancias internacionales o por otras "comunidades epistémicas"[8] correspondientes a contextos nacionales o sectoriales particulares).

En el curso del siglo XX, y más específicamente durante el periodo posrevolucionario, diferentes referenciales del desarrollo se han sucedido. Dos han marcado particularmente las trayectorias institucionales: el de desarrollo autocentrado, que prevaleció en el ámbito internacional entre la gran crisis del capitalismo de 1929 y el "choque petrolero" de mitad de la década de 1970; y el referencial neoliberal del ajuste estructural y la inserción competitiva en los mercados internacionales, que desplazó al primero a partir de finales de los años setenta. Hacia la mitad de la década de 1990, después de tres lustros de ajuste estructural, el referencial internacional del desarrollo operó un reequilibrio a favor de la rehabilitación relativa de las funciones regulatorias del Estado para corregir las externalidades negativas del funcionamiento de los mercados –principalmente en torno a la provisión de bienes públicos. Asistimos así

[8] Empleamos aquí la noción de *comunidad epistémica* en el sentido que le atribuye Haas (1992), en tanto grupo de agentes que comparten un conjunto de temas, conceptos, problemas, así como una meta común de creación de conocimiento.

a la implementación de nuevas formas de intervención pública, de las que México provee un ejemplo destacado. Esta evolución corresponde a la toma de conciencia del papel de las instituciones en las trayectorias de desarrollo y del papel de las asimetrías de poder en la construcción de dichas instituciones (North, *cit.*). El referente dominante hoy en día puede ser calificado de "neoliberal institucional" (Craig y Porter, 2006). El mismo integra una preocupación inédita por el tema de la democracia y la participación de los actores de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas, temas que se combinan en la noción de "buena gobernanza" promovida por las instituciones internacionales (World Bank, 1992).

Veremos en el curso del análisis, en particular en las partes segunda y tercera, que la cuestión de la "buena gobernanza" y sus corolarios en términos de descentralización y desconcentración de los servicios administrativos, antecedieron por poco al surgimiento de la sustentabilidad en la agenda política. En los hechos, su implementación en los dispositivos de acción pública se confunde frecuentemente con la del desarrollo sustentable. Así, la LDRS coloca los principios de participación y delegación a los niveles locales de gobierno en el centro de los procesos de producción y aplicación de la política de desarrollo rural sustentable. La "buena gobernanza" aparece, en cierta medida, como el cuarto pilar de la sustentabilidad, como una garantía de interacción eficiente y equilibrada entre los otros tres. Desde principios de la década de 2000, los referentes neoliberal institucional y del desarrollo sustentable tienden de esta forma a imbricarse en sus formas de instrumentación.

Estas características refuerzan aún más la importancia de las dimensiones locales y microprocesuales de la producción de las políticas de desarrollo rural sustentable (DRS). Por ello, nuestro análisis en términos de *dependencia del camino*, integra una dimensión

frecuentemente ocultada en los trabajos sobre las decisiones y las trayectorias de las políticas públicas: la que atañe al juego local de las estructuras institucionales y las lógicas de acción; al peso de los dispositivos locales y de las rutinas administrativas; a las formas de interacción cotidiana entre actores comunitarios, agentes del Estado y poderes locales en la interpretación y adaptación de las instituciones formales a las lógicas y prácticas de los actores que han de adoptarlas.

Este tipo de enfoque completa el análisis de *dependencia del camino* aplicado a un contexto nacional o a comparaciones transnacionales, desarrollado en forma clásica por la ciencia política o la economía política (Mahoney, 2001; Pierson y Skocpol, 2002), en el sentido que permite evidenciar las dimensiones *bottom-up* de la producción y la reproducción de los regímenes políticos; dimensiones que son directamente asociadas a las formas cotidianas de interacción entre el Estado nacional, sus administraciones desconcentradas, los poderes regionales y las instituciones locales. Proporciona, asimismo, una dimensión suplementaria al comparatismo que fundamenta el quehacer de la economía política, al subrayar la importancia de las lógicas de endogenización y de las trayectorias institucionales, propias de ciertos sistemas locales o regionales, dentro de un mismo contexto nacional. Si el marco de análisis clásico de la *dependencia del camino* insiste en el papel de las élites y las coaliciones sociopolíticas nacionales en la elección de políticas públicas y la configuración de las trayectorias de desarrollo y de los regímenes políticos, el análisis del funcionamiento de los dispositivos locales encargados de aplicar estas elecciones constituye su complemento simétrico: lleva a evidenciar los sistemas de apremios a los que está sometida la acción pública en su implementación, permite cualificar las microfundaciones de las persistencias observables en las estructuras

y los regímenes políticos, y brinda explicaciones a ciertos efectos no previstos y no anticipados de las políticas públicas. En otros términos, dicho enfoque permite entender mejor las formas particulares de endogenización y reformulación de un referencial, como el del neoliberalismo o del desarrollo sustentable.

Estructura del libro: un enfoque de periodo largo y las formas locales de construcción de la acción pública

La estructura del trabajo retoma estos diferentes enfoques metodológicos, combinándolos.

La primera parte examina el periodo largo de la acción pública, así como el papel de las estructuras institucionales (la "dependencia del camino") en la trayectoria de la política rural del Estado posrevolucionario y sus inflexiones, desde el proyecto de integración nacional que fundamentó la estrategia de desarrollo autocentrado, hasta la bifurcación neoliberal de los años 1980. Presta una atención particular a las relaciones entre las estructuras institucionales heredadas de las formas pasadas de intervención estatal y gobernanza, los juegos estratégicos de diferentes grupos de interés dentro de la arena política nacional en diversos momentos críticos, y las inflexiones del referencial internacional del desarrollo en el curso del siglo XX.

Si bien México representa un caso paradigmático de cambios radicales en las opciones de desarrollo y en el contenido de sus políticas económicas y rurales a lo largo de dicho siglo, la acción pública dirigida al sector rural muestra una continuidad destacable en cuanto a sus objetivos y lógicas. En primer lugar, la construcción de dispositivos de centralización política y anclaje del Estado federal en

las comunidades rurales ha constituido un objetivo primordial y recurrente de las políticas rurales. La reducción de las autonomías locales y regionales ha sido una preocupación permanente para el poder central y ha llevado a implementar una multiplicidad de dispositivos institucionales y de transferencias públicas, que la bifurcación neoliberal de los años ochenta y noventa no eliminó: la acción estatal fue por el contrario un factor central del ajuste estructural del sector rural mexicano. Esta estrategia repetida condujo a la fragmentación de las organizaciones socioespaciales y a una debilidad estructural de las coordinaciones territoriales más allá de las escalas locales de gobernabilidad. Mientras las políticas públicas adquirían características crecientes de segmentación y fragmentación (temática, sectorial, operativa, social) en el curso de los años noventa, su articulación con proyectos concertados de desarrollo se ha convertido en un reto mayor para la reproducción de los sectores de la agricultura familiar más vulnerables ante el proceso de liberalización.

La segunda parte examina la manera en que el surgimiento del desarrollo sustentable en la agenda de las políticas agropecuarias y rurales mexicanas resultó de dinámicas convergentes, pero autónomas de articulación con el referencial internacional del desarrollo sustentable. Dicho surgimiento también corresponde a formulaciones endógenas y particulares, acorde a perspectivas e intereses heterogéneos entre los diferentes sectores de la sociedad. Esta parte se propone establecer una sociología detallada de los actores del ambientalismo y de los otros "portadores de intereses" dentro del campo sociopolítico de la acción pública mexicana, con el fin de analizar los juegos de apropiación, instrumentación y reformulación de la noción de desarrollo sustentable.

Los procesos de politización de la idea de desarrollo sustentable –en el doble sentido de entrada en la *polis* y de entrada en política

(pública)– evidencian los espacios de cruce que existen entre las esferas civil e institucional. Enfatizan ante todo dos arenas principales en la difusión de esta idea: por una parte, existe una versión ambientalista del desarrollo sustentable, misma que se divide en varias corrientes, más o menos institucionalizadas y más o menos conservacionistas; por otra parte, se manifiesta una visión más desarrollista y agrarista de la misma noción, la cual, poco a poco, se fue imponiendo como un instrumento privilegiado de articulación con las diferentes políticas públicas dirigidas al medio rural, hecho ilustrado por el procesos de elaboración de la LDRS de 2001. En el curso de la década de 2000, estos dos enfoques, alguna vez cercanos, divergieron claramente con base en lógicas distintas de anclaje y configuración dentro del campo político e institucional nacional. Dicha divergencia condujo a la construcción de dispositivos paralelos y autónomos de políticas públicas que tienden a ignorarse mutuamente.

La tercera parte está encaminada a analizar las formas de apropiación y declinación de la noción de sustentabilidad por los diferentes dispositivos públicos encargados de implementar la LDRS mediante programas y proyectos de desarrollo rural. Dicho análisis se focaliza en una región representativa de los retos de sustentabilidad que enfrenta la pequeña agricultura familiar en México: la sierra de Santa Marta, ubicada al sur del estado de Veracruz. Nos interesamos en las formas de declinación sectorial del desarrollo sustentable por parte de las diferentes dependencias federales y estatales presentes en la región, antes de enfocarnos en los procesos que genera la LDRS en torno a la construcción de dispositivos y proyectos locales. La ley de 2001 postula una reorganización profunda del marco de construcción de las políticas agropecuarias y rurales. Crea dos tipos de herramientas para institucionalizar la noción de sustentabilidad: por una parte, un principio de "concurrencia" de los

recursos presupuestales, que apunta a constituir un marco de articulación de las políticas sectoriales; y, por otra parte, un dispositivo de consejos de desarrollo rural sustentable, que instituye instancias de coordinación y planificación de la política rural en los diferentes niveles de organización territorial y administrativa.

El análisis cruzado de las lógicas de acción de las instituciones sectoriales de las administraciones federal y del estado de Veracruz, por un lado, y de los consejos de desarrollo sustentable y los servicios municipales de fomento agropecuario, por otro, evidencia la multiplicidad de los proyectos y las visiones del desarrollo en la sierra de Santa Marta, así como la precariedad de los mecanismos de articulación de dichos proyectos. En los contextos municipales estudiados, la aplicación de la ley de 2001 contribuyó a incrementar las situaciones de pluralismo institucional (normativo y administrativo) que antecedían a su promulgación. Nuestro análisis muestra la existencia de declinaciones muy diversas, y frecuentemente contradictorias, de la noción de sustentabilidad. Estas declinaciones se inscriben en las trayectorias de organización y articulación con las políticas públicas que siguen la *dependencia del camino*, impulsadas por las intervenciones anteriores del Estado en la región y sus formas de interrelación con las sociedades locales.

Primera parte
De la construcción nacional a la inserción competitiva

Decisiones, compromisos y dispositivos del Estado en el periodo largo

Durante casi siglo y medio, México ha sido un caso paradigmático de cambios contundentes en materia de orientación y contenido de políticas rurales. Tras una fase de liberalismo agudo a partir del último tercio del siglo XIX, la revolución de 1910 abrió paso a un periodo de fuerte intervencionismo estatal y de regulación del conjunto de los mercados agrícolas, que duraría aproximadamente 60 años. La quiebra de las finanzas públicas a principios de 1980, así como la ruptura de los pactos políticos concluidos entre el Estado postrevolucionario y los sectores populares y empresariales, desembocaron en una reorientación del modelo de desarrollo autocentrado y regulado por el Estado en favor de una estrategia de inserción competitiva en los mercados internacionales que culminó en 1994, con la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Desde mediados de los años ochenta, el sector agrícola y rural de México, caracterizado por el peso social y económico de las pequeñas explotaciones familiares, tuvo que afrontar retos de competitividad capaces de poner en tela de juicio su reproducción.

Más allá de los cambios estratégicos en la política de desarrollo nacional, la acción pública hacia el medio rural presenta no obstante regularidades notables. A la cabeza de esta lista figura la elaboración de dispositivos de centralización política y de anclaje del Estado en

las comunidades rurales que ha constituido un objetivo prioritario en materia de políticas públicas. La reducción de las autonomías comunales y regionales fue efectivamente el tema central de las reformas liberales a finales del siglo XIX, así como de la política de reforma agraria y corporativización de las instancias de representación política de los sectores campesinos en el seno del Estado posrevolucionario. El anclaje local del Estado se ha basado en múltiples dispositivos institucionales y transferencias importantes de recursos públicos, que la bifurcación neoliberal de 1980 y 1990 no puso en tela de juicio: la acción estatal sigue siendo un factor central del ajuste del medio rural mexicano.

Esta estrategia recurrente llevó a un fraccionamiento destacado de las organizaciones socioterritoriales del medio rural y a un debilitamiento estructural de las coordinaciones más allá de los niveles locales de gobernabilidad. En el curso de los últimos quince años, a medida que las políticas públicas adoptaban mayores características de segmentación y fragmentación (temática, operativa, sectorial, social), su coherencia en torno a retos y compromisos concertados de desarrollo sustentable se ha convertido en un desafío mayor para la reproducción de la agricultura familiar mexicana.

Capítulo 1
La política rural en el centro del proceso de integración nacional

Del liberalismo porfiriano al "desarrollo compartido" (1876-1982)

Prólogo: algunas incidencias estructurales de la herencia colonial hispánica

Una corriente cada vez más importante en el estudio de los vínculos entre procesos globales y transformaciones de las sociedades nacionales insiste en cómo las trayectorias históricas de las instituciones políticas y sociales determinan las formas de integración de los países en sus relaciones internacionales, y cómo también van integrándose factores exógenos de alcance global (es el caso del desarrollo sustentable y de la liberalización económica) a factores "endogeneizados" propios del desarrollo nacional. Los procesos de movilización ideológica y de diseño institucional que han caracterizado el eje de las intervenciones estatales en México han estado profundamente marcados por algunos rasgos estructurales de la organización política y económica del imperio colonial español y del virreinato de la Nueva España. Estos rasgos estructurales explican en gran medida el carácter centralizador de las políticas nacionales mexicanas, en comparación con otros países que comparten la misma organización

constitucional (particularmente el federalismo) y su tipo de inserción inicial en la economía mundial, como sucede con Brasil.

Al respecto, es imprescindible subrayar brevemente varios aspectos. En primer lugar, el régimen de gobernanza colonial combinaba aspectos de una fuerte centralización formal de los poderes militares, jurídicos, administrativos y comerciales y una incapacidad crónica del Estado para ejercer un verdadero control sobre los responsables de ejercer dichos poderes. Esto desembocó en una organización de la sociedad dividida en "órdenes", a los que se otorgaban monopolios para ejercer determinadas funciones o para controlar determinados recursos. En la esfera del gobierno político, los dos componentes de la población, indígena e hispano-mestizo, estaban regidos por órdenes jurídicos diferentes, división que supuestamente apuntaba a proteger la propiedad comunal y las instituciones de gobierno de los pueblos indios contra la expansión de los intereses económicos españoles y criollos. La actividad comercial también estaba regulada mediante la creación de monopolios sobre determinados productos y espacios específicos de intercambio: por una parte, el monopolio de la corona sobre los insumos de la actividad minera y las exportaciones de plata, el comercio del tabaco, de la pólvora o de los naipes; por otra, el que ejercía el Consulado de Comerciantes de Cádiz sobre el comercio de bienes de consumo entre España y sus colonias.[9] Esta organización se reencontraba en los intercambios internos del virreinato de la Nueva España, donde el Consulado de Comerciantes de la ciudad de México poseía un monopolio de

[9] Se añadía a este monopolio la prohibición del comercio entre las diferentes colonias del imperio y en particular entre los virreinatos de Perú y Nueva España a través de las rutas del Pacífico.

negocios entre las provincias y las alcaldías de la colonia. A pesar de un comercio de contrabando muy próspero durante el periodo colonial y los 50 años siguientes a la independencia de 1821, la concentración de los intercambios internacionales en tan sólo dos puertos –Acapulco, para el comercio con Filipinas y el Extremo Oriente, y, sobre todo, Veracruz, para el comercio con España y la zona del Caribe– permitió que estos monopolios desempeñaran un papel relativamente eficiente hasta las reformas liberales de la monarquía de los Borbones alrededor de 1790.[10]

El corolario de esta organización centralizada del gobierno político y económico en el nivel de la colonia de la Nueva España consistió en multiplicar los privilegios y las exenciones para acceder a determinados recursos, en especial los que correspondían a los empleos públicos, y en concentrar los poderes regalicios del Estado en manos de algunos de sus representantes a escala local y provincial con el fin de controlar esta organización político-administrativa. Esta gobernanza revistió así las galas del "despotismo descentralizado" descrito por M. Mamdani (1996) a propósito de las sociedades coloniales y poscoloniales africanas. Imponía a los agentes económicos un tipo de funcionamiento extremadamente politizado que se apoyaba en redes de parentesco, alianzas o influencias familiares, mediante las cuales se adjudicaban privilegios para acceder a algunos recursos estratégicos (entre otros, los créditos subvencionados,

[10] El carácter efectivo de esta centralización no puede desligarse de una tradición prehispánica y de la organización del Estado azteca, cuyo dispositivo fiscal, comercial y político ya se concentraba en la ciudad de México-Tenochtitlán. La diferencia con la organización de la economía colonial brasileña es asombrosa, ya que ésta se fincaba en enclaves muy poco conectados entre sí, cada uno de ellos dependiente de su propio puerto (Recife, Salvador de Bahía, Río de Janeiro, Santos) y con una gran autonomía en términos de actividad comercial.

como los créditos eclesiásticos, las licencias de comercio, las exenciones de impuesto, las levas de trabajadores, etcétera).[11]

Las reformas llevadas a cabo por la monarquía de los Borbones, y ulteriormente por las Cortes de Cádiz, a la vuelta de los siglos XVIII y XIX, cuyo objetivo era liberalizar las actividades económicas y suprimir las restricciones en materia de acceso a los recursos ligados a los estatutos sociopolíticos, explican el origen de la rebelión independentista de 1810. Una corriente dominante de la historiografía no vacila en considerar la independencia política, lograda en 1821, tras diez años de guerra civil, como un golpe de Estado dirigido por la élite criolla para que México abandonara estos procesos de liberalización y pudiera recuperar los privilegios preborbónicos: las élites económicas constituidas por un conjunto heterogéneo de grandes propietarios del centro del país, de grandes negociantes que habían creado el Consulado de la ciudad de México, y de industriales, en su mayoría procedentes del sector textil, se apoyaron por consiguiente en un sector dominante de la Iglesia y en los criollos del ejército colonial, pero también y sobre todo en una parte del campesinado indio fragilizado por la liberalización, para apartar a los funcionarios procedentes de la metrópoli del control del gobierno central.[12]

La guerra civil que conduce a la independencia genera una situación de anomia política ligada al colapso de las instituciones coloniales y a la incapacidad de las sucesivas élites que están en el poder de alcanzar compromisos entre las oligarquías regionales que dominan el juego político y la organización económica. Desembocará en medio siglo de conflictos civiles, pronunciamientos regionales

[11] Véase al respecto Coatsworth (1978).

[12] Véanse, entre otros, Coatsworth (1978), Hamnett (1986), Reina y Servin (2002).

e intervenciones extranjeras (bloqueo francés de 1838-39; invasión estadounidense de 1848 con la pérdida de la mitad del territorio nacional; instauración del efímero imperio de Maximiliano de Habsburgo sostenido por un cuerpo expedicionario francés, entre 1863 y 1867), que llevan a una baja continua del producto interno bruto (PIB) y favorecen el refuerzo de los poderes locales y regionales frente al gobierno central. Es tan sólo a partir de 1880 cuando el ingreso medio *per capita* recupera los niveles vigentes a finales del periodo colonial.

Cuadro 1. Evolución del PIB en México durante el siglo XIX (dólares US 1950)

	1800	**1845**	**1860**	**1877**	**1895**	**1910**
PIB total (millones)	438	420	392	613	1 146	2 006
Población (millares)	6 000	7 500	8 000	9 900	12 600	15 200
Ingreso *per capita*	73	56	49	62	91	132

Fuente: Coatsworth (1978: 82).

La victoria militar del movimiento liberal y el establecimiento de la República restaurada es el fruto de una alianza entre las élites regionales (comerciantes de provincia, grandes propietarios, caudillos) y las clases medias urbanas y rurales (empleados, abogados y médicos, oficiales intermedios del ejército, representantes de una agricultura familiar comercial). Como en la mayoría de los países de América Latina, el régimen que se instala corresponde a una situación de pluralismo oligárquico o de "poliarquía" (Przeworski y Curvale, 2006) que define marcos institucionales de negociación y resolución de conflictos entre las élites regionales en el marco de

un Estado cuya estructura es federal y cuyo marco constitucional deja amplios márgenes de negociación a los intereses locales y regionales. Uno de los mayores retos del periodo de liberalismo económico y comercial entre 1870 y 1910 consistirá en institucionalizar el Estado central y sus poderes de regulación, en reducir las lógicas autonomistas centrífugas de las oligarquías regionales, y en integrar un mercado nacional de factores y productos.

La república porfiriana (1876-1910): liberalización económica y restauración del centralismo político

El poder instaurado a principios de 1870 persigue por lo tanto un objetivo central de consolidación política. El primer decenio posterior a la restauración de la República en 1867, se caracteriza, de hecho, por la permanencia de la situación de inestabilidad política, sobre todo tras el fallecimiento de Benito Juárez, en 1872, quien había encarnado los ideales nacionales y liberales en la lucha contra los conservadores y sus aliados franceses. Uno de los actores de esta inestabilidad es el general Porfirio Díaz, miembro del movimiento armado liberal, que se opone a Juárez en las elecciones de 1870 y que tras un primer pronunciamiento fallido en 1871 toma finalmente el poder por la fuerza en 1876. Su victoria da paso a un periodo de régimen autoritario y centralizador en el ámbito político, así como liberal y modernizador en el ámbito económico; este periodo corresponde al mantenimiento de Díaz a la cabeza del Estado hasta la revolución de 1910.

A principios de 1870 y pese a las reformas jurídicas llevadas a cabo por los liberales en 1856-57 y 1871-72, México sigue con

una organización política y económica de tipo "insular", en la que las regiones funcionan apoyándose en fundamentos autárquicos sólidos y donde los intercambios interregionales implican una parte muy baja de la producción. Esto se explica por el legado directo del periodo de anarquía que precedió a la República restaurada, pero también por la debilidad de las infraestructuras de comunicación, que por cierto ya constituía uno de los mayores *handicaps* de la economía colonial.[13] Los costos ligados al transporte aumentaban por la multiplicación de las aduanas interiores (alcabalas) administradas por los municipios y los estados de la federación que sacaban de ellas una gran parte de sus recursos fiscales. Contribuían a hacer de los productos de gran valor ponderal, como los metales preciosos, los colorantes y los textiles, los únicos bienes que podían intercambiarse a larga distancia. También favorecían el fortalecimiento de los monopolios mercantiles de las oligarquías locales o regionales, que contaban con redes de influencia y un volumen de actividad que les permitía reducir costos de transacción en un contexto estructural e institucional complejo.

El periodo porfirista se caracteriza por la institucionalización de un Estado nacional mediante la implementación de un régimen económico liberal y un régimen político autoritario y centralizado. El principal reto de esta construcción estatal consistió en la autonomización del poder central frente a las oligarquías regionales y en controlar las lógicas centrífugas de las organizaciones sociopolíticas

[13] Según Coatsworth (*cit*., p. 91), el costo de traslado de semillas sobre una distancia de unos cincuenta kilómetros en el centro del país, a finales del siglo XVIII, representaba aproximadamente 40% del valor mercantil de los cereales. Semejante costo equivalía al del transporte fluvial para una distancia 10 veces mayor en América del Norte.

heredadas del sistema colonial y de los cincuenta años que siguieron a la independencia.

La construcción de un nuevo pacto entre Estado y poderes regionales: intereses, ideas e instituciones para llevar a cabo reformas liberales

Los grupos de interés presentes pueden dividirse esquemáticamente en dos tendencias. En primer lugar, sobresale el sector empresarial nacional, industrial (textil principalmente) y minero, aliado a la burguesía urbana que reside en la capital y algunas de las mayores plazas comerciales del país (Guadalajara, Veracruz, Querétaro), así como a un sector en desarrollo de productores agrícolas comerciales de tipo familiar, constituido en gran parte por propietarios privados (rancheros) muy bien representados en las regiones del Norte y del Occidente del país. Estas clases encuentran un apoyo bastante influyente en el seno de la administración porfiriana mediante un grupo de consejeros tecnócratas, "Los Científicos", que se han impregnado de las ideas del positivismo.

Encabezando intereses divergentes, se encuentran por otra parte grupos heterogéneos en términos de perfiles socioeconómicos, pero muy preocupados por conservar su estatus y privilegios (*fueros*) asociados a formas de ciudadanía de tipo local y a menudo colectivo. En esta segunda categoría se encuentran las oligarquías terratenientes y comerciantes regionales, pero también, una población mayoritaria de pequeños campesinos indígenas, procedente de las repúblicas de indios de la época colonial, asentados en tierras administradas de forma colectiva por las comunidades o municipios nacidos de estas repúblicas y muy bien representadas en las regiones Centro y Sur del país. Una característica común de este segundo grupo radica

en la relevante independencia política e institucional de sus organizaciones socioeconómicas frente a los sistemas de autoridad y regulación de carácter nacional.

La ideología liberal que fundamenta y legitima las reformas institucionales porfirianas antepone valores de modernidad técnica (industrialización, ferrocarril, mecanización agrícola, urbanización) y de universalidad política, en particular cuando tienden a implementar una ciudadanía nacional e individual remplazando las ciudadanías locales de tipo colectivo que se apoyaban en la pertenencia a una comunidad civil (república de indios) o religiosa (cofradías eclesiásticas). Este aspecto era el meollo de las reformas jurídicas que emprendió el primer gobierno liberal de 1856-57 y que originaron la guerra civil y la instauración del imperio, entre 1861 y 1867. La disolución jurídica de las propiedades que pertenecían a corporaciones civiles o religiosas en manos muertas y su reparto bajo la forma de propiedades privadas a los miembros de dichas corporaciones o a los arrendatarios que tenían el usufructo fueron considerados como una condición de emancipación política y de difusión de una ciudadanía de tipo individual y universal, siendo al mismo tiempo sinónimo de progreso económico. El escarmiento de las resistencias que conllevó esta reforma, sobre todo en las regiones indias, corroboró entre las élites modernizadoras la idea según la cual, si bien su implementación requería cierto pragmatismo y una adaptación a los contextos locales, era también imprescindible imponer una gestión intervencionista y controlar en el nivel central a las autoridades locales o regionales encargadas de su ejecución.

Un conjunto de reformas institucionales se lleva a cabo con este fin en los ámbitos político-administrativo, jurídico, fiscal y económico. Su aplicación se apoya fuertemente en la construcción de una red de comunicaciones modernas, gracias a la ampliación y

modernización de los puertos existentes, así como a la apertura de nuevos puertos, al desarrollo del telégrafo y, sobre todo, al del ferrocarril financiado por préstamos avalados por el Estado y concedidos a empresas privadas, a menudo extranjeras. Durante el periodo porfirista, la red de ferrocarriles nacional pasa de 666 a 19 740 km (Coatsworth, 1976: 34-40).[14] La integración de una red nacional de comunicaciones proporciona al Estado medios de información, control e intervención, particularmente militar, que reforzarán su legitimidad y su capacidad de injerencia en las regulaciones locales. Esta capacidad se agudiza mediante la implementación de un eslabón administrativo intermedio entre la escala municipal y los estados de la federación: el cantón. El Estado central controla directamente este nivel de gobierno, designando gente frecuentemente (pero no de manera sistemática) externa a la regiones implicadas para ocupar el cargo de jefe político. Dichos jefes políticos se encargan ante todo de que se apliquen las reformas promulgadas por el poder central (entre otros, el arbitraje de los acuerdos relativos a la privatización y a la distribución de las tierras de las comunidades indias y de los ayuntamientos) y de que las elecciones locales se cumplan en conformidad con los intereses y las directivas de la Presidencia de la República; también dirigen las fuerzas del orden, las guardias rurales diseminadas en pequeños batallones en todo el territorio nacional.

La pérdida de independencia de los gobiernos municipales y estatales se fundamenta en una reforma fiscal, promulgada en 1872,

[14] Según Coatsworth (1978), el progreso de la red de ferrocarriles habría supuesto una reducción de 90% de los costos de transporte de los productos a escala nacional; y habría generado ahorros de 10.8% del PIB en 1910, lo que representa aproximadamente la tercera parte de las ganancias de productividad registradas entre 1895 y 1910.

pero efectiva en los años ochenta, que suprime las aduanas interiores (las cuales alimentaban los ingresos de los estados de la federación y de los municipios), en beneficio de un sistema de retenciones regulado por las autoridades federales: impuesto de capitación, tasas sobre algunas producciones comerciales como el azúcar y el alcohol, el algodón, el tabaco o los productos mineros, etcétera; la contribución predial sobre las propiedades rurales, instaurada en 1892, se abroga a partir de 1901, con lo cual se manifiesta una clara voluntad de no afectar a los intereses de los propietarios.[15] Esta reforma del sistema de organización de la producción de los recursos públicos y su distribución se completa con un dispositivo centralizado de adjudicación de autorizaciones y concesiones para: *i*) la construcción y administración del ferrocarril, *ii*) la explotación de los recursos mineros como el petróleo (en aquella época, se descubren importantes yacimientos en la zona circundante al golfo de México), *iii*) la agrimensura y el deslinde de las "tierras baldías", consideradas propiedad de la Nación, pudiendo, bajo este concepto, ceder a empresas de colonización una tercera parte de las superficies deslindadas (leyes de nacionalización de 1859 y colonización de 1883).[16]

[15] Los ingresos fiscales del Estado federal pasan de aproximadamente 16 millones de pesos en 1876-1877, a más de 111 millones en 1910-1911. De este monto total, los impuestos directos, que representaban aproximadamente 4.5% de los recursos del Estado a finales de los años 1870, pasan a 11% de sus ingresos al final del periodo porfirista; los impuestos sobre los productos y el consumo, cuya mayor parte proviene de los estados y los municipios, aumentan en el curso del mismo periodo pasando de 14% a más de 30% del presupuesto federal; y la parte de los impuestos sobre los intercambios internacionales baja de 66 a 44% de este mismo presupuesto (Carmagnani, 1994: 382-402).

[16] Se calcula que en 1917, las compañías deslindadoras poseían formalmente una superficie total que correspondía a 20% del territorio nacional, es decir, más de 40 millones de hectáreas (Zaragoza y Macías, 1980: 217-220).

No obstante, el eslabón central de las reformas liberales en el sector rural es la privatización de las tierras que las corporaciones civiles o religiosas poseían antes en manos muertas. La Presidencia de la República vigila particularmente esta política y no vacila en intervenir directamente o en mandar sus *missi dominici* para alcanzar compromisos con los poderes locales con el fin de que se aplique, sobre todo en las zonas de agricultura comercial. Esta política conduce a la disolución de la casi totalidad de las propiedades comunales a lo largo de 1880 y 1890. La acción pública en materia de propiedad territorial va emparejada con intervenciones que regulan la movilidad de la mano de obra rural: la ley sobre el endeudamiento de los trabajadores promulgada en 1843, pero muy poco aplicada, que prohibía reclutar mano de obra que ya tenía deudas para con un propietario, se complementa en 1877 mediante leyes de "vagancia", que sancionan la movilidad de los campesinos sin tierra que carecen de un certificado de empleo (Katz, 1974). Aplicadas bajo el control de las guardias rurales, estas reformas legales acabaron creando mercados de tierra y trabajo bajo la cúspide de las élites económicas nacionales y regionales.

La acción del régimen porfirista puede asimilarse a la instauración de un pacto entre el Estado y las oligarquías regionales, a través del cual, éstas reconocen la preeminencia del Estado federal en la coordinación política y administrativa, a cambio de una liberalización de los mercados de los factores, tierra, trabajo y capital. La disolución de las propiedades comunales sirve de palanca institucional de dicha liberalización, y el desarrollo de las infraestructuras de transporte y financieras es su condición estructural. El proyecto centralizador de Porfirio Díaz suscitó pocas resistencias por parte de los poderes regionales, puesto que tendía a reforzar las relaciones de complementariedad y las sinergias heredadas del reparto interregional del

trabajo colonial y que daba a estos poderes nuevas posibilidades de expansión económica.

Las incidencias estructurales de las reformas: un cambio radical de las estructuras socioterritoriales en el medio rural

Los efectos estructurales de las reformas son contundentes. En primer lugar, la necesidad para el poder central de compensar la debilidad financiera de las élites nacionales (entre otras cosas para financiar las infraestructuras) y de modificar las relaciones de fuerza de tipo económico en las regiones, combinada con el desfase que existe respecto a las economías industriales de los países de Europa y los Estados Unidos, suscitó una amplia apertura hacia los capitales internacionales en expansión. Las inversiones extranjeras orientaron el crecimiento económico del periodo porfirista hacia unidades de producción de gran tamaño. Esta situación fue especialmente pronunciada en el sector agrícola, donde el proceso de disolución de la propiedad latifundaria de origen colonial, iniciado con la guerra de independencia y proseguido durante medio siglo más de inestabilidad política, fue invirtiéndose. Las políticas de disolución de las propiedades comunales y de colonización, en un contexto de incorporación acelerada de las pequeñas fincas familiares a los mercados nacionales e internacionales, facilitaron el restablecimiento de una estructura agraria extremadamente polarizada,[17] en la que los capitales

[17] En 1910, la cuarta parte de las propiedades agrícolas correspondían a superficies menores a 1 hectárea, 60% poseía menos de 5 hectáreas y 90% disponía de menos de 50 hectáreas. A la inversa, 2% de las propiedades (11 000 haciendas), cuyo tamaño superaba las 1 000 hectáreas, ocupaban 44% del territorio nacional (alrededor de 88 millones de hectáreas), de las cuales, 110 propietarios tenían individualmente una superficie superior a 100 000 hectáreas.

extranjeros representaron una parte importante, particularmente en el sur del país.[18] Las inversiones extranjeras también afectaron al sector minero e industrial (en particular el de extracción petrolera). Permitieron reforzar la modalidad de integración de la economía mexicana a los intercambios internacionales, que se había tejido durante el periodo colonial, confirmándose la especialización sobre las ventajas comparativas a corto plazo (exportación de materias primas y valorización de una mano de obra poco cualificada y barata: Coatsworth, 1978: 100).

El modelo de crecimiento económico tiende por lo tanto a marginar a los pequeños productores y operadores comerciales. La deriva autoritaria y nepótica del poder central y de sus dispositivos locales, que se agudiza a partir de 1890, suele excluirlos del espacio político arrojándolos hacia una "esfera de clandestinidad" (Coatsworth, 1978: 100). La crisis financiera de 1908-1909 acaba eliminando en gran parte a la clase de pequeños y medianos propietarios, derivada de la política de privatización de tierras comunales, a favor de las grandes estructuras de producción y de los bancos (Léonard, 2007).

Las instituciones políticas del régimen porfirista, si bien consiguen regular los conflictos políticos entre el poder central y las oligarquías regionales por una parte, y entre estas últimas por otra, resultan incapaces de solventar los conflictos distributivos, particularmente a partir de mediados de 1900, cuando el crecimiento fundamentado en el sector de exportación se debilita, a causa de la crisis de los mercados financieros internacionales y el estancamiento de las fuentes de crédito que financiaban la modernización y el desarrollo

[18] Es lo que sucedió con la producción de henequén en Yucatán, de café en Chiapas, de caña de azúcar y tabaco en Veracruz, pero también con el algodón en el norte del país (véase Kärger, 1902; Léonard, 2007).

de las estructuras de producción. Estos conflictos conciernen tanto al acceso a los salarios industriales (van multiplicándose las huelgas obreras reprimidas a sangre y fuego, como en las minas de Cananea, en 1906, o las fábricas textiles de Río Blanco, en 1907), como al acceso a las tierras y a los salarios agrícolas (con el resurgimiento de las revueltas campesinas en zonas indígenas, como en Acayucan, en 1906, y el progreso del bandolerismo rural en numerosas regiones del país).

Los campesinos indios desposeídos de las tierras de sus antiguas comunidades –que las reformas liberales no habían logrado transformar, ni en productores familiares comerciales ni en ciudadanos nacionales–, al igual que una parte de los pequeños y medianos propietarios privados –que habían creído poder subirse al tren de la modernización agrícola durante las primeras décadas del régimen porfirista, y acabaron perdiendo las tierras que habían hipotecado a los bancos o a los grupos comerciales–, irán incorporándose a los batallones armados que se sublevan en ocasión de las elecciones presidenciales de 1910 para luego adherirse a los diferentes bandos revolucionarios y luchar durante los diez años siguientes.

La "bifurcación cardenista": liquidación de las oligarquías regionales, fragmentación de las organizaciones político-territoriales y construcción del Estado corporativista (1934-1940)

El movimiento revolucionario mexicano es un conjunto heterogéneo que surge como la suma de movimientos de carácter regionalista. Combina las reivindicaciones de algunos sectores de las burguesías

nacionales y regionales que piden acceder de forma más amplia a los espacios políticos, las de un proletariado urbano que ha crecido considerablemente a lo largo del periodo de desarrollo porfirista, con las peticiones de tierras de los pequeños propietarios familiares que las oligarquías regionales han expoliado y también con reivindicaciones para que se restablezcan estructuras comunales autónomas de gobernanza territorial y política.[19] Una de las peticiones comunes de estos diferentes grupos consiste en el retorno a un federalismo donde el municipio –y la comunidad agraria en las zonas indígenas– pudiera ser nuevamente un eslabón fundamental de gobernanza sociopolítica. Durante los diez años de guerra civil (1910-1920, aproximadamente), estas tendencias se articulan en procesos complejos, desembocando finalmente en la victoria de un ala reformadora moderada y en la eliminación de los principales representantes del movimiento agrarista radical. Los gobiernos que suceden al periodo de lucha armada a principios de 1920, no por ello poseen orientaciones ideológicas precisas: los principios democráticos ("sufragio efectivo y no reelección") y de laicidad federan a las fuerzas en el poder, mientras los militares gozan de una posición protagónica.

En la década de 1920, la reafirmación de la estructura federal de la nación, conjugada con la reconstitución de poderes militares regionales autónomos a lo largo del periodo revolucionario, se traduce en el resurgimiento de las tensiones entre el poder central y los caudillos revolucionarios que residen en las provincias. Los principios de

[19] La asociación de reivindicaciones territoriales y de independencia política en el lema del movimiento zapatista (*Tierra y Libertad*) resume el carácter indisociable de ambos elementos en la ideología de los partidarios de la restauración comunal, a quienes la creación y el control de los municipios habían servido de base de expresión institucional a lo largo de la mayor parte del siglo XIX.

laicidad y de redistribución de las tierras expoliadas indebidamente a los campesinos, que figuran en la Constitución de 1917, son para los poderes regionales, la oportunidad de emprender políticas diferenciadas, permitiéndoles, según los contextos y las alianzas que han concluido, reforzar su legitimidad y sus redes clientelares.[20]

En este contexto, uno de los mayores retos de la institucionalización del Estado central posrevolucionario reside en integrar y subvertir las organizaciones sociopolíticas regionales que, en los años 1920, reivindican continuamente su autonomía. Estas organizaciones remiten principalmente a dos niveles de coordinación: por una parte, están los estados de la federación, donde los caudillos revolucionarios han sellado alianzas con grupos de empresarios nacionales o extranjeros (en las zonas de agroexportación o de explotación minera-petrolera más precisamente) y sindicatos urbanos o agrícolas, creando a veces partidos políticos de raigambre regional; por otra parte, en conexión directa con las políticas emprendidas por los gobiernos estatales, se ponen en marcha procesos de restauración comunal en determinados territorios indígenas, a raíz de la recuperación del poder de los ayuntamientos y del mantenimiento de milicias armadas que derivan de las antiguas guerrillas revolucionarias –estas milicias armadas tienen su álter ego en las "guardias blancas" financiadas por organizaciones de grandes propietarios.

El maximato de Plutarco Elías Calles, entre 1928 y 1934, da lugar a un primer intento de controlar los poderes regionales, mediante la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que reúne partidos políticos regionales, organizaciones campesinas, grupos

[20] El ejemplo de Adalberto Tejeda en Veracruz lo corrobora ampliamente. Véase al respecto Fowler-Salamini (1979) y Ginzberg (2000).

políticos diversos y caudillos procedentes de la lucha armada. La formación del PNR sienta las bases de una institucionalización de mecanismos de negociación y de gestión de los conflictos políticos entre los miembros del movimiento revolucionario. El PNR es, de hecho, la palestra en la que se negocia y se decide, en 1931, el desarme de las guerrillas campesinas y municipales que habían sido creadas para autodefenderse de las guardias blancas de los grandes terratenientes.

Lázaro Cárdenas, también exgeneral revolucionario, accede a la Presidencia de la República en 1934 bajo la bandera del PNR. La llegada de Cárdenas ocurre en un contexto de profunda crisis económica mundial y de debilitamiento de los sectores empresariales tradicionales (muy grandes propiedades, plantaciones comerciales, sector minero). La crisis económica reduce, entre otras cosas, los márgenes de maniobra de los poderes regionales y pone en tela de juicio las alianzas inestables que se habían creado en el nivel local o provincial, entre los caudillos revolucionarios, las oligarquías comerciales y terratenientes y los gobiernos municipales. La reforma agraria, que hasta entonces sólo había afectado en forma marginal la estructura socioproductiva, se convierte en el pilar de la política cardenista de fragmentación política y tutelaje de estas coaliciones regionales y locales.

Intereses, ideas e instituciones en la elaboración de las reformas cardenistas: hacia una reconfiguración de las relaciones de poder rural

Los grupos de interés presentes en este juego de reconfiguración de las organizaciones sociopolíticas y económicas rurales son muy heterogéneos. Por un lado, están las élites regionales que se han reorganizado en torno a los jefes militares de la revolución, y entre las

cuales los grandes empresarios comerciantes y agropecuarios del periodo porfiriano e incluso empresarios mineros o industriales, mexicanos o extranjeros, siguen gozando de una gran influencia y muchas veces pueden contar con la complicidad de oficiales del ejército; la mayor expectativa de este grupo reside en conservar el *statu quo* sobre el reparto de los recursos y de la riqueza. Por otro lado, existe un movimiento sindical en progreso constante, pero heterogéneo y poco coordinado, que se creó integrando organizaciones obreras, movimientos urbanos de inquilinos y sindicatos campesinos procedentes de guerrillas revolucionarias, a menudo armados, cuya reivindicación es una redefinición de las modalidades de distribución de los recursos. Un tercer grupo transversal pero muy ligado a los movimientos populares y campesinos es de índole mucho más política: se trata de las antiguas organizaciones comunales "indígenas" (de hecho fuertemente interpenetradas por actores que pertenecen a sectores no-indios de la población: comerciantes, burócratas, pequeños empresarios, etcétera), que ven el restablecimiento de las prerrogativas del municipio, la promulgación de la reforma agraria y el mantenimiento de grupos armados procedentes de guerrillas revolucionarias como palancas para reconstituir una autonomía político-territorial.

Las palancas ideológicas[21] de la acción del gobierno cardenista corresponden a un nacionalismo popular, en el marco del cual el Estado ha de controlar el acceso a los recursos y desempeñar el papel de agente principal del desarrollo y de la integración económica y social (Bizberg, 2004). El gobierno cardenista, por consiguiente,

[21] La noción de *ideología* se utiliza aquí según el sentido conferido por Louis Dumont (1977), es decir, como un sistema de valores de referencia en un contexto específico.

orienta su actividad hacia la centralización de la organización del acceso a los recursos nacionales. Es imposible separar esta redefinición de la doctrina nacional del desarrollo y del papel del Estado, de la situación de crisis mundial del capitalismo que acompaña la llegada de Cárdenas al poder y que suscita el debilitamiento económico y político de los sectores empresariales nacionales y extranjeros, así como el replanteamiento del modelo de incorporación en los mercados internacionales de las materias primas, que había caracterizado el periodo porfiriano. Estas funciones asignadas al Estado suponen la nacionalización de los recursos estratégicos para organizar su acceso: las tierras necesarias para las familias de campesinos; los recursos mineros y petroleros, así como los manantiales de agua; los sectores bancarios y el seguro. Se apoyan en la llegada de una nueva élite tecnócrata, desconectada de los poderes regionales, y en la organización de centrales sindicales unificadas, capaces de canalizar y transmitir al nivel superior del Estado las expectativas de los diferentes sectores de la población: los campesinos, los obreros, la clase urbana popular, las clases medias y los funcionarios del Estado.

Las instituciones que se implementan en el marco de la política rural se estructuran alrededor de la aplicación de la reforma agraria a gran escala.[22] Al igual que un instrumento de justicia

[22] Durante los 20 años anteriores al acceso de Cárdenas al poder, las redistribuciones de tierras llegaron a afectar 11.74 millones de hectáreas, a menudo tierras pobres, en beneficio de 895 300 campesinos aproximadamente (es decir, un promedio de 13 hectáreas por beneficiario). La administración cardenista reparte en seis años alrededor de 19 millones de hectáreas a 814 500 beneficiarios (23.3 hectáreas por individuo), mayoritariamente tierras de buena productividad. La superficie de tierras cultivables adjudicadas en "propiedad social" pasa de 13.3 a 47.4% del total nacional. A lo largo de la década de 1930, la parte del sector ejidal en la producción agrícola nacional pasa de 11 a más de 50% (Escobar Toledo, 1990).

social y de restructuración socioeconómica, la reforma agraria cardenista actúa como una palanca para reconfigurar las organizaciones políticas y territoriales que caracterizaban el México rural desde la época colonial. Afecta, en primer lugar, a las estructuras de propiedad latifundista y desemboca en la eliminación de las oligarquías agrarias en la casi totalidad de las regiones del país. A partir de 1940, éstas dejan de tener influencia política y los intereses de la burguesía regional se van concentrando principalmente en el sector urbano, comercial e industrial. En segundo lugar, el modo de distribución de las tierras expropiadas tiende a borrar las huellas del conjunto de las estructuras territoriales que existían antes, tanto de las grandes propiedades como de las comunidades indias. Este enfoque apunta a resolver el dilema que se planteaban los gobiernos posrevolucionarios ante el resurgimiento de los municipios: ¿cómo responder a las demandas de tierra de los pueblos indios sin revitalizar las estructuras autónomas de poder cuya base era la propiedad corporativa de tierras?

La política rural se articula por lo tanto en torno a la palanca central que es la reforma agraria. La estrategia cardenista de distribución de tierras procura esquivar las instituciones sociopolíticas existentes, las comunidades indígenas y los municipios, implementando una relación directa entre la administración federal y las agrupaciones campesinas cuya constitución y reconocimiento jurídico están administradas por los representantes locales del Estado. El procedimiento de restitución, según el cual una comunidad instituida podía reivindicar la propiedad de tierras que le habían expoliado, basándose en los títulos primordiales expedidos por la administración colonial, fue generalmente abandonado al preferirse la dotación, a través de la que el Estado delega a un grupo de campesinos, las tierras necesarias para satisfacer las necesidades de sus

familias.[23] La propiedad de las tierras concedidas en dotación es entonces asumida de forma colectiva bajo una nueva figura jurídica, el ejido, institución dotada a la vez de funciones de regulación agraria y de gobierno local.

El ejido y la reconfiguración de las instituciones de gobernanza local

Mediante el desmantelamiento de las propiedades latifundistas y de los antiguos territorios comunales, y la dotación de sus tierras a varios ejidos, el Estado mexicano instituye una relación de subordinación entre sus órganos desconcentrados (Departamento Agrario, sindicatos campesinos miembros del Partido Revolucionario Institucional, PRI) y las sociedades campesinas (véase al respecto, Warman, 1976 y 2001; Bartra, 1985; Gordillo, 1988; Mackinlay, 1991). Tal subordinación está vinculada a la implementación de un régimen especial de propiedad, denominado "social", regido por un reglamento específico que prohíbe los mecanismos de mercado y confiere un papel protagónico a las regulaciones de tipo colectivo, así como a los representantes de la administración agraria que sancionan su aplicación. El elemento clave de este reglamento es la creación de nuevas instituciones de gobierno local, la asamblea ejidal y su emanación ejecutiva, el comisariado, así como el registro de los miembros del ejido por la administración de la reforma agraria.

[23] En el ámbito nacional, entre 1916 y 1980, sólo 17% de las solicitudes de restitución formuladas por antiguas comunidades indígenas o municipios fueron satisfechas, contra 79% de las solicitudes de dotación procedentes de agrupaciones de campesinos sin tierra –214 restituciones de 21 289 dotaciones, o sea, 1% del total de las acciones agrarias (Sanderson, 1984, mencionado por Nugent y Alonso, 1994: 229).

Mediante procedimientos de reconocimiento oficial de sus beneficiarios y la contingencia de su número,[24] la reforma agraria establece dos categorías de miembros de las comunidades rurales, cuyas proporciones relativas van a evolucionar al ritmo del crecimiento demográfico y de las posibles extensiones territoriales (las *ampliaciones*) asignadas por la administración agraria: los ejidatarios, propietarios legales de tierras, autorizados para asistir a las sesiones de los órganos de gobierno local y, de hecho, los interlocutores del dispositivo administrativo y de los programas de desarrollo; y los residentes sin estatuto agrario, cuyo acceso a los recursos del ejido y a las políticas públicas depende de las disposiciones específicas que toman al respecto los ejidatarios. La refundación de las instituciones políticas y agrarias locales, así como la cristalización de las relaciones entre el Estado y sus apéndices (el banco de desarrollo, las empresas públicas del sector agroindustrial, los sindicatos campesinos oficiales, etcétera) y las comunidades rurales en torno a la figura del ejido, permiten así imponer un nuevo modelo de ciudadanía, que transciende las pertenencias a sociedades indígenas o mestizas, y que está acotado por los derechos específicos que el Estado delega a los ejidatarios. La instauración de una "ciudadanía agraria" fundamenta la relación entre el Estado y las sociedades campesinas liberándola de la mediación ejercida por las organizaciones intermedias que dependían del

[24] Los beneficiarios de la reforma agraria tenían que cumplir un determinado número de criterios formales (tener más de 16 años, residir en el pueblo al que se adjudica la dotación, no ser propietario de una tierra…) e informales (pertenecer a las redes clientelares que se encargan del acceso a las dotaciones de tierras), pero su número en cada ejido estaba delimitado por disposiciones reglamentarias que fijaban la superficie mínima necesaria según los requerimientos de una familia campesina. En el centro del país, esta superficie mínima pasó de 4 hectáreas en los ejidos constituidos durante la década de 1920 a 20 a partir de los años sesenta.

municipio o del estado de la federación. El contenido de los derechos y deberes ligados a esta "ciudadanía agraria" está definido y regulado por la autoridad estatal antes de que el ejido lo mediatice.

El régimen de gobernanza local promovido por la reforma agraria actualiza los principios tradicionales de la relación patrón-cliente y las bases ideológicas que caracterizan la organización del México rural (la personalización de las relaciones sociopolíticas, las lealtades vinculadas a las metáforas de parentesco y de intercambio recíproco), colocando, al mismo tiempo, al "Estado local" (los representantes de la administración agraria y de los sindicatos oficiales, los agentes de programas de desarrollo) en el centro de los procesos de acción y legitimación política: el clientelismo estatal se convierte en un mecanismo "natural" de distribución de recursos y de negociación política (Pansters, 1997). Se estructura a partir de una pirámide de mediaciones sociopolíticas incorporadas en el dispositivo del Estado-partido posrevolucionario según grados variables, en la que el ejido y sus representantes (los miembros del comisariado) ocupan una función de bisagra y el "ciudadano agrario" es el primer ladrillo (*ibid.*).

La reforma agraria cardenista tiende de esta forma a transformar las bases territoriales de los poderes locales y a construir comunidades campesinas cuyos principios de regulación estaban proporcionados, validados y garantizados por el Estado. Desempeña así un papel fundamental de institucionalización y de anclaje del Estado en el medio rural, lo que las intervenciones agrarias anteriores no habían logrado promover, sobre todo a causa de la decisión de delegar las modalidades de su implementación a organizaciones y a poderes locales/regionales. Llevada a cabo a un ritmo desigual, a lo largo de un periodo de setenta años, la reforma agraria afectó aproximadamente a la mitad del territorio nacional y a una proporción

equivalente de las explotaciones agrícolas.[25] Su aplicación a lo largo y ancho de diferentes periodos y espacios, así como la construcción de estructuras de mediación y de dispositivos locales de gobernanza, han supuesto numerosos procesos de negociación, elusión, resistencia y (re)apropiación.[26] Esta implementación condujo generalmente a situaciones de pluralismo institucional y es imposible restringir el proceso de reforma agraria a una dinámica uniforme de imposición de nuevas reglas del juego dictadas por el Estado posrevolucionario. Sin embargo, la política agraria sí impulsó una reconstrucción radical de las relaciones entre las comunidades rurales y las instituciones nacionales, ya que difundió a gran escala un conjunto de reglas y prácticas que otorgaban un papel protagónico a las burocracias del Estado local y del ejido en la organización del acceso a cualquier tipo de recursos, a la vez que reafirmaban la permanencia de formas corporativas de control sociopolítico.

La corporativización de las mediaciones institucionales

Simultáneamente a la restructuración de las organizaciones político-territoriales derivada de la reforma agraria, el régimen cardenista promueve y dirige un movimiento de federación de los sindicatos y movimientos campesinos reunidos en una organización única, la Confederación Nacional Campesina (CNC), cuyo papel es canalizar

[25] En total, la reforma agraria llevada a cabo entre 1915 y 1992 abarcó 103 millones de hectáreas, y más de 3.5 millones de beneficiarios, reunidos en 30 000 comunidades agrarias (INEGI, 1994).

[26] Véase, entre otros, los ensayos publicados por Gilbert y Nugent (eds., 1994) y Pansters (ed., 1997), así como Nuijten (2003), Zendejas (2003) y para el sur de Veracruz, Léonard y Velázquez (2009).

y transmitir las peticiones campesinas en materia de acceso a la propiedad y a servicios administrativos estatales (crédito agrícola, asistencia técnica, programas de desarrollo y de equipamiento de las localidades rurales en infraestructuras, etcétera). Se practica una política similar de unificación de las organizaciones populares en el sector obrero (mediante la creación de la Confederación de Trabajadores Mexicanos, CTM), entre los empleados del Estado (a través de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, FSTSE), y en las organizaciones del sector urbano informal (con la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP).[27] Estas organizaciones corporativas conforman los pilares sectoriales del partido oficial (convertido en Partido de la Revolución Mexicana, PRM, y bautizado en 1946 como Partido Revolucionario Institucional, PRI). Sus funciones consisten en dar coherencia y representar los intereses de los sectores sociales, negociar políticas y apoyos públicos, pero también elegir a los cuadros que irán incorporando los órganos medios y altos de la administración pública o las empresas estatales, y a los candidatos a los puestos de representación política y gubernamental (síndicos municipales, congresos estatales y nacional).

A través de esas organizaciones corporativas se elabora y se vuelve a negociar periódicamente un "pacto redistributivo" que garantiza a los sectores representados dentro del partido oficial, el acceso

[27] Procesos similares de corporativización de la representación de intereses sectoriales tuvieron lugar para categorías que no dependían de la pequeña producción agrícola familiar, con la creación de la Confederación Nacional Ganadera (CNG) o la Confederación Nacional de Productores Rurales (CNPR); ambas defendían los intereses de los propietarios privados, fuera del ámbito de intervención de la administración de la reforma agraria.

a los recursos que la administración federal moviliza y redistribuye (dotaciones de tierras, créditos agrícolas, contratos colectivos en los sectores industriales y administrativos). Las organizaciones corporativas desempeñan, a cambio, un papel fundamental de control y transmisión de las tensiones sociopolíticas. Con su participación en las elecciones, no sólo garantizan la renovación de los dirigentes del régimen, sino que permiten igualmente que el poder identifique los focos de resistencia o de descontento.

Por medio de sus gobernantes, los ejidos van integrando una cadena de mediaciones piramidales, en la que las dependencias del Estado y el aparato del partido oficial están estrechamente ligados. Este sistema de mediaciones institucionales margina los niveles territoriales intermedios de gobernanza, los municipios y los estados de la federación, en beneficio de una relación directa entre las sociedades campesinas y la administración federal, con el presidente de la República en la cumbre, quien simboliza el nuevo orden institucional y garantiza la integración de diferentes grupos de la sociedad en el proceso de desarrollo nacional. El dispositivo de anclaje y de representación del Estado en el nivel local, a través de los ejidos, los comités locales de la CNC y las dependencias locales de la administración federal o las empresas públicas (banco de desarrollo, firmas agroindustriales) garantiza de esta forma la integración mutua de los principios tradicionales de regulación clientelar del acceso a los recursos y del dispositivo corporativo de coordinación y movilización de los recursos públicos.

La nacionalización de recursos estratégicos, como el petróleo y las minas, el ferrocarril o una parte del sector bancario, en 1938, afianza la capacidad de acción y coordinación del Estado: éste toma el lugar que ocupaba el capital extranjero en el modelo de desarrollo porfirista y sustituye a las burguesías regionales y a las oligarquías

agrarias que la reforma agraria ha borrado virtualmente del paisaje sociopolítico rural.

Las incidencias estructurales de la política cardenista: la agricultura familiar en el centro de los dispositivos y los retos de la acción pública

Las incidencias estructurales de las reformas definen duraderamente las trayectorias de desarrollo así como las formas de producción y de aplicación de las políticas públicas. Estas incidencias afectan en primer lugar las estructuras territoriales y socioeconómicas de las sociedades rurales. El primer aspecto ya fue recalcado: la reforma agraria induce una reterritorialización mediante el traspaso de la propiedad de tierras y la construcción de comunidades rurales de tamaño reducido, que la acción pública irá consolidando en detrimento del nivel municipal de gobierno. Entre 1930 y 1940, la extensión total de las propiedades privadas mayores de 5 hectáreas, pasa de 5.2 millones a 3 millones de hectáreas, cuando la superficie ocupada por los ejidos aumenta de 800 000 a 3.5 millones de hectáreas (Hewitt de Alcántara, 1978: 21). El ejido se convierte en el eslabón preeminente en materia de organización sociopolítica y de operación de la acción pública.

Por otra parte, con la reforma agraria cardenista emerge un sector de agricultura familiar dotado de una capacidad de producción de excedentes movilizables para el mercado y de una capacidad de consumo de bienes industriales. A partir de 1940, los ejidos aportan 51 por ciento del valor de la producción agrícola nacional y alcanzan niveles de productividad 15 por ciento superiores a los de las explotaciones privadas (*ibid.*: 21-22). Al provocar la ruptura de los mercados cautivos regidos por las grandes propiedades (en particular, a través de la creación de tiendas de raya, donde los trabajadores

de una hacienda tenían que abastecerse y donde operaban sistemas paralelos de monedas que eran específicos de cada hacienda), la reforma agraria favorece asimismo la aparición de nuevas estructuras comerciales, que asocian las industrias agroalimentarias y de bienes de consumo nacionales, los pequeños y medianos operadores comerciales y los dirigentes de ejidos (Díaz Polanco, 1982; Léonard, 1995 y 2004). La ampliación a las zonas rurales del mercado interior de los bienes de consumo, y en menor medida de los bienes de equipamiento (maquinaria agrícola), irá afianzando la política económica de desarrollo autocentrado y de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) impulsada por la administración cardenista[28] y agudizada por los gobiernos sucesivos.

Otra de las incidencias de las reformas cardenistas atañe a la imbricación que se da en diferentes niveles de la organización territorial, entre las estructuras de la administración federal (en particular las que derivan de la reforma agraria y del apoyo al sector agrícola), y las del partido oficial y de las organizaciones campesinas. Esta situación sirve de palanca eficaz para la acción gubernamental, pero implica al mismo tiempo una pérdida significativa de autonomía del Estado frente a las organizaciones sociales: a partir de finales de 1930, "el Estado mexicano se convierte en el garante del régimen político antes que de su propia autonomía [...], en cierta medida, está al servicio del régimen político"[29] y subordina su política económica a la continuidad de este régimen.

[28] A partir de 1937, el sector secundario supera al de la agricultura en las cuentas nacionales (S. Mosk, 1954: 112, mencionado por Hewitt, 1978: 23).

[29] Bizberg (2004): 143.

El régimen alemanista y el "desarrollo estabilizador" (1946-1970): inflexión del modelo de desarrollo y consolidación del régimen de gobernanza estatista

Cuando termina la presidencia de Lázaro Cárdenas, en diciembre de 1940, se da un nuevo movimiento de péndulo en el seno de la "familia revolucionaria", que desemboca en el advenimiento de representantes del ala moderada, que puede calificarse de "socialdemócrata liberal" (Maddison *et al.*, 1992: 122). El periodo de crisis mundial que culminó con el estallido de la segunda guerra mundial en Europa y con las victorias iniciales de las fuerzas del eje, corresponde a un cuestionamiento de las posiciones socializantes de Cárdenas. Aun cuando éste conserva el cargo de secretario de Defensa Nacional en el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-46), la política oficial da un vuelco a favor de los sectores empresariales, lo que se justifica, en parte, por la necesidad de reforzar el proceso de industrialización por sustitución de importaciones con el fin de compensar la baja de la oferta debida a la guerra. El periodo de la segunda guerra mundial coincide con el principio de las inversiones públicas en los sectores industriales del acero, de la pulpa de papel y de los motores para automóviles en un marco proteccionista (*ibid.*). La reforma agraria marca una pausa y se ofrecen garantías a los grandes propietarios para ampararse contra las expropiaciones (concesión de "certificados de inafectabilidad agraria"[30]).

[30] Dicho sea de paso, la institución de los "certificados de inafectabilidad agraria" fue creada bajo la presidencia de Cárdenas, a partir de 1938 (Mackinlay, 1991). Puede interpretarse como una primera señal de resurgimiento político de los intereses de los grandes propietarios y de los empresarios del sector agropecuario dentro de la coalición del institucionalismo revolucionario.

Pero es con la llegada de Miguel Alemán Valdés, en 1946, cuando se formaliza este cambio liberal. Esta evolución corresponde a un cambio de generación de las élites en el poder: Alemán simboliza la generación de los "cachorros de la revolución", los hijos de los militares y los caudillos que habían participado en la lucha armada. Es el primer presidente civil que sucede a generales; simboliza igualmente la llegada de juristas a los puestos más altos del Estado y la influencia creciente de economistas, de forma solapada al principio, pero que irá reforzándose a partir de los años setenta.

Intereses, ideas e instituciones en la reconfiguración de la política rural: una deriva corporativista y patrimonialista del régimen de regulación estatal

Los intereses presentes a escala del Estado-partido oponen, por lo tanto, el ala radical del movimiento revolucionario constituida por los sindicatos obreros y campesinos (CTM y CNC) y una parte de la administración federal (reforma agraria, banco de desarrollo), a una tendencia proempresarial que reúne a una nueva generación de tecnócratas, la burguesía industrial nacional (a la cual se ha sumado parte de la antigua oligarquía agraria porfirista que ha restructurado sus intereses en el sector urbano), y un grupo de medianos empresarios, cuyo componente rural se ha beneficiado con la política cardenista para poner en marcha un proceso de acumulación basado en la incorporación mercantil de las explotaciones ejidales. Esta oposición en términos de categorías socioprofesionales se superpone a otra brecha intrínseca de las élites políticas: la que separa a los jefes militares y los líderes sindicales que participaron en las luchas armadas de la revolución y de sus sobresaltos tardíos (pronunciamientos de los años veinte, guerra *cristera*, en la que Cárdenas fue figura

clave), y una nueva generación de dirigentes que se ha formado en el molde burocrático del Estado-partido.

La ideología que sirve de base a las reformas alemanistas se supedita a un capitalismo patrimonialista, que se edifica a partir de la gestión centralizada de monopolios u oligopolios sectoriales, dentro de un mercado protegido. Este sistema de distribución de rentas se organiza en un marco de política económica que se ha impuesto en la época anterior y que corresponde a una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones impulsada por la inversión pública (con la realización de grandes infraestructuras de irrigación y comunicación vial). El acceso a esas rentas se regula a través de los contactos que los sectores empresariales, tanto mexicanos como extranjeros, mantienen con el poder presidencial (Maddison *et al.*, 1992: 125-127). No obstante, la acción estatal se inscribe en un marco de afirmación del nacionalismo político. Esta afirmación sirve para legitimar fuertemente la continuidad del régimen y sitúa a México duraderamente en el grupo de los países no alineados a lo largo de la guerra fría. En cambio, la lógica dominante de capitalismo patrimonialista desarrollada por las élites en el poder encaja con una política de apertura a los capitales extranjeros y de seguridad a sus inversiones, aunque éstas siguen sin tener acceso a los sectores nacionalizados durante el periodo cardenista (recursos naturales, ferrocarril). Esta doctrina de nacionalismo político y apertura económica (con un control muy tenue de la orientación de las inversiones y un rigor monetario que se diferencia de las políticas adoptadas en los otros países de la subregión) es respaldada, a partir de 1950, por los préstamos internacionales otorgados en el marco de la Alianza para el Progreso del gobierno de los Estados Unidos.

Las instituciones que impulsan este cambio de orientación son, en su mayoría, las que el régimen cardenista ha instaurado. Las

dependencias del camino hacia los dispositivos establecidos en la época cardenista caracterizan las modalidades de negociación y de implementación de las nuevas orientaciones de la acción pública. El modo de regulación centralizada del acceso a los recursos, basado en los dispositivos de la administración federal y en las empresas públicas (los bancos de desarrollo, en particular) para producir dichos recursos, así como en las organizaciones corporativas para organizar el acceso a éstos, se agudiza y se extiende a nuevos sectores, incorporando, entre otras, a las organizaciones corporativistas del sector privado industrial (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Concanaco) y agropecuario (Confederación Nacional Ganadera, CNG, y Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, CNPP, que representan los intereses de los grandes empresarios privados: Mackinlay, 1996).[31] Las organizaciones corporativas son movilizadas para que vayan aceptándose políticas de distribución de la riqueza, que globalmente desfavorecen a los sectores populares, tanto obreros como rurales. Una de las claves de la política adoptada entre 1946 y 1970 reside precisamente en mantener los costos de alimentación de estos sectores a un nivel bajo (al igual que el de determinados servicios, como la energía eléctrica, nacionalizada a principios de 1960), con el propósito de facilitar la contención de los costos salariales.

La política agrícola y rural está supeditada por consiguiente a lógicas de acumulación en algunos sectores estratégicos cuyo desarrollo generalmente está vinculado al crecimiento urbano: vías de

[31] A la inversa, el componente militar del sistema de representación corporativa dentro del partido oficial desaparece en los años cuarenta. Después de Manuel Ávila Camacho, último "general-presidente", ningún militar volverá a tener acceso a la alta administración federal, salvo en las secretarías de Defensa y Marina.

comunicación; construcción y producción de cemento; siderurgia e industria automotriz; banca privada y pública (con la participación de miembros de la élite económica en los consejos de administración del Banco de México y de sus sucursales regionales);[32] ganadería bovina y avícola. Estos sectores suelen funcionar bajo un régimen de oligopolio regido por la interdependencia de intereses públicos y privados. La mayor parte de la inversión pública se concentra en el desarrollo de estos sectores, en detrimento de la agricultura, cuyo presupuesto alcanza un nivel extremadamente bajo a lo largo de la década de 1960 (con un mínimo histórico de 4% del presupuesto federal entre 1965 y 1968),[33] después de finalizarse los importantes programas de irrigación en el norte del país.

Cuadro 2. Reparto de las inversiones federales entre 1940 y 1980 (en % del total)

	1940	**1950**	**1960**	**1970**	**1979**
Agricultura	15	20	8	13.4	16.2
Industria	21	30	37.4	40	48.4
Comunicaciones	52	40	30	20	11.8
Diversas*	12	10	24.6	26.6	23.6

* Administración, defensa, equipamiento social, comercio y turismo.
Fuente: Nacional Financiera (1981: 320-325).

[32] Durante este periodo, el sector bancario mexicano conoce una restructuración profunda, que lo convierte en el enlace fundamental entre las finanzas internacionales (particularmente las que están vinculadas a la Alianza para el Progreso –Alpro-AID– del gobierno estadounidense y del BID) y las estrategias de desarrollo de los grandes grupos privados mexicanos, que compran o crean bancos, cuando no ocupan los consejos de administración de la banca privada y de desarrollo.

[33] CEPAL (1981): 79.

El sector agrícola tiene como función principal proporcionar alimentos básicos a precios que permitan contener el costo del trabajo urbano (cuadro 3). Resulta aún más cierto en lo que se refiere a los productos de alimentación básicos, como el maíz y el frijol, cuyos precios caen respectivamente 16.8 y 17.4% en términos reales entre 1963 y 1973 (Adelman y Taylor, 1990). El objetivo prioritario de los apoyos públicos es fomentar el desarrollo de una agricultura productivista, privilegiando las explotaciones privadas de tipo *farmer*, en particular gracias a la política de gran irrigación. En sintonía con esta opción estratégica que sacrifica los márgenes de acumulación de la agricultura campesina y alimenta el éxodo rural, el crecimiento urbano se apoya en gran medida en la política de suministro de alimentos básicos a bajo costo, a la vez que dinamiza el desarrollo de los sectores de la ganadería y de las frutas y verduras, cuyos precios evolucionan menos desfavorablemente que los precios de los alimentos básicos hasta principios de 1970.

El progreso de la producción agrícola se fundamenta principalmente en la expansión de la frontera agraria, a través de programas de irrigación en las regiones del norte y noroeste (la superficie irrigada se multiplica por 3.5 entre 1940 y 1960, y las inversiones públicas representan tres cuartas partes de este incremento)[34] y la colonización de los bosques tropicales del sureste en el marco de la "marcha hacia el mar" (Bataillon, 1967): la superficie agrícola progresa a un

[34] Durante los años cincuenta, las grandes obras de riego representan entre 80 y 100% de las inversiones públicas en el sector agropecuario. La superficie irrigada pasa aproximadamente de 1 millón de hectáreas en 1940 (de las cuales, 310 000 pertenecen a distritos ordenados por los poderes públicos) a 3.5 millones en 1961 (entre los cuales, 2.1 pertenecían a distritos ordenados por el Estado) (Hewitt, 1978: 28). En aquella fecha, casi la cuarta parte de la superficie agrícola nacional estaba constituida por tierras irrigadas.

ritmo anual de 3 por ciento entre 1940 y 1970, en tanto que los rendimientos crecen en un promedio de 2 por ciento a lo largo de este periodo (Maddison *et al*., *cit*.: 148, 173). Las inversiones en infraestructura son financiadas recurriendo ampliamente a los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Alianza para el Progreso del gobierno de los Estados Unidos (Alpro-AID). Los organismos de desarrollo regional, creados según el modelo de la Tennessee Valley Authority, a escala de las principales cuencas hidrológicas del país, constituyen el instrumento privilegiado de estos programas.[35]

Cuadro 3. Evolución de los precios reales de los productos agropecuarios en México entre 1950 y 1984 (base 100 en 1950)

	1950	**1960**	**1970**	**1975**	**1980**	**1984**
Agricultura	100	83.9	74.5	83.7	73	73.1
Ganadería	100	86	80.9	82.5	64.9	55.4
Total del sector agropecuario	100	85.2	77.5	83.2	70	64.8

Fuente: Maddison *et al*. (1992: 173).

Por lo demás, la modernización se apoya principalmente en la promoción de los avances tecnológicos de la revolución verde, de la que el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo

[35] Durante la presidencia de M. Alemán se crean "comisiones" de desarrollo para las cuencas de los ríos Tepalcatepec, Papaloapan, Lerma-Santiago, El Fuerte, Grijalva y Yaqui (Barkin y King, 1970). Otros proyectos de "desarrollo regional integral", de base hidráulica, se prolongarán hasta principios de la década de los ochenta en todos los confines del territorio nacional.

(CIMMyT) es, a principios de los años cincuenta, uno de los focos de experimentación más importantes, y cuya difusión será un factor esencial del aumento de los niveles de productividad del trabajo agrícola hasta mediados de los años setenta. Una política de subvención al precio de los equipamientos e insumos agrícolas facilita esta difusión: el índice de precios reales de los insumos pasa de 100 en 1950, a 89 en 1952, a 61 en 1965 y a 49 en 1972 (Appendini, 1985: 146). Pero tal y como sucede con las inversiones en infraestructura, los créditos bancarios, las propuestas técnicas y el tipo de cultivo elegido (trigo, cebada, algodón, sorgo, oleaginosas), así como la asignación de los subsidios públicos, se orientan claramente hacia los sectores de la agricultura comercial y las grandes explotaciones.[36]

Este vuelco de la política rural no significa por ello la interrupción de la reforma agraria. La gestión pública de las cuestiones sociales, en particular de la cuestión agraria (distribución del recurso agrario entre los diferentes regímenes de propiedad, apoyo a o represión de los movimientos agrarios), está subordinada al mantenimiento del *statu quo* sobre el reparto de las rentas y su regulación por los círculos del poder presidencial; el funcionamiento de las grandes centrales corporativas se inscribe en este esquema. En realidad, el Estado alemanista sigue sujeto a requerimientos de legitimación frente a las clases populares, y la articulación estrecha de sus dispositivos administrativos (así como la de los grupos políticos regionales vinculados al poder presidencial) con las organizaciones

[36] A lo largo de la década de 1960, los financiamientos de la banca comercial, destinados exclusivamente a las explotaciones privadas, representan entre 60 y 68% de la oferta total del crédito agrícola; a estos se suma una parte importante de créditos públicos, que financian prioritariamente los cultivos destinados a los sectores agroindustriales (Appendini, 1992: 45-55).

corporativas del partido oficial le llevan a perennizar sus obligaciones de redistribución centralizada de los recursos en beneficio de una amplia población. En el medio rural, la creación de ejidos continúa, aunque con un ritmo más lento en comparación con el del periodo anterior. Si bien la distribución de tierras en las zonas nuevamente colonizadas o abiertas a la irrigación se realiza prioritariamente mediante adjudicación de tierras nacionales en propiedad privada, se otorgan 15 millones de hectáreas a ejidos entre 1940 y 1960 (la administración cardenista había repartido 20 millones en seis años), y unos quince millones durante la década de 1960, debido a un rebrote de las tensiones socioagrarias.[37] Pero a lo largo de este periodo, tales distribuciones tienden a afectar a una cuota creciente de tierras inaccesibles o incultivables.[38]

El Banco de Crédito Ejidal, creado por Cárdenas, es asimismo un agente importante de financiamiento agrícola, aunque sus operaciones de crédito se destinan a acciones (mecanización, ganadería bovina) que benefician prioritariamente a los sectores más ricos de las sociedades ejidales. Se instaura por otra parte un sistema de precios garantizados para los cultivos de trigo, maíz y frijol a partir de 1953, que se extenderá al conjunto de los cereales y oleaginosas en la década siguiente. Se crea una sociedad pública (la Compañía

[37] Las mismas limitaciones vinculadas a la articulación del Estado con las organizaciones corporativas del PRI imponen que los sindicatos mantengan el control de las relaciones salariales dentro de las grandes empresas industriales y del sector público: los ingresos salariales siguen así la evolución de la productividad hasta el inicio de los años ochenta (Marques Pereira y Théret, 2004: 42).

[38] Aunque la superficie media por ejidatario casi se duplica, pasando de 18 a 30 ha entre 1940 y 1970, la superficie arable, por su parte, aumenta muy poco, pasando de 4.5 a 5.2 ha en el mismo periodo (correspondía a 3.3 ha al principio del periodo cardenista); incluso disminuye entre 1960 y 1970 (Maddison *et al., cit.*: 163).

Exportadora e Importadora Mexicana, CEIMSA, denominada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Conasupo, en 1961), cuya vocación consiste en garantizar a los productores nacionales la compra de productos agrícolas alimentarios a precios mínimos y en asegurar el suministro alimentario de las ciudades a precios tope; el diferencial se cubre recurriendo a los mercados internacionales y con la subvención del presupuesto del Estado. Aunque al principio sólo desempeña un papel discreto en la movilización de la producción nacional, la intervención de Conasupo irá creciendo significativamente a lo largo de la década de 1970.

Esta reafirmación de las funciones redistributivas del Estado es ante todo ventajosa para los sectores sociales que están integrados en el dispositivo corporativo de regulación sociopolítica. El pacto nacional-popular concluido bajo la presidencia de Cárdenas tiende a transformarse en un pacto corporativo (Bizberg, *cit.*: 115). Se crean nuevas instituciones (el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Federal de Electricidad, las comisiones de desarrollo por cuencas hidrológicas…), que distribuyen recursos a ciertos sectores sociales estratégicos, los que tienen una capacidad de reivindicación y de movilización significativa (como los empleados del sector público o de algunos sectores industriales), pero excluyen a los demás.[39] La reactivación de la reforma agraria durante los años sesenta, a través de operaciones de colonización de los márgenes del territorio nacional, demuestra la capacidad de influencia reiterada de la CNC, pero revela la reticencia del poder a convertir la reforma agraria en una verdadera herramienta de desarrollo rural que beneficie a las clases desfavorecidas.

[39] Lo que Bizberg califica de abandono del principio universalista nacional básico en beneficio de una gama limitada de sectores socioprofesionales (*ibid.*).

El periodo de "desarrollo estabilizador" impulsado por Alemán está marcado por la evolución tecnocrática del régimen y el mantenimiento de una política de crecimiento estimulada por el desarrollo de las infraestructuras (carreteras, electricidad, irrigación) y los apoyos públicos al sector privado, haciendo un uso creciente de financiamientos internacionales. La reorientación de la política pública a favor de los sectores empresariales se realiza sincrónicamente a la profundización del marco corporativo de regulación y de mediación sociopolítica. La eficacia de las mediaciones corporativas a lo largo del periodo permite la estabilidad política y la renovación del "pacto populista" aunque las políticas económicas desfavorecen a los sectores populares (Bizberg, 2004: 115).

El periodo alemanista (en referencia a las cuatro administraciones que se suceden sin aportar ninguna modificación sustancial a las opciones tomadas entre 1946 y 1952) marca de forma irrefutable una bifurcación de la política económica y social. Se inscribe sin embargo en una trayectoria de consolidación de las estructuras corporativas de mediación y control sociopolítico heredadas del gobierno cardenista. Puede ponerse en tela de juicio el carácter radical de las reorientaciones impulsadas por Alemán y los "cachorros de la revolución": si se toman en cuenta los intereses privilegiados y las estructuras económicas, se trata de una bifurcación, de un cambio de rumbo, en beneficio de los empresarios y grandes propietarios y en detrimento de los sectores de la pequeña agricultura familiar que habían surgido con la reforma agraria; en cambio, si consideramos las instituciones y el régimen de gobernanza política, el periodo alemanista se inscribe en la continuidad de la herencia cardenista al profundizar el modelo de regulaciones corporativas. Su acción puede, por consiguiente, considerarse como una "secuencia reactiva", que crea nuevos compromisos pero que no afecta en absoluto el carácter nacional-popular del régimen político.

Las incidencias estructurales de la reorientación de las políticas rurales: una configuración dual del sector agrícola y de las economías regionales

El periodo comprendido entre 1950 y 1970 corresponde al "milagro económico mexicano". El modelo de industrialización por sustitución de importaciones abarca tanto los bienes de consumo corriente como los bienes de consumo sustentable, pero en mercados que se limitan esencialmente a las clases medias urbanas (Marques Pereira y Théret, 2004). En este periodo, el PIB crece a un ritmo medio de 6.6 por ciento anual, lo que representa un alza media del ingreso por habitante de 3.3 por ciento. Este crecimiento es impulsado principalmente por el sector industrial, cuyo PIB aumenta en 7.5 por ciento anual entre 1940 y 1980 (Maddison *et al.*: 147). Se conjuga con el mantenimiento de desigualdades en la distribución del ingreso,[40] pero esta situación resulta en parte compensada por la baja de los precios reales de los alimentos y por el progreso de la producción agrícola, mismo que acaba anulando esta baja en la formación de los ingresos campesinos. Las tasas medias de crecimiento de la producción agrícola alcanzan así 5.4 por ciento anual entre 1940 y 1950, 4.5 por ciento en el curso de la década de 1950, y 4.9 por ciento entre 1960 y 1970. En total, la productividad del trabajo agrícola crece a un ritmo anual medio de 3.1 por ciento entre 1940 y 1980 (*ibid.*: 148, 174). Pero estas ganancias de productividad se reparten desigualmente: entre 1950 y 1970, la producción se multiplica por 4 o 5 en la región del Pacífico Norte (los estados de Baja California, Sonora, Sinaloa y Chihuahua), donde se concentran las grandes

[40] Este reparto permanece sin alterar a lo largo del periodo, 40% de la población capta 10% de la renta nacional, mientras que el decil superior recibe 40% de la riqueza (Maddison *et al.*: 131).

inversiones hidráulicas; y por 3, en la del Bajío, donde la irrigación también se ha extendido (*ibid.*). En cambio, se produce un estancamiento en las regiones con una agricultura campesina y de secano del Centro y Sur del país.

Las incidencias estructurales de la política alemanista se plasman, por lo tanto, en primer lugar en un doble fenómeno de desajustes socioterritoriales, desajustes que no van a dejar de acentuarse bajo el efecto de las políticas adoptadas ulteriormente. El primer desajuste opone las áreas urbanas, que son objeto de políticas de equipamiento, de ayuda social y de contención de los costos de alimentación y servicios, a las zonas rurales, que sufren de la baja de los precios agrícolas reales hasta principios de 1970. El éxodo rural y el crecimiento urbano son la manifestación inmediata de esta política de transferencia de riqueza hacia las ciudades.[41]

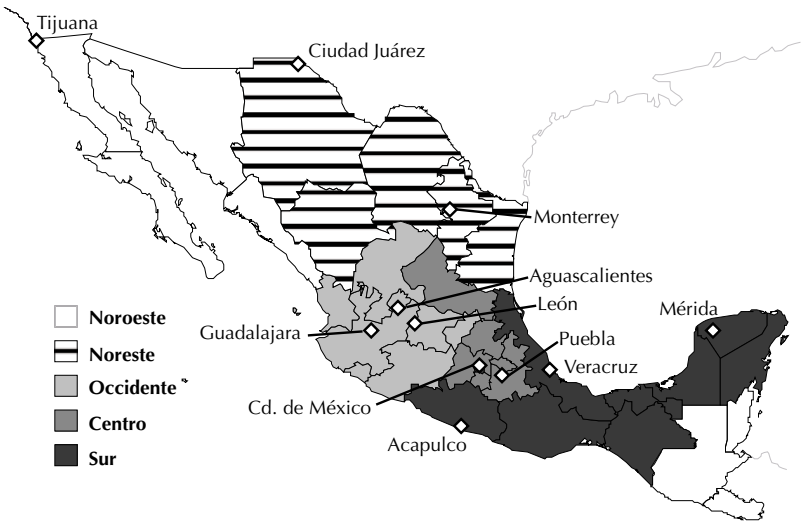
El segundo desajuste concierne a la desconexión de los niveles de productividad entre las regiones de agricultura "moderna", ubicadas al norte y occidente del país, donde se han focalizado las políticas de infraestructura hidráulica y de modernización productiva (revolución verde, moto-mecanización), y donde predominan estructuras agrarias de tipo privado,[42] y las regiones que se caracterizan por una

[41] La proporción de la población urbana (que reside en localidades con más de 2 500 habitantes) evoluciona poco entre 1930 y 1940, pasando respectivamente de 33.5 a 35% del total nacional; después aumenta rápidamente, para alcanzar 43% en 1950, 51% en 1960 y 59% en 1970 (INEGI, 1985, t. I: 33).

[42] Entre 1940 y 1970, 46% de las inversiones públicas en materia de equipamiento hidráulico se concentran en cinco estados del noroeste (Baja California, Chihuahua, Durango, Sonora y Sinaloa, éste beneficiándose de más de 22% del total). De la totalidad de las tierras irrigadas por el Estado entre 1940 y 1960, más de la tercera parte (35.5%) fue adjudicada a 4.5% de los usuarios, cuando 70% de éstos, esencialmente ejidatarios, sólo recibieron 24% (Hewitt, 1978: 27-29). En 1975, 85 familias controlaban 117 000 hectáreas irrigadas en el estado de Sinaloa (Bartra, 1985: 125).

agricultura familiar organizada en comunidades agrarias o ejidos, mayoritariamente en el Centro y Sur, donde los progresos técnicos avanzan con lentitud y sólo logran compensar marginalmente la baja tendencial de los precios agrícolas (figura 1).

Figura 1. Subdivisión de México en grandes bloques socioeconómicos regionales[43]



[43] El recorte regional que se adopta aquí corresponde a la propuesta de la Secretaría de Agricultura, con un reajuste entre las regiones Occidente y Centro, mediante una reorientación recíproca de los estados de Querétaro y San Luis Potosí, con el fin de tomar en cuenta las configuraciones socioproductivas que resultan así más homogéneas regionalmente.

Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa; Noreste: Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León y Tamaulipas; Occidente: Zacatecas, Nayarit, Jalisco, Colima, Guanajuato, Michoacán y Querétaro; Centro: San Luis Potosí, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala; Sur: Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo. La ciudad de México (Distrito Federal) es excluida de esta regionalización.

En la categoría de las "persistencias estructurales" que se imponen a partir de la presidencia de Miguel Alemán, puede identificarse, en el más alto nivel del Estado, de los poderes regionales y del sistema corporativo, la permanencia de las redes personalizadas que se construyeron a principios del periodo en torno a la figura presidencial. Estas redes se consolidan mediante relaciones de parentesco político o simbólico (*compadrazgo*) trabadas entre sus miembros (Gil *et al.*, 1993). Estas relaciones personalizadas perdurarán hasta finales de 1970 y se plasmarán, de hecho, en la elaboración de pactos sociales entre el poder y los dirigentes vitalicios de las principales organizaciones corporativas. La llegada de Alemán a la cúspide del poder también coincide con la institucionalización de nuevas modalidades de acceso a la alta administración,que rompen gradualmente con los mecanismos de selección y de promoción regulados por las organizaciones corporativas. A partir de 1950 y en forma creciente, la formación y la contratación de las élites gubernamentales se organizan en torno a redes familiares que residen y se reproducen en la ciudad de México, en tanto que el papel de las organizaciones sindicales se restringe a los cargos subalternos (Smith, 1979: 117). Aunque los gobernantes siguen reivindicando su apego regional, la endogamia de estas élites se concentra en algunos barrios de la capital y en ciertas formaciones universitarias (como la Escuela de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y, cada vez más a partir de los años sesenta, la Escuela de Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México: Babb, 2004). Esta tendencia refuerza el carácter centralizador del Estado, favoreciendo la dilución de regionalismos en un mismo crisol metropolitano y universitario.

A partir de finales de 1960, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones se estanca por la estrechez del mercado

interno que se limita a las clases medias urbanas, lo cual ocasiona una ola de tensiones sociales a propósito de la redistribución de los ingresos. En el medio rural, las reivindicaciones agrarias se intensifican y se enfocan hacia la expropiación y la redistribución de las tierras de las grandes estructuras de producción ganadera (muchas de éstas, propiedades de clientes del régimen), pero se extienden también a las propiedades que acapararon los apoyos en materia de desarrollo de la irrigación. En el medio urbano, los conflictos salariales se multiplican conjugándose con reivindicaciones de índole más política, como las de los sectores estudiantiles, que el sistema corporativo no logra canalizar: la revuelta popular de 1968, aplastada a sangre y fuego durante la noche de Tlatelolco, tendrá como consecuencia una nueva revisión de la política socioeconómica del régimen posrevolucionario.

La extensión de la esfera estatal y la política de "desarrollo compartido" (1970-1982): ¿cuestionamiento del modelo alemanista o prolongación del régimen de gestión patrimonialista de las rentas?

A partir de 1966, aparecen grietas en el modelo de desarrollo. En el sector agrícola, la progresión de los niveles de productividad indica una deceleración evidente, sobre todo en el sector ejidal. La difusión de la revolución verde y su impacto en términos de rendimientos, que fueron considerables en las regiones de gran irrigación, tardan en concretarse en las zonas de pequeña agricultura de secano que representan las tres cuartas partes de la superficie agrícola del país. La producción de granos básicos (maíz, frijol), que había progresado

a un ritmo medio anual de 7.5 por ciento desde mediados de los cuarenta, se va desacelerando y su crecimiento alcanza 1.3 por ciento a partir de 1965, lo que representa una baja neta de 1 por ciento de la producción por habitante (Appendini, 1992: 38). Esta inflexión se debe, en gran medida, al estancamiento de la frontera agrícola: la superficie cultivada, que había progresado 4.6 por ciento anual entre 1946 y 1964, se estanca (+0.2 por ciento anual) a partir de 1965 (*ibid.*). Este estancamiento se traduce en una regresión de los cultivos alimentarios como el maíz y el frijol, que, tras haber alcanzado un máximo en 1966, experimentan una fase de baja con un ritmo anual de 1 y de 3.5 por ciento, respectivamente (*ibid.*: 44). El balance neto del abastecimiento de maíz, que había alcanzado un superávit histórico con 1.87 millones de toneladas en 1966, baja para rondar las 500 000 toneladas al final de la década, y es deficitario a partir de 1973 (por unas 440 000 toneladas en aquel año y 2 millones de toneladas en 1976). El superávit de la balanza comercial de los productos agropecuarios, gracias al cual se había logrado subsanar el déficit del sector de los bienes de equipamiento industrial, se erosiona y es negativo al principio de 1970.

La degradación de las condiciones de producción de las explotaciones familiares que se encuentran fuera de los perímetros irrigados, también va plasmándose en oleadas de conflictos sociales que se cristalizan en torno a reclamos de tierra. Los cimientos del compromiso entre el Estado, las organizaciones corporativas y las sociedades campesinas se ponen en tela de juicio por las dificultades de reproducción del sistema ejidal sin reactivar la "frontera agraria". A lo largo de 1960 y paralelamente a la permanencia de las reivindicaciones agrarias en las regiones que el reparto agrario sólo afectó marginalmente, se plantea con gravedad el tema del acceso a la tierra para la generación que sucede a los beneficiarios de las dotaciones

ejidales de la época cardenista, treinta años antes. Las ocupaciones de propiedades privadas se multiplican entre 1960 y 1970 en los estados de Hidalgo, San Luis Potosí, Puebla, Veracruz y Guerrero, y se organizan fuera del control de las organizaciones corporativas oficiales.[44] En Veracruz, Puebla y Oaxaca el descontento se expresa también mediante el bloqueo y la ocupación de complejos azucareros, de pulpa de papel o de transformación del tabaco (Teubal, 1982; Bartra, 1985). Algunos de estos movimientos adquieren un carácter radical con la subsiguiente aparición de guerrillas campesinas en los estados de Chihuahua (bajo el mando de Salvador Gastón y Arturo Gámiz, entre 1961 y 1965) y de Guerrero (bajo la bandera del Partido de los Pobres de Lucio Cabañas, entre 1967 y 1974). El aniquilamiento de estos movimientos no consigue esconder la erosión de la legitimidad del partido-Estado en las zonas de pequeña agricultura familiar y es justamente cuando se pone en marcha una nueva estrategia de apoyo a infraestructuras y servicios para las comunidades de pueblos, que el gobierno afianza su éxito militar contra la guerrilla del Partido de los Pobres, entre 1973 y 1974.

Este rebrote de tensiones en las zonas rurales, a semejanza de la revuelta estudiantil de 1968 y de la cohorte de huelgas y ocupaciones de fábricas que la acompañan, ponen en tela de juicio la legitimidad del Estado y de las élites que gobiernan cuestionando su capacidad para garantizar una redistribución real de los beneficios del

[44] En 1963 se crea la Central Campesina Independiente (CCI), que reúne fracciones disidentes de la CNC oficial y organizaciones afiliadas al Partido Comunista Mexicano. La Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), nacida de una escisión de la CCI a mediados de la década de 1970, tiene un papel preponderante en las luchas agrarias emprendidas a partir de entonces (Bartra, 1985: 91-93).

crecimiento económico y *a fortiori* los propios cimientos del régimen político. Las respuestas dadas por estas élites a partir de 1970 muestran cuán débil es la autonomía del Estado frente a este régimen político y a las mediaciones corporativas que han de representar los intereses de la sociedad civil y a la vez garantizar su control sociopolítico.

El juego de intereses, ideas e instituciones en el intento de refundación del pacto posrevolucionario

Los intereses en juego a principios de los años setenta parecen oponer formalmente, una élite política y económica cuya endogamia no deja de consolidarse a lo largo del periodo alemanista, y un sector popular, urbano y rural que padece las mismas desigualdades en términos de distribución del ingreso de treinta años atrás (véase *supra*, nota 30). Esta oposición debe, no obstante, relativizarse si se toman en consideración, por una parte, las divergencias de intereses entre las clases populares urbanas, que reclaman el mantenimiento de precios bajos para las materias primas agrícolas y los pequeños productores rurales que estos precios perjudican; y por otra parte, las convergencias de intereses entre las élites económicas, sobre todo las élites industriales, y las clases medias y obreras, en torno a la agudización de la política de industrialización por sustitución de importaciones mediante la ampliación del mercado interior. Estos intereses muy diferentes coinciden en una estrategia de refuerzo de la intervención e inversión públicas en la esfera económica.

Las ideas que fundamentan la orientación de las políticas públicas a partir de la llegada a la presidencia de Luis Echeverría, en 1970, muestran una fuerte dependencia del camino hacia los marcos cognitivos e institucionales, así como las estructuras (productivas, territoriales) que han ido forjándose a lo largo de estos últimos

treinta años. Reafirman, por un lado, en el plano económico, el predominio de un capitalismo patrimonialista que opera dentro de un sistema centralizado de reparto de las rentas en mercados protegidos. La opción de la industrialización por sustitución de importaciones, que conlleva el régimen de acumulación, se agudiza, y se reafirma el papel dinamizador de la inversión pública en la estrategia de desarrollo. Las inversiones públicas que habían apoyado la expansión espacial de este régimen y la movilidad de los factores de producción durante el periodo alemanista, se van orientando a lo largo de los años setenta hacia la ampliación de su base social (los ingresos de las clases populares aumentan) y económica (mediante la creación de *joint ventures* con el sector privado para extender el proceso de industrialización por sustitución de importaciones a los bienes de capital). Más que una ruptura respecto al periodo anterior, el intervencionismo estatal en la producción se inscribe en la continuidad del papel que había asumido en la distribución de las rentas entre los diferentes componentes de la sociedad nacional. Esta continuidad también se manifiesta en el ámbito de la ideología política: el nacionalismo permanece como componente central de la retórica que legitima el poder, y el corporativismo sigue siendo el principio dominante de representación y control sociopolítico.

Los marcos institucionales que organizan el nuevo despliegue de la acción estatal evolucionan muy poco en comparación con el periodo anterior. Los dispositivos centralizados del partido-Estado, que reúnen, por una parte, las organizaciones corporativas oficiales, las dependencias de la administración federal y un sector en expansión de empresas públicas, y por otra parte, las redes sociales tejidas por los miembros y las familias de la élite político-económica, ofrecen el marco general de negociación de la distribución de recursos y rentas entre los diferentes sectores socioprofesionales representados en estas

organizaciones. La evolución más destacable concierne a la extensión del aparato oficial en la esfera económica, a través de la creación de nuevas dependencias de desarrollo y de empresas industriales o financieras paraestatales (banco de desarrollo, empresas agroindustriales, véase *infra*). El incremento considerable de los recursos públicos inyectados en el sistema corporativo de mediaciones y de control sociopolítico reduce el riesgo de que surjan nuevas organizaciones independientes frente al Estado, tanto entre las clases populares como en las élites económicas. En el medio rural, por lo demás, el ejido sigue siendo la forma de organización y coordinación sociopolítica y productiva dominante y el interlocutor privilegiado del Estado y de sus dependencias para implementar políticas destinadas al sector de la pequeña agricultura familiar.

La política agrícola y rural es un ejemplo paradigmático de las nuevas orientaciones de la acción estatal, para un sector que sigue siendo estratégico en los procesos de legitimación del Estado y para la continuidad del régimen de acumulación, aunque su influencia va en continuo declive en la economía nacional. Busca corregir conjuntamente, el declive de la productividad del sector de los granos básicos, la intensificación de las protestas relativas a la distribución del valor en los sectores supervisados por las centrales corporativas (azúcar, tabaco, fibras textiles), y el auge de los movimientos campesinos autónomos, sobre todo en lo relativo a la organización de los reclamos agrarios. Estos tres temas estructuran los campos de intervención del Estado.

- En primer lugar, la política agraria experimenta un rebrote evidente desde mediados de la década de 1960, que se prolonga durante el decenio siguiente gracias a la prosecución de los programas de colonización en el sureste del país (istmo central,

selva de Chiapas, sur de la península de Yucatán y litoral caribeño), pero también mediante la compra o la expropiación de grandes propiedades en las zonas de fuertes tensiones agrarias (Chiapas, Huastecas de Veracruz y San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas). Estas expropiaciones se extienden en 1976 hasta afectar ciertas grandes propiedades irrigadas del noroeste del país que habían gozado de la generosidad de los gobiernos anteriores (Batra, 1985: 125-130; Gordillo, 1988). A contracorriente de las orientaciones adoptadas durante los años comprendidos entre 1946 y 1964, estas distribuciones de tierras se realizan casi exclusivamente a favor de las pequeñas estructuras de tipo ejidal. Globalmente, entre la mitad de la presidencia de Díaz Ordaz y las administraciones de Echeverría y López Portillo (1966-1982), alrededor de 44 millones de hectáreas son distribuidas a más de 727 000 campesinos, lo que representa respectivamente 43 por ciento de las dotaciones de tierra y la cuarta parte de los beneficiarios de la reforma agraria (INEGI, 1985, t. I: 273; Sanderson, 1984: 164-165). Salvo las grandes explotaciones expropiadas en el noreste y el noroeste del país, estas dotaciones afectan de manera mayoritaria terrenos de bajo potencial agrícola, incluso tierras forestales frágiles, en pendiente y muy difícilmente explotables para la agricultura: tan sólo 8.7 por ciento de las tierras distribuidas pueden cultivarse, lo que representa la cuarta parte de la superficie arable total distribuida en el marco de la reforma agraria (INEGI, *cit.*).

- A partir de 1972, se emprende también una política de nacionalización de algunos sectores agroindustriales, considerados como estratégicos desde el punto de vista de su importancia para la pequeña agricultura de determinadas regiones y de la

capacidad de movilización de las organizaciones campesinas. Es el caso de los ingenios azucareros, que pasan a ser controlados por el Consejo Nacional del Azúcar (CNA); de las cadenas de transformación del tabaco y del henequén, que son nacionalizadas y administradas por dos empresas públicas, Tabamex y Cordemex; y para el sector del café, donde un nuevo Instituto Mexicano del Café (Inmecafé) se encarga de financiar la producción, comprar y transformar las cosechas, compitiendo con las grandes estructuras de comercialización privada.[45] Además de repartir créditos, mejorar los precios abonados a los productores, difundir nuevas tecnologías, transformar y comercializar las producciones, estas empresas han de cumplir funciones particulares en términos de dotación de servicios y de bienes públicos para con las comunidades rurales: afiliación de los productores al sistema nacional de seguro social (IMSS); construcción de infraestructura de comunicación, escuelas, colegios, clínicas y equipamiento de tipo urbano; instalación de tiendas de abarrotes rurales, redes de agua potable y de electrificación, etcétera. A principios de 1980, estas empresas atienden aproximadamente a 200 000 productores de azúcar, tabaco y henequén, principalmente (mas no exclusivamente) ejidatarios (Mackinlay y Otero, 2004). El Inmecafé, por su parte, trabaja con aproximadamente

[45] El Inmecafé fue creado en 1959, a raíz de un conflicto entre grandes exportadores y grandes productores mexicanos relativo al reparto del valor exportado. El Estado se encargaba en aquella época de controlar las ventas a través de sociedades de corretaje, así como del reparto de las cuotas entre éstas. Pero a partir de 1973, el Inmecafé cumple nuevas funciones en el acopio interno y su participación en el mercado nacional crece de 4.9% en 1970 a 39% en 1975 y alcanza 47% en 1981-1982 (Beaumont, 1988; Renard, 1999).

80 000 pequeños productores de café entre los 190 000 que existen en el país (Beaumont, 1988: 294-295).

- Pero el eje privilegiado de la política rural a lo largo de este periodo, el que supone el impacto más significativo en las estructuras de producción y los ingresos campesinos, es el dispositivo de apoyo a los productores de cultivos tradicionales de cereales, leguminosas y oleaginosas: revalorización de los precios de garantía y ampliación de su cobertura a un abanico de una veintena de cultivos; refuerzo de la intervención pública en el sector comercial al multiplicarse las atribuciones de la Conasupo y su infraestructura; dotación de una cobertura amplia de crédito y seguro agrícola; suministro a precios subvencionados de insumos industriales y de semillas híbridas; extensión del dispositivo de asistencia técnica, etcétera. La totalidad de los subsidios públicos asignados al sector agropecuario se duplica en términos reales, pasando de 13 mil millones de pesos en 1970 a 29 mil millones en 1979; y experimenta luego un nuevo incremento considerable, alcanzando los 49 mil millones en 1981 (Hewitt, 1992: 28).

El eje central de este dispositivo radica en la extensión del crédito a tasas subvencionadas que llegan a ser negativas cuando se desata la inflación, a principios de los años ochenta. Los diferentes bancos públicos de crédito agrícola se fusionan en 1974 en el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) y se abren sucursales en todas las regiones del país. Los volúmenes concedidos (en pesos constantes de 1980) pasan de 23 mil millones en 1970 a 64 mil millones en 1975 y a más de 150 mil millones en 1981, lo que equivale a un crecimiento anual superior a 18 por ciento (Appendini, 1992: 235). El dispositivo es completado por la creación de una sociedad pública de seguro

(Anagsa), que instaura un sistema de garantía de los riesgos agronómicos vinculado al crédito oficial. Entre 1970 y 1982, la superficie acreditada por el banco público pasa así de 6 a 37.5 por ciento para el maíz, de 7 a 52 por ciento para el frijol, de 17 a 52 por ciento para el trigo y de 16 a 47 por ciento para el sorgo (*ibid.*: 50).

El crédito público opera como vehículo de la difusión de la revolución verde en las zonas de pequeña agricultura familiar: financia la adquisición de paquetes tecnológicos que combinan semillas híbridas, fertilizantes químicos y productos fitosanitarios. Dos empresas públicas, Fertilizantes Mexicanos (Fertimex) y Productora Nacional de Semillas (Pronase), creadas en los años cincuenta, ven su presupuesto y su volumen de actividad aumentar por diez para responder al crecimiento de la demanda de insumos: el consumo de abono se duplica entre 1970 y 1982 y la superficie fertilizada pasa de 37 a más de 60 por ciento del área cultivada durante los años setenta (*ibid.*: 60 y 234-235).

Por último, si bien el nivel real de los precios agrícolas no había dejado de deteriorase desde el principio de los años cincuenta, la generalización y la reevaluación de los precios de garantía, así como la extensión de las capacidades de compra de Conasupo, favorecen un incremento notable de los precios reales de los granos básicos, cuyo índice pasa de 100 en 1972 a 135 en 1975 y 123 en 1981 (*ibid.*: 238-239). De hecho, durante este periodo, el índice de precios relativos del maíz en comparación con el de los fertilizantes no deja de aumentar, pasando de 1.1 en 1972 a 1.7 en 1975 y 2.6 en 1981. Los subsidios desempeñan un papel contundente en esta evolución: su participación en el valor de los productos agrícolas pasa de 10 a 27 por ciento entre 1970 y 1981 (*ibid.*: 64). Esta política de subsidio de los precios al productor se acompaña de una intervención similar en la distribución: a partir de 1974, Conasupo garantiza el abastecimiento

a precios subvencionados de los molinos de maíz y de las tortillerías, comprando el grano tanto en el mercado nacional como internacional.[46] Entre 1976 y 1984, el nivel de estos subsidios crece a un ritmo anual de más de 16 por ciento en comparación con el de la inflación (*ibid*.: 71-72). El precio de distribución del maíz acaba alcanzando un nivel inferior al precio que se garantiza al productor.

La política de intervención y regulación de los mercados agrícolas por medio de transferencias públicas culmina en 1981 con la creación del SAM (Sistema Alimentario Mexicano), diseñado como un programa global de autosuficiencia alimentaria y de reactivación de la agricultura campesina por medio de la producción comestible. Hasta entonces, a pesar del despliegue de programas de apoyo y subsidios públicos, el déficit alimentario del país no ha dejado de crecer, sobre todo para los cereales, en parte porque grandes regiones cerealeras se especializan en la cría de animales o producen alimentos para el ganado.[47] El SAM tiene como meta garantizar el acceso de los sectores pobres urbanos y rurales a una "canasta básica" cuyo costo está subvencionado, e incrementar simultáneamente los rendimientos, la productividad del trabajo y las superficies cultivadas en las zonas de agricultura campesina, que hasta entonces han quedado fuera del alcance de los apoyos públicos. De forma general, procura reforzar las articulaciones entre la agricultura familiar y la industria, ampliando las formas de integración a las cadenas de valor hacia

[46] Entre 1978 y 1982, Conasupo movilizó alrededor de la tercera parte de la producción de maíz comercializada en todo el país, garantizando a cambio 79% del suministro del sistema artesanal de fabricación de tortillas y 90% del suministro de los molineros industriales (Appendini, 1992: 71 y 77).

[47] El déficit en maíz asciende a 761 000 toneladas en 1970, a 1.3 millones en 1974, a 1.4 millones (14% del consumo nacional) en 1978, a 2.9 millones (20% del consumo nacional) en 1981.

productores y regiones agrícolas que habían quedado al margen de la nacionalización de los sectores agroindustriales estratégicos.[48] Esta característica se refuerza al adaptar ciertos aspectos del SAM con los dispositivos del Pider (Programa Integral de Desarrollo Rural) y Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), creados en los años setenta para compensar los retrasos de desarrollo de las zonas marginadas (Linck, 1988: 35-36).

El índice de subsidio global del sector agropecuario, por medio de los sistemas de precios y créditos, aumenta así de 82.5 por ciento en términos reales entre 1977 y 1982, para alcanzar 45 por ciento del PIB sectorial (Andrade y Blanc, *cit.* Appendini, 1992: 73). El aumento del nivel de intervención del Estado se explica por las enormes disponibilidades presupuestarias obtenidas de las exportaciones petroleras y de los préstamos contratados en los mercados financieros internacionales, en un contexto de bajo costo del capital.[49] Los resultados son rápidos y contundentes: entre 1980 y 1982, la superficie sembrada de maíz, frijol y trigo crece 9 por ciento anual; la superficie cultivada total, 5 por ciento; y la producción agrícola, 5.2 por

[48] Entre 1980 y 1982, el crédito agrícola alcanza a 60% de los productores del sector ejidal. Y la utilización de fertilizantes químicos aumenta en 89% en las regiones de agricultura campesina, mientras que su incremento sólo alcanza 23.7% en las zonas de agricultura empresarial (Andrade y Blanc, *cit.* Appendini, 1992: 73-74).

[49] A principios de 1980, las reservas de petróleo de México son evaluadas en el doble del nivel que se estimaba anteriormente (de 4.2 a 8.2 mil millones de barriles), cuando el precio del barril pasa de 12.70 dólares en 1979 a 34 dólares un año más tarde. Las exportaciones de crudo, que representaban 400 millones de dólares en 1974, alcanzan aproximadamente 2 mil millones en 1978, 9.4 mil millones en 1980 y 15.6 mil millones en 1982 (Maddison *et al.*: 136-138). Según las propias palabras del presidente López Portillo, el reto principal al que se enfrenta entonces México consistía en "administrar la abundancia".

ciento; el déficit de cereales se reduce drásticamente pasando de 3.2 millones de toneladas en 1980 a 200 000 toneladas en 1982 (Appendini, 1992: 75-76).

Pero dos años después de su inicio, la crisis presupuestaria y financiera pone en tela de juicio la continuidad del programa: a finales de 1982, el gobierno de López Portillo declara la suspensión del servicio de su deuda externa y en los meses posteriores emprende un recorte fuerte del conjunto del dispositivo de intervención estatal. La inflación del gasto público ha abarcado al conjunto de los sectores de actividad. Desde 1973, el Estado promueve una política de apoyo para reforzar a los grandes grupos industriales nacionales y cumplir con la tercera etapa de la política de industrialización por sustitución de importaciones, la que concierne a la producción de bienes de capital. Por medio del banco de desarrollo, Nafinsa, los poderes públicos han apoyado la creación de unos treinta conglomerados que combinan capitales públicos, inversiones extranjeras y empresas nacionales (Vidal, 2000: 121-127). Estos consorcios industriales (metalurgia, automóvil, petroquímica, cemento, telefonía, agroindustria –alimentos para el ganado y cervecerías–) y financieros están en su mayoría controlados por las grandes familias del "bloque histórico alemanista", radicadas en la capital y en la ciudad de Monterrey. Estos grupos son clientes de bienes y servicios y a la vez proveedores de productos al sector público. De las inversiones públicas realizadas entre 1977 y 1980 (fuera de los subsidios y exenciones fiscales), 20 por ciento se destina a 11 grandes grupos nacionales. Si se incluye el banco público de desarrollo, éstos concentran 90 por ciento de los recursos globales del sistema bancario en 1981, y representan entonces la tercera parte de la deuda externa privada del país (*ibid*.: 119-120).[50]

Las incidencias estructurales de la extensión de la esfera pública: un impacto ambivalente que combina la consolidación de la agricultura familiar y la profundización del régimen de acumulación

Las incidencias estructurales del periodo de intervencionismo estatal han de evaluarse en parte tomando en cuenta el proceso de consolidación y concentración del sistema industrial, cuyas actividades se expanden y se apoyan en un dominio oligopólico del sector financiero. Este proceso confirma el papel rector de algunas familias y de las redes de poder que han ido tejiéndose durante el periodo alemanista. Los grandes conglomerados familiares y las deudas que han acumulado en los mercados internacionales de crédito van a desempeñar un papel importante en el desencadenamiento de la crisis financiera de 1982. La nacionalización del sector bancario, decidida en los últimos meses de la presidencia de López Portillo, hará que se sanee la situación financiera de estos grupos y preparará su regreso a este sector, a la hora de su reprivatización entre 1989 y 1992.

En el sector agropecuario, estas incidencias estructurales se traducen, tanto por la consolidación de las pequeñas explotaciones familiares, como por la relegitimación del aparato de mediaciones corporativas y de las instancias de gobierno ejidal, debido a las funciones que ambos desempeñan en las relaciones con los complejos agroindustriales públicos, en la gestión de programas de crédito, así

[50] La deuda privada representa 60% del endeudamiento nacional neto en 1980 y todavía 23% en diciembre de 1981, en vísperas de la crisis financiera. En esta fecha, los cuatro grupos financieros de Monterrey acumulan una deuda externa equivalente a 71% de sus activos (*ibid.*: 122-123).

como en los procesos de negociación de los precios de garantía ante los poderes públicos. Este reforzamiento de las centrales corporativas corresponde a un proceso de profundización de las formas de integración de la producción familiar a cadenas de valor, cuyo control depende del Estado o dentro de las que éste asume funciones centrales de arbitraje en la distribución de los ingresos, como ocurre con el sector agroindustrial de los aceites y alimentos para el ganado, así como con el sector de crianza porcina y avícola.

Sin embargo, por estar vinculadas con los sistemas de precios (de insumos y productos) o de crédito, y por lo tanto con los niveles de producción, las transferencias públicas conservan características significativas de concentración socioespacial a favor de las zonas de alta productividad (perímetros irrigados, cuencas abastecedoras de los complejos agroindustriales) y las grandes estructuras de producción. Según los cálculos de la Secretaría de Hacienda (*cit.* por Appendini, 1992: 64), en 1983, el nivel de subsidios a la producción de maíz era de 948 pesos por hectárea para un cultivo de temporal, poco consumidor de insumos industriales, contra 16 973 pesos para un cultivo mecanizado e irrigado en una explotación de tipo empresarial, es decir, una relación de 1 a 18.

Si sus alcances son positivos para el conjunto del sector rural, la política de regulación estatal del sistema agrícola y agroalimentario contribuye a agudizar los fenómenos de desajuste territorial desarrollados desde 1940, entre las zonas fuertemente integradas al funcionamiento de las cadenas de valor agroindustriales y las zonas que se vinculan con ellas principalmente a través del sistema de acopio y comercialización de granos básicos (maíz y frijol). Desde este punto de vista, la experiencia del SAM, cuyo objetivo era reforzar y sistematizar estas articulaciones, resulta demasiado efímera como para modificar la estructura de las relaciones entre las regiones de

pequeña agricultura familiar periféricas del sistema agroindustrial y el conjunto de la economía nacional.

El SAM reafirma, por lo demás, las políticas agroalimentarias perseguidas desde 1940, cuyo primer objetivo consistía en contener el costo del trabajo en las zonas urbanas.[51] La instauración de la canasta de consumo básica, con treinta artículos subvencionados en 30 por ciento, y el papel central desempeñado por Conasupo en términos de distribución de subsidios en la cadena de valores de los productos de primera necesidad, corresponden globalmente a una concentración de las transferencias públicas en beneficio de las zonas urbanas y de los consumidores. A lo largo de los años setenta, el precio relativo de la tortilla baja un tercio en comparación con el salario mínimo urbano; si las subvenciones representaban 35 por ciento del precio del maíz vendido por Conasupo a la industria en 1976, este nivel alcanza 71 por ciento en la época del SAM (SHCP, 1985, *cit.* por Appendini, 1992: 72).

En resumidas cuentas, más que una "secuencia reactiva" frente al modelo de desarrollo adoptado en los años cuarenta, el periodo de intervencionismo estatal parece ser un intento de profundizar el régimen de gobernanza y acumulación, ampliando los alcances del crecimiento a sectores sociales que habían permanecido al margen y fortaleciendo a las organizaciones corporativas como mediadoras para administrar esos alcances.

Pero esta tentativa se convierte rápidamente en una apuesta sobre el potencial petrolero del país y su capacidad para crear más recursos en un contexto de bajo costo del capital. Su incidencia es,

[51] Esta evolución es aún más aguda en la ciudad de México, donde el precio de la tortilla es 10% más bajo que el promedio nacional (Appendini, 1992: 72).

efectivamente, dramática para el presupuesto del Estado y los equilibrios macroeconómicos. El presupuesto del sector público pasa de 27 por ciento a cerca de 35 por ciento del PIB entre 1977 y 1981. Para entonces, los subsidios y transferencias representan 15 por ciento del PIB y el déficit presupuestario asciende a 17 por ciento del mismo (Maddison *et al.*: 136-137). Este déficit se financia recurriendo a empréstitos internacionales: sólo durante 1981, éstos ascienden a 20 mil millones de dólares para el sector público y 6 mil millones para el sector privado (*ibid.*); el cúmulo de la deuda externa pasa de 4.3 mil millones de dólares en 1970 a 20 mil millones en 1975 (con 28 por ciento de deuda privada), a 54 mil millones en 1980 (con 31.5 por ciento de deuda privada) y a más de 87 mil millones en 1982 (25 por ciento de deuda privada). En este último año, el endeudamiento total del país representa más de 53 por ciento del PIB.

La recesión petrolera y el incremento del costo de los créditos internacionales, a principios de 1980, provocan una crisis presupuestaria y financiera sin parangón para el Estado mexicano y simultáneamente ponen un punto final al proyecto de modernización de la agricultura campesina gracias a la intervención estatal. En agosto de 1982, el gobierno declara estar en quiebra y difiere el servicio de la deuda externa; la nacionalización del sector bancario y la implementación de un control de cambios con un tipo de interés sobrevalorado no impide que, un mes más tarde, haya fuga masiva de capitales y aumente la inflación, que supera 100 por ciento al final del año, cuando el nuevo presidente Miguel de la Madrid asume el poder. Éste inaugura un periodo de ajuste estructural y retroceso de la acción pública, que culmina con la privatización o liquidación de las grandes empresas públicas bajo el gobierno del presidente Salinas de Gortari (1989-1994). El proyecto de desarrollo autocentrado, con base en la industrialización por sustitución de importaciones, se

cancela brutalmente, en beneficio de una estrategia de inserción competitiva en los mercados internacionales, elaborada en torno a algunos campeones industriales y que se orienta prioritariamente hacia la demanda de la economía estadounidense en factores y productos.

Conclusiones: la agricultura familiar como reto central del proyecto posrevolucionario de construcción nacional

La acción pública en el medio rural mexicano presenta notables regularidades durante un largo periodo, desde finales del siglo XIX hasta la crisis financiera del Estado al principio de los años ochenta. La construcción de dispositivos de centralización política ha sido un objetivo recurrente que contó con una palanca de acción central, la política agraria. La reforma agraria, implementada a muy grande escala a partir del régimen cardenista, ha permitido reconfigurar definitivamente, no sólo las estructuras agrarias y territoriales del México rural, sino incluso las modalidades de relación entre las comunidades rurales y el Estado nacional. Se extendió a aproximadamente la mitad del territorio nacional durante unos sesenta años y desempeñó un papel fundamental de institucionalización y de anclaje del Estado en el medio rural, mediante la difusión de un conjunto de reglas y prácticas caracterizadas por el centralismo de las burocracias que emanan del Estado y del ejido en la organización del acceso a los recursos de cualquier tipo.

La reforma agraria facilitó simétricamente la institucionalización de la agricultura familiar en el dispositivo de intervención estatal y en la organización del sistema político nacional. Paralelamente

a su implementación, el Estado posrevolucionario se propuso corporativizar las mediaciones institucionales, federando los diferentes sindicatos campesinos en una central única, la CNC, cuyas funciones consistían en canalizar y transmitir las peticiones campesinas en materia de acceso a la propiedad y a los servicios estatales (créditos y asistencia técnica, programas de desarrollo y de equipamiento de las localidades rurales, etcétera). Esta estructura de representación corporativa de los intereses de las diferentes categorías sociales se encargaba de renegociar periódicamente el "pacto redistributivo" que garantizaba a los sectores integrantes del partido oficial el acceso a los recursos movilizados por la administración federal.

Este sistema ha marginado los niveles territoriales intermedios de gobierno, los municipios y los estados de la federación, a favor de una relación directa entre organizaciones microlocales, los ejidos y la administración federal, misma que garantizaba la integración de los diferentes componentes de la sociedad en el proceso de desarrollo nacional. El sistema de representación y mediación corporativa ha sido una palanca eficiente de la acción gubernamental, pero también redujo considerablemente la autonomía del Estado con respecto a las organizaciones sociales que estaban bajo su tutela.

A pesar de la institucionalización del sector de la agricultura familiar dentro del dispositivo de intervención pública, las políticas de modernización agrícola emprendidas a partir de 1950 han tenido un impacto considerable en términos de marginación económica de este sector. La modernización se ha inscrito en el marco de la estrategia nacional de industrialización sustitutiva de importaciones, que asignaba al sector agrícola una triple función: aprovisionar de bienes alimentarios el mercado interior estimulado por un éxodo rural inédito, suministrar materias primas a las agroindustrias nacionales emergentes y garantizar el equilibrio de la balanza comercial. Consiguió

restablecer e intensificar el carácter dual del sector agrícola, heredado de la organización colonial, al apoyar la reconversión de las oligarquías regionales en empresas agroalimentarias sin que las ganancias de productividad permitiesen a las pequeñas explotaciones familiares compensar la baja tendencial de los precios de los productos alimentarios. La fuerte orientación de las inversiones de infraestructura, créditos bancarios, apoyos técnicos y subsidios públicos a favor de las regiones de agricultura comercial y las explotaciones de gran tamaño llevó a una distribución desigual de los beneficios de productividad que otorgó ventajas a ciertas regiones (Bajío y estados del Pacífico norte) donde se concentraban las estructuras de agronegocios.

A partir de mediados de 1970 las incidencias socioeconómicas de esta "dualización" del sector rural, perceptibles en la reducción de las ganancias de productividad agrícola y en el rebrote de las tensiones sociopolíticas en las regiones de agricultura campesina, han favorecido la reactivación de políticas que privilegiaban claramente a estos sectores socioespaciales. La crisis presupuestaria del Estado, que estalla a partir de 1982, ocasionará, no obstante, una brusca vuelta atrás, a favor de una estrategia de inserción competitiva, que plantea fuertes retos y amenazas para la pequeña agricultura familiar y, consecuentemente, para el mantenimiento del régimen de gobernanza que caracteriza al México rural posrevolucionario.

Capítulo 2
La bifurcación neoliberal: Refundación del referencial de la acción pública y segmentación de los dispositivos de intervención (1982-2006)

La bifurcación neoliberal: incidencia de la restricción financiera y construcción de un nuevo compromiso entre las élites nacionales

A partir de 1983, el gobierno mexicano emprende una política de austeridad mediante un programa de ajuste estructural firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El sector productivo público, que estaba integrado por 1 555 empresas en 1982, se reduce de manera considerable a raíz de la liquidación o la privatización de los activos no estratégicos, hasta quedarse con sólo 617 entidades en 1987. Se cuestiona tanto el gasto social como las transferencias realizadas mediante los sistemas de precio o el crédito público. El sector agrícola es el principal afectado por este viraje.

Se abandona el concepto de autosuficiencia alimentaria, que era la base del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), en favor de la soberanía, anteponiéndose la capacidad de la nación de asegurar "la exclusividad de las decisiones tocantes a la satisfacción de las necesidades alimentarias básicas de la población" (De la Madrid,

cit. por Losch *et al.*, 1997: 87): ya no se trata de producir la totalidad de los bienes alimentarios básicos, sino de mantener la base productiva suficiente para garantizar la autonomía de decisión en las políticas económicas y alimentarias. El objetivo del Programa Nacional Alimentario (Pronal), que sustituye al SAM durante el periodo 1983-1988, es sobre todo aprovechar las ventajas comparativas derivadas de la rápida depreciación del peso para obtener excedentes comerciales que permitan satisfacer las necesidades internas y sostener la producción agrícola. Sin embargo, resulta evidente que la prioridad es restaurar la confianza de los mercados financieros, restructurar la deuda externa y cumplir con su pago,[52] además de sanear las finanzas públicas. Durante la administración de De la Madrid, la política agrícola es así claramente subordinada a la política monetaria y fiscal.

Ese enfoque incide fuertemente en el presupuesto de inversión del Estado y, de manera particular, en el asignado al sector agrícola. Entre 1983 y 1988, los subsidios públicos destinados al sector agrícola disminuyen a un ritmo anual de 13 por ciento; el presupuesto de la Secretaría de Agricultura se reduce 70 por ciento y caen 85 por ciento las inversiones totales. Los créditos públicos a la agricultura disminuyen 78 por ciento entre 1981 y 1988, y caen en picado a partir de 1986, en particular a raíz del desplome de las cotizaciones del petróleo (cuadro 4). El nivel de subvención de esos créditos también se reduce de manera significativa:[53] las tasas de interés preferenciales

[52] Entre 1983 y 1988, México se convierte en exportador neto de capitales y transfiere un monto anual medio equivalente a 6% de su PIB. A partir de 1989 y de la renegociación de la deuda, ese monto disminuirá a 2% (Appendini, 1992: 94).

[53] La proporción de los subsidios financieros a la agricultura pasa de 0.42% del PIB en 1982 a 0.09% en 1989 (Romero, 1995: 80).

para los agricultores pasan de 67 por ciento de la tasa comercial en 1983 a 76 por ciento en 1987, 97 por ciento en 1988 y a 100 por ciento en 1990 (Appendini, 1992: 108).

Esta evolución afecta en primer lugar el nivel de cobertura de los costos de producción. Aunque la superficie total financiada no sufre cambios importantes sino hasta 1987, la evolución se traduce en una reducción del uso de insumos, sobre todo de los fertilizantes, cuyos precios reales aumentan considerablemente (más de 30 por ciento en promedio) a partir de 1987 (*ibid*.: 111). Sin embargo, gracias a los precios de garantía, los precios agrícolas se mantienen bajo control con el fin de limitar la presión inflacionaria vinculada con la depreciación del peso mexicano. La relación entre los precios internos e internacionales del maíz pasa así de 2.03 en 1982 a 1.30 en 1985 y a 1.25 en 1988. Entre 1987 y 1989, con la ratificación de los "pactos de estabilidad" destinados a contener la inflación, el precio real del maíz disminuye más de 20 por ciento (*ibid*.: 119).

La superficie cultivada se reduce en consecuencia de un promedio superior a 23 millones de hectáreas durante el periodo 1981-1983, cuando concluye el SAM, a menos de 20 millones en 1988-89, mientras la superficie de los cultivos alimentarios básicos disminuye de 15.5 a 14 millones de hectáreas (*ibid*.: 246). En la segunda mitad de los años ochenta, la oferta interna de granos básicos (maíz, frijol, trigo), que la política monetaria adoptada a partir de 1982 había sostenido, baja considerablemente de un promedio de más de 19 millones de toneladas durante el periodo 1983-85, a menos de 15.5 millones en 1988-89 (-6 por ciento anual), y las importaciones de maíz se duplican (Appendini, 1992: 124-130). Esta situación afecta de manera particular a las grandes zonas de agricultura irrigada y mecanizada, que son las que más se habían beneficiado de los subsidios públicos durante los cuarenta años anteriores.

De manera general, tras el periodo de ajuste presupuestal y macroeconómico, el verdadero parteaguas de la política mexicana se sitúa en 1986-87, con la adopción brutal de una estrategia de inserción competitiva en los mercados internacionales, específicamente en las cadenas de valor estadounidenses, así como una política interna de contención de los precios y salarios que incide fuertemente en los índices de productividad del sector agrícola alimentario y, en general, en los niveles de remuneración de las clases populares. Este cambio corresponde a una importante ruptura en las funciones del Estado y sus modos de legitimación. Desde mediados de los años ochenta, el Estado abandona la ideología nacional-popular en la que fundamentaba su acción, así como el papel de agente del desarrollo que orientaba el contenido de éste.

Cuadro 4. Evolución en pesos constantes del gasto y crédito públicos, así como de los principales indicadores de la agricultura durante los años ochenta (base 100 en 1980)

	1980	**1982**	**1985**	**1988**	**1990**
Gasto público agropecuario	100	95	57	29	32.5
Porcentaje del gasto público total	12%	9.5%	8.1%	5.4%	5.9%
Monto de los créditos públicos agrícolas	100	70	64.5	23.4	35.7
Superficie acreditada (miles de hectáreas)	5 600	7 300	7 174	7 234	1 958
Producción de granos básicos (miles de toneladas)*	16 147	18 477	19 582	15 131	17 430

* Maíz, frijol, trigo.
Fuentes: Calva (1988); Appendini (1992); Richter *et al.* (2006).

En 1986, México se adhiere al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) y comienza a negociar un conjunto de acuerdos

comerciales (con varios países de América del Norte, Central y del Sur en los años ochenta, y con la Unión Europea durante la década siguiente), que culminarán con la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entra en vigor el 1º de enero de 1994. Las barreras arancelarias relativas a los productos agropecuarios son eliminadas durante la segunda mitad de los años ochenta, con excepción de algunos productos estratégicos, tales como el maíz, el frijol y el trigo, cuya liberalización se producirá después de la entrada en vigor del TLCAN. Paralelamente a la política de desregulación de los precios internos, los gobiernos de De la Madrid y de Salinas de Gortari (quien sucede al primero en diciembre de 1988) negocian con las centrales corporativas la ratificación de "pactos de estabilidad" (Pacto de Solidaridad Económica, en 1988, y Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, PECE, en 1989), cuyo principal objetivo es controlar la inflación (151 por ciento en 1987, pero una tasa anual actualizada de 461 por ciento en diciembre del mismo año) congelando los salarios y los precios pagados a los productores. Se adopta asimismo una política monetaria restrictiva y se restablece un tipo de cambio fuerte. Esos pactos son un éxito desde el punto de vista macroeconómico,[54] pero tienen un impacto dramático en los niveles de remuneración de las clases populares. A principios de los años noventa, los hogares pobres representan 75 por ciento de la población mexicana y 90 por ciento de la población rural; 22 y 36 por ciento respectivamente de estos últimos viven en estado de pobreza absoluta (World Bank, 2004).

Este cambio radical en la estrategia de desarrollo nacional y en el régimen de acumulación puede sorprender si se compara con el

[54] La inflación se reduce de 151% en 1987 a 52% en 1988, 30% en 1990 y 15% en 1992.

caso de Brasil donde, en condiciones similares de crisis de los grandes equilibrios macroeconómicos, se mantuvo la opción de la industrialización por sustitución de importaciones y se negoció fuertemente la liberalización, a costa del mantenimiento de la inestabilidad política y económica (Marques Pereira y Théret, 2004; Salum, 2004). En México, en cambio, la crisis de legitimidad del Estado con respecto a las élites económicas nacionales e internacionales provocada por la crisis de 1982, así como la estabilidad del régimen corporativo de regulaciones sociopolíticas allende esta crisis, dieron lugar a que se privilegiara el ajuste externo mediante la movilización de los recursos del sistema político (en particular gracias al establecimiento de los pactos de estabilidad). Así pues, la opción de la tercera fase de la política de industrialización por sustitución de importaciones fue abandonada a favor de la inserción competitiva en los sectores de producción globalizada de Norteamérica (Marques Pereira y Théret, *cit.*). La nacionalización de la deuda externa (y la conversión de la deuda privada en bonos del Tesoro) se financió en parte mediante las exportaciones de petróleo (hasta la contracrisis petrolera de los años 1986-88), y en parte mediante la privatización del capital público industrial y financiero.[55]

Esta opción permitió restaurar la confianza de los empresarios nacionales y reducir la inflación. Sin embargo, debilitó las estructuras corporativas, que se habían adherido a los pactos de estabilidad, mientras se desmantelaban las bases redistributivas en las que se había fundado su legitimidad social. La crisis del sistema corporativo quedó en evidencia en ocasión de la elección presidencial de 1988,

[55] Las 1 155 empresas que conforman el patrimonio industrial y financiero del Estado en 1982 se redujeron a 618 en 1988 y a 257 en 1993, al final de la presidencia de Salinas de Gortari, con un valor acumulado de 20 mil millones de dólares.

cuando el candidato oficial, Carlos Salinas de Gortari, debió apoyarse en un fraude masivo para contrarrestar a la oposición surgida de una alianza entre una disidencia nacional-popular del PRI, fomentada por varias organizaciones corporativas –entre ellas el poderoso sindicado de la industria petrolera–, y la izquierda democrática. Desde que ocupa la presidencia, en diciembre de 1988, Salinas intentará poner en práctica reformas con el objetivo de liberalizar la economía y restructurar el sistema de mediaciones corporativas, cuya fiabilidad se estaba tambaleando.

La refundación del pacto estatal: juego de intereses y rupturas ideológicas en la aplicación de las reformas neoliberales

Los intereses que tienen acceso a los niveles superiores del Estado bajo la presidencia de Carlos Salinas forman una coalición que reúne los siguientes actores: *i*) una nueva élite dirigente, en el seno de la cual tecnócratas, economistas e ingenieros, con frecuencia formados fuera del país y en universidades privadas, toman la delantera a los juristas de la Universidad Nacional; *ii*) los sectores empresariales, que, a partir de entonces, se ven dominados por empresas nacionales grandes y muy grandes y; *iii*) una parte de la *intelligentsia* de izquierda, proveniente del movimiento contestatario de 1968, que encuentra en esta coalición un espacio de expresión crítica frente al modelo de gobernanza corporativista y paternalista característico del régimen posrevolucionario. A este último grupo se le concede un lugar significativo en el nuevo equipo gubernamental, particularmente en las administraciones agrarias y de desarrollo social.[56] Dentro de la representación empresarial, el sector agroalimentario está muy presente. En 1984 se crea el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), que reúne a los grandes agricultores privados, al que

están asociados la mayoría de los grandes complejos agroindustriales privados del país (Bachoco, cámaras de las industrias azucareras y de las cervecerías, Grupo Visa, etcétera). El CNA integra el Consejo Coordinador Empresarial (CCE, creado en 1975)[57] y se convertirá, en calidad de tal, en el interlocutor principal de los gobiernos de De la Madrid y de Salinas en la construcción de las reformas sectoriales agrícolas (Carton de Grammont, 1996: 23-51).

Debe subrayarse la dimensión intergeneracional de este cambio de orientación política: cuarenta años después del establecimiento del régimen alemanista, una nueva generación, formada al margen del sistema corporativo y a menudo opuesta a este último, con fuertes vínculos con los medios académicos nacionales e internacionales, toma las riendas del poder. Sin embargo, esta generación no constituye una ruptura con respecto al sistema endogámico de reproducción de las élites: en su mayoría, los nuevos gobernantes provienen de familias que habían girado en torno al poder alemanista.[58]

---

[56] Líderes del movimiento contestatario de los años setenta acceden así a las altas funciones administrativas, como G. Gordillo, quien asume la Subsecretaría de Política Sectorial y de Concertación de la Secretaría de Agricultura (encargado de negociar la privatización de las empresas agroindustriales públicas), o A. Warman, quien dirige el Instituto Nacional Indigenista y posteriormente la Secretaría de la Reforma Agraria. Otras personalidades de esos grupos ocuparán puestos importantes en Banrural, Conasupo o Pronasol (véase *infra*).

[57] La creación del CCE en 1975 formaliza la aparición de los empresarios grandes y muy grandes como una fuerza política independiente frente al dispositivo de representación corporativa incorporado al partido-Estado. Se inscribe en una lógica de oposición a la estrategia de "desarrollo compartido" y de intervención estatal, inaugurada por el presidente Echeverría, así como de diversificación de los modos de acción política del empresariado nacional (véase Tirado y Luna, 1995).

[58] El propio presidente Carlos Salinas es hijo de un exsecretario de Industria del gobierno de López Mateos (1958-1964), Raúl Salinas Lozano, quien luego fue director de la Comisión Nacional de Inversiones, en la que tuvo que dirigir la política de apoyo al sector privado a partir de préstamos multilaterales del BID y de Alpro (*cf.* Maddison *et al.*, 1992: 130).

Las clases populares y medias, que soportaron el peso del ajuste estructural, no encuentran más que una débil protección en las organizaciones corporativas tradicionales. Estas últimas se ven afectadas por una pérdida de legitimidad considerable, tanto en virtud de la erosión de sus funciones redistributivas, producto de la privatización de las empresas públicas y la reducción de las transferencias sociales, como debido a la cooptación de sus dirigentes, quienes siguen perteneciendo al sistema de representación del PRI. Estas organizaciones, que se estructuraron alrededor de las interacciones con el dispositivo estatal, no manifiestan más que una escasa capacidad de oposición a las reformas. El sindicato petrolero, que intentó hacerlo de manera muy patente, es decapitado y controlado desde los primeros días de la presidencia de Salinas.[59] Los sectores populares y las clases medias conforman así la base política de los partidos de oposición emergentes. Por una parte, el Partido Acción Nacional (PAN), de centro-derecha, que aboga por los intereses de las clases medias urbanas y de los pequeños empresarios, y que establece sus bastiones en las regiones del Norte y el Occidente más desarrolladas. Por otra parte, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que simboliza la tradición nacional-popular del régimen y que se beneficiará de un sólido apoyo popular en los medios obreros y en determinadas regiones rurales del Centro del país. Sin embargo y durante mucho

[59] En la elección presidencial de 1988, las principales plazas petroleras del país habían votado mayoritariamente por la oposición de izquierda, representada por Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del expresidente Lázaro Cárdenas. El 10 de enero de 1989, un mes después de la toma de posesión presidencial de Carlos Salinas, un comando militar toma por asalto la residencia de Joaquín Hernández Galicia, *La Quina*, el dirigente vitalicio del sindicato petrolero, el más rico e influyente del país. *La Quina* y treinta dirigentes más del sindicato son detenidos por diversos delitos, entre ellos la posesión de armas, el más grave. Hernández Galicia será condenado a 35 años de cárcel y obtendrá su libertad por enfermedad en 1997.

tiempo, los dirigentes regionales o nacionales de estos dos partidos son cooptados por el poder central.

Las ideas que estructuran las políticas de reforma se declinan bajo dos lemas. El primero es la inserción competitiva en las cadenas de valor globalizadas como motor del desarrollo nacional. Este objetivo domina la política de liberalización y de apertura de las fronteras; el desarrollo de actividades de ensamblaje (maquila) es considerado a menudo como la expresión más acabada de esta orientación. En realidad, el auge de este sector data del periodo de intervencionismo anterior y del establecimiento de las primeras zonas francas transfronterizas. En contra de la imagen que de ella presentaron sus apologistas, la política de liberalización dista mucho de corresponder a un proceso de desregulación de los sectores productivos y financieros.

Durante el periodo 1982-2000, las administraciones de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo intervienen en favor de la concentración de los activos y la constitución de grandes grupos industriales nacionales capaces de establecer posiciones dominantes en los mercados globalizados (Vidal, 2000, caps. 5 y 6). La política de privatización de las empresas públicas, en particular las del sector bancario, a través de concesiones a los grandes grupos privados nacionales, desempeña un papel protagónico en esta estrategia. Concesiones y protecciones reglamentarias, ventajas fiscales y subsidios sostienen los procesos de expansión nacional, y luego internacional, de unos pocos líderes industriales. Es el caso en las telecomunicaciones (Telmex y Grupo Televisa), el sector agroalimentario (Grupo Maseca y Minsa para la harina de maíz, Femsa y Modelo en el sector cervecero, Bachoco en la avicultura, Pulsar-La Moderna en el sector de las semillas), la construcción (Cemex, ICA), el vidrio (Vitro), los bienes raíces y el turismo (Carso, que también controla Telmex; Sidek-Situr).

La segunda orientación estructurante de las reformas, particularmente durante el periodo 1988-2000, se relaciona con la restauración de la capacidad de autonomía del Estado frente al régimen político y al partido oficial (Bizberg, 2003 y 2004). En cuanto el "recurso corporativo" fue bien aprovechado para poner en ejecución los pactos de estabilidad económica entre 1987 y 1989, el gobierno de Carlos Salinas no escatimó esfuerzos para liberar al Estado de los compromisos corporativistas que había contraído con los diversos sectores sociales, tanto directamente con las organizaciones representativas de esos sectores, como indirectamente, mediante las políticas públicas (*ibid.*). En el sector rural en particular, las reformas adoptadas (crédito rural, propiedad de la tierra, desincorporación de las empresas agroindustriales públicas), así como las nuevas políticas públicas (Pronasol), coincidieron para suprimir los recursos que alimentaban el corporativismo (véase *infra*). La política de descentralización, efectiva en la organización del presupuesto público durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), contribuyó a esta ofensiva, pues restituyó a los municipios facultades de diseño y coordinación de políticas públicas que, en el pasado, estaban en manos de las organizaciones corporativas y sus enlaces, en las instancias del gobierno ejidal.

A estas rupturas ideológicas, tanto en la orientación del desarrollo nacional como en la organización de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, corresponde un nuevo diagnóstico en cuanto a las capacidades de los diversos cuerpos sociales para adaptarse a las nuevas reglas del juego. Este diagnóstico establece una segmentación temática e institucional de la acción pública, así como una categorización de los grupos sociales en términos de capacidades y dotaciones de factores. Dicha categorización sirve de base para una diferenciación de las políticas públicas aplicadas a cada sector social, así

como de los marcos institucionales de construcción y aplicación de dichas políticas.

En el medio rural, este diagnóstico lleva a considerar por separado: *i*) los productores que ya están insertos en las cadenas de valor agroindustriales y que serán objeto de políticas de apoyo a la productividad y de corrección de las asimetrías de mercado; *ii*) los agricultores cuya dotación de factores puede favorecer su inserción competitiva, quienes serán beneficiarios de políticas específicas de creación de capacidades, de modernización técnica y de organización; y *iii*) los productores desprovistos de ventajas comparativas, cuya vocación es abandonar el sector agrícola y para los cuales se establecerán políticas sociales y, posiblemente, de reconversión (particularmente en el sector ambiental). Este enfoque segmentado de los problemas, de las categorías sociales y de los espacios conexos, así como las respuestas específicas que debe aportarles el Estado, estructuran las nuevas formas de diseño y aplicación de las políticas públicas.

Finalmente, las nuevas orientaciones en cuanto a los objetivos y los modos de concepción e instrumentación de la acción pública se combinan con la perpetuación de prácticas autoritarias y coercitivas, características del sistema político mexicano, desde su centro hasta los niveles de gobierno locales y microlocales.

Las instituciones en las que se afincan las nuevas políticas y sus dispositivos de implementación sufren una transformación radical en relación con los cincuenta años anteriores. Las macroorganizaciones corporativas oficiales, que habían constituido los canales privilegiados de mediación para el acceso a los recursos públicos, se eluden y se marginan en beneficio del surgimiento de organizaciones muy territorializadas. Estas últimas se constituyen sobre bases de fuerte proximidad espacial, social y de intereses entre las personas que las integran: asociaciones de mujeres, de pequeños productores

y comerciantes,[60] de "indígenas", comités locales para la producción de bienes públicos, etcétera. La misma lógica rige el debilitamiento de la organización ejidal en el medio rural, cuyas prerrogativas son fuertemente reducidas por las reformas legales de 1992 (véase *infra*), mientras se instituyen nuevas formas locales de representación y de gobierno con la promoción de agencias municipales, elegidas por el conjunto de la población adulta, y no sólo por los poseedores de tierras (los ejidatarios).

Esta dinámica coincide con el surgimiento del "hogar", de la familia nuclear como objeto privilegiado de las políticas públicas. La focalización cada vez mayor de los programas, particularmente en los aspectos social y productivo, pero también en el ámbito de las reformas institucionales (en particular con la ejecución del programa de certificación de los derechos agrarios, véase *infra*), se combina con los mecanismos de marginación de las instancias colectivas de mediación (sindicato, comité local del PRI, comité ejecutivo del ejido), con el fin de convertir "el hogar" en la instancia central de aplicación de las nuevas políticas rurales.

Las reformas del sistema federal, iniciadas por el gobierno de Ernesto Zedillo desde 1995, contribuyen por otra parte al resurgimiento del municipio y del estado de la federación como actores autónomos en el diseño y la implementación de políticas públicas. Dotados de recursos más importantes, de una capacidad fiscal propia

[60] Se establecen nuevas formas institucionales de carácter privado para regir los procesos de organización de los productores agropecuarios, así como sus condiciones de acceso a los apoyos públicos o a la adquisición de los activos transferidos de las empresas agroindustriales paraestatales: sociedades de solidaridad social (SSS), asociaciones rurales de interés colectivo (ARIC), etcétera (véase De la Fuente y Mackinlay, 1994).

y de mayores prerrogativas (con la gestión de los fondos federales para las infraestructuras locales –ramo 033–, y la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación con las administraciones federales o de negociar créditos internacionales), esos niveles de gobierno vuelven a ser actores de pleno derecho en las políticas rurales.

Finalmente, el mercado, que constituye el núcleo de las reformas de liberalización, opera como la institución y el paradigma dominante de la coordinación económica. Las modificaciones legales en materia de regulación agraria (reforma constitucional de 1992), de circulación de los productos agrícolas (en el marco del TLCAN), la eliminación de las cuotas asignadas en el pasado a las organizaciones de productores (como en el caso de los cultivos de frutas y hortalizas o de la crianza de bovinos para exportación), así como las reformas del código del trabajo tienen por objetivo y efecto principal estimular la movilidad de los factores de producción y de los derechos de propiedad relacionados con éstos. Es el caso en particular de la propiedad ejidal, para la cual la reforma de 1992 elimina ciertas prohibiciones y numerosas formas de control colectivo que limitaban la circulación de los derechos ejidales. El mercado de trabajo es también objeto de recomposiciones, con el desarrollo de las migraciones de larga distancia y por periodos prolongados, entre las zonas rurales pobres del sur del país y las cuencas de empleo del norte, trátese de zonas de maquiladoras situadas cerca de la frontera con los Estados Unidos, o del mercado de trabajo ilegal en este país.[61]

[61] Aunque evitó entrar en conflicto con su homólogo estadounidense sobre un tema tan sensible como la migración indocumentada, el gobierno mexicano ha aplicado una política permisiva de apoyo a los migrantes nacionales, que contrasta con la represión de que son víctimas los clandestinos centroamericanos en el territorio mexicano. Intervinieron en esta política el reconocimiento y la promoción de los derechos políticos de los residentes mexicanos en los Estados Unidos, el apoyo a las

La liberalización del acceso a los factores tierra y trabajo constituye así la piedra angular de las reformas destinadas a restablecer la competitividad del sector agrícola. Sin embargo, las transferencias públicas, cuyas formas y modalidades de asignación se redefinen, se consideran una variable fundamental para el éxito del ajuste.

La restructuración del dispositivo estatal en el sector rural

Las políticas agrícolas y rurales conservan así una fuerte dimensión intervencionista, aun cuando sus formas de construcción y de implementación cambian de manera radical. La restructuración del dispositivo público no puede asimilarse a un repliegue del Estado. A tono con el nuevo credo de la gobernanza sobre el papel del Estado, las intervenciones se centran en los bienes públicos y en las externalidades (cuya definición a menudo es objeto de una determinación *ad hoc*), haciendo énfasis en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y las infraestructuras, al tiempo que se da prioridad al amortiguamiento de las consecuencias del ajuste (apoyos a los grupos más vulnerables, "redes de seguridad")[62] y a los apoyos para impulsar la competitividad mediante la modernización. La privatización o la liquidación de las empresas agroindustriales paraestatales, la eliminación de las intervenciones públicas sobre los precios de los insumos y productos agrícolas, la restricción del volumen y de las

organizaciones de migrantes de ambos lados de la frontera, el desarrollo de infraestructuras de comunicación entre el sur y el norte del país, así como el apoyo institucional al mejoramiento de las transferencias financieras entre los dos países.

[62] En cierto sentido, puede considerarse que la lucha contra la pobreza se relaciona con la categoría de las externalidades, a saber, aquellas que se vinculan con las consecuencias negativas del modelo de crecimiento.

condiciones de acceso al crédito, la reducción de los servicios de asesoría técnica, se acompañan también de un nuevo despliegue de las transferencias públicas con finalidades redistributivas o de estímulo, siguiendo nuevos ejes fuertemente tematizados. Estos ejes son: la lucha contra la pobreza, el desarrollo institucional de las comunidades rurales, la asistencia a las categorías vulnerables según modalidades "no distorsionantes" de los mercados (véase *infra*), la compensación de las asimetrías de mercado, la modernización y el equipamiento de las estructuras productivas, la dotación de infraestructuras y de bienes públicos a los pueblos rurales, la conservación de los recursos ambientales, etcétera. Estas nuevas modalidades de intervención pública se caracterizan por centrarse en categorías poblacionales bien identificadas, por su desvinculación del sistema de precios (en lo que respecta a las actividades productivas) y por una tendencia clara a la desconcentración y a la descentralización de sus procesos de gestión.

Esta situación confiere un carácter excepcional a la experiencia mexicana si se le compara con el contexto que prevalece en la mayoría de los países latinoamericanos. Si la base fiscal del Estado mexicano y sus ingresos petroleros le confieren un margen de maniobra presupuestal con el que no cuentan muchos de estos países, también se puede decir, retrospectivamente, que no tuvo otra opción, como tampoco la tuvieron sus socios norteamericanos. Las fuertes tensiones a la vuelta de los años noventa, tanto en el medio urbano como en el rural, el recrudecimiento de la violencia política (asesinato de Luis Donaldo Colosio, el candidato del PRI a la presidencia de la república en 1994), las reivindicaciones de autonomía de las poblaciones indígenas en los estados del sur (Guerrero, Chiapas), el levantamiento zapatista de enero de 1994 –que marcó con un fuerte efecto simbólico la entrada en vigor del TLCAN– y, además,

la crisis financiera de diciembre de 1994, obligaron a administrar la transición y a hacer acopio de los medios necesarios. La primera experiencia de integración Norte-Sur no podía fracasar. Tras el rescate por el FMI y los Estados Unidos durante la crisis financiera, el Estado mexicano fue alentado a retomar la vía de la intervención pública, y fue apoyado tanto por sus socios del Norte como por las instituciones internacionales.

El cambio de administración a fines de 1994 marcó, sin embargo, una evolución respecto al contenido y la arquitectura de las políticas rurales en lo que toca a la presidencia salinista. Esta última se caracterizó sobre todo por la profundidad y la rapidez de las transformaciones institucionales y estructurales, que condujeron de manera irreversible tanto a la integración en la economía norteamericana como al desmantelamiento del marco corporativista de control sociopolítico. A fines de 1994, las reformas fundamentales ya habían sido promulgadas. Los gobiernos siguientes, de Ernesto Zedillo (1995-2000) y de Vicente Fox (2000-2006), se dedicaron más a administrar y acompañar los impactos de esas reformas sobre las estructuras sociales y productivas del medio rural.

La presidencia salinista y el Pronasol (1989-1994): reformas institucionales y tentativa de construcción de un clientelismo no corporativista

La reforma del artículo 27 de la Constitución mexicana, que instituía la reforma agraria como un deber del Estado hacia las familias campesinas, así como la ratificación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, son los dos hechos culminantes

de una administración que, por lo demás, transformó profundamente los dispositivos de interacción entre el Estado y las sociedades rurales, mediante la privatización o la liquidación de la mayoría de las grandes empresas públicas del sector agroindustrial y financiero, así como el abandono de las intervenciones públicas en los sistemas de precio.

La reforma del artículo 27, votada en los primeros meses de 1992, ratifica el final oficial de la reforma agraria, sienta las bases de una individualización de la propiedad de las tierras ejidales abriendo vías para su privatización y autoriza (conforme a determinadas condiciones) las transacciones mercantiles de derechos ejidales (Bouquet y Colin, 2009; Pérez Castañeda, 1998). El contenido de la reforma fue objeto de un intenso debate en el seno del equipo dirigente, entre los partidarios de una liberalización pura y simple del sistema de la propiedad ejidal, que constituían la corriente mayoritaria en el grupo de los "tecnócratas" neoliberales, y los representantes de la izquierda reformista, con una importante presencia en las administraciones "rurales" del nuevo gobierno (tales como G. Gordillo en la Secretaría de Agricultura o A. Warman en el Instituto Nacional Indigenista). Estos últimos pugnaban por el mantenimiento de ciertas estructuras comunitarias y de un control colectivo sobre los traspasos de tierras. Finalmente las posturas de este último grupo fueron avaladas en el proyecto de ley. Si bien mantiene un estatus específico para las tierras distribuidas en el ámbito de la reforma agraria (mientras la asamblea ejidal no decida la adopción del régimen de dominio pleno), la nueva legislación limita considerablemente las competencias de la organización ejidal en lo relativo a gobierno local y convierte a las localidades ejidales en espacios sociopolíticos regidos por los códigos civiles y administrativos regulares; elimina finalmente las bases reglamentarias de intervención de la

administración agraria en los asuntos políticos y económicos locales. La reforma legal dio lugar a la aplicación de un Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) que abarcó, entre 1993 y 2006, 81 por ciento de los 103 millones de hectáreas de la propiedad denominada social, correspondiente a 93 por ciento de los 30 000 ejidos y comunidades agrarias del país; tuvo como resultado la entrega de 9 millones de títulos de propiedad a 4.2 millones de beneficiarios (Presidencia de la República, 2006).

El Tratado de Libre Comercio de 1994, al tenor de su vocación, otorgó sobre todo ventajas comerciales recíprocas entre los signatarios. México abrió su mercado a los productos del Norte, instaurando sin embargo un mecanismo transitorio de 15 años para el maíz y el frijol (hasta 2008), en forma de cuotas arancelarias que prácticamente nunca se aplicaron, y estableciendo cláusulas de salvaguardia (que se harán valer por ejemplo en 2003 para proteger al sector avícola). Por su lado, los Estados Unidos abrieron su mercado a los productos mexicanos, lo que en concreto significó –en virtud de las diferencias de productividad– el mercado de frutas y hortalizas, estableciendo sin embargo cláusulas de estacionalidad restrictivas (también hasta 2008), en particular para el tomate.

Cabe recalcar que las cuotas que debían permitir una apertura gradual a la competencia de los productores mexicanos sólo se aplicaron de manera marginal.[63] Así, en 2003, se importaron fuera

[63] Esas cuotas se fijaron inicialmente en 2.5 millones de toneladas libres de derechos, para el maíz, y 50 000 toneladas para los frijoles, con tasas arancelarias iniciales de 215% y 139% para las importaciones realizadas fuera de la cuota, y con una flexibilización gradual anual hasta su desaparición. En la práctica, esta protección extraordinaria, otorgada en virtud del carácter estratégico y socialmente sensible

de cuota, 3.8 millones de toneladas de maíz, con tasas arancelarias que oscilaron entre 1 y 3 por ciento, cuando el tratado permitía un tasa de 70 por ciento de su valor (Zahniser y Coyle, 2004). Estas circunstancias reflejan concretamente la posición dominante que ocuparon los grandes complejos agroindustriales mexicanos de la harina de maíz (Gruma) y avícola (Bachoco) como representantes del sector agropecuario en la negociación de la apertura del sector de los granos (Mackinlay, 2004; Vidal, 2004). La desprotección del sector fue por lo tanto más rápida que lo previsto y se vio favorecida por la participación de las grandes corporaciones estadounidenses en el capital de las empresas nacionales (por ejemplo ADM, el mayor operador mundial de granos para Gruma, el principal productor mexicano de harinas, que representaba 72 por ciento del mercado nacional a fines de los años noventa). Las importaciones masivas a bajo costo y por encima de las cuotas negociadas, justo antes de la cosecha mexicana, forzaron a la baja los precios internos e hicieron que se diluyera la segmentación del mercado entre el maíz amarillo importado y el maíz blanco local de calidad superior (Rubio, 2004).

La negociación del TLCAN fue precedida por una política de repliegue masivo del Estado con respecto al sector agrícola, lo que constituía un imperativo previo. Entre 1989 y 1992, se restructuran y privatizan la mayoría de las empresas del sector agroalimentario

de los cultivos de maíz y frijol, fue eliminada sistemáticamente por decisión unilateral del gobierno mexicano. Así, las importaciones sobrepasaron constantemente la cuota negociada sin someterse a los aranceles correspondientes, con excepción del año 1997 (Henriques y Patel, 2004; De Ita, 2007). Esta política benefició principalmente a los grandes grupos industriales molineros (Gruma y Minsa) y avícolas (Bachoco, Pilgrim's Pride). Según Gómez Cruz y Schwentesius (2004: 57) representó una pérdida acumulada de más de 2 800 millones de dólares en ingresos fiscales para el Estado mexicano durante el periodo 1994-2002.

público (De la Fuente y Mackinlay, 1994; Krippner, 1997). Es el caso de Conasupo, cuyas actividades industriales conexas (Miconsa para el maíz,[64] Liconsa para la leche) y de distribución (supermercados y tiendas concesionarias Diconsa, Impecsa) son cedidas al sector privado para sólo dejar bajo el control del Estado la gestión de los programas de precios de garantía del maíz y el frijol, hasta su liquidación definitiva en 1998. Durante los primeros años de la década de los noventa, los 65 ingenios azucareros del grupo estatal Azúcar S.A. también se venden a consorcios privados. Las instalaciones industriales de Tabamex se transfieren a las firmas Empresas La Moderna (filial del grupo mexicano Pulsar) y Tedesa (filial de Philip Morris). La compañía de producción de alimentos para el ganado Albamex es vendida al grupo DESC. Las quince instalaciones industriales de Fertimex se transfieren a empresas químicas privadas. La empresa nacional de producción de semillas, Pronase, cede más de la mitad de sus instalaciones y sus centros de investigación al sector privado, particularmente a Empresas La Moderna. El Inmecafé, por último, cede sus activos industriales más importantes a los grandes exportadores privados, pero transfiere a organizaciones de productores más de 30 instalaciones de despulpado y secado del café (De la Fuente y Mackinlay, *cit.*). La mayoría de estas privatizaciones benefician directamente a los grandes grupos industriales nacionales y contribuyen a su desarrollo internacional.

[64] Miconsa, que representaba 45% del mercado nacional de la harina de maíz a finales de los años ochenta, da origen al grupo privado Minsa. Sin embargo, la redefinición del sistema de licencias en el mercado de la tortilla, así como las reorganizaciones resultantes de esta privatización benefician principalmente a su competidor directo, Maseca, cuya participación de mercado pasa de 55 a 72% entre 1988 y 1993 (De la Fuente y Mackinlay, 1994: 122-123).

Paralelamente al desmantelamiento del dispositivo agroindustrial público, el gobierno se plantea eliminar el sistema oficial de precios de insumos y productos agrícolas en sectores estratégicos (cereales, oleaginosas, leguminosas, azúcar, tabaco, café) y suprimir las restricciones a las importaciones, aparte del maíz y el frijol.[65] Las transferencias públicas mediante el sistema de crédito y seguro agrícolas también se eliminan. El monto promedio anual de los créditos públicos al sector agropecuario pasa de 33 500 millones de pesos constantes durante el periodo 1983-1989, a 21 300 millones entre 1990 y 1994 (Appendini, *cit.*). Volverá a retraerse a 15 800 millones durante el periodo 1995-2000, y a 10 700 millones en promedio entre 2001 y 2004, bajo la presidencia de Vicente Fox, lo que equivale a una reducción total de 68 por ciento (Rubio, 2006). Después de haber concentrado sus financiamientos en los operadores que ofrecen garantías de rentabilidad elevadas, Banrural es finalmente disuelto en 2003 y remplazado por Financiera Rural.

A raíz del desmantelamiento del sistema anterior de transferencias mediante dispositivos que asociaban las empresas del sector público, las organizaciones corporativas de productores, las burocracias locales y regionales, así como los comités del PRI, el gobierno salinista emprende una política de reconfiguración de las relaciones entre el Estado y las comunidades rurales. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), creado desde los primeros días de la presidencia salinista y dirigido por una nueva administración, la Secretaría de

[65] Desde 1987, es decir, un año después de la adhesión de México al GATT, el gobierno reduce los aranceles de importación de los productos agrícolas de 100 a 20% (aunque el Tratado permitía 50%). En 1989, se suprimen los precios de garantía para el trigo, el sorgo, el arroz, la soya y demás oleaginosas, y se eliminan los aranceles aduanales de las oleaginosas y el sorgo, y posteriormente, en 1993, los del trigo (OCDE, 1997).

Desarrollo Social (Sedesol), que integra nuevos ejecutivos, en parte provenientes de la izquierda reformista, se convierte en el principal instrumento de apoyo de los sectores populares en el país. El Pronasol adopta formalmente una orientación ortodoxa: se trata de sustituir los subsidios globales y permanentes por ayudas directas, dirigidas a determinadas categorías de la población, con el fin de evitar que sean desviadas por grupos de poder locales o regionales. Del mismo modo como operó la reforma agraria durante la época cardenista, el objetivo del Pronasol es instaurar una relación directa entre las comunidades locales y el Ejecutivo federal, que ejerce su gestión.

Su ejecución se basa en la constitución de comités locales, organizados en función tanto de la proximidad social y espacial (250 000 se formarán en todo el país) como de la coparticipación de los beneficiarios (financieramente o mediante su trabajo) en los proyectos financiados por el programa. El Pronasol se divide en tres ejes principales: *i*) *bienestar social*, que incluye las acciones en materia de infraestructuras de salud, educación, electrificación, sistemas de agua potable, vivienda y comunicaciones; *ii*) *producción*, que financia proyectos de equipamiento a grupos de productores, de diversificación de las actividades económicas (gracias al Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad, Fonaes), así como un sistema de crédito sin garantía (*crédito a la palabra*), basado en el compromiso solidario de los comités locales; y *iii*) *desarrollo regional*, que prevé asociar el programa a los gobiernos estatales o municipales en proyectos destinados a mejorar la calidad de vida y los ingresos de las familias rurales en las zonas marginadas. En las zonas indígenas, el Instituto Nacional Indigenista (INI) opera como intermediario principal del programa frente a las comunidades (Fox, 1994), a la vez que asume la transición en la transferencia de determinadas infraestructuras productivas de las empresas paraestatales disueltas

a grupos de productores (como en el caso de los activos del Inmecafé o de algunas empresas forestales, en particular en los estados de Chihuahua y Durango).

Entre 1988 y 1994, el presupuesto social total pasa de 6.3 a 10.2 por ciento del PIB nacional, y de 33.2 a 53.9 por ciento del presupuesto federal, con lo cual recupera el nivel que tenía en el momento culminante del periodo de "desarrollo compartido", en 1982. No obstante, el propio Pronasol nunca representará más de 7 por ciento de ese presupuesto, pues la mayor parte se queda asignada a las administraciones de la educación nacional, la salud y el seguro social (dirigido únicamente a los asalariados: Cordera y Lomelí, 1999). Esta relativa modestia de los montos transferidos por el programa contrasta con su impacto en términos de cobertura socioespacial, de reducción de la marginación y de surgimiento de nuevas formas de organización local. Ha sido considerable asimismo su incidencia en la legitimación política de un gobierno que acusaba en este campo un fuerte déficit en el momento de su formación (Dresser, 1994a y b; Cornelius *et al.*, 1994).[66] Cordera y Lomelí (*cit.*) relacionan esos resultados a los efectos multiplicadores de las inversiones federales, por una parte a través de los compromisos de los gobiernos estatales y municipales y, por otra parte, en la participación social y la organización de las comunidades implicadas. El Pronasol propuso en efecto innovaciones organizativas destacables, con una verdadera descentralización de la gestión y las decisiones, un nuevo esquema de

[66] El Pronasol tenía también una función legitimadora de la política de privatización de empresas públicas, puesto que, según se anunció, los fondos obtenidos de esas privatizaciones engrosarían el presupuesto del programa. En los hechos, la mayor parte de esos recursos se utilizó para cubrir el déficit público y alimentar el servicio de la deuda (Teichman, 1996: 9).

coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y un nuevo tipo de relaciones entre las administraciones y los grupos que se beneficiaron de los proyectos.

Otros análisis (Bizberg, 2003; Landázuri, 1995; Teichman, 1996) subrayan en cambio que el Pronasol y las prácticas de gobernanza de las que fue objeto se inscribieron plenamente en la tradición de autoritarismo y clientelismo característicos de las relaciones entre el Estado mexicano y la sociedad civil. Además de su manejo electoralista en las regiones que habían sostenido la candidatura opositora de Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones de 1988, el programa fue asimilado sistemáticamente a la figura de Carlos Salinas. Así pues, su autonomía frente a los intermediarios tradicionales del aparato corporativista y partidario, así como su incidencia en la dinámica organizacional, mediante la multiplicación de comités locales vinculados de manera directa con la administración federal, singularmente con la fracción de esta administración más cercana a la figura presidencial, hicieron del Pronasol una herramienta de construcción de un "nuevo" clientelismo de Estado. De hecho, más allá de su incidencia global en términos de equipamientos e infraestructuras en las zonas marginadas, el Pronasol benefició principalmente a los grupos mejor estructurados y mejor conectados con las redes del nuevo régimen. Permitió asimismo identificar y cooptar a nuevos líderes locales con los que era posible establecer un nuevo sistema clientelar, en particular en las zonas donde la oposición estaba implantada de manera más sólida (*ibid.*).

Esta estrategia tuvo éxito desde el punto de vista de la legitimación del gobierno salinista y de los resultados electorales en las elecciones legislativas de mitad del periodo, en 1991, que reflejaron una restauración del PRI en el nivel nacional. Provocó, empero, fuertes tensiones en el aparato del partido-Estado, relacionadas tanto

con la resistencia de las antiguas organizaciones corporativas como con el vacío institucional que la erosión de éstas dejó en determinadas regiones rurales. Durante 1994, el levantamiento zapatista, el propio día de la entrada en vigor del TLCAN, en una región que se había beneficiado en gran medida con el Pronasol y, luego, las sacudidas que cimbraron al PRI, con el asesinato de su candidato oficial a la elección presidencial (y extitular de la Sedesol) y de su secretario general meses más tarde, sacaron a relucir fracturas internas en el régimen. La crisis política y de confianza, primero, y financiera después, de las cuales esos sucesos fueron grandes detonadores, condujo a una ruptura de parte del nuevo equipo gubernamental que llegó al poder en diciembre de 1994. A partir de 1995, en un nuevo contexto de crisis monetaria, las políticas públicas asumieron un carácter mucho más ortodoxo y parecieron abandonar cualquier veleidad de influir en los mecanismos de arraigo y de representación del Estado en las zonas rurales.

La política rural en tiempos del TLCAN (1995-2008): segmentación de los dispositivos y mantenimiento de la intervención estatal

Las políticas rurales aplicadas a partir de 1995, más que crear las condiciones institucionales y estructurales de la inserción del sector agrícola en el mercado norteamericano, se han orientado principalmente a acompañar las consecuencias de ésta, tanto en lo que respecta al tratamiento de las "externalidades" (lucha contra la pobreza, corrección de las asimetrías de mercado), como al estímulo y fortalecimiento de las capacidades (apoyos a la modernización, dotación de infraestructura). En consecuencia, las transferencias

públicas hacia el medio rural se mantuvieron en un nivel elevado durante el periodo, habiendo fluctuado entre 27 y 33 mil millones de pesos (de 1993) y entre 30 y 40 por ciento del PIB del sector agropecuario, con excepción de depresiones transitorias, entre 1998 y 2000, y luego nuevamente en 2005 (véanse los cuadros 5 y 7, así como la gráfica 1). La eliminación de las transferencias que se realizaban mediante los sistemas de precios subsidiados fue en gran parte compensada con apoyos selectivos dirigidos a determinadas categorías de la población rural (cuadro 5).

El mantenimiento de ese nivel de transferencias constituye una de las especificidades del caso mexicano, que hay que vincular tanto con los recursos fiscales que el Estado es capaz de obtener a partir de los impuestos a las exportaciones petroleras, como con la naturaleza estratégica y socialmente sensible del sector agropecuario en el proceso de integración comercial con los Estados Unidos y Canadá. En las formas de diseño, de aplicación presupuestal, de construcción de dispositivos y de focalización de su distribución, estas transferencias marcan una ruptura con respecto al marco de intervención de los periodos anteriores. Hasta la implementación del Pronasol, este marco de intervención se caracterizaba por la integración de los diversos componentes de la acción pública (redistribución, estímulo, modernización, organización) en el seno de dispositivos sectoriales (empresas agroindustriales) o territoriales (comisiones de desarrollo regional, ejidos) de carácter multifuncional. Aunque su acción estaba limitada tanto temática (en las cuestiones de marginación) como social y territorialmente (en beneficio de organizaciones microlocales), el Pronasol seguía teniendo un carácter integrador, al combinar acciones que se relacionaban con las transferencias sociales, la producción de bienes públicos, el financiamiento de la producción y la modernización de los sistemas productivos. A partir de 1995, esta

Cuadro 5. Evolución de las transferencias públicas destinadas al desarrollo rural, 1992-2006
(en millones de pesos de 1993)

Sexenio	**Salinas**		**Zedillo**		**Fox**	
Años	**1992**	**1994**	**1997**	**2000**	**2003**	**2006**
Subsidios a los precios	13 380	8 018.6				
Apoyos directos a la producción[1]	8 238.2	12 160.4	8 309.6	7 106	10 028.8	9 703
Lucha contra la pobreza[2]	3 281	8 633	12 940.6	9 001	10 302.7	9 010.4
Apoyos a las zonas marginadas[3]			1 349.9	3 786.1	4 144.1	2 442
Infraestructuras sociales[4]	3 055.3	4 767	3 115.2	4 617.8	5 735.4	4 607
Medio ambiente[5]			40.4	90	180.3	655
Total transferencias públicas	27 954.5	33 759	25 755.8	24 600.9	30 391	26 417.4
Total en % del PIB sectorial	38.45	45.37	33.28	29.48	33.38	28.86

Fuente: Rello (2004); Semarnat; SHCP; CEDRSSA; Banco de México.

[1] Procampo, Alianza y Aserca y, para los años 1992 y 1994, diversos programas remanentes de apoyo a la producción incluidos en el Pronasol.

[2] Progresa, luego Oportunidades, y, para los años 1992 a 1996, transferencias directas a los grupos vulnerables del Pronasol.

[3] Programas de Empleo Temporal, Desarrollo de Pueblos Indígenas, Jornaleros Agrícolas, apoyo a las mujeres campesinas (todos estos programas fueron objeto de financiamientos intersecretariales) y programas ejecutados por el INI.

[4] Ramo 33, sección FISM; ramo 26 y fondos de infraestructuras del Pronasol para los años 1992 a 1997.

[5] Programas de Semarnat y Sedesol.

dimensión integradora es abandonada en beneficio de una segmentación de las políticas y los programas, de sus marcos institucionales de aplicación y de las poblaciones atendidas por éstos.

La acción pública en tiempos del TLCAN se caracteriza por la profusión de programas temáticos, sectoriales, regionalizados y focalizados, que se instrumentan en varios niveles de acción. Las propias poblaciones objetivo se definen más en términos individuales que sociales. Los beneficiarios de los fondos de combate contra la pobreza (Progresa durante el periodo 1996-2000, luego convertido en Oportunidades bajo el gobierno de Fox) son las mujeres, madres de familia que viven en hogares pobres y radican en localidades rurales de zonas marginadas. Por su parte, los subsidios por hectárea cultivada, canalizados a través del Procampo a los productores de granos básicos, se asignan a los propietarios de los terrenos cultivados. Estos programas son ejecutados por administraciones independientes y poco coordinadas entre sí, que dependen a menudo de diferentes secretarías de Estado (cuadro 6).

A este panorama general se suman también acciones de menor envergadura llevadas a cabo por organismos federales fuera de su ámbito de competencia formal.[67] En los últimos años la tendencia que muestran estas políticas es más bien conferir un lugar cada vez más importante a fundaciones privadas, ONG, así como a los gobiernos estatales y municipales. El marco general de segmentación puede, por tanto, dar lugar a una verdadera fragmentación de la acción pública.

[67] Como ejemplo están los proyectos productivos realizados por la Secretaría de la Reforma Agraria en beneficio de productores sin tierra o de mujeres (FAPPA, Promusag, Joven Emprendedor Rural).

Cuadro 6. Panorama de los principales programas públicos destinados al medio rural a principios de la primera década de 2000

Entidad	Programas	Tipos de apoyo y focalización
Secretaría de Agricultura (Sagarpa)	Procampo	Subsidios directos a los productores de granos básicos
	Alianza para el Campo	Financiamiento de proyectos para los productores en transición o para los productores comerciales
	Aserca	Subsidios directos a los productores comerciales
	Empleo Temporal	Productores de bajo ingreso
Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	Oportunidades (antes Progresa)	Subsidio directo a familias pobres de zonas marginadas
	Programas regionales en zonas de alta marginación	Apoyos institucionales y productivos a productores pobres en las zonas marginadas
	Jornaleros agrícolas (con la Secretaría de Trabajo)	Apoyo institucional a trabajadores migrantes
	Desarrollo de las poblaciones indígenas	Desarrollo institucional en zonas indígenas
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)	Prodeplan	Financiamiento de proyectos productivos a productores comerciales
	Prodefor	Apoyos a agricultores de bajo ingreso
	Procymaf	Conservación y gestión comunitaria
Gobiernos estatales y municipales	Ramo 033	Proyectos de infraestructuras sociales y de comunicación en las zonas rurales

Fuentes: Léonard, Losch y Rello (2006).

En términos de orientación temática y de volúmenes asignados, la acción pública se estructura en torno a tres ejes principales:

i) apoyos a la agricultura, que suelen hacer una distinción entre los agricultores integrados al mercado, los que se encuentran en una situación de "transición" hacia dicha integración, y los productores orientados al autoconsumo, cuya "vocación" es abandonar el sector agrícola; *ii*) políticas de combate contra la pobreza mediante subsidios directos a las unidades familiares; y *iii*) fondos descentralizados para infraestructuras y bienes públicos en las localidades rurales. A esos rubros tradicionales de la acción pública, se agregó recientemente el de la protección ambiental, con la creación de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales en 1994, una facultad que hasta entonces correspondía a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue).

Los programas de apoyo a la agricultura

Los apoyos a la agricultura se relacionan tanto con la política de acompañamiento del ajuste, destinada a facilitar la transición, como con las políticas de modernización de las estructuras, que tienen por objeto mejorar la eficacia del aparato productivo en el marco de la inserción competitiva. Las transferencias destinadas a fortalecer o mantener la capacidad productiva se han basado en tres grandes programas coordinados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa): Procampo, Aserca y Alianza para el Campo;[68] fuera de las infraestructuras, representaron

[68] Procampo es un programa de transferencias directas por hectárea cultivada, limitado inicialmente a los cereales, las leguminosas y las oleaginosas, que luego se amplió a unos treinta cultivos. Aserca brinda apoyos a la comercialización (reducción de los costos de transporte a los mercados y de los costos de almacenamiento). Alianza es el principal programa de apoyo al desarrollo de capacidades productivas, centrado en las unidades productivas de mayor potencial y en las organizaciones formalmente constituidas para tener acceso a los mercados.

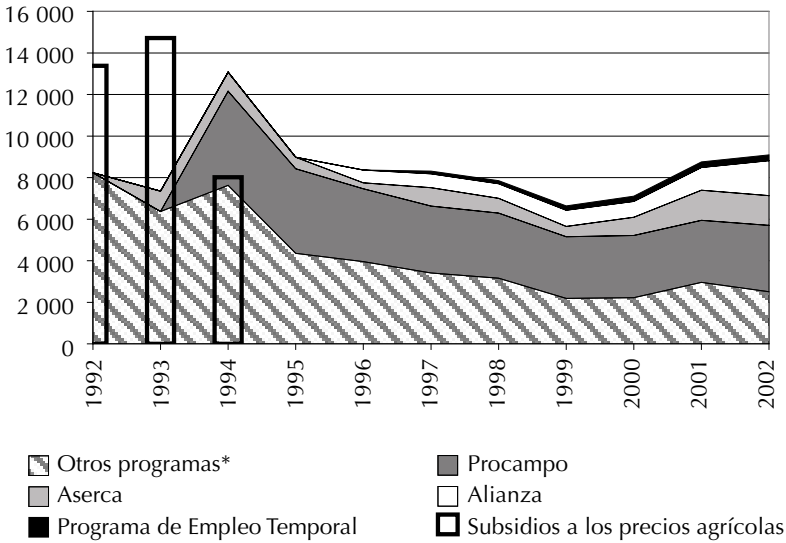
40 por ciento del presupuesto de desarrollo rural en 2003 y 45 por ciento en 2006. Esas ayudas son moduladas geográficamente por la concentración de los apoyos a la comercialización y al equipamiento en las regiones, así como para las categorías de unidades productivas más integradas a los mercados.

Estas diversas formas de apoyo a la producción han desempeñado un papel considerable en la atenuación del impacto del proceso de integración comercial en los sectores estratégicos y socialmente sensibles de la agricultura. En el periodo 2000-2002, las transferencias recibidas por los productores de maíz en forma de apoyos a la producción y a la comercialización representaron 37 por ciento del valor de mercado de la cosecha mexicana.[69] Sin embargo, esta importancia debería relativizarse a la luz de las transferencias que se realizaban en el pasado mediante el sistema de subsidio a los precios agrícolas y cuyo monto (14 720 millones de pesos constantes en 1993 y 8 020 millones en 1994, último año en que se mantuvo un precio de compra garantizado al productor de maíz y frijol) representaba respectivamente 153 y 83 por ciento del presupuesto promedio asignado al conjunto de los programas de apoyo a la producción agrícola en el periodo 1994-2000 (véase la gráfica 1).

Se observa, no obstante, un cambio significativo en las decisiones tomadas por la administración del presidente Fox a partir de 2001, en lo que respecta a la orientación seguida entre 1995 y 2000.

[69] Zahniser y Coyle (2004). Es necesario además tener en cuenta el papel desempeñado por los subsidios directos de Procampo en materia de financiamiento a la producción y de acceso a los insumos en un contexto de agotamiento de las fuentes de crédito. Según Sadoulet *et al*. (2001), Procampo habría tenido así un efecto multiplicador de 1.5 a 2.6, dependiendo de los contextos, en los ingresos de las familias del sector ejidal.

Gráfica 1. Evolución del presupuesto público de apoyo a la agricultura, 1992-2002 (en pesos constantes de 1993)



* Fondos de contingencias climáticas, apoyos al sector pesquero, compensación de costos energéticos, programas zoo- y fitosanitarios, sistema de crédito rural, fondos de capitalización de Procampo, etc.

Fuentes: Rello (2004); Rosenzweig (2003); CEDRSSA.

El crecimiento de alrededor de 45 por ciento en el presupuesto asignado a la producción agrícola en el periodo 2001-2006[70] se asocia al fuerte aumento de los apoyos a la comercialización y al equipamiento asignados a las unidades productivas que trabajan para los mercados. Es el caso de Aserca, pero también de Alianza, cuyos

[70] En pesos constantes de 1993, el valor de esos apoyos directos pasa de un promedio de 4 535 millones durante la presidencia de Zedillo a 6 588 millones durante el gobierno de Fox.

apoyos son dirigidos a los productores "viables":[71] la parte relativa a los apoyos canalizados a través de esos dos programas pasa así de 30 a 47 por ciento del presupuesto operativo de la Secretaría de Agricultura.[72] En cambio, se redujo la importancia relativa (aunque su valor absoluto se estabilizaba) de las transferencias directas a los agricultores (Procampo), que representaban más de 70 por ciento de los apoyos directos a la producción agrícola durante el sexenio de Ernesto Zedillo, para sólo constituir 50 por ciento del total entre 2002 y 2006. Simultáneamente, Procampo mostraba también sesgos favorables a las unidades productivas comerciales en virtud de su vinculación con las superficies cultivadas, a pesar de la fijación de un límite máximo a las ayudas: en 2003, los productores con más de 5 hectáreas, que representaban 17.2 por ciento de los beneficiarios del programa, recibían 52.7 por ciento del monto de las transferencias realizadas.[73]

Esta reorientación tiene como resultado el reforzamiento de las dinámicas de diferenciación social y regional: los apoyos a la comercialización (Aserca) se destinan explícitamente a 10 por ciento de los productores ampliamente incorporados a los mercados agrícolas. En 2002, 89 por ciento del presupuesto de Aserca se concentró en los estados del norte del país, principalmente en Sinaloa para el maíz,

---

[71] Según la terminología oficial, son los productores capaces de "formular" proyectos de adquisición de tecnología, de capitalización o de formación, quienes deben mostrar –entre otros aspectos– un buen dominio de las relaciones con la administración agrícola (Appendini, 2003).

[72] La producción legislativa, por su parte, ha estado dominada por objetivos de promoción de la agricultura comercial, con la promulgación de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, la Ley de Capitalización de Procampo y la Ley de Energía para el Sector Agrícola (Léonard, Losch y Rello, 2006: 51).

[73] Zahniser y Coyle, *cit.*, así como los estudios disponibles en el sitio web Subsidios al Campo: <http://subsidiosalcampo.org.mx>.

Tamaulipas para el sorgo y Sonora para el trigo.[74] Los estados de Sinaloa, Sonora y Baja California Sur, que suman 5.3 por ciento de las superficies destinadas al cultivo de maíz (15 por ciento de la producción nacional), recibieron 37 por ciento del presupuesto de Aserca destinado a este cultivo, mientras que el Sur del país, que representa alrededor de 47 por ciento del área maicera, sólo captó 10 por ciento del monto del programa.[75] Se observa también una regionalización creciente de los programas públicos destinados a la agricultura, ya que la administración agrícola se concentra cada vez más en los segmentos del territorio y de la población que presentan el mayor potencial productivo (las zonas irrigadas y las grandes unidades productivas del Occidente y del Norte), mientras que las pequeñas unidades productivas campesinas del Centro y del Sur son objeto de políticas de combate contra la pobreza y la marginación.

Los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social

El presupuesto público destinado al apoyo de los sectores de la población más pobres aumentó considerablemente a raíz de la devaluación del peso de 1994-1995 y luego se estabilizó en valor constante (cuadro 5 y gráfica 2). En cambio, las condiciones de su ejecución se revisaron radicalmente comparadas con el marco general del Pronasol, en el que los apoyos de carácter social se incluían en los proyectos de desarrollo productivo, de infraestructuras comunitarias o de crédito, y se concedían a entidades colectivas organizadas sobre una

[74] Véase De Ita Rubio (2003) y Yúnez Naude y Dyer (2004).

[75] Zahniser y Coyle, *cit*., y de ese porcentaje, 4% se destinó al estado de Chiapas, que representa 13% de la superficie nacional, pero que reúne una parte significativa de las grandes unidades productivas excedentarias.

base territorial. Si bien subsisten los objetivos de fuerte territorialización de los apoyos, los programas sociales se basan a partir de entonces en acciones selectivas y personalizadas, para eludir el papel asignado a las organizaciones tradicionales, que había desembocado en una gestión electoralista en beneficio de los poderes locales, fenómeno ampliamente denunciado por los partidos de oposición y por algunos proveedores de fondos.[76]

Desde 1996, los apoyos se otorgan a hogares o actores individuales particulares en las localidades identificadas por su grado de marginación socioeconómica. Esos apoyos se centran en objetos específicos: becas escolares, sobre todo para las jóvenes; asistencia sanitaria y alimentaria para las mujeres; créditos a microempresarios de las zonas marginadas, en particular indígenas, etcétera. Los nuevos programas, que fomentan relaciones directas entre los beneficiarios y las administraciones encargadas de la gestión,[77] dependen principalmente de la Sedesol. Sin embargo, con frecuencia son gestionados en coordinación con organismos descentralizados que dependen de los gobiernos estatales o del antiguo INI, que se convirtió en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Las políticas de reducción de la pobreza, en particular los subsidios directos (Progresa, que se convirtió en Oportunidades en 2001), canalizaron las transferencias más importantes hacia el medio rural. Éstas representaron en promedio 52.2 por ciento del presupuesto de desarrollo rural durante el sexenio de Zedillo, y alrededor de 57 por ciento durante los años de crisis económica (1995-1997). Su financiamiento aumentó durante los dos primeros años de la administración

[76] Véanse Cordera y Lomelí (1999), Dresser (1994a y b), Landázuri (1995).
[77] Véase J. Scott (1999).

de Fox (2001-2002), en valor absoluto y de manera proporcional con respecto al total del presupuesto de apoyo para el medio rural, antes de sufrir una retracción importante de 2003 a 2006 (disminución de 39 por ciento en valor real con relación al nivel de 2002). Esta erosión se vincula con la reorientación general de la política federal de apoyo al sector rural en beneficio de las regiones y de las unidades productivas más interconectadas con los mercados.

Las zonas declaradas marginadas son objeto de numerosos programas, relacionados con el empleo y los ingresos (programas de Empleo Temporal, Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Jornaleros Agrícolas, así como diversos programas de apoyo productivo a las mujeres, a los campesinos sin título de propiedad o a las zonas más marginadas), la producción de bienes públicos y el desarrollo del capital social en las localidades rurales, y el apoyo económico a las personas de la tercera edad. Esos programas sólo representaron 13.6 por ciento del presupuesto total de desarrollo rural en 2003, pero su monto había aumentado mucho previamente, durante el sexenio del presidente Zedillo, pasando, en valor real (pesos de 1993) de 451 millones (1.4 por ciento del presupuesto de desarrollo rural) en 1995 a 3 800 millones (17.5 por ciento del presupuesto) en 2000, que fue un año electoral (Rello, *cit.*). A raíz de la alternancia de 2000, la redefinición de las prioridades estratégicas del gobierno de Fox, en favor de un apoyo a las unidades productivas comerciales, también afectó este tipo de transferencias. Su monto fluctuó fuertemente de un año a otro y se situó en promedio en 2 500 millones de pesos de 1993, es decir, aproximadamente 9 por ciento del presupuesto de desarrollo rural del periodo 2001-2006.

Así, en el periodo 1995-2006 y en particular durante los años 1998-2002, las transferencias relacionadas a la lucha contra la pobreza y la marginación social y geográfica, que movilizaron alrededor

de 50 por ciento de las transferencias públicas, tuvieron un papel fundamental en la estabilización de la situación socioeconómica en las zonas de agricultura campesina y en la mitigación de los niveles de pobreza observados durante el último periodo.

Los fondos descentralizados para dotación de infraestructuras destinados a las localidades rurales

Los fondos descentralizados para el financiamiento de proyectos de infraestructura en las localidades rurales, que rara vez se tienen en cuenta en los análisis de las modalidades de intervención del Estado, representan sin embrago un porcentaje significativo del presupuesto público destinado al sector rural. Si bien no constituyen transferencias directas, sí son un elemento central del dispositivo de desarrollo, cuyo componente principal es la producción de bienes públicos (escuelas, centros de salud, sistemas de agua potable, alumbrado público, telecomunicaciones, tiendas rurales de abarrotes, etcétera).

Esos fondos, cuya gestión depende de organismos descentralizados en los estados, los municipios y las localidades, donde la administración federal tiene escasa injerencia, constituían ya un elemento importante del Pronasol a través de la línea presupuestal del ramo 026. Una vez absorbida la crisis financiera y presupuestal de los años 1995-1997, su volumen, a partir de entonces disociado de los programas sociales administrados por la Sedesol, fue incorporado a una línea presupuestal específica, el ramo 033, que registró un aumento regular anual de 10.7 por ciento entre 1997 y 2004, antes de caer alrededor de 20 por ciento durante los dos años siguientes (cuadro 5).

La asignación de esos fondos corresponde a una cadena de decisiones descentralizadas, que va desde el congreso federal a los estados

de la federación, luego a los congresos estatales y a los ayuntamientos municipales, que los canalizan hacia proyectos de infraestructura comunitaria, formulados y gestionados por comités locales por medio de un enfoque participativo. Esos recursos se inscriben en problemáticas de desarrollo local muy específicas, aunque también se orientan a la implementación de programas de asistencia social (cf. Progresa-Oportunidades) y los proyectos de establecimiento de "centros de servicios" en las zonas marginadas.[78]

Los programas medioambientales

Si bien el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se caracterizó por el abandono de toda política ambiental y la desregulación de los sectores de explotación de los recursos naturales renovables, la segunda mitad de los años noventa fue el escenario de una renovación de las intervenciones en estos ámbitos, a tono con el surgimiento de las cuestiones medioambientales en la agenda política internacional y con el incremento de los financiamientos multilaterales destinados a la retención del carbono. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) se creó en 1995. Conjuga competencias que antes estaban bajo el dominio de las secretarías de Agricultura y de Desarrollo Urbano. Bajo su rectoría, se elaboró un nuevo

[78] La constitución de esos centros, que reúnen servicios de educación secundaria, salud, comunicaciones, mercado, etc., se convirtió en un eje privilegiado de la política social del gobierno de Fox, aunque el principio fue diseñado durante la administración anterior, bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Población (Conapo). La identificación de los lugares atendidos en las zonas marginadas y la dotación de equipamientos corresponden a estructuras de coordinación entre la Sedesol, los gobiernos estatales, las administraciones de salud (IMSS) y de educación nacional (SEP). Esta orientación fundamenta la definición de los programas Microrregiones y, más recientemente, Estrategia 100 x 100 de la Sedesol (véase el capítulo 6).

marco de reglamentación de las actividades extractoras y se estableció una política de protección de las áreas naturales dotada de medios financieros autónomos.[79] A partir de 1997, se crearon diversos programas de apoyo a las comunidades provistos de recursos forestales (Programa de Desarrollo Forestal, Prodefor, Programa de Conservación y Manejo Forestal, Procymaf), así como un fondo de apoyo a la creación de plantaciones forestales comerciales (Prodeplan) que se beneficia de financiamientos internacionales destinados a la retención del carbono. La mayor parte de estos fondos se aplica en forma de subsidios a proyectos de explotación forestal sustentable, reforestación y ecoturismo. Esos apoyos incluyen el pago de servicios ambientales y salarios destinados a las comunidades.

Estas transferencias representan una parte mínima de los financiamientos públicos destinados al medio rural (menos de 2 por ciento del presupuesto de apoyo a la producción agrícola). Sin embargo, registraron un aumento sostenido entre 1997 y 2006, pasando de 40 a más de 650 millones de pesos en valor real (pesos de 1993). El impacto económico de estas transferencias, en su mayoría concentradas en las zonas marginadas del Centro y el Sur del país, es considerable. Sin embargo, durante el periodo 1997-2003, la mitad de estos financiamientos se destinó a la siembra de plantaciones forestales de carácter comercial (Prodeplan) y benefició en primer lugar a poblaciones rurales provistas con suficientes tierras, que relativamente están más favorecidas.[80]

---

[79] Juárez y Arceo (2004), Merino (2001). Estas acciones están detalladas en el capítulo siguiente.

[80] La participación de los financiamientos de Prodeplan para el total de los proyectos ambientales destinados a las poblaciones cayeron hasta 25% en el presupuesto de 2006 (CEDRSSA).

El auge de las transferencias migratorias y los intentos de movilización mediante políticas públicas

Durante el periodo 1988-2006, las transferencias migratorias (remesas) hacia el medio rural crecieron a un ritmo anual de 22.5 por ciento en pesos corrientes. Su evolución en valor real (pesos de 1993) es impresionante, ya que se quintuplicó al pasar de 5 350 millones de pesos en 1990 a 27 700 millones en 2003, lo que equivale a aproximadamente la mitad del total transferido al año por los migrantes mexicanos de todos los medios de origen (urbano y rural). Este nivel excepcional representa un monto superior al total del presupuesto público para el desarrollo rural en sentido amplio (cuadro 7 y gráfica 2) y el triple del monto total asignado a la lucha contra la pobreza.[81] Las remesas fueron, por ende, fundamentales en el ajuste externo del mundo rural mexicano al proceso de integración económica.

La distribución espacial de esos flujos también se modificó considerablemente desde hace quince años. Mientras que los migrantes internacionales provenían principalmente de los estados del Occidente y el Norte del país hasta inicios de los años noventa (Massey *et al.*, 1987), el proceso de apertura económica parece haber impulsado y sostenido la incorporación de nuevas cuencas de mano de obra y nuevos perfiles sociológicos al mercado de trabajo norteamericano. Así, las regiones del Centro y del Sur que tradicionalmente estaban ligadas a los centros industriales del valle de México y a las zonas de extracción petrolera del golfo de México, comienzan a participar

[81] El nivel de remesas era de 13 400 millones dólares estadounidenses en 2003 y más de 23 mil millones en 2006; de este monto, 50% se dirigió al medio rural. El presupuesto de Oportunidades para ese mismo año (2006) no superó los 9 100 millones de pesos (de 1993).

directamente en el crecimiento de las dinámicas migratorias hacia los mercados de trabajo de la frontera norte y los Estados Unidos (Quesnel y del Rey, 2005). En 2006, los estados del Sur y del Centro recibieron más de 51 por ciento del total de las remesas realizadas desde los Estados Unidos, cuando quince años antes representaban menos de 17 por ciento (Banco de México, *Informe anual*, 2006).

El incremento de esos flujos representa hoy en día un fenómeno de enorme trascendencia en la economía en su conjunto: en 2006 las remesas superaron el nivel de las exportaciones petroleras y constituyeron la segunda partida de los ingresos externos, casi al mismo nivel que la industria maquiladora (Banco de México, *cit.*). Su impacto en las regiones de fuerte concentración de población campesina es particularmente importante.[82] El monto medio de las transferencias registrado en los estados del Centro y del Sur del país se multiplicó por diez entre 1990 y 2003, con crecimientos anuales de 11 y 14 por ciento, es decir, el doble o el triple que las tasas de crecimiento observadas en las regiones de migración tradicional. Las transferencias *per capita* de las referidas regiones, que antes eran de cinco a diez veces inferiores a los volúmenes observados en el Noroeste y el Occidente, se han duplicado con relación al noroeste y ya sólo representan la mitad de las remesas medias del Occidente, que sigue siendo la región más activa en la migración internacional (Léonard y Losch, 2009).

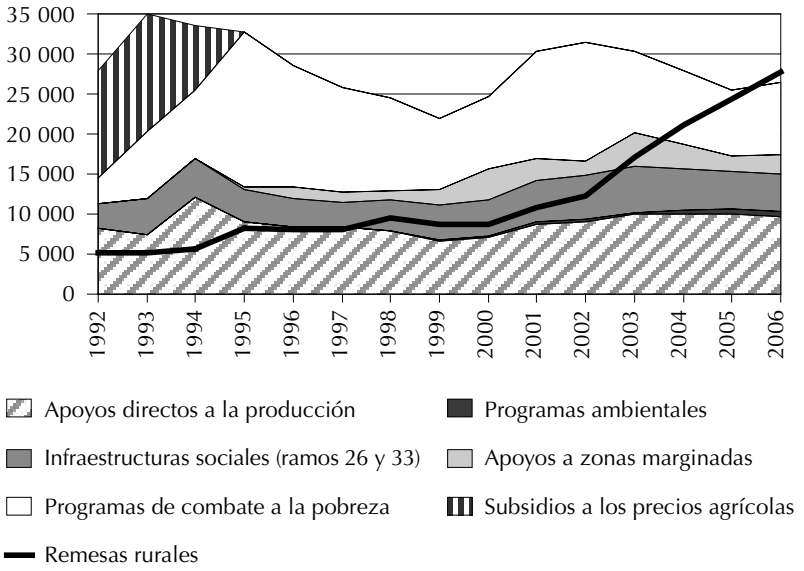
Los poderes públicos han implementado diversos dispositivos para promover la inversión de esas transferencias en la producción

[82] Rello (2004), basándose en los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2002), estima el monto de las transferencias migratorias hacia el medio rural en 49% de la totalidad nacional en 2003, mientras que la población rural sólo representa 28% de la población total del país.

de bienes públicos y en proyectos productivos en el ámbito microlocal. Con estos dispositivos se intenta asociar los diversos niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– en proyectos diseñados y realizados por las poblaciones rurales. El más conocido, y el que ha tenido los resultados más convincentes, es el Programa 3 x 1, en el cual se establece que por cada dólar invertido por las comunidades de migrantes, cada nivel de gobierno realiza una aportación equivalente. Este dispositivo, implementado desde 1993 en algunos estados del Occidente y del Noroeste, tuvo cierto éxito en materia de equipamiento de las localidades rurales en bienes públicos (sistemas de agua potable, alumbrado público, asfaltado de calles, etcétera), pero su impacto fue limitado en lo relativo a las inversiones productivas (maquiladoras rurales, irrigación y producción de hortalizas: CEPAL, 2001). Más recientemente, diversas iniciativas federales y estatales han intentado relacionar las transferencias migratorias y los dispositivos de microfinanzas promovidos tanto por organismos gubernamentales como por determinadas ONG (Delalande y Paquette, 2007).

En suma, la evolución de los montos transferidos por los migrantes internacionales compensó ampliamente el estancamiento (en moneda constante) o la baja relativa (con relación al PIB sectorial) de las transferencias públicas durante el periodo de liberalización comercial. Desde el inicio de la primera década de 2000, el total de las transferencias públicas y migratorias ha representado un monto en constante aumento, superior a la mitad del PIB agropecuario total (gráfica 2 y cuadro 7). Una vez más, esas características definen un contexto extremadamente particular si se comparan con las condiciones que enfrenta la mayoría de los países del Sur para administrar los impactos de la liberalización en sus sectores agrícolas y elaborar sus políticas de acompañamiento.

Gráfica 2. Evolución de las transferencias públicas y las transferencias migratorias hacia el medio rural, 1992-2006 (en millones de pesos de 1993)



Fuentes: Rello, *cit.;* Rosenzweig (2003); CEDRSSA; Banco de México, *Informes anuales*.

El impacto estructural del proceso de liberalización: hacia una profundización de los desajustes sociales y territoriales

Las incidencias estructurales de la liberalización de los mercados agrícolas y de las políticas aplicadas para acompañarla producen una profundización de las disparidades y los desajustes sociales y territoriales que se habían construido durante los periodos anteriores. Es innegable que las asimetrías de distribución entre categorías de agentes económicos y tipos de regiones se han incrementado durante los últimos 15 años, poniendo en duda las hipótesis de convergencia a largo plazo que producirían el cambio institucional, la formación

Cuadro 7. Evolución de las transferencias públicas y privadas hacia el medio rural, 1992-2006 (en millones de pesos de 1993)

Años	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006
Transferencias públicas totales	27 954	27 611	33 579	32 740	28 623	25 755	24 560	21 939	24 601	30 242	31 479	30 391	25 553	26 417
Transferencias públicas en % del PIB sectorial	38.4	37.6	45.4	42.7	37.3	33.3	30.6	27.2	29.5	36.1	36.2	33.4	29.3	28.9
Remesas rurales	5 085	5 230	5 689	8 189	8 025	8 071	9 444	8 636	8 768	10 816	12 311	17 066	24 319	27 708
Transferencias totales en % del PIB sectorial	45.4	44.8	53.1	53.4	47.7	43.7	42.4	37.9	40.0	49.1	50.4	52.1	57.1	59.1

Fuentes: Rello, *op. cit.*; Semarnat; SHCP; CEDRSSA; Banco de México.

Nota: Las remesas se evalúan por extrapolación de su participación en el total nacional proporcionado por Rello (*op. cit.*).

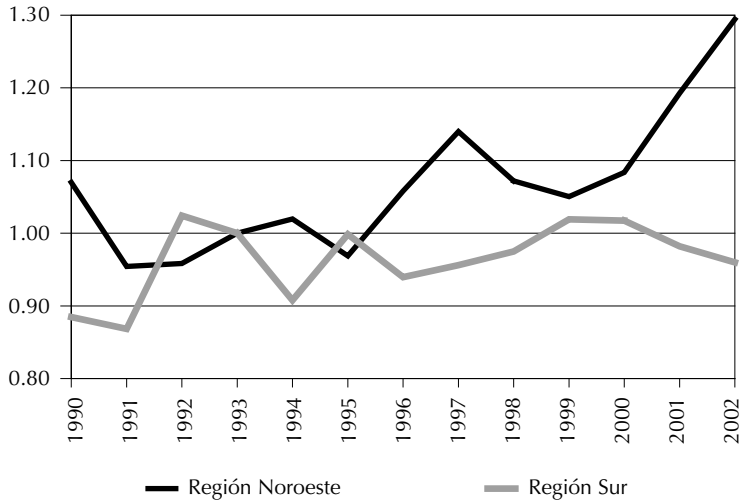
de capacidades y la innovación, así como la integración reforzada y una apertura recíproca, acompañadas de medidas de apoyo transitorias (Lederman *et al.*, 2005). Las dinámicas observadas ponen más bien en evidencia la predominancia de los fenómenos estructurales y la aceleración de los procesos de "desprendimiento" entre regiones y sectores socioeconómicos, a pesar de –pero también a tono con, como veremos– la aplicación de políticas de acompañamiento.

En primer lugar, los efectos de arrastre que se esperaban de la integración económica no han permitido compensar sus repercusiones negativas en el empleo agrícola: entre 1994 y 2004, el número de empleos creados en el sector industrial (con un saldo neto del orden de los 500 000 puestos de trabajo) fueron muy inferiores al de los que se perdieron en el sector agrícola (-1.3 millones de empleos). Los niveles promedio de remuneración del trabajo se estancaron en el nivel nacional, pero se deterioraron en el sector agrícola, pasando de un índice 100 en 1993 a 74 en 2002 (para un nivel de 123 en 1989: Rello, *cit.*, según las encuestas nacionales de empleo).

Esta evolución general oculta una aceleración de las dinámicas de diferenciación entre regiones agrícolas y, dentro de una misma región, entre categorías de unidades productivas, lo que refleja las desigualdades estructurales históricas en materia de asignación de los factores de producción (tierras, aguas, capital fijo y circulante) y, por consiguiente, capacidades diferenciadas de reactividad y adaptación al cambio de contexto económico. La disponibilidad de activos, la mejor conexión con los mercados y la proximidad fronteriza de las regiones del Norte y del Pacífico-Occidente facilitaron la adquisición de nuevas técnicas de producción (variedades transgénicas, fertirrigación, hidroponía), así como el fortalecimiento de los dispositivos de integración vertical con las empresas agroindustriales, con un impacto directo en el crecimiento de la productividad

y, de manera simultánea, la profundización de las diferencias con el resto del país. Rello (*cit.*) muestra así que el índice de productividad agrícola regional, calculado a partir de los rendimientos de los principales cultivos, aumentó sensiblemente en la región Noroeste durante la segunda mitad de los años noventa, cuando se estancaba en el Sur (gráfica 3). El impacto de este estancamiento resulta tanto más preocupante cuanto la región Sur alberga alrededor de 40 por ciento de la población rural y 45 por ciento de la población activa agrícola de todo el país, y la agricultura ocupa allí directamente más de una tercera parte de la población activa.

Gráfica 3. Evolución de los indicadores de productividad agrícola por conjunto regional, 1990-2002



Fuente: Rello (2004), según Sagarpa.

Podía esperarse esta tendencia del fortalecimiento de las formas preexistentes de articulación interregional en el espacio norteamericano,

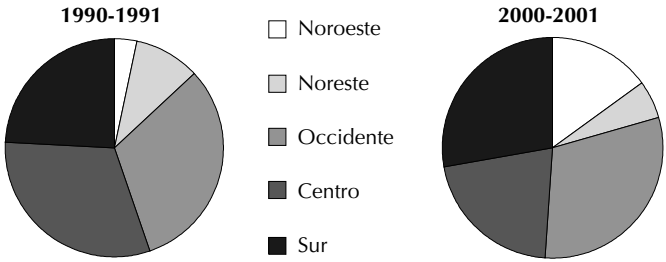
que se tradujo en un notable crecimiento de los niveles de productividad en los sectores de producción de frutas y verduras (tomate, melón, sandía) en las regiones que ya eran proveedoras tradicionales de esos productos. Así, la producción de los estados de la cuenca del Pacífico mexicano registró un aumento de 47 por ciento entre 1991 y 2001 (en superficies prácticamente estables: +3 por ciento), en tanto que este crecimiento fue mucho más bajo (+9.4 por ciento) en las regiones Centro y Sur, donde la participación global en la producción nacional pasó de 17 a 13 por ciento (Léonard y Losch, *cit.*).

Sin embargo, es mucho más sorprendente observar una evolución similar en el cultivo del maíz, que se consideraba particularmente vulnerable y hacía las veces de sismógrafo para medir la amplitud de las repercusiones producidas por el choque del TLCAN. No sólo se mantuvo la producción de maíz, a pesar de los precios desfavorables (véase *supra*), sino que incluso se incrementó 22 por ciento entre 1993 y 2005, pasando de 18 a 22 millones de toneladas.[83] Este incremento oculta, sin embargo, fenómenos contrastantes entre las regiones Occidente y Noroeste, por una parte, donde los rendimientos aumentaron globalmente 55 por ciento entre 1990 y 2000, y las regiones Centro y Sur, por la otra, donde bajaron en promedio más de 7 por ciento durante el mismo periodo. Si bien el Sur registró también un crecimiento de su producción de maíz (+1.5 millones de toneladas), éste se explicó principalmente por la ampliación de las superficies cultivadas, en parte gracias a los subsidios directos de Procampo. Cabe hacer notar que esta tendencia se relaciona con procesos de diferenciación internos en las regiones del Sur que no deben subestimarse, ya que una pequeña franja de

[83] Esto llevó a los analistas del Banco Mundial a referirse a la "sorprendente resistencia de la agricultura mexicana": Lederman *et al.* (2005), p. 146.

unidades productivas que trabajan para los mercados nacionales e internacionales y participan en los procesos de cambio tecnológico, también se desarrolló allí. En suma, la brecha se amplía entre las regiones Centro y Sur del país con respecto a las del Norte y ciertas partes de la Occidente,[84] las cuales mejoran su posición agroexportadora de hortalizas, pero tienden también a imponerse como los principales proveedores de maíz para los mercados urbanos y la industria (harina y fructosa, *cf.* gráfica 4).

Gráfica 4. Evolución de la distribución de la producción de maíz entre los grandes conjuntos regionales de México, 1990-2000



Fuente: Léonard y Losch (2009), según datos de Sagarpa-Siacon e INEGI.

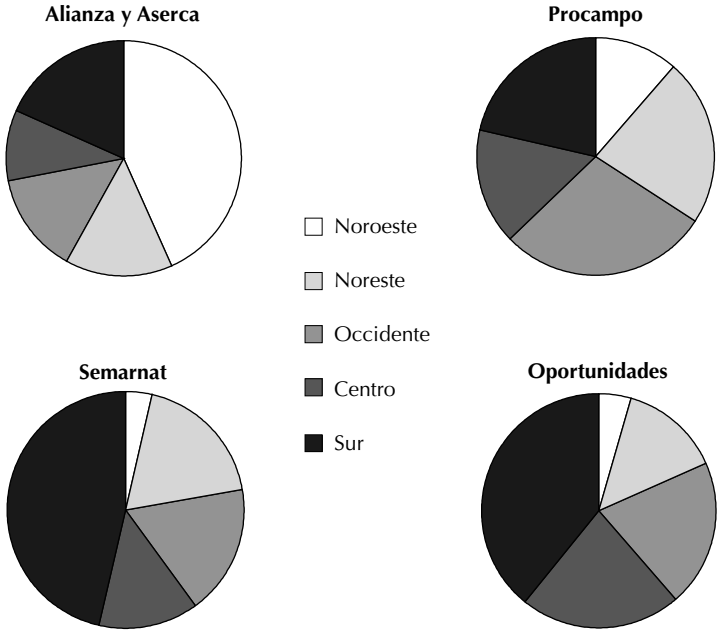
Las políticas aplicadas desde mediados de los años noventa han provocado en parte la aceleración de las disparidades entre las trayectorias regionales, al tiempo que intentaban mitigar sus repercusiones más negativas en la distribución de los ingresos y los índices

[84] En esta región, la heterogeneidad de las estructuras de producción oculta fenómenos internos de "fractura" entre las unidades productivas fuertemente dotadas de factores y que producen para el mercado, tanto en el sector maicero como en el de la producción de hortalizas para exportación, y las pequeñas unidades familiares.

de desarrollo local. La segmentación y la focalización de los programas resultan del objetivo de adecuar mejor la acción pública a la realidad divergente de las dinámicas regionales; pero, por ello, tienden también a fijar, e incluso a reforzar, la división del México rural en dos espacios diferenciados: por una parte, las cuencas de agricultura irrigada y comercial del Occidente y del Norte, que son objeto de políticas de modernización técnica y de inserción en los mercados y, por otra parte, las regiones Centro-Sur. Ahí, las desventajas geográficas (accidentes topográficos y dificultades de comunicación), las estructuras agrarias marcadas por el minifundismo, la dispersión poblacional, así como los costos de transacción que afectan más específicamente a los grupos indígenas, penalizan la inserción competitiva de las unidades campesinas, reduciéndolas a las políticas de asistencia social. Una división de esta naturaleza no puede ocultar la extrema variedad de situaciones intrarregionales (como la existencia de zonas de refugio indígena en las montañas de la región Pacífico-Norte, o de cuencas de gran producción cerealera en la región Sur, en Chiapas o en el sur de Veracruz). Esta división conlleva, sin embargo, una fuerte focalización regional de los programas públicos de apoyo a las zonas rurales, cuyo efecto previsible a largo plazo podría ser la ampliación de las brechas estructurales entre un México agrícola "útil" y un México rural pobre y "desagrarizado".

Un análisis de la distribución espacial de los principales programas (gráfica 5 y cuadro 8) confirma la concentración geográfica de los apoyos para la inserción competitiva en las regiones Noroeste (43.4 por ciento del presupuesto de Alianza y de Aserca) y, en menor medida, Noreste (14.8 por ciento). Pero también muestra que los subsidios de Procampo, que deberían beneficiar en mayor medida a las regiones Centro y Sur de pequeña agricultura, con mayor densidad de unidades productivas, también benefician ampliamente a las

Gráfica 5. Distribución de los programas de apoyo al medio rural entre los grandes conjuntos regionales, 2004



zonas de agricultura comercial del Occidente (primer beneficiario) y del Norte.[85] En suma, las unidades productivas de la región Norte del país reciben un volumen medio de apoyos 5 a 8 veces superior al que obtienen sus homólogas de las regiones Centro y Sur.

[85] Esta situación no es sorprendente si se considera que esas regiones, y de manera particular la franja organizada de productores de maíz de tipo empresarial, se convirtieron en los focos de los movimientos de protesta El Barzón y El Campo No Aguanta Más a mediados de los años noventa, y luego a partir de 2000 (véanse al respecto Carton, 1996 y 2001; y Rodríguez Gómez y Torres, 1996).

Al captar más de 60 por ciento del monto de los programas de lucha contra la pobreza y de los proyectos de protección ambiental, así como una porción más importante aún (71 por ciento) de los fondos de creación de infraestructura y equipamiento en las localidades rurales (ramo 33), las regiones Centro y Sur confirman por el contrario su condición de beneficiarias privilegiadas de las políticas sociales y ambientales. En definitiva, la distribución de las transferencias globales hacia el medio rural reproduce la distribución de la demografía rural, al tiempo que ofrece un bono al Norte del país. Si el Sur aparece en general como el principal beneficiario de las *nuevas* políticas de apoyo al sector rural, al mismo tiempo se encuentra confinado a un marco de asistencia cada vez más desvinculado de las actividades productivas –salvo las relacionadas con la producción de maderas tropicales y de biodiversidad–, reducido al combate contra la pobreza y a la "conservación" del patrimonio natural y cultural (al albergar la mayoría de la población indígena y las comunidades indígenas del país).

El peso considerable de las políticas de abatimiento de la pobreza en el volumen global de las transferencias públicas tiende además a ocultar el hecho de que las regiones mejor situadas en el proceso de integración competitiva son también las principales beneficiarias de los programas de acompañamiento de dicho proceso. La comparación del coeficiente de ayuda pública total por habitante rural nos remite así a una perspectiva inversa de la repartición regional de la población rural: los estados del Noroeste reciben transferencias *per capita* superiores a 20 por ciento del promedio del Centro-Sur y esta proporción es casi el doble en el Noreste, que es sin embargo –con excepción del valle de México– la región más industrializada del país, dotada de una cuenca de empleos dinamizada por el auge de las maquiladoras.

Cuadro 8. Distribución regional de los fondos públicos de apoyo al medio rural en 2002
(en millones de pesos corrientes)

		Noroeste	Noreste	Occidente	Centro	Sur	Total
Población rural en 2000	Total	1'489 967	1'898 222	5'566 482	5'911 034	9'780 392	24'646 097
	Distribución (%)	6	7.70	22.60	24	39.70	100
(1) Alianza + Aserca	Monto	854 394	290 651	273 627	189 787	360 218	1'968 676
	Distribución %	**43.40**	14.76	13.90	9.64	18.30	100
(2) Procampo	Monto	345 460	681 585	860 215	475 607	641 083	3'003 950
	Distribución %	11.50	**22.69**	**28.64**	15.83	21.34	100
(3) **Total apoyos agrícolas** (1+2)	Monto	1'199 854	972 235	1'133 842	665 393	1'001 301	4'972 626
	Distribución %	**24.13**	19.55	**22.80**	13.38	20.14	100
	$ por habitante	**805.29**	**512.18**	203.70	112.57	102.38	201.76
(4) Programas ambientales Semarnat	Monto	6 635	32 980	32 113	24 085	83 034	178 847
	Distribución %	3.70	18.44	17.96	13.47	**46.44**	100
(5) Sedesol Oportunidades	Monto	1'662 338	5'306 604	7'715 312	8'497 255	14'847 990	38'029 500
	Distribución %	4.37	13.95	20.29	22.34	**39.04**	100
	$ por habitante	1 115.70	**2 795.55**	1 386	1 437.52	**1 518.15**	1 543
(6) **Total transferencias directas** (3+4+5)	Monto	2'868 827	6'311 820	8'881 267	9'186 733	15'932 325	43'180 972
	Distribución %	6.64	14.62	20.57	21.27	36.90	100
	$ por habitante	**1 925.50**	**3 324.25**	1 595.50	1 554	1 629	1 752
(7) Infraestructuras (ramo 33)	Monto	194 121	397 600	1'018 551	1'382 114	2'607 537	5'599 923
	Distribución %	3.47	7.10	18.19	**24.68**	**46.56**	100
(8) **Transferencias totales** (6+7)	Monto	3'062 948	6'709 420	9'899 818	10'568 847	18 539 863	48'780 900
	Distribución %	6.28	13.75	20.29	21.67	**38.01**	100
	$ por habitante	**2 055.70**	**3 534.60**	1 778.50	1 788	1 895.60	1 979.25

Fuente: Léonard y Losch (2009), según datos de Sagarpa, Sedesol, Semarnat, SHCP e INEGI.

Basándose en herramientas tomadas de la economía espacial, Aroca *et al.* (2005) confirman la disparidad cada vez mayor de los resultados económicos entre, por una parte, las regiones fronterizas con los Estados Unidos, que tienden a constituir un "*cluster* de crecimiento" con su propia dinámica y un escaso impacto de arrastre con respecto al resto del país y, por otra parte, los estados del Sur, cuyas economías sufren un desprendimiento creciente y se deslizan hacia una configuración de asistencialismo que a duras penas logrará responder a las reivindicaciones sociales y a los desafíos productivos. Los procesos de divergencia interregional fueron particularmente agudos entre 1986 y 1993, durante una fase de empobrecimiento de los estados del Sur que se atenuó posteriormente a partir del TLCAN. Si bien la evolución del PIB de las regiones implicadas registró luego una tendencia positiva, este crecimiento fue menor que el resultado medio del resto del país y de los estados del Norte en particular.

Conclusión: De la segmentación de las políticas a la producción del desarrollo sustentable: ¿territorialización o anomia de la acción pública?

Durante más de un siglo, la política agraria y agropecuaria funcionó como una herramienta fundamental de configuración de las relaciones entre el Estado mexicano y las sociedades rurales. Esta herramienta se orientó hacia la construcción de dispositivos perennes de anclaje y de representación de los intereses del Estado central (instituido en torno a la figura presidencial y a relaciones interpersonales que la vinculan con un círculo reducido de personalidades) en el seno de esas sociedades. Esta lógica, propia de las condiciones particulares

de formación del Estado mexicano moderno, condujo a implementar estrategias reiteradas de debilitamiento y de elusión de las instituciones de gobierno de los estados de la federación y de los municipios, que ya eran manifiestas en la política de centralización liberal de fines del siglo XIX. La política de reforma agraria, tal y como se ejecutó durante los años treinta y se reactivó periódicamente durante más de medio siglo, constituyó la palanca principal para la realización de este proyecto, al instituir la formación de microcomunidades disociadas de la organización municipal, así como un sistema de coordinaciones verticales entre el Estado y esas comunidades, cuya regulación era ejercida conjuntamente por las administraciones federales y los sindicatos de productores, todos integrados en el aparato de partido-Estado.

Esta trayectoria de construcción de un nuevo régimen de gobernanza rural a través de las intervenciones del Estado central condujo a la consolidación de organizaciones intermediarias legítimas y eficientes, tanto respecto a la vinculación de las familias rurales con los mercados de todo tipo (productos, trabajo, proyectos de desarrollo, etcétera), como desde el punto de vista de la formación de competencias (de "capacidad de agencia" entre los dirigentes campesinos). También dio forma a una cultura política que sitúa la acción pública y los dispositivos de representación del Estado como referentes centrales de los procesos de organización y de acción colectiva, que involucran a los productores agrícolas, las familias y las comunidades rurales.

La primera ola de políticas neoliberales, bajo las administraciones de los presidentes De la Madrid y Salinas de Gortari, no se propuso cuestionar ese principio de relaciones verticales entre el Estado y el nivel microlocal. El Pronasol promueve la creación y la multiplicación de organizaciones locales "multifuncionales", emancipadas del control del corporativismo tradicional (sindicatos y ejido), considerado una fuente de corrupción y de costos de transacción

crecientes. Sin embargo, reafirma la lógica de fuerte centralización de los procesos decisionales en función de los intereses de las élites dirigentes, así como los principios de vinculación directa entre la administración presidencial (que se encarna en la nueva Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol) y las poblaciones rurales, al margen de cualquier mediación de los gobiernos estatales o municipales.

En cambio, la segunda generación de políticas neoliberales, aquellas que se establecen tras la ratificación del TLCAN y la crisis político-financiera de 1994-1995,[86] opera una ruptura radical con el régimen característico del México posrevolucionario. Para entonces la bifurcación neoliberal, sin duda preparada por las políticas de ajuste de los diez años anteriores, se concreta plenamente en las formas y el contenido de la acción pública. Se multiplican los centros y niveles de gestión que participan en la elaboración de los temas y marcos de intervención, en la construcción de dispositivos de implementación y en la organización del acceso a los recursos conexos. La fragmentación, la desconcentración y la descentralización de los dispositivos

[86] Esta crisis debe considerarse en todas sus dimensiones y relacionarse con todas sus consecuencias. Es mucho más que una crisis financiera brillantemente administrada por el equipo de tecnócratas del gobierno de Ernesto Zedillo, con el concurso de organismos financieros multilaterales y del Tesoro de los Estados Unidos. Esta crisis erosiona de manera irreversible las bases de legitimación del partido-Estado, así como la centralización del poder presidencial después de la "década perdida" de ajuste estructural (1982-1990) y las promesas salinistas no cumplidas de un ingreso al "primer mundo" a través del TLCAN. El empobrecimiento de las clases medias y populares, el colapso de los sindicatos y el consecuente descrédito de la clase política son los causantes directos de la autonomización de los niveles subalternos de gobierno (estados de la federación y municipios) –cuyas bases institucionales habían sido planteadas por las leyes de descentralización de 1977, pero cuya expresión había sido postergada por la eficiencia de los controles ejercidos por el partido-Estado y la centralización de los recursos fiscales hasta el final de la presidencia salinista–, así como de la alternancia política de 2000 con el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales.

son las características dominantes del nuevo marco de producción de las políticas públicas.

Después del "periodo largo" de la intervención centralizada, basada en políticas agrícolas integradas que abarcaban todos los aspectos del desarrollo técnico, económico y social de las zonas rurales, así como en dispositivos de aplicación que garantizaban la integración entre los intereses de los detentadores del poder local y los objetivos acordados en el seno del aparato del partido-Estado, la acción pública se caracteriza hoy en día por su parcelación tanto temática como operativa y territorial, así como por el bajo grado de coordinación entre los diversos componentes y niveles de intervención. La profusión de acciones temáticas implementadas por las distintas administraciones federales, a veces dentro de una misma estructura sectorial,[87] no ha dejado de acentuarse. Esta acentuación se deriva de una multiplicación de iniciativas emanadas de nuevos actores en el ámbito del desarrollo rural, trátese de órganos federales en busca de legitimidad,[88] de gobiernos municipales, cuyos recursos presupuestales se incrementan a raíz de la descentralización y el fortalecimiento de sus facultades fiscales,[89] o de ONG civiles y religiosas,

[87] Véase en particular la multiplicidad de las asignaciones y formas de intervención conferidas a la Sedesol.

[88] Ocurre, por ejemplo, con la Procuraduría Agraria, la cual, después de la supresión del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede), intenta conservar su personal y su presupuesto de operación reorientando sus actividades hacia la gestión de programas productivos destinados a categorías sociales desprovistas de títulos de propiedad (mujeres, familias sin tierra) que, como tales, no reúnen las condiciones para beneficiarse de los programas de intervención de la Secretaría de Agricultura.

[89] La ejecución del Procede ha permitido ampliar las bases catastral y fiscal de los municipios rurales, al incorporar los solares de los ejidos a los registros públicos de la propiedad. A cambio de la actualización y el mantenimiento correcto de los registros de propiedad, los municipios tienen la facultad de emplear una parte de sus recursos fiscales en planes de desarrollo diseñados por ellos mismos.

en particular en los ámbitos del desarrollo social y de la protección ambiental.

Una de las características principales de esas intervenciones, poco o nada coordinadas, radica en la selección extrema de las categorías de beneficiarios, que se apoya en los estereotipos transmitidos por las agencias internacionales y rompe con las definiciones mucho más imprecisas e integradoras que se empleaban en el pasado. Es así como los productores agrícolas se subdividen en "productores comerciales", "productores de bajo ingreso en transición" (categorías admisibles en los programas Alianza y Aserca de la Secretaría de Agricultura) y "productores de bajo ingreso"; estos últimos son *a priori* los receptores prioritarios de los subsidios de Procampo y de las políticas sociales. Los apoyos de Procampo están limitados, sin embargo, a aquellos actores que poseen un título de propiedad legal o un contrato de arrendamiento debidamente registrado. Por su parte, los campesinos sin tierra deben dirigirse a otras administraciones, tales como la Procuraduría Agraria, la Sedesol (a través del programa Opciones Productivas) o a los municipios, que ofrecen también financiamientos específicos destinados a las mujeres. Se observa una segmentación similar en los proyectos de gestión ambiental implementados por la Semarnat.

La implementación del Programa de Certificación de los Derechos Ejidales introdujo, al respecto, un grado adicional de compartimentación en las intervenciones: formaliza y fija los estatutos agrarios,[90] no sólo ante las administraciones que operan en el medio

[90] El Registro Agrario Nacional reconoce así a los *ejidatarios* titulares, herederos de los beneficiarios de la reforma agraria; los *posesionarios*, que cuentan con un certificado de derechos agrarios, pero no con derecho de voto en los asuntos relacionados con los recursos comunitarios (agostaderos, bosques, bancos de grava, represas);

rural (y ante los operadores de las cadenas de valor agropecuarias), sino también en las arenas políticas locales. Debido a la erosión de las bases corporativas del partido-Estado y a esta diversificación jurídica de las categorías de actores locales, las organizaciones intermediarias, que desempeñaban en el pasado un papel central en la coordinación y la gestión de los proyectos de desarrollo, se enfrentan a una pérdida de legitimidad. Asimismo, se ven sometidas a la competencia de diversas iniciativas, individuales y colectivas, que emanan de esos actores locales y se dirigen a una diversidad de "ventanillas" en constante aumento.

La multiplicación de programas públicos y privados de asistencia al medio rural, la individualización de las formas y modalidades de asignación de esta asistencia, así como la diversificación de los marcos institucionales y organizacionales para tener acceso a ella, perturban la coherencia de las intervenciones públicas, hasta incluso volverlas antagónicas entre sí y en relación con las estrategias de diversificación de los ingresos que implementan las familias rurales. Por ejemplo, cuando éstas han hecho de la migración a larga distancia y por periodos prolongados un instrumento central de su organización económica, las normas operativas de Progresa-Oportunidades obligan a la presencia constante en la localidad de las madres de familia beneficiarias de becas escolares y apoyos para la salud. De igual modo, la entrega de subsidios de Procampo está condicionada a la presentación de un certificado agrario o de un contrato de arrendamiento debidamente establecido, en un contexto en que los títulos

los *avecindados*, que poseen un título de solar en la zona habitacional del ejido, estatuto que les confiere el derecho de adquirir una parcela cultivable; y los *residentes* sin calidad oficial y sin acceso formal al terreno del ejido, ya sea agrícola o construido. Véase Pérez Castañeda (2002).

de propiedad se han convertido en el principal –y casi único– respaldo al alcance de los productores familiares para acceder a los préstamos informales que costean la migración internacional de los jóvenes rurales, y son comúnmente empeñados ante los usureros locales.[91]

Más allá de las incompatibilidades formales entre las diferentes normas operativas establecidas por las instituciones públicas y las prácticas que desarrollan las familias campesinas, lo que está en juego, en definitiva, es la congruencia de las intervenciones públicas con las condiciones locales de la reproducción social de los hogares y las comunidades rurales. En efecto, la segmentación de las políticas públicas y su eficacia en términos de selección de beneficiarios tienen como contrapartida una dilución de las dinámicas locales de acción colectiva, lo que fortalece el papel de la familia en la organización y la coordinación económica. Por otra parte, las políticas de descentralización tienen como objetivo delegar facultades nuevas y amplias a niveles de gobierno –municipios y estados de la federación– cuyo anclaje institucional y legitimidad fueron objeto, durante mucho tiempo, de un debilitamiento sistemático de parte del Estado posrevolucionario. De manera simétrica, las instituciones políticas del ejido, que estaban mejor integradas funcionalmente en el dispositivo público y que operaban como canales fundamentales de la aplicación de las políticas rurales, hoy en día son marginadas tanto en el plano institucional como operativo, en nombre de su carácter no democrático y no representativo de la diversidad de los actores rurales.

Esas tendencias contradictorias dificultan el surgimiento de formas de coordinación de las políticas rurales con apoyo en compromisos negociados en torno a cuestiones territorializadas de desarrollo que vayan más allá del ámbito microlocal. La segmentación, tanto de las

[91] Léonard, Quesnel y Del Rey (2005).

políticas públicas como de las interfaces operativas, contribuye a hacer que compitan entre sí las familias rurales, la organización ejidal, la localidad rural y el municipio, sin que las funciones de arbitraje y armonización socioterritorial –asumidas en el pasado por los dispositivos corporativos del PRI– las retomen instituciones formales y legítimas. Es significativo que en el contexto particular del sur de Veracruz (al que volveremos en los capítulos siguientes), la política de descentralización y el aumento de los recursos asignados a los municipios para desarrollar la infraestructura social y de comunicación en las comunidades rurales hayan dado lugar al resurgimiento de la figura arquetípica del caciquismo corporativo en torno a los principios del clientelismo paternalista.[92] La armonización de los programas temáticos focalizados, en forma de proyectos de desarrollo territorial en las comunidades rurales y los municipios, o de "desarrollo sustentable", con mayores niveles de integración espacial, sigue tropezando con la escasa legitimidad, incluso con la anomia institucional, que se deriva tanto de la trayectoria histórica de relación directa entre el Estado y las comunidades rurales, a expensas de los niveles intermedios de gobierno territorial, como del debilitamiento jurídico y político de las instituciones que se encargaban de esta relación durante el periodo reciente.

[92] Tras un pacto con el gobernante Partido Acción Nacional, que no tenía presencia en la región, Cirilo Vázquez, exlíder de la Unión Ganadera Regional del Sur de Veracruz (UGRSV), caído en desgracia y desterrado de la región en los años noventa, volvió a liderar una coalición política que ganó 12 de los 19 municipios del sur de Veracruz en 2004. Sin ser titular de cargo electivo alguno –ni siquiera administrativo–, Vázquez emprendió durante dos años, hasta su asesinato en octubre de 2006, al margen de cualquier marco jurídico pero con un amplio respaldo popular, una política de coordinación intermunicipal en la dotación de infraestructura y el financiamiento de proyectos productivos que superó el marco territorial de los municipios bajo su control (véase Léonard, 2009).

Segunda parte
La construcción de la noción de desarrollo rural sustentable en México

Desde las experiencias socioambientales hasta el instrumento de racionalización política

Durante los años noventa, la doctrina neoliberal que guió la reorientación del modelo de desarrollo mexicano y la restructuración de su dispositivo público sufre una serie de ajustes, tanto en su formulación internacional como en sus formas de traducción al contexto nacional. Esos ajustes abarcan dos tipos de cuestiones, dos dimensiones del desarrollo que acaban siendo centrales en la reflexión internacional. En primer lugar, se hace hincapié en las dimensiones sociales y ambientales del modelo de crecimiento económico a raíz de los resultados decepcionantes de los programas de ajuste estructural adoptados por una gran cantidad de países durante los años ochenta, en particular en lo tocante a la persistencia o la agravación de los índices de pobreza, por una parte, y a los impactos globales del modelo de desarrollo en los equilibrios ambientales, por otra. El desarrollo sustentable se convierte en una norma que sustituye a la noción de desarrollo económico *stricto sensu*. En segundo lugar, las dimensiones institucionales se promueven al rango de factores determinantes de los procesos de desarrollo a largo plazo, en consonancia con los análisis de la economía neoinstitucional (North,

1990; Campbell, 2004). La promoción de la "buena gobernanza" se convierte en un elemento central de la doctrina de las organizaciones internacionales.

En la práctica, esas dimensiones se combinan en los procesos de diseño y ejecución de las políticas públicas. En México, bajo el concepto de "nuevo federalismo", las leyes de descentralización de 1996 amplían las facultades de los estados y los municipios en el diseño y la administración de los programas de desarrollo, al tiempo que promueven mecanismos de participación popular en esas decisiones. Su aplicación gradual se combina con el surgimiento de la noción de desarrollo sustentable y su integración en el marco de la producción de la acción pública, primero por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap, convertida después en Semarnat), en 1994 y, luego, con la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en 2001. Esta segunda parte abarca los procesos de surgimiento de esta noción, de su formulación y apropiación por diversas comunidades de acción y pensamiento, y de su institucionalización mediante textos legales y dispositivos administrativos específicos.

Es difícil determinar el origen de un referencial como el desarrollo sustentable en el contexto del mundo rural y de la política rural mexicanos, en la medida en que aquél se fue imponiendo por canales diferentes, en función de perspectivas e intereses muy diversos. En esta segunda parte nos centraremos en describir y analizar los juegos de apropiación, instrumentación y reformulación del concepto de *desarrollo rural sustentable* en el contexto de las relaciones y los juegos de intereses de los diversos componentes de la acción pública y del activismo socioambiental en las zonas rurales. Para ello, nos basaremos en una sociología detallada de los actores del ambientalismo y de otros "portadores de intereses" en los ámbitos de

las políticas agropecuarias y rurales. Intentaremos confrontar, sobre todo, los procesos de politización de la idea del desarrollo sustentable –en el doble sentido de entrada en la *polis* y entrada en la política (pública)–, haciendo énfasis en las intersecciones que pudieran existir entre esferas civiles e institucionales.

Más allá de esta primera distinción entre las dos esferas, también trataremos de hacer hincapié en dos ámbitos principales en la difusión de la idea del desarrollo sustentable. En primer lugar, es evidente que existe una versión ambientalista del desarrollo sustentable, a su vez dividida en varias corrientes más o menos institucionalizadas y más o menos conservacionistas. En segundo lugar, podemos identificar una visión más desarrollista y "agrarista" de este concepto, el cual, pese a la desconfianza inicial de la Secretaría de Agricultura y de las centrales campesinas, se ha ido convirtiendo gradualmente en un instrumento privilegiado de armonización de las diferentes políticas públicas destinadas al mundo rural. Durante la primera década de 2000, estos dos enfoques se han distanciado claramente a partir de lógicas divergentes de anclaje y de representación en el ámbito político e institucional nacional. Esta divergencia ha dado lugar a la construcción de dispositivos de políticas públicas paralelas e independientes que suelen ignorarse mutuamente.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001 expresa, tanto en su proceso de elaboración como en su contenido, esta evolución de un enfoque ambientalista hacia la apropiación del concepto de desarrollo sustentable por categorías sociopolíticas relacionadas más bien con una tradición desarrollista y planificadora de la acción pública. En el cuarto capítulo veremos que la ratificación de la LDRS remite en gran medida a una lógica de compromiso renovado del Estado mexicano y de las organizaciones políticas del mundo rural con la regulación del desarrollo y la liberalización económica. Esta

lógica responde al diagnóstico de crisis rural multidimensional que estalla abiertamente en el espacio público a principios de la primera década de 2000. Pero también se inscribe en las "dependencias del camino" institucionales y en las estructuras político-administrativas que marcan la trayectoria de la acción pública en el medio rural mexicano.

Capítulo 3
El surgimiento del concepto de desarrollo sustentable / De las iniciativas de la sociedad civil a su inclusión en las políticas públicas (1975-2000)

La gestación del desarrollo sustentable en los medios ambientalistas (1975-1994)

Incluso antes de que la idea de desarrollo sustentable se haya enunciado claramente en el nivel internacional, podemos ver cómo nace en México en los discursos y en las acciones de las diversas tendencias ambientalistas nacionales, tanto en la administración pública como en los círculos académicos o de la sociedad civil. En efecto, México ha sido escenario del desarrollo paralelo –y en algunos casos de la convergencia– de políticas ambientales tempranas y de una tradición de desarrollo comunitario desde la sociedad civil.

Políticas de conservación tempranas que corresponden a una lógica de exhibición

Al recorrer brevemente la historia de las políticas ambientales del Estado mexicano y, en particular, las relacionadas con la diversidad biológica, nos damos cuenta de que las directrices de dichas políticas siguen de cerca las corrientes y las grandes tendencias internacionales,

incluso si, en tanto Estado fuerte, presente en el escenario internacional, México resulta ser también un actor y, a la vez, un precursor en temas como la biodiversidad, tal y como ocurrió durante los años noventa. El hecho es que, desde las primeras iniciativas hasta la fecha de hoy, la política ambiental mexicana parece responder a las iniciativas tecnocráticas de una élite más o menos ilustrada, o incluso más, tal vez, a una lógica de exhibición dirigida a la comunidad internacional. En estas condiciones, entre el activismo reivindicado y las acciones concretas relativamente limitadas, el reconocimiento institucional de los problemas ambientales, en particular la erosión de la biodiversidad, es definitivamente ambiguo.

El surgimiento caótico de la política ambiental: un reverdecimiento de fachada

Antes de que la idea de desarrollo sustentable se impusiera en el plano internacional, la conservación de la naturaleza ya había sido objeto de cierto tratamiento político en México. Si bien el decreto que declara al Desierto de los Leones (cerca de la ciudad de México) como la primera área protegida del país data de 1876, podemos situar los orígenes de una política conservacionista en la primera mitad del siglo XX, asociándola a las figuras centrales de Miguel Ángel de Quevedo y Lázaro Cárdenas. El primero presionó a todos los gobiernos de principios de siglo, desde los tiempos de Porfirio Díaz, para que pusieran en práctica políticas de conservación, especialmente de los bosques. Pero es realmente entre 1934 y 1940, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, quien fue convenciéndose también de la necesidad de conservar la naturaleza, cuando Quevedo verá sus esfuerzos parcialmente recompensados por la adopción de una importante política de reforestación y la creación de 40 parques nacionales (Simonian, 1999; Dumoulin, 2003). Si bien estas

medidas son el resultado de iniciativas fuertemente marcadas por la personalidad de sus promotores, en un contexto sociopolítico nacional en gran medida indiferente a las cuestiones de conservación,[93] también están influidas por la experiencia de las políticas conservacionistas estadounidenses que se desarrollan casi al mismo tiempo. Desde su origen y a pesar de sus particularidades, el conservacionismo mexicano está bajo la influencia estadounidense y ésta se hará sentir durante todo el siglo hasta nuestros días.

Sin embargo, el alcance de este primer movimiento conservacionista debe relativizarse. En efecto, los programas de reforestación y la creación de parques sólo incidieron marginalmente en el enorme movimiento de deforestación que continuó mucho después de la década de los cuarenta, merced a concesiones a compañías madereras extranjeras o paraestatales, a los grandes movimientos de colonización agraria y, más importante aún, a las políticas voluntaristas de apoyo a la ganadería bovina. Por otra parte, más allá de sus impactos concretos, las políticas de protección del medio ambiente han sufrido un verdadero déficit de instrumentación hasta los años setenta, toda vez que, independientemente de su dimensión legal, los parques nacionales no contaron con ningún medio real para operar en un contexto en el que, pese a algunas declaraciones de intención, la voluntad política se orientaba más hacia el desarrollismo que hacia la conservación. La "gestión fantasma de los parques de papel" (Dumoulin, 2003; 2009) permite simular una política ambiental, pese a una política de desarrollo agrícola e industrial muy depredadora del medio ambiente.

[93] Las cuestiones de justicia social, de independencia nacional (particularmente en lo relativo al control de los recursos naturales y a su valorización) y de desarrollo autocentrado figuran en el primer plano de la agenda política durante los años treinta, como lo hemos visto en el primer capítulo.

Después de este primer movimiento, anterior a los años cuarenta, debemos esperar los años setenta para que el gobierno mexicano vuelva a interesarse por la cuestión ambiental. No es una casualidad que la primera ley general sobre medio ambiente se remonte a 1972, año de la Conferencia de Estocolmo (Brand y Gorg, 2003). Mediante este primer texto legal, las autoridades mexicanas parecen querer demostrar que, a diferencia de la mayoría de los países en desarrollo, México es capaz de sincronizar su legislación nacional con las principales tendencias internacionales impulsadas desde los países del Norte. Esta postura ambientalista formal parece surtir efectos ya que, a partir de la década de los setenta, la "modalidad mexicana" de las reservas de la biosfera se convierte en la norma internacional en la que otros países deben inspirarse[94] (Halfter, 1992; Del Carmen Colmenero y Bravo, 1996). No obstante, si miramos más allá de la fachada diplomática, nos damos cuenta de que la aplicación de esta legislación y las medidas efectivamente adoptadas no se apegan en absoluto al énfasis de las declaraciones del gobierno mexicano, ni al entusiasmo internacional. En 1978, la creación por decreto presidencial, en el marco del Programa Man and Biosphere de la UNESCO, de la reserva de la biosfera de Montes Azules ilustra claramente el desfase que existe entre la retórica gubernamental y las realidades locales. Esta reserva se presentó como un medio eficaz para

[94] De hecho, la "modalidad mexicana" de las reservas de la biosfera remite al papel central que desempeñó Gonzalo Halfter, representante mexicano ante el programa Man and Biosphere (MAB), quien anticipa los cambios de paradigma al criticar el conservacionismo estricto de los parques nacionales y proponer estrategias basadas en la participación local y el desarrollo (Simonian, 1999). Si bien Halfter logró en parte poner en práctica esos principios en las reservas de Mapimí y de La Michila en el estado de Durango, en el plano nacional el conservacionismo clásico siguió siendo dominante.

preservar la Selva Lacandona de Chiapas, una de las zonas del país más afectadas y amenazadas por la expansión de la frontera ganadera. Pero su creación fue decretada de manera autoritaria, tecnocrática y precipitada, sin un estudio técnico previo, sin tener en cuenta las realidades socioterritoriales locales, ni movilizar los medios institucionales y financieros para garantizar la protección de la zona (De Vos, 2002). A pesar de la atención de la opinión pública hacia esta área altamente simbólica y de algunos programas de estudios sobre la diversidad biológica, la reserva de Montes Azules se mantendrá durante al menos 15 años como un cascarón políticamente vacío, sin ningún plan de manejo establecido, en la misma línea que los "parques de papel". Este ejemplo dista mucho de ser aislado. Más bien se trata de un caso paradigmático que demuestra que el enfoque esencialmente conservacionista, no solamente excluía a la población local, sino también que, en la ausencia de medidas concretas, no permitía alcanzar los objetivos de conservación. Muestra asimismo que, más allá de los efectos mediáticos, la voluntad política de aplicar una verdadera política ambiental era sumamente frágil en aquel momento.

En los años ochenta, no existe aún, *stricto sensu*, una secretaría del medio ambiente[95] y la política ambiental depende de la política urbana, en el marco de la nueva Sedue (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), creada en 1982, cuando el tema ambiental se incorpora por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo (Alfie Cohen, 1993). Aunque la relación entre la ecología y el urbanismo revela que el problema crucial de esa época es el de la contaminación

[95] Desde 1972 se había creado una Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, sin verdadero poder de decisión.

de la ciudad de México y de otras metrópolis del país, entre 1983 y 1988 se establece un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sinap). El Sinap se da a la tarea de multiplicar los estudios científicos, ampliar las áreas protegidas[96] y fortalecer el marco legislativo, con la promulgación de una nueva Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Estos progresos institucionales no dan lugar en realidad a la aplicación de medidas concretas y la Sedue no recibe los medios para alcanzar sus cometidos (Carabias y Provencio, 1994). No es sino hasta los años noventa, al convertirse la cuestión ambiental en un tema internacional, cuando surgen políticas más sustanciales en este ámbito en México.

El cambio voluntarista de los años noventa y la influencia exógena

En el contexto de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el presidente Salinas se ve compelido a responder a las demandas de los demócratas estadounidenses sobre los temas ambientales, que se imponen poco a poco como una verdadera cláusula de condicionalidad.[97] Crea en 1992 una nueva secretaría federal, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en la que los temas ambientales son compartidos entre el nuevo Instituto Nacional de Ecología (INE), con competencias científicas y técnicas, y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa),

[96] En 1982, se crean tres nuevas reservas de la biosfera y 54 parques nacionales y, luego, en 1989, otras cinco reservas de la biosfera y un corredor biológico. En 1995, México cuenta con 89 áreas protegidas, bajo diferentes estatutos, de las cuales, 18 son reservas de la biosfera, y 13, reservas especiales de la biosfera.

[97] Hasta el grado que en el momento de la firma del TLCAN en 1994, se suscribe paralelamente un acuerdo tripartita sobre medio ambiente, mediante la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA).

encargada de supervisar la aplicación de la política ambiental. Si bien esta nueva estructura plantea problemas de distribución de competencias y pone de manifiesto que las cuestiones ambientales están subordinadas a las cuestiones sociales, lanza, sin embargo, el movimiento voluntarista que marcará los años noventa.

El año de la creación de la Sedesol y de la Cumbre de Río, se crea también la Comisión Nacional de Biodiversidad (Conabio). Según José Sarukhán, exrector de la UNAM y uno de los promotores de la Conabio, la iniciativa de su creación se basó en el deseo de centralizar, sistematizar y hacer pública la información sobre la inmensa biodiversidad del país,[98] para establecer un puente entre el mundo académico, el gobierno y la sociedad. El presidente Salinas acepta tanto más fácilmente la propuesta formulada por Sarukhán cuanto que desea anticiparse a Río y mostrar una clara postura ambientalista para hacer de México un líder de la diplomacia ambiental (Glenda y Lichtinger, 1994). Al respecto, Sarukhán explica: "Lo que atrajo al presidente en ese momento era que podía llegar a la Cumbre de Río diciendo: 'Aquí está la Comisión Nacional para la Biodiversidad'".[99] Es cierto que esta iniciativa fue innovadora, ya que, en aquel momento, sólo Australia, con su Environmental Resources Information Network (ERIN),[100] y Costa Rica, con el Instituto Nacional de Biodiversidad (Inbio), contaban con una institución de índole similar.

---

[98] José Sarukhán insiste en que más allá de su enorme biodiversidad, México, a diferencia de numerosos países en desarrollo, contaba con un determinado capital de conocimientos, dado el esfuerzo de taxonomía iniciado desde el siglo XIX y la existencia de una comunidad de biólogos y ecólogos relativamente importante.

[99] José Sarukhán, entrevista personal, 3/2/2005.

[100] Según Sarukhán, la Conabio se desarrolló basándose en el modelo australiano de la ERIN, más que en el del Inbio.

La Conabio se crea, pues, como una especie de escaparate internacional de la capacidad científica, técnica y política del país para conocer y valorar su biodiversidad. La reunión que marca su creación se inscribe en esta lógica, y puede verse como el equivalente mexicano del Foro Nacional sobre Biodiversidad efectuado en Washington en 1986, que ayudó a popularizar el concepto. Se encuentran ahí las grandes figuras científicas estadounidenses,[101] así como la crema y nata del ambientalismo internacional,[102] los personajes más eminentes de la ecología y la biología de México y, por último, representantes de los principales organismos internacionales (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO) y fundaciones privadas (Packard y MacArthur). Al leer las memorias de este encuentro (Sarukhán y Dirzo, 1992), no deja uno de sorprenderse con la omnipresencia de la perspectiva economicista en las presentaciones de los diversos ponentes. Al dirigirse al presidente Salinas, quien fue invitado a esta reunión, Otto Solbrig, de la Universidad de Harvard, abre la ceremonia inaugural en estos términos: "Al hacer una analogía con el mundo de la economía que usted conoce muy bien, señor presidente, la biodiversidad es el equivalente a la diversidad de industrias y empresas que caracterizan a una nación". Luego, tras comparar la competencia económica entre numerosas empresas, que lleva a tener una economía sana, con la competencia entre las especies, para tener ecosistemas sanos, Solbrig

[101] En particular Anne y Paul Ehlrich, Thomas Lovejoy, Peter Raven y Michael Soulé.

[102] En particular el director general de la IUCN, Martin Holdgate; el presidente de Conservation International, Russell Mittermeier; la presidenta del World Wildlife Fund-US, Kathryn Fuller; y el vicepresidente de The Nature Conservancy para América Latina, Geoffrey Barnard.

explica que las causas reales de la amenaza que afecta a la biodiversidad "están en un sistema económico mundial en el que los subsidios y los obstáculos arancelarios crean distorsiones al libre comercio". La conclusión se impone entonces:

> Un mercado común entre México y los Estados Unidos, es más, desde Tierra del Fuego hasta el Círculo Polar Ártico, permitirá a los productores de nuestros países aprovechar sus ventajas comparativas, lo que provocará un aumento del precio de la tierra y un uso más eficiente de ella, incluido el mantenimiento de la biodiversidad (Solbrig, 1992).

Este discurso inaugural marca la pauta de un acontecimiento que debe situarse en su contexto histórico de posguerra fría, caracterizado por el liberalismo triunfante y las negociaciones del TLCAN entre México, Canadá y los Estados Unidos. Sin embargo, la Conabio sigue siendo una institución estrictamente mexicana, misma que, mediante su enfoque científico de la biodiversidad y su decisión de ponerla al servicio del país, refleja una perspectiva tecnocrática y nacionalista (Brand y Gorg, 2003), típica de buena parte de la comunidad científica mexicana.

En aras de presentar una imagen moderna ante la comunidad internacional y coincidir con los requisitos ambientales de las negociaciones del TLCAN, México tuvo que poner en pie una política ambiental audaz y vanguardista (Dumoulin, 2009), asumida por una institución como la Conabio. Si bien ésta fue creada en gran medida en función de esta óptica, el establecimiento de una nueva secretaría del medio ambiente con mayores poderes constituye sin duda el paso más decisivo en el desarrollo de una política ambiental independiente. La creación de la Semarnap en 1994 marca, en efecto, la introducción del referencial del desarrollo sustentable en las

políticas públicas mexicanas. Sin embargo, esta institucionalización se nutrió previamente de un ambientalismo social dinámico.

El laboratorio del ambientalismo social mexicano: entre tradición intelectual y desarrollo comunitario

Más allá de las instituciones ambientales y de su creación bajo influencia internacional, podemos identificar otra fuente en el surgimiento y la formulación del desarrollo sustentable en lo que puede llamarse "ambientalismo social" mexicano. Éste se manifiesta tanto en algunas corrientes de pensamiento propiamente mexicanas como en la puesta en práctica de experiencias originales y precursoras que contribuirán a diseñar algunas normas de los futuros programas de desarrollo sustentable. El ambientalismo social mexicano, menos institucional y procedente ante todo de la sociedad civil, en la confluencia de los medios universitarios, de iniciativas militantes y de las comunidades locales, representa sin duda la contribución más original de México a las diversas praxis del desarrollo sustentable. Por eso mismo, podemos hablar de México como un laboratorio del desarrollo sustentable, ya que es donde se han diseñado algunas representaciones y prácticas propias de un desarrollo con miras integrales.

México como laboratorio de ideas: etnobotánica, agroecología y pensamiento del desarrollo

Sin que se haya aludido explícitamente al desarrollo sustentable, algunos pensadores mexicanos prepararon el terreno para la articulación de las cuestiones sociales y ambientales en diversos campos, lo cual marcó a generaciones de universitarios que posteriormente participarían en el ambientalismo social y, en muchos sentidos, serían portadores del concepto de sustentabilidad.

Una de las figuras clave de esta tradición intelectual es Efraím Hernández Xolocotzi, pionero de la etnobotánica y la agroecología en México. Educado en la Universidad de Cornell en los Estados Unidos, Hernández Xolocotzi enseñó en el Colegio de Postgraduados de la Universidad de Chapingo, el principal centro de estudios agronómicos del país. Xolocotzi ha sido un precursor de la etnobotánica por sus enfoques y sus métodos multidisciplinarios muy innovadores para su época, que deben tanto a la agronomía y la botánica como a la ecología y la antropología. Xolocotzi despeja el camino para el desarrollo de una importante escuela mexicana de etnobotánica, cuyos principales representantes serán Alfredo Barrera Marín, Miguel Ángel Martínez Alfaro y, luego en los años ochenta y noventa, Arturo Gómez Pompa y Víctor Manuel Toledo (Dumoulin, 2003). Todos estos científicos de la escuela mexicana provienen de las ciencias de la vida más que de las ciencias sociales. En regiones y con enfoques ligeramente diferentes, se centran ante todo en las plantas agrícolas y medicinales utilizadas por las poblaciones indígenas (*ibid.*). Esta pertenencia a la comunidad científica de las ciencias de la vida no les impide adoptar cierta perspectiva política, deseosa de "devolver los conocimientos tradicionales a las comunidades" (Toledo, 1982), en una óptica participativa (Hersch-Martínez y González Chávez, 1996), pero también, en la medida de lo posible, de desarrollar productos farmacéuticos propiamente mexicanos (Gómez Pompa, 1982). Con un enfoque nacionalista (Hayden, 2003), la etnobotánica mexicana se fija como meta estar al servicio del desarrollo del país gracias, sobre todo, a una gran proximidad con el campo.

Los trabajos de Efraím Hernández Xolocotzi, desde los años setenta, contribuyeron también a la revaloración de las prácticas tradicionales campesinas e indígenas y al surgimiento de una importante

escuela de agroecología. Aunque asume una postura alternativa a la agricultura moderna, la agroecología no pretende regresar a la agricultura tradicional, sino redescubrir o aun reinventar esta última, especialmente en las regiones donde la modernización de la agricultura, en gran parte inconclusa, ha dejado grandes áreas donde se mantiene este tipo de prácticas agrícolas. Partiendo del diagnóstico de que la agricultura mexicana estaba cada vez más inmersa en la dicotomía entre una producción moderna, fundada en la ciencia y la tecnología, y una agricultura tradicional, basada en la acumulación de conocimientos empíricos, Xolocotzi trata de mostrar la importancia de estudiar los agroecosistemas tradicionales (Hernández Xolocotzi, 1998d y e) desde una perspectiva ecológica, centrándose en la coevolución entre el hombre y su medio ambiente natural (Hernández Xolocotzi, 1998c). La agricultura tradicional, que durante mucho tiempo fue considerada "atrasada" e irracional por la agronomía moderna, ante todo por su supuesta falta de productividad, se ve de alguna manera rehabilitada, al asumirse su racionalidad socioeconómica, cultural, ambiental e incluso productiva. Además, Xolocotzi muestra que esta agricultura sólo se puede entender en el contexto de la marginación socioeconómica de las poblaciones rurales, producto de procesos históricos de larga duración (Hernández Xolocotzi, 1998c y f). A su juicio, la falta de recursos económicos y materiales (sobre todo en lo que respecta a la cantidad y la calidad de la tierra), producto de esta marginación, puede ser compensada parcialmente por un conjunto de prácticas culturales (Hernández Xolocotzi, 1998d) y productivas, adaptadas al medio ambiente y a las condiciones de producción. Por lo tanto, si la productividad absoluta de este tipo de agricultura suele ser baja, su productividad relativa (la relación entre el valor del producto y su costo de producción) suele ser superior a la de la agricultura moderna (Hernández

Xolocotzi, 1998f), así como su capacidad "de mantener un mejor equilibrio entre los recursos naturales y el proceso extractivo" (Hernández Xolocotzi, 1998c).

Si bien es uno de los precursores de la rehabilitación de la agricultura campesina tradicional (Francis *et al.*, 2003), Efraím Hernández Xolocotzi no es, ni mucho menos, el único en haber subrayado sus propiedades y eficiencia. Esta rehabilitación se produjo de manera paralela en otras zonas del planeta, especialmente en el Perú (Alvarado de la Fuente, 2004), India, China y África, donde también se ha reconocido lo que puede denominarse "creatividad campesina" (Dumont, 1978; Dufumier, 2005). En México, en todo caso, los trabajos de Xolocotzi hicieron escuela y se desarrollaron ampliamente, en particular en el Departamento de Ecología del Colegio Superior de Agricultura Tropical de Tabasco, y en el Departamento de Agroecología de la Universidad Autónoma de Chapingo, fundado en 1991. Estos programas académicos fueron los primeros en los países en desarrollo, e incluso en el mundo (Francis, 2003).

Los estudios que se realizan en asociación con organizaciones no gubernamentales en estos centros universitarios, no sólo tienen el propósito de rehabilitar los sistemas agrícolas tradicionales, sino también de inspirarse en ellos y mejorarlos mediante un enfoque ecológico científico, con miras a desarrollar modelos de aplicación directa. La agricultura campesina tradicional no es, por tanto, asimilable a la agricultura ecológica, pero puede servir de base para el desarrollo de los conocimientos y las prácticas agroecológicas, así como de objetivo para sus aplicaciones potenciales. Así, lo que Víctor Manuel Toledo llama "modelo indígena" de agricultura:

> ...es el punto de partida para proyectar y validar formas productivas, bajo el nuevo paradigma de la sustentabilidad y basadas en

> los principios de la agroecología [...]. Este modelo es una síntesis, extraída del estudio exhaustivo de la realidad por la investigación etnoecológica, en la cual una concepción general de origen autóctono se sumará a un conjunto de elementos procedentes tanto de la investigación tecnocientífica (teórica y aplicada) como de la experiencia adquirida por la praxis misma de los productores contemporáneos (Toledo, 2000).

La agricultura tradicional está por lo tanto en el centro de las teorías y experiencias de la agroecología en México, y tal vez más ampliamente en América Latina (Ortiz y Astier, 2003; Toledo, 2005; Velásquez y León, 2006). La agroecología se inscribe en el patrimonio de una agricultura campesina, que con una "antigüedad de 9000 años en México" (Díaz León y Cruz León, 1998), ha demostrado ampliamente su sustentabilidad. Sobre esta base de una agricultura campesina nutrida de conceptos agroecológicos, se fundó toda una serie de experiencias productivas promovidas por centros de investigación y organizaciones no gubernamentales y realizadas en el ámbito local de las comunidades rurales.

A principios de los años ochenta, existen, pues, en México, particularmente entre los biólogos y los etnobotánicos, algunas corrientes intelectuales y críticas, a menudo de tendencia socialista, y cercanas a las ideas del ecodesarrollo, que articulan la reflexión social, el pensamiento ambientalista y el compromiso directo con las comunidades indígenas y campesinas. Estas corrientes contribuyen a divulgar una versión maximalista e integral del desarrollo, mucho antes de que la idea de desarrollo *sustentable* plantee oficialmente la necesidad de articular los aspectos económicos, ambientales y sociales. Más allá de la figura pionera y con frecuencia tutelar de Efraím Hernández Xolocotzi, destacan también el etnoecólogo Víctor Ma-

nuel Toledo y la bióloga Julia Carabias, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Carabias, en particular, inició un grupo de reflexión sobre la ecología y el desarrollo sustentable dentro del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), surgido de la fusión de varios partidos de izquierda, incluido el Partido Comunista Mexicano (PCM). Más allá de sus trabajos académicos y de sus reflexiones sobre el desarrollo (Toledo y Carabias, 1983), Toledo y, más aún, Carabias desempeñarán un papel central en la promoción de la idea del desarrollo sustentable en México, tanto en la universidad como en otros ámbitos.

Por consiguiente, en el plano de las ideas y reflexiones que anuncian el desarrollo sustentable, México no es, en absoluto, un país únicamente sometido a influencias exógenas. Con su propia tradición intelectual y dinámicos centros de formación universitaria, donde el aprendizaje de diversas ciencias de la vida (ecología, biología, agronomía) suele ir acompañado de compromisos políticos con los actores locales, campesinos o indígenas, el país dispone de una cantera de ideas, pero también de personas muy preparadas, que se encargarán de elaborar los marcos de diferentes versiones del desarrollo sustentable.

México como laboratorio de experiencias desde la sociedad civil: el desarrollo comunitario

A la vuelta de los años ochenta y noventa, México no es un país donde sólo han surgido ideas en consonancia con las del desarrollo sustentable. Estas ideas no sólo se aplican a iniciativas concretas más o menos experimentales, sino que también se enfrentan a dinámicas de organización social en las comunidades campesinas e indígenas. Entre las muchas experiencias que dieron lugar a modelos de aplicación de los principios del desarrollo, las de la cafeticultura orgánica,

la silvicultura comunitaria y, por otras razones, la valoración integral de los recursos naturales, son particularmente importantes.

La cafeticultura orgánica es hoy probablemente el mejor ejemplo de la aplicación de los principios de la agroecología en México. Si bien la primera certificación de café orgánico en México se llevó a cabo a finales de los años sesenta,[103] fue en la década de los ochenta cuando este tipo de producción comenzó realmente a desarrollarse, sobre todo impulsado por una demanda extranjera cada vez mayor de productos libres de pesticidas. En los años ochenta y noventa, la conversión a una producción orgánica resultaba tanto más fácil de realizar cuanto que la cafeticultura empleaba muy pocos insumos, pues la producción tradicional bajo sombra estaba muy extendida en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz, que son actualmente las principales zonas productoras. A los pequeños productores de café les atraía la idea de participar en la producción orgánica, pues los precios del café orgánico se mantenían altos, cuando, desde mediados de la década de los setenta, los precios mundiales del café convencional sufrían una erosión constante (Gómez y Gómez, 2004). La desaparición del Inmecafé y la suspensión de los apoyos del Estado al sector cafetalero a principios de la década de los noventa (véase el capítulo 2) terminaron por convertir la producción ecológica en una opción atractiva para los pequeños productores de las zonas montañosas.

La producción orgánica depende históricamente de las dinámicas organizativas de comunidades locales, a menudo con el apoyo

[103] Basada en el modelo de la agricultura biodinámica, la primera producción de café orgánico se realiza en la finca "Irlanda" en Tapachula, en el estado de Chiapas. Esta finca obtiene su primera certificación en 1967, otorgada por la empresa alemana Demeter Bund (Nájera, 2002).

de ONG internacionales, particularmente europeas. La primera organización que exportó café orgánico en 1988 es la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI) del estado de Oaxaca, que ha contado con el apoyo de la GEPA, una ONG alemana pionera del comercio justo. Siguiendo el modelo de la UCIRI y con el apoyo de ésta, luego se fundó en Chiapas, en 1985, la Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla (ISMAM), en la actualidad la mayor productora de café orgánico del país, y después la Unión de Ejidos La Selva, también en Chiapas. Esta última reúne actualmente a unos 1 600 productores, exporta dos tercios de su producción a los mercados internacionales y vende el otro tercio gracias a unas veinte tiendas de venta directa en México, Europa y los Estados Unidos (Juárez, 2005). Estas organizaciones campesinas o indígenas son las más antiguas e importantes, pero los ejemplos de uniones de comunidades y de cooperativas de producción son muy numerosos hoy en día: cabe señalar que de los 53 577 productores orgánicos registrados en el año 2000 en México,[104] 98.6 por ciento eran del "sector social" (es decir, procedentes de ejidos o de comunidades indígenas), y 53 por ciento eran indígenas (FIRA, 2003). Estas cifras muestran el carácter estratégico de este tipo de orientación para grupos marginados, inmersos en una dinámica de reapropiación de la producción frente a los actores dominantes representados por las grandes empresas y los intermediarios del mercado (Moguel, Botey y Hernández, 1992).

Estas experiencias pueden considerarse parte de un enfoque de desarrollo sustentable, ya que, más allá de los beneficios económicos obtenidos por los pequeños productores, la producción de café

[104] Esta es la cifra total, no sólo la de los productores de café, aunque éstos son ampliamente mayoritarios.

orgánico de sombra es mucho menos depredadora de los recursos ambientales y, por otro lado, se basa en dinámicas de organización social de largo plazo. Además, una parte de las ganancias derivadas de la venta del café suele ser dedica a programas educativos y sociales. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que en el año 2000, 1.4 por ciento de los productores orgánicos del sector comercial (producción mediana y grande) poseían 16 por ciento de las tierras cultivadas y captaban 31 por ciento de las divisas por exportaciones. Esta situación de concentración relativa parecía estar en aumento, ya que en 1996 esa cifra era sólo de 22 por ciento. Si los pequeños productores siguen siendo ampliamente dominantes en la producción de café, su cuota en la producción orgánica parece disminuir, ya que ésta es ahora objeto de un gran interés por parte del sector agroindustrial y empresarial. El hecho es que México es hoy en día el mayor productor y exportador de café orgánico en el mundo, con más de 20 por ciento de la producción mundial en 2002, lo que convierte a ésta, sin duda, en uno de los más destacados experimentos de aplicación del desarrollo sustentable.

Otra experiencia importante de desarrollo rural sustentable es la silvicultura comunitaria. Este modelo productivo no sólo se ha puesto en práctica al margen de las instituciones mexicanas, sino que se ha desarrollado a menudo en contra de éstas.[105] En efecto, desde la década de los cincuenta, en muchas comunidades rurales,

[105] Debe relativizarse esta afirmación, pues una parte de las experiencias de silvicultura comunitaria en México iniciadas por algunas Uniones de Ejidos se llevaron a cabo gracias al trabajo de la Dirección General de Desarrollo Forestal, la cual, a partir de 1972, favoreció la producción forestal en las agrupaciones de ejidos, particularmente en los estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz. Esta iniciativa contrastaba con el modelo de concesión a empresas públicas que prevalecía en aquel periodo (Barton Bray y Merino, 2004).

los bosques se explotaban merced a concesiones otorgadas a empresas, con frecuencia públicas, a cambio de un arrendamiento por un monto generalmente irrisorio. Estas empresas habían establecido un sistema de explotación que no tenía en cuenta el ritmo de regeneración del bosque. Como es de suponer, a finales de los años setenta este modelo extractivo, insostenible en el mediano plazo, dio lugar a situaciones preocupantes de deforestación masiva. Este sistema de concesiones sólo puede entenderse si nos remitimos a la situación que generó la implementación a gran escala de la reforma agraria, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas. Ésta tuvo como resultado que se entregara a determinadas comunidades agrarias, casi siempre indígenas, la mayor parte de la superficie forestal del país.[106] La política de concesiones, que se prolongó desde los años cincuenta hasta mediados de los ochenta, respondió de alguna manera a una estrategia de reafirmación y materialización del control del Estado sobre los territorios y los recursos naturales de las comunidades a las que había otorgado derechos territoriales.[107]

Frente a esta situación de despojo y deforestación, algunas comunidades, sobre todo del estado de Oaxaca, decidieron organizarse para recuperar plenos derechos sobre su territorio y sus recursos.

---

[106] Los datos oficiales de 1980 muestran que 80% de los recursos forestales pertenecían a comunidades indígenas y a ejidos. Si bien esta cifra figura en la mayoría de las publicaciones, no parece basarse en estadísticas sólidas (Merino, 2004). El hecho es que una parte importante de los masivos forestales pertenece a las comunidades locales.

[107] El sistema de concesiones, que se inició con la reforma de la Ley Forestal de 1947, garantizó a las empresas públicas y al Estado mexicano el control de los recursos forestales nacionales. A lo largo y a lo ancho del país, las comunidades locales fueron las que más perdieron, ya que los escasos beneficios obtenidos de estas concesiones impuestas no compensaban en nada la pérdida de control sobre el territorio.

En 1979 se creó la Organización para la Defensa de los Recursos Naturales y el Desarrollo Social de la Sierra Juárez (Odrenasij), con el fin de federar diversas comunidades de la región contra una empresa pública productora de pulpa de papel, Fapatux (Fábrica de Papel Tuxtepec). En la sierra Sur de Oaxaca, se organizaron otros movimientos de recuperación. Esta primera fase jurídica de recuperación del territorio contó con el apoyo de actores externos a las comunidades, como las ONG Grupos de Estudios Ambientales (GEA) en la sierra Norte del estado de Puebla, o Estudios Rurales y Asesoría (ERA) en Oaxaca. Esas ONG mexicanas, integradas por biólogos y agrónomos altamente politizados, formados en la Universidad Autónoma Chapingo o en la UNAM, han tenido también un papel protagónico en la realización de diagnósticos ambientales y el diseño del modelo de empresas forestales comunitarias (EFC), a principios de los años noventa.

Las EFC mejor estructuradas combinan de manera original las racionalidades económicas, sociales y ambientales, en el espíritu del desarrollo sustentable. Estas empresas sociales son principalmente operadores económicos cuyo objetivo es generar beneficios. Los casos de éxito más notables se dieron al lograr una integración vertical del proceso de producción, desde la extracción de madera en bruto hasta su transformación en productos acabados (sobre todo muebles), pasando por el secado en hornos y el corte en los aserraderos. Las actividades relacionadas con la silvicultura comunitaria se convirtieron así en las principales fuentes de ingresos y empleos de estas comunidades. Los beneficios sociales, en términos de empleos directa o indirectamente relacionados con las actividades forestales, son absolutamente fundamentales, pero uno de los aspectos más interesantes de las EFC, que las distinguen tanto de las empresas privadas como de las públicas, consiste en la integración de una

"racionalidad social", que es fundamental en la gestión de la empresa (Merino, 2004). El sistema comunitario de gobernanza de la empresa (que puede variar según el caso) descansa en la toma colectiva de decisiones en lo tocante a las orientaciones principales (inversiones) de la EFC y la distribución de sus beneficios. Así, cada año, la distribución de los beneficios se decide en asamblea general de comuneros, teniendo en cuenta la capitalización de la empresa, la inversión en la renovación de los recursos forestales y el financiamiento de diversos programas sociales en beneficio de la comunidad (educación, salud, medio ambiente, construcción de carreteras, sistemas de agua, campos deportivos, edificios de recreación y de reunión...). Por último y quizás sea lo más importante, estas empresas comunitarias se han fijado como objetivo desde su creación, restaurar y mantener el equilibrio ambiental.

En la sierra Norte de Oaxaca, a través de las experiencias de la Unidad Comunal Forestal Agropecuaria y de Servicios de Ixtlán (UCFAS) y la Unión de Comunidades Productoras Forestales Zapotecas-Chinantecas (Uzachi), se registró, desde la década de los noventa, un mejoramiento neto del estado de la cubierta forestal, que había sufrido graves daños durante la época de las concesiones. Es importante destacar que no se trata aquí de una simple lógica de conservación, sino de una estrategia de restauración de la cubierta forestal destinada a su explotación productiva. En ambos casos, no sólo se puso fin a la dinámica de deforestación, sino que se garantizó la reforestación cumpliendo los volúmenes de corte autorizados en los planes de manejo forestal aprobados por la Secretaría de Medio Ambiente. Las EFC más antiguas incluso adquirieron, a partir de la década de los noventa, un reconocimiento internacional, con un certificado de buenas prácticas emitido por ONG certificadoras, entre ellas la SmartWood.

Aunque el papel de asesores externos (ONG, instituciones académicas) ha sido crucial en el desarrollo de la gestión forestal comunitaria, el contexto socioambiental local y sobre todo la dinámica comunitaria resultan absolutamente fundamentales en el establecimiento del dispositivo de las EFC (Foyer y Dumoulin, 2009). De acuerdo con los miembros activos de la gestión forestal comunitaria, la perspectiva de sustentabilidad va más allá de las relaciones con los socios externos. Se inscribe en la lógica misma de comunidades que, en su perspectiva, habrían tenido conciencia de la sustentabilidad mucho antes de que el concepto se hubiese formulado:

> En realidad, si miras las cuestiones de sustentabilidad según la definición oficial del Protocolo de Montreal, las comunidades, desde los años ochenta, han tratado de construir y poner en práctica su propio concepto de sustentabilidad mediante el uso de su bosque. Las comunidades ya empleaban criterios identificados en ese protocolo desde los años ochenta e incluso antes, en el uso no formal de esos bosques. La definición de sustentabilidad desde las comunidades es muy parecida a la definición oficial, pero obviamente sin los términos técnicos. Sería utilizar mi bosque para conseguir lo que necesito, pero siempre pensando que este bosque debe seguir existiendo para mis hijos y mis nietos, y que todos puedan seguir viviendo de él.[108]

Édgar López Pérez, de la comunidad de Ixtlán, no dice otra cosa cuando habla de la certificación, ya que, para él, "lo que vino a hacer SmartWood fue corroborar lo que nosotros, como comunidad, ya hacíamos. Ya teníamos una visión de la sustentabilidad".[109]

---

[108] G. Ramírez, entrevista personal, 14/2/2006.
[109] E. López Pérez, entrevista personal, 6/2/2006.

Vale la pena destacar otra experiencia comunitaria de desarrollo sustentable, menos por sus resultados concretos que por la dinámica colectiva a la que dio origen. Remite a un conjunto de personas, la mayoría biólogos, que participaron en el grupo de reflexión que había organizado Julia Carabias sobre temas ambientales y de desarrollo rural. Estas personas formaban parte del Partido Socialista Unificado de México, partido de oposición de izquierda radical, que ganó las elecciones municipales de Alcozauca, en el estado de Guerrero, a principios de la década de los ochenta. Esta victoria dio la oportunidad de pasar de la reflexión a la acción política y de poner en práctica un proyecto piloto, que constituía entonces una experiencia original de desarrollo ambiental en esta región.[110] Se trataba fundamentalmente de establecer un diagnóstico ambiental de los recursos naturales y, con ese sustento, elaborar un plan de gestión de los recursos del municipio –un enfoque que servirá de base al funcionamiento de los consejos municipales de desarrollo sustentable establecidos por la Ley de 2001 (véase el capítulo siguiente). Esta experiencia, dotada de su propia metodología, se consideró un éxito y conoció un proceso de institucionalización a través del Programa de Aprovechamiento Integral de Recursos (PAIR), directamente inspirado en aquélla y que se extendió a diversas partes del país, en particular a la meseta Purépecha de Michoacán, a la Chinantla de Oaxaca y a la región semidesértica de Durango (Carabias, Provencio y Toledo, 1994). Este programa estuvo estrechamente vinculado con la UNAM, y financiado con fondos públicos y privados,[111] bajo la coordinación de Carlos Toledo.

---

[110] Caballero, entrevista personal, 21/9/2004.

[111] Dumoulin observa: "Pese a sus dificultades financieras, el PAIR fue financiado casi a lo largo de toda su experiencia por la gran empresa Domecq (gracias a

El relativo éxito de estos diversos proyectos, en la confluencia del mundo universitario, el ecologismo social y las comunidades campesinas, conferirá a sus promotores un estatuto de expertos-militantes, capaces de articular los conocimientos teóricos y la acción política *in situ*. También servirá de base para el diseño de lo que se convertiría en el Programa de Desarrollo Regional Sustentable (Proders) (cf. *infra*).

El surgimiento del referencial del desarrollo sustentable en las políticas públicas: los años noventa

La idea del desarrollo integral y la aplicación de experiencias que reivindican este concepto no son nuevas en México. Se podrían mencionar en particular las comisiones de desarrollo por cuencas hidrológicas, que constituyeron un eje fundamental de la política de desarrollo rural entre los años cuarenta y setenta (véase el capítulo 1). Estas estructuras pusieron codo con codo los diversos oficios y disciplinas del desarrollo (agrónomos, antropólogos, hidrólogos, ingenieros forestales, etcétera), aunque los agrónomos conservaban el papel principal y debían interactuar intensamente con las organizaciones corporativas. En cierta medida, el Instituto Nacional Indigenista (INI) también adoptó este esquema operativo en las zonas indígenas, con un papel más protagónico de los antropólogos. Sin embargo, si bien el pensamiento y la práctica del desarrollo parecen

contactos personales), así como por recursos públicos (gracias en particular a las relaciones establecidas a través del activismo sindical)" (Dumoulin, 2003).

desvincularse cada vez más de las visiones monológicas, para tener en cuenta las diversas dimensiones de los procesos de desarrollo, más allá de las meras cuestiones productivas, es sólo con la creación de la Semarnap que el desarrollo sustentable se convierte en un eje central de las políticas públicas ambientales mexicanas.

La creación de la Secretaría de Medio Ambiente y los inicios de una política voluntarista del desarrollo sustentable

También en 1992 –y como respuesta a las presiones internas[112] y externas, en particular desde los Estados Unidos– el presidente Salinas crea una nueva secretaría federal, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), donde los temas ambientales adquieren una importancia relevante. Se dan entonces los primeros pasos para el establecimiento de una secretaría del medio ambiente independiente, con toda su infraestructura institucional. La acción ambiental de la Sedesol es de hecho compartida entre el nuevo Instituto Nacional de Ecología (INE), dotado de competencias científicas y técnicas, y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), encargada de supervisar la aplicación de la política ambiental. Si bien esta nueva estructura plantea problemas de división de poderes y pone de manifiesto que las cuestiones ambientales están subordinadas a las cuestiones sociales, marca la pauta del movimiento proactivo que distinguirá los años noventa.

---

[112] González Martínez (1992) explica que la "ecologización" del gobierno mexicano a finales de los años ochenta también corresponde a una presión interna, especialmente para canalizar los muchos movimientos ambientalistas que surgieron en esa época como fuerza contestataria. La integración del equipo de Carabias en el partido en el poder puede interpretarse como ejemplo de la gran tradición mexicana de cooptación de los movimientos sociales.

En 1993, Luis Donaldo Colosio, el titular de la Sedesol, deja su cargo para asumir la candidatura oficial del PRI a Presidencia de la República en la elección del año siguiente. Colosio representa el ala izquierda de lo que sigue siendo el partido-Estado de México. Al frente de la Sedesol, se había acercado ya al grupo de Carabias, pero ésta, en su lógica de oposición política, se había negado a colaborar con el PRI. Después de que Colosio saliera de la Sedesol, su sucesor, Carlos Rojas, se aproxima nuevamente a Carabias y su grupo, que después de una segunda negativa, termina por aceptar y entra al INE, a finales de 1993. Con esta decisión el grupo se propone poner a prueba las posibilidades de implementar un proyecto de plan nacional para el medio ambiente (Carabias y Provencio, 1994). Se produce entonces el encuentro fundamental entre una parte del ambientalismo social mexicano y las instituciones públicas. Tras el asesinato del candidato Colosio, en marzo de 1994, y la elección de su sucesor, Ernesto Zedillo, cuatro meses más tarde, éste propone de inmediato a Carabias la dirección de una nueva secretaría del medio ambiente, la Semarnap.[113] Julia Carabias asume el desafío y pone como condición que se le permita designar a todo su equipo.[114]

A partir de esta fecha, Carabias y sus colegas se darán a la tarea de implementar una política ambiental de envergadura, fundada en un marco institucional sólido y en la que el desarrollo sustentable es promovido a principio rector. La propia Carabias no puede ser más clara al respecto:

---

[113] Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca que, cuando se le sustraiga el sector pesquero, al final del sexenio de Ernesto Zedillo, se convertirá en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

[114] Este equipo estaba integrado, entre otros, por Enrique Provencio, Javier de la Maza, Antonio Azuela, Carlos Toledo (director general de Programas Regionales), Pedro Álvarez Icaza, Antonio Díaz de León y Fernando Tudela.

> El desarrollo sustentable es el concepto absolutamente esencial. En el momento de implementarlo, el desarrollo sustentable no es un modelo o una receta de cocina, es una orientación, principios absolutamente válidos que permiten mantener una visión global. Es mucho más que un concepto, es una filosofía, una ideología que indica qué dirección tomar.[115]

Se encuentra también en la página web de la Semarnat, bajo el título "Antecedentes de la Semarnat", la siguiente cita:

> Esta institución nace de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales. Esta idea nace y crece desde 1992, con el concepto de "desarrollo sustentable".[116]

De acuerdo con la propia Julia Carabias, su secretaría permitió avanzar en cuatro puntos principales:

- En primer lugar, la Semarnat se convirtió en una "institución integral" que reunía a todas las instancias ambientales, que hasta entonces estaban dispersas en diversas secretarías. En el centro de este sistema institucional complejo está la propia Semarnat, subdividida en diferentes subsecretarías, y que encabeza, entre otros órganos desconcentrados, la Profepa, el INE y la Conanp (Comisión Nacional de Áreas Naturales

[115] J. Carabias, entrevista personal, 14/10/2004.

[116] Consultado en <http://www.semarnat.gob.mx/portal/queessemarnat/Antecedentes.htm>, 2 de noviembre de 2004.

Protegidas, creada en 1996). Puede además contar con la competencia científica de la Conabio.

- Luego, Carabias logró fortalecer el marco jurídico en 1996, mediante la reformulación y el reforzamiento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) (Durand Alcántara, 1998) y la imposición mediante esta ley del concepto de desarrollo sustentable.
- El tercer avance estuvo representado por la capacitación de miles de personas en los principios del desarrollo sustentable y, por consiguiente, la profesionalización plena de la administración encargada de las políticas ambientales.
- Por último, respecto a las Áreas Naturales Protegidas (ANP), se inician, para el periodo 1995-2000, un gran Programa de Medio Ambiente y el Programa de Áreas Naturales Protegidas, que prevé la integración de todas las ANP en el Sinap (Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas) y que subraya la necesidad de la participación directa de los actores locales. La Profepa y la Conanp, órganos federales desconcentrados, desempeñan un papel central en la aplicación de estas políticas. La institución a cargo de cada reserva natural y de la ejecución de su Plan de Manejo depende de la Conanp.

Los principales programas ejecutados en las reservas giran en torno a las cuestiones siguientes: protección de los recursos naturales (vigilancia de la reserva, prevención y control de incendios, restauración ambiental); desarrollo social sustentable (capacitación, apoyo a proyectos de ecoturismo o de agroecología); investigación (inventarios biológicos, estudios sobre el potencial forestal); y educación y promoción ambientales (información acerca de los trabajos realizados, talleres sobre conservación y riesgos ecológicos...). Además, se

lleva a cabo un trabajo administrativo de gestión, diseño de programas, evaluación de proyectos, coordinación y seguimiento jurídico.

En teoría, la gestión de las reservas parece totalmente coherente y se organiza en torno a cuestiones sociales y ambientales respetando las poblaciones locales, aunque en la práctica, la realidad suele ser mucho más compleja (Foyer, 2003).[117] En todo caso, el aumento del número y, por ende, de la superficie total de las Áreas Naturales Protegidas, pero sobre todo, el establecimiento de los planes de manejo para esas ANP, representaron cambios cuantitativos y cualitativos en la política de conservación, en particular al aplicarla explícitamente con criterios de desarrollo social.

Sin embargo, Carabias considera que, a pesar del constante apoyo del presidente Zedillo, ella fracasó en la tarea de hacer que las otras secretarías fuesen permeables a las cuestiones ambientales y al principio de sustentabilidad. Emite reservas similares hacia ciertas corrientes del ambientalismo social. Frente a las críticas de sus antiguos amigos, quienes le reprochan su compromiso con el sistema del PRI y su política, que tildan de demasiado conservacionista, Carabias replica: "La realidad nada demostró en contra del concepto de sustentabilidad en sí. Lo que ocurre es que es mucho más complejo aplicarlo concretamente y hacerlo viable que discurrir sobre él desde la universidad, como Leff[118] y Toledo".[119] El balance que presenta Carabias no se inclina hacia la complacencia y la autosatisfacción; remite a

[117] El contexto de marginación extrema de las poblaciones locales, las dinámicas de colonización agropecuaria, los conflictos territoriales, políticos o religiosos, la debilidad de las instituciones locales o la sobrexplotación de los recursos naturales son elementos que se combinan en diferentes grados en las áreas protegidas y que hacen que los esfuerzos de conservación sean extremadamente difíciles de concertar e implementar.

[118] Enrique Leff es un filósofo mexicano, teórico del desarrollo y del medio ambiente.

[119] Julia Carabias, entrevista personal, 14/10/2004.

avances reales, reconocidos casi unánimemente. Cati Marielle, de la asociación civil Grupo de Estudios Ambientales, admite de hecho:

> Ha habido avances significativos en la aplicación de la Agenda 21; por supuesto, nunca es suficiente desde una perspectiva como la nuestra, pero hay que reconocer esos avances. Creo que para todas las personas que participan en el poder, es muy difícil mantenerse íntegro. Obviamente, ella fue engullida por la burocracia mexicana, que es aterradora. Independientemente de eso, creo que la Semarnat ha representado un gran esfuerzo para aportar respuestas al problema del medio ambiente.[120]

La multiplicación de microprogramas de desarrollo sustentable integral en zonas rurales

A partir de 2001 y de la llegada del PAN al poder, el referencial del desarrollo sustentable no gana más espacio dentro del sector institucional ambiental mexicano. La Semarnat pasa a una estrategia de gestión de las áreas protegidas basada en los logros de los años anteriores, pero se orienta hacia un enfoque fundamentalmente conservacionista y ambiental, menos preocupado por las cuestiones sociales o el desarrollo rural. Este cambio de política supone, por tanto, un regreso a una gestión subordinada y de rutina. Sin embargo, se institucionalizan determinados programas piloto de desarrollo rural integral, ejecutados al final del sexenio de Carabias, con el apoyo de organizaciones internacionales.

Los años posteriores al sexenio de Carabias, a partir de la elección a la presidencia de Vicente Fox, marcan el retorno a una política

[120] Cati Marielle, entrevista personal, 21/1/2006.

del medio ambiente mucho menos dinámica. Desde finales del año 2000, comienza un primer periodo con la restructuración institucional de la Semarnat en torno a una Subsecretaría del Medio Ambiente que concentra poderes considerables y, sobre todo, con el inicio de un conflicto abierto entre el secretario de Medio Ambiente, Víctor Lichtinger, y su subsecretario Raúl Arriaga Becerra. Este conflicto, que sin duda perjudica la acción de una secretaría ya debilitada por la salida de una parte del equipo de Carabias y su relevo por un personal menos experimentado y competente, será zanjado por el presidente Fox, quien, en septiembre de 2003, despide de sus funciones a su secretario y a su subsecretario (Enciso y Posada, 2003).

Alberto Cárdenas sustituye entonces a Víctor Lichtinger y reintegra a una parte del personal más competente. Pero la Semarnat sale verdaderamente debilitada de esas luchas internas y padece una posición claramente subordinada en un dispositivo gubernamental en el que predomina la lógica economicista y productivista de las secretarías de Agricultura y de Economía. También hay que señalar que esta debilidad de las políticas ecológicas responde a una debilidad de la ecología política institucional, por lo menos en su expresión partidaria. El Partido Verde, fundado en 1991, ha sido rápidamente desacreditado por su inclinación clientelar y por haber sido cooptado por el PRI, o por los otros partidos que dominan la escena política, en función de alianzas regionales de carácter meramente oportunista; su audiencia política es insignificante y apenas merece una mención en el sector del ecologismo institucional.

A pesar de estos retrocesos de la integración del desarrollo sustentable en las estructuras gubernamentales o los debates políticos, se produce, sin embargo, una institucionalización de los programas basados en las comunidades locales y la acción de ONG regionales o nacionales, apoyadas por donantes internacionales (Banco Mundial,

Global Environment Facility...) que han adherido al desarrollo local y participativo, al desarrollo sustentable y a la lucha contra la pobreza. Dos de estos programas merecen una atención especial:

- En primer lugar, la silvicultura comunitaria se beneficia de cierto reconocimiento por parte de las autoridades mexicanas y las instituciones internacionales. Desde 1998, el Banco Mundial financia 75 por ciento del Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México (Procymaf),[121] administrado por un organismo federal, la Comisión Nacional Forestal (Conafor),[122] pero ejecutado en el nivel regional por medio de instancias desconcentradas (Semarnat-Conafor, 2003). Entre 1998 y 2003, consistió en un programa piloto, fundamentalmente operativo, en la Sierra de Oaxaca, pero, desde que su financiación fue asumida por el Banco Mundial para el periodo 2003-2007, abrió oficinas en los estados de Michoacán, Jalisco, Guerrero, Durango y Chihuahua.[123] Con sus diversas actividades de asistencia técnica, capacitación, promoción de la gestión forestal comunitaria y fortalecimiento de las estructuras comunitarias o ejidales, el Procymaf II, que ahora se llama Programa de Desarrollo Forestal Comunitario, es la iniciativa más importante de las

[121] El costo total para el primer periodo, 1997-2003, fue de aproximadamente 140 millones de pesos, equivalentes a unos 20 millones de dólares en ese entonces. El Procymaf II (2004-2007) tuvo un costo estimado de 26.3 millones de dólares y el BM siguió financiando 75% de su presupuesto.

[122] La Conafor depende a su vez de la Secretaría de Medio Ambiente.

[123] En Oaxaca, la oficina cuenta con 7 personas, mientras que en los otros estados las oficinas operan con un promedio de cinco empleados permanentes. La mayoría de estas oficinas se abrieron en 2003, pero sólo trabajaban en la gestión de recursos no maderables.

instituciones federales mexicanas en favor del desarrollo de la gestión forestal comunitaria.

Pero si bien este programa ha tenido una importante fase de expansión, la cuestión de su supervivencia después de 2007 no se zanjó; sobre todo, cabe situarlo en el contexto más amplio de un debilitamiento de las políticas forestales respecto a las políticas de conservación a través de las Áreas Naturales Protegidas durante los últimos años. La inversión financiera y humana del gobierno mexicano en la política forestal y, con mayor razón, en la gestión forestal comunitaria, sigue siendo marginal en relación con otras inversiones en el sector rural o ambiental (CCMSS, 2005). El presupuesto de 2008, empero, marcó un cambio de tendencia, ya que la Semarnat se benefició de un incremento muy importante (+110 por ciento) del presupuesto de la Conafor respecto a 2007 (Semarnat, 2007). Sea como fuere, en medio de los avatares del Procymaf, la gestión forestal comunitaria conserva allí un lugar relativamente marginal comparado con otras líneas de acción de la Conafor.

- Luego, a partir de 1995, se estableció una nueva herramienta denominada Proders (Programa de Desarrollo Regional Sustentable), en regiones identificadas como prioritarias desde el punto de vista ambiental, en particular alrededor de las áreas naturales protegidas y de sus cercanías (zonas de restricción). El Proders se presenta como "un programa integral mediante el cual la Semarnat contribuye a apoyar el desarrollo sustentable en las regiones campesinas pobres, con frecuencia indígenas, situadas en la periferia de la sociedad rural, donde también se ubican las principales riquezas biológicas y ambientales, por medio de la promoción de un modelo de gestión integral,

> descentralizado y participativo, con una visión de largo plazo" (Toledo y Bartra, 2000). Mediante la aplicación de estos programas, la política pública se propone combinar, por primera vez, la lucha contra la pobreza y la conservación de los recursos naturales desde una perspectiva de dinámicas endógenas, que intentan integrar las prácticas locales y promover mecanismos de participación.[124]

Esta aspiración de articulación temática está presente tanto en el fondo como en la forma. El Proders tiene como objetivo construir ejes transversales y establecer mecanismos de coordinación institucional, tanto dentro de la propia Semarnat, con el fin de armonizar sus diferentes programas, como con las otras secretarías, o con los órganos descentralizados (gobiernos de los estados y municipios) y los actores locales (ONG, organizaciones sociales, instituciones académicas...). Para llevar a cabo esta coordinación en distintos niveles, el Proders creó instituciones como la Dirección General de Programas Regionales, que funciona como un órgano de armonización de los distintos programas de la Semarnat. Con las secretarías de Desarrollo Social (Sedesol) y de Agricultura y Ganadería (Sagarpa), esta dirección también contribuyó a establecer un Programa de Desarrollo

[124] Se puede señalar, sin embargo, cierto precedente, ya que este enfoque estaba implícito, al menos en principio, cuando la administración ambiental se integró en la Sedesol durante la presidencia de Salinas de Gortari. Esta integración suponía la inclusión de proyectos ambientales en el dispositivo del Programa Solidaridad, el cual se basaba en los principios de participación de las asociaciones locales en el diseño, la realización y la gestión de proyectos colectivos (véase el capítulo 2). Más allá de estos principios, esos proyectos fueron cooptados por los dispositivos locales y regionales del PRI e integrados en la gestión electoralista del Pronasol (véase en particular Bizberg, 2003; Landázuri, 1995; Teichman, 1996).

Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas (PDPSZRM), cuyo principal apoyo es el Banco Mundial. A finales de los años noventa, este programa abarcaba a ocho secretarías y ejecutaba unos cincuenta proyectos regionales (Sagarpa-FAO, 2002).

A fin de participar en el proceso de descentralización y luchar contra las inercias del centralismo del Estado mexicano, el Proders también estableció Consejos de Desarrollo Regional, que reúnen a actores institucionales y civiles, en las microrregiones prioritarias, con la finalidad de definir e implementar planes de desarrollo concertados. Estos planes de desarrollo regional, de mediano y largo plazos, se negocian con base en diagnósticos técnicos de carácter social y ambiental elaborados por centros universitarios u ONG. También se prevé que los Consejos de Desarrollo Regional dispongan de cierto grado de autonomía presupuestaria para que la transferencia de competencias se acompañe de una verdadera transferencia de recursos. Por último, se tienen en cuenta otros niveles de organización territorial, en particular el municipio y las comunidades rurales. Por consiguiente, la comunidad es reconocida como la unidad territorial básica a la que no sólo hay que consultar, sino que también hay que otorgarle prerrogativas de participación en el diseño de los planes de desarrollo y de la planificación territorial.

Más allá de este esfuerzo institucional, el Proders también ha emprendido acciones específicas en el ámbito local, tales como la organización de talleres de formación y creación de nuevas capacidades en las comunidades, especialmente en materia medioambiental y, con menor frecuencia, de apoyo a iniciativas productivas (ecoturismo, cafeticultura orgánica...).

Por último, para garantizar su eficacia se previó que este ambicioso programa contara con un sistema de evaluación de sus acciones, lo que le confiere cierta dimensión reflexiva. En el año 2000,

una primera evaluación, realizada con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mostró los avances y las limitaciones del Proders. Esta evaluación indicaba en particular que, más allá de la originalidad del nuevo marco de acción y sus importantes aspiraciones, determinados problemas estructurales, como las restricciones presupuestarias o la rigidez de las instituciones mexicanas, limitaban su aplicación. Dumoulin presenta el siguiente análisis del Proders para el periodo 1995-2001:

> El propósito de estos proyectos es, por tanto, crear espacios de participación en el nivel microrregional, para lograr una política de desarrollo integrado basada en las capacidades de la comunidad. Se aplicó como complemento de la política de reservas naturales, pero también ha apoyado las iniciativas de reservas comunitarias, corredores biológicos y planificación ambiental rural. El enfoque es innovador y corresponde a una perspectiva política contraria al modelo general de desarrollo rural, que se limita a distribuir subsidios a los campesinos pobres. Los escasos resultados de esta política y la insuficiencia de los recursos dirigidos a los proyectos ecoproductivos y a los conocimientos tradicionales se deben al carácter ambicioso y complejo de los objetivos, pero también obedecen a los conflictos con las otras secretarías y al bajo presupuesto que finalmente se le otorgó. En todo el país, el Proders ha sido el programa más innovador de una conservación dual a la mexicana, que se ha centrado en la gestión y la conservación de la biodiversidad, principalmente en las zonas indígenas. Sin embargo, durante su ejecución, la tendencia ha sido alejarse de la dimensión cultural (conocimientos tradicionales) y asemejarse a otros programas tradicionales de coordinación institucional y de lucha contra la pobreza. (Dumoulin, 2003.)

Es evidente que el Proders nunca ha contado con recursos acordes con su ambición de impulsar una verdadera transformación en las relaciones entre las instituciones y las prácticas de desarrollo rural en México. Después de 2001 y en un contexto político menos favorable a la cuestión medioambiental, los objetivos del programa se han revisado sustancialmente a la baja y el Proders ha sido relegado, en contra de sus pretensiones iniciales, al rango de microprograma de desarrollo más o menos integral, como existen –y como siempre han existido en la rica historia de las intervenciones públicas– muchos otros en México.[125] Al Proders se le dio una reorientación más ambientalista y conservacionista, con la vinculación de su administración con la Conanp y con la política de gestión de las Áreas Naturales Protegidas. Lo que ha perdido en ambición, el Proders tal vez lo haya ganado en operatividad, ya que se ha ampliado para abarcar 87 regiones prioritarias en 2004 y 94 en 2005, repartidas en 26 estados. Ese mismo año, su presupuesto de operación fue de 87.9 millones de pesos (Secretaría de Desarrollo Social, 2004; Conanp, 2006). Si bien el Proders ha sido relegado al rango de programa de desarrollo local, representa una de las primeras experiencias concretas del ingreso en las políticas públicas del concepto de desarrollo sustentable. En efecto, encontramos el espíritu integrador del Proders, su ambición en el diseño, así como sus limitaciones en la práctica,

[125] Si bien resulta innegable que el Proders ha representado la iniciativa más sistemática de promoción del desarrollo sustentable en las zonas rurales, existen otros programas con enfoques similares, que combinan el desarrollo económico y social con la conservación ambiental. Además del Procymaf, al que hemos aludido, el Coinbio (Comunidades Indígenas y Biodiversidad) fue implementado a partir del año 2000. Estos programas, marginales en términos de políticas estructurales y asignaciones presupuestarias, son, sin embargo, interesantes en su enfoque integral del desarrollo sustentable.

en el marco legislativo e institucional que se establecerá a partir de 2001 en torno a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (véase el capítulo siguiente).[126]

Conclusión: La institucionalización del desarrollo rural sustentable, entre prescripciones internacionales, lógicas sectoriales y prácticas de los movimientos sociales

El surgimiento del concepto de sustentabilidad en la década de los noventa, respondió a un doble conjunto de presiones, por un lado externas, con la movilización de las cuestiones medioambientales en el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio y, por otro lado internas, con el desarrollo de un movimiento ecológico entre las élites universitarias, así como entre algunos actores políticos en las zonas rurales (Foyer, 2008). Desde 1994, la administración ambiental, que había estado subordinada a la Secretaría de Desarrollo Urbano, se establece como una secretaría independiente, la Semarnap (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), y se pone en manos de un equipo vinculado con el activismo ambiental, mismo que pregona una visión "integral" del desarrollo rural. Este giro ha sido para los defensores del "ambientalismo social" mexicano, una ventana institucional de expresión y

[126] Pese a las sorprendentes similitudes entre la estructura implementada por el Proders y la de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, al parecer no existe una filiación directa entre ambas, ya que el personal de la Semarnat participó mínimamente en la elaboración de ese nuevo marco legislativo.

de aplicación del concepto de sustentabilidad. Sin embargo, hasta la alternancia política de 2000 y la elección de Vicente Fox como presidente de la República, ese salto a la acción pública se mantuvo confinado a la política ambiental y al marco del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, a pesar de las ambiciones mucho más importantes de programas como el Proders.

El referencial del desarrollo sustentable se fue institucionalizando poco a poco y se impuso como un concepto central de las políticas públicas dirigidas al mundo rural. Esta institucionalización, que comenzó a mediados de los años noventa en el sector del medio ambiente, se irá extendiendo gradualmente a partir de entonces a la administración agropecuaria. Corresponde, de manera global, a la generalización de un diagnóstico de crisis. En primer lugar, una crisis ambiental, con tasas de deforestación entre las más altas de América Latina, una contaminación urbana endémica, un avance de la desertificación y una importante erosión de la biodiversidad. Luego se identifica con la persistencia de la crisis de la pequeña agricultura familiar –esta última ampliamente asimilada a las categorías sociales que fueron objeto del reparto de tierras entre los años 1930 y 1980–, a la que el proceso de integración económica con los Estados Unidos y Canadá no ofreció una alternativa de reproducción económica viable por medio de los mercados agrícolas o de trabajo.

En este movimiento de institucionalización y de reconocimiento del desarrollo sustentable, lo primero que cabe señalar es la existencia de una praxis (pensamiento *y* práctica) propiamente mexicana del desarrollo sustentable, en particular a través de las diversas iniciativas de desarrollo comunitario que se implementaron en el curso de los años ochenta desde la sociedad civil, entre comunidades campesinas y organizaciones civiles (ONG, universidades...). Estas experiencias han sido fundamentales en el proceso de apropiación

del concepto de desarrollo sustentable por las instituciones mexicanas, principalmente la Semarnat, a partir de 1994. Esto no quiere decir que exista una versión propiamente mexicana del desarrollo sustentable, sino que la dinámica de reconocimiento de este referencial es también, en gran medida, endógena, y no estrictamente impuesta desde la comunidad internacional, como ocurrió en muchos países (Dumoulin, 2009). Por lo tanto, México no sólo respondió a los mandatos internacionales, aunque sí queda claro que la voluntad de cumplir con las normas internacionales también incidió en el reconocimiento institucional de este referencial. El desarrollo sustentable en México se fue construyendo gradualmente entre iniciativas de base de la sociedad civil, reconocimiento institucional más o menos instrumental, lógicas de reapropiación por las organizaciones políticas del régimen posrevolucionario y presión internacional.

Luego, al examinar esta dinámica de institucionalización, podemos advertir que el referencial del desarrollo sustentable es extensivo y maleable en función de las perspectivas de aquellos que lo adoptan. En efecto, cuando no se utiliza como mera consigna retórica, y más allá del consenso en torno a la necesidad de articular las preocupaciones económicas, sociales y ambientales en una perspectiva de largo plazo, las modalidades de su integración resultan ser muy diferentes en función de las prioridades, los métodos y las escalas de dicha integración. En México el desarrollo sustentable ha sido impuesto por el sector ambientalista, el cual, lógicamente, ha favorecido la dimensión ambiental y más aún, a partir del año 2000, la perspectiva conservacionista. Existe una versión más social que trasciende a los programas de lucha contra la pobreza, de educación o de alimentación impulsados por las secretarías de Desarrollo Social, de Educación o de Salud. Por último, la Secretaría

de Agricultura suele soslayar la sustentabilidad en programas de carácter más productivo y económico. Si bien todas las secretarías se declaran comprometidas con el desarrollo sustentable, existe sin duda un determinado predominio sectorial, en función de las perspectivas adoptadas. La evolución de los modos de producción de la acción pública, en el sentido de una focalización temática y de una segmentación cada vez mayor de los marcos conceptuales y de aplicación, ha dado lugar a formas de reapropiación y de adaptación del contenido programático del desarrollo sustentable por las diversas administraciones gubernamentales –pero también por los operadores tipo ONG que participan en su implementación– que pueden ser incompatibles con los criterios de integración en el largo plazo que fundan el concepto mismo de desarrollo sustentable.

Esos fenómenos de "segmentación" o de "resectorización" del desarrollo sustentable, según las orientaciones y las capacidades técnicas de las diferentes secretarías que lo adoptan, lógicamente dan lugar a manifestaciones de competencia, o al menos de falta de comunicación y de omisión entre las diversas instancias públicas mexicanas. Así, la colaboración entre la Semarnat y la Sagarpa suele ser mínima: entre 1994 y 2000, la Semarnat y su proactiva titular no escatimaron sus esfuerzos para llevar el mensaje del desarrollo sustentable a otras secretarías, sin éxito. Veremos en el siguiente capítulo que en los años 2000 y 2001, cuando el concepto del desarrollo sustentable está a punto de convertirse en eje rector de las políticas de la Sagarpa, la Semarnat no participará en absoluto en el proceso de elaboración de la legislación marco destinada a organizar la aplicación de dicho principio en las diversas administraciones implicadas en el desarrollo rural. Por muy integral que sea, paradójicamente las instituciones hacen suyo el concepto de desarrollo sustentable de manera compartimentada y en gran medida instrumental.

Esta compartimentación se verifica en el proceso de institucionalización que se describe en este capítulo. El referencial del desarrollo sustentable nació oficialmente en las instituciones ambientales en el preciso momento en que se creó la Secretaría de Medio Ambiente. Carabias y su equipo, con su experiencia de campo y una rica reflexión teórica, en consonancia con las grandes tendencias internacionales de la época, estructuran esta nueva secretaría en torno a este principio. Sin embargo, si bien 1994 marcó realmente la llegada del desarrollo sustentable a las instituciones mexicanas, a través de la Semarnap y luego de la Semarnat, 2001 constituye sin duda alguna el punto de inflexión, que marca a la vez el hito conservacionista del desarrollo sustentable versión Semarnat, así como el comienzo de la difícil apropiación del concepto de sustentabilidad por las instituciones agropecuarias. El siguiente capítulo versa sobre la orientación de este "traspaso de prerrogativas" y los juegos de los actores políticos que acompañaron la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Capítulo 4
La Ley de Desarrollo Rural Sustentable / ¿Un nuevo referencial de armonización de las políticas públicas?

Con la alternancia política del año 2000, las formas de institucionalización del concepto de sustentabilidad evolucionan contradictoriamente. Por un lado, la segmentación sectorial de la acción pública se agudiza porque se confirma la orientación productivista y mercantil de las políticas agropecuarias (Léonard y Losch, 2009) y el repliegue de la administración ambiental sobre temas conservacionistas. Por otro lado, en 2001, el presidente Fox favorece la promulgación de una Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), oponiéndose a los jerarcas de su propio partido político. El proceso de elaboración de dicha ley enseña que se constituye en esta ocasión una coalición de intereses dentro de una corriente que reúne a intelectuales, movimientos sociales y sectores tradicionales del sistema político,[127] la cual saca provecho de la coyuntura especial de transición política para institucionalizar una propuesta de refundación de las

[127] Independientemente de su afiliación política formal, los diputados procedentes del antiguo corporatismo agrícola oficial representaban cerca de 20% de los miembros de la legislatura 2000-2003.

políticas de desarrollo rural. Este consenso parte de un diagnóstico de crisis de la agricultura familiar y es motivado por la brusca intensificación de las tensiones en el medio rural.[128] Pone de relieve un deslizamiento del referencial mexicano del desarrollo sustentable que se desplaza de la ecología política hacia la economía política y la multifuncionalidad de la agricultura familiar. Resulta bastante revelador que la administración ambiental, que promovía el surgimiento del concepto de desarrollo sustentable en la esfera política nacional, haya sido prácticamente eliminada del proceso de elaboración de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001.

Hemos mencionado, en el capítulo anterior, que la Secretaría de Agricultura, la Sagarpa había colaborado, a finales de los años noventa, en la aplicación de un Programa de Desarrollo Productivo Sustentable en Zonas Rurales Marginadas. Este mandato es, sin duda, una de las primeras incursiones del concepto de desarrollo sustentable en una secretaría que, históricamente, siempre había promovido un modelo de agricultura industrial y comercial, cuya orientación se había reafirmado con la llegada al poder del PAN, un partido con fuerte representación e influencia del sector empresarial.[129] Aun así, la llegada del PAN a la cabeza de las políticas agropecuarias del país coincide sorprendentemente con la instauración de un nuevo marco normativo e institucional en el que el desarrollo sustentable es un referencial principal. Tras negociaciones animadas,

[128] Tensiones que se expresan a través de reivindicaciones de revisión del capítulo agropecuario del TLCAN y de asignación de un estatuto de excepción para las producciones de maíz y frijoles.

[129] El titular de la cartera de Agricultura bajo la presidencia de Fox, Javier Usabiaga, es uno de los principales empresarios agrícolas del país, cuya fortuna se basa en la exportación de hortalizas frescas y congeladas a los Estados Unidos.

se promulga, en 2001, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Al menos en el plano institucional, es una forma de consagrar el concepto de sustentabilidad en la organización de las políticas de desarrollo rural en México.

Pero, en términos de expectativas y en la mente de sus promotores, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001 aspira a mucho más que el "reverdecimiento" de la política agropecuaria. Por una parte, preconiza una reorganización profunda del marco de diseño e implementación de las políticas rurales en México. Introduce dos tipos de herramientas para institucionalizar el concepto de sustentabilidad: *i*) un principio de "confluencia" de los medios presupuestarios para crear un marco de articulación entre las diferentes políticas sectoriales demasiado marcadas por una tendencia a la segmentación temática y operativa a lo largo de los 10 años anteriores; y *ii*) un dispositivo basado en Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, dotados con prerrogativas de coordinación y planificación de las políticas rurales, con una presencia en los diferentes niveles de la organización territorial y administrativa.

Por otra parte, la ley pone de realce, en uno de sus primeros artículos (art. 3), el objetivo de soberanía alimentaria como uno de los considerandos de la sustentabilidad. El vínculo entre el concepto de desarrollo sustentable y el de soberanía alimentaria es una particularidad mexicana, que fortalece la dimensión plural y polisémica del concepto de desarrollo sustentable. Permite abordar esta noción como un contrapunto –y no como un complemento– del proyecto de inserción competitiva que fue estructurando la política pública mexicana desde mediados de los años ochenta y que dio lugar a la extensión de movimientos de protesta social, por parte tanto del sector rural como de los consumidores urbanos, durante la primera década de 2000.[130] Las condiciones de elaboración

y ratificación de dicha ley arrojan una luz especial sobre las relaciones del poder y más ampliamente sobre los proyectos societales que se cristalizan en torno al concepto de desarrollo sustentable en el contexto mexicano.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable: orígenes, controversias y alcance

La LDRS en tanto construcción compleja: "ventana de oportunidad", negociaciones y compromisos en un contexto político conflictivo

Para entender esta ley y el espíritu que la anima, es interesante precisar las condiciones de su elaboración y adopción. Un primer proyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral, preparado durante el año 2000, se elaboró a raíz de la petición de algunos legisladores y profesores de la Universidad Autónoma Chapingo, a favor de un gran programa nacional de desarrollo rural que pudiera responder a la crisis que afectaba cada vez más intensamente al campo mexicano y, en particular, al sector de la pequeña agricultura familiar, al que se había prestado una atención particular y que había experimentado un proceso de fuerte estructuración política a través de las intervenciones del Estado posrevolucionario (capítulo 1). Este primer proyecto, en el que no figura el concepto de sustentabilidad, reúne tres anteproyectos de ley, mezcla las peticiones más diversas del sector rural y se presenta, en cierta medida, como una contrarreforma

[130] Se mencionará, prioritariamente, el movimiento ¡El Campo No Aguanta Más! en 2003-2004 y posteriormente la campaña de protesta "¡Sin maíz no hay país!", que tuvo un gran impacto urbano cuando los precios de los alimentos básicos se dispararon a principios del año 2007.

frente al proceso de liberalización llevado a cabo en la década de 1990.[131] La Cámara de Diputados lo aprueba en abril de 2000, en un contexto de pugna aguda por la elección presidencial del mes de julio, gracias a los votos de los grupos parlamentarios del PRD y del PAN, que pertenecían en aquel entonces a la oposición. Pero en diciembre de 2000, cuando el proyecto de ley es turnado al Senado para su aprobación, el PAN ya ha ganado la elección presidencial y legislativa con una amplia mayoría, y se opone al texto entonces promovido por el PRD y el PRI, lo que muestra la dimensión muy política de este voto, en un momento histórico de transición.

El nuevo presidente Vicente Fox opone entonces su veto[132] a esta ley, y la regresa al Congreso en marzo de 2001. El procedimiento legislativo ha de reanudarse desde cero: el texto tiene que readecuarse hasta tal punto que en realidad se trata de iniciar un procedimiento totalmente nuevo. Las condiciones de negociación en la nueva asamblea legislativa también han evolucionado en comparación con la situación anterior: la Cámara de Diputados resultante de las elecciones de julio de 2000 está constituida en 20 por ciento por representantes del sector agropecuario, y más precisamente del sector corporativo agrario del Partido Revolucionario Institucional, encabezado por la Confederación Nacional Campesina (CNC), a los que se suman una parte importante de los diputados del PRD, también formados en el mismo molde. Este es el contexto en el que se pone en marcha el proceso de elaboración de un nuevo texto, a iniciativa de dos comisiones parlamentarias: la Comisión de Agricultura y Ganadería, encabezada

[131] Entrevista personal con Gonzalo Chapela, 25/11/2008.

[132] Si bien el instrumento del veto no existe legalmente en México, el presidente Fox critica tan violentamente el texto, que de hecho lo bloquea. Este episodio es el primer choque entre los poderes ejecutivo y legislativo mexicanos e inaugura una relación muy tensa durante el mandato de Vicente Fox.

por Jaime Rodríguez (PRI) y la Comisión de Desarrollo Rural, recién creada y encabezada por Silvano Aureoles (PRD). Estos dos dirigentes, enemigos políticos en el estado de Michoacán, pero que pertenecen al mismo crisol agrario, serán los promotores del nuevo proyecto de ley, con Cruz López Aguilar, entonces asesor en la CNC.[133]

El papel de los asesores técnicos, que asumen directamente la redacción de la ley dentro de las comisiones, entre ellos Gonzalo Chapela,[134] en la Comisión de Desarrollo Rural, y Raúl Pérez Bedolla, en la Comisión de Agricultura y Ganadería, es fundamental para entender este proceso. Demarcándose de las lógicas partidarias, son estos asesores quienes imprimen su espíritu a la ley y proponen compromisos que ulteriormente tendrán que aprobar los grupos parlamentarios. Raúl Pérez Bedolla, geógrafo y asesor de la Alianza Campesina del Noroeste, tiene la encomienda de Jaime Rodríguez de hacer contrapeso a las propuestas del PRD y al trabajo de Aureoles y de Chapela. Sin embargo, Chapela y Bedolla, ambos procedentes de la Universidad Autónoma Chapingo, van a colaborar estrechamente y en la misma línea, con la participación activa de Cruz López (igualmente formado en Chapingo):

---

[133] Cruz López dirigió la CNC de 2007 a 2009, antes de ser electo diputado al Congreso nacional en julio de 2009.

[134] Gonzalo Chapela es una figura central en materia de reflexión sobre el provenir del sector rural mexicano. Se sitúa entre el mundo universitario (Universidad Autónoma Chapingo, UNAM y El Colegio de México), las actividades sindicales (fue uno de los creadores de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas, UNORCA), los proyectos comunitarios (en particular dentro del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible), la asesoría política (dentro de la Semarnat de Carabias, en la cámara federal de diputados o ante mandatarios del PRD en los estados de Guerrero y Michoacán) y los ámbitos internacionales (Mecanismo Mundial de la Convención de Lucha contra la Desertificación). También es una de las pocas personas que sirvieron de nexo entre las esferas oficiales ambientales y agropecuarias.

> Raúl y yo hemos llevado la Ley a término, con la ayuda de Margarita Alvarez López [que también era asesora jurídica de la Comisión de Desarrollo Rural]. Cruz López, a veces directamente, a veces por medio de Raúl, aportaba elementos desde la CNC […]. Acabamos formando un equipo muy fuerte, Raúl y yo, jalando a Cruz López, que nos lo arreglaba todo en la CNC y en el PRI, cuando yo hacía lo que quería en el PRD.[135]

Este equipo que relacionaba miembros del PRD con el ala agraria del PRI, en torno a una base epistémica y una formación comunes, heredadas de su pasado en la Universidad Autónoma Chapingo, tuvo que negociar continuamente con Víctor Celaya y Antonio Ruiz, los asesores y representantes de Javier Usabiaga, el secretario panista de Agricultura. Pero al final, estos últimos sólo influyeron de manera marginal en el contenido de la ley.[136]

Por lo general, la mayor parte del proceso de elaboración de la ley se llevó a cabo al margen de la influencia de la Sagarpa y del PAN. El nuevo partido en el poder, presionado por el sector rural y el resentimiento político generado por el veto de Vicente Fox, no disponía de un margen de maniobra que le permitiera negociar activamente. La principal divergencia a lo largo de las discusiones tuvo que ver

---

[135] Gonzalo Chapela, entrevista personal 25/11/2008.

[136] El rechazo de la administración de Fox para aprobar el anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral, marcó de alguna manera la pauta de su relación con la nueva legislatura. Debilitó significativamente su capacidad de incidir en el proceso ulterior de reformulación de la LDRS. La conformación del gabinete agropecuario, integrado mayoritariamente por tecnócratas y representantes del sector empresarial, tampoco le confirió la autoridad y la competencia suficientes para fomentar una interacción con los profesionales de la negociación legislativa (entrevista con Margarita Alvarez López, CEDRSSA, 14/10/08).

con el alcance general de la ley respecto a los diferentes componentes del sector rural mexicano: para sus redactores, la LDRS tenía que definir el marco general del desarrollo para todo el sector rural, y por consiguiente para el conjunto de la agricultura mexicana; para la administración agropecuaria y el PAN, la nueva ley tenía en cambio que atenerse a los productores no, o escasamente, integrados al mercado. Esta divergencia remite, más generalmente, a una oposición entre dos visiones del desarrollo rural mexicano: la primera opina que los actores del sector rural en su conjunto tienen que ponerse de acuerdo sobre un programa de desarrollo común e inclusivo; para la segunda, la política rural tiene que asumir y manejar el dualismo que existe entre una agricultura moderna integrada en los mercados mundiales, y el campesinado que ya no tiene futuro en el sector agropecuario y a propósito del cual han de amortiguarse los costos sociales de su desaparición mediante programas de lucha contra la pobreza, equipamientos sociales y proyectos de diversificación económica no agrícola. Es preciso recalcar que los que abogaban por la primera opción priorizaban el concepto de "nueva ruralidad", promovido por una coalición de universitarios, organizaciones ambientales, movimientos campesinos y ONG internacionales para imponer su visión del desarrollo rural sustentable, en detrimento de una concepción economicista que pretendía orientar la nueva ley hacia un contenido que hubiera consistido en "institucionalizar la limosna" (Chapela, *cit.*) para el pequeño campesinado.[137]

[137] Esta concepción dual del mundo rural y de sus orientaciones de desarrollo tiene un eco considerable en términos de mutaciones del dispositivo público en otros países de América Latina. Fue institucionalizada *de facto* en la organización administrativa de Brasil, la cual se divide en una Secretaría de Agricultura, que se encarga del sector empresarial, y una Secretaría de Desarrollo Agrario, que se ocupa de la gestión de aquellas categorías sociales rurales poco o nada integradas

Es en este contexto muy politizado donde se introduce el concepto de sustentabilidad en el epígrafe de la ley, en gran parte para diferenciarlo del primer proyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral. En la perspectiva de sus promotores, el concepto de sustentabilidad es un componente implícito de un marco de análisis que considera la "nueva ruralidad" como el fenómeno central de las dinámicas que operan en el sector rural. Al final, no suscita muchas controversias y resulta bastante consensual, especialmente para la rama agraria "tradicional" de la CNC, ya que es un concepto "ganador".[138] A excepción, tal vez, de los redactores de la ley, quienes querían proponer un nuevo referencial para el desarrollo rural mexicano, los principales actores políticos integraron la sustentabilidad en su dimensión principalmente retórica, como un concepto de moda.

La LDRS cristaliza así la apropiación ambigua del desarrollo sustentable por diversos actores y sectores del medio rural y agropecuario. Estos actores defienden perspectivas y consideraciones muchas veces divergentes de los retos del desarrollo rural en el contexto de la mundialización. En primer lugar, los redactores principales de la ley tienen una visión integral y tecnócrata del desarrollo sustentable, en la línea de las reflexiones sobre el desarrollo rural integral elaboradas en la Universidad Autónoma Chapingo en los años setenta, y que se articula ahora con el concepto de nueva ruralidad. Su principal objetivo consiste en racionalizar las políticas públicas. Los operadores políticos que sostienen el proyecto de ley, tienen en cambio una visión más superficial, instrumental y retórica del desarrollo sustentable, supeditada a su agenda política inmediata. Puede

a los mercados y donde se concentra la mayor parte de las políticas que remiten al desarrollo sustentable.

[138] Margarita Alvarez, entrevista individual, 19/11/2008.

considerarse al respecto que el hecho de añadir la cuestión de soberanía alimentaria al tema de la sustentabilidad en los puntos que desarrolla la ley traduce lógicas convergentes de legitimación política por parte de estos actores. La nueva propuesta de ley recupera así la noción de soberanía alimentaria que ya figuraba en el texto del año 2000 a iniciativa de los diputados del PRD y de sus aliados de la fracción agraria del PRI-CNC. Esta inserción conlleva implicaciones significativas en materia de política agrícola, ya que convierte la soberanía alimentaria en uno de los mayores objetivos del desarrollo rural y en un componente central de la sustentabilidad del sector agropecuario, definiéndola como la "libre determinación del país en materia de producción, abastecimiento y acceso a los alimentos para la totalidad de la población que se basa fundamentalmente en la producción nacional" (art. 3, XXXII). Por último, los representantes de la Sagarpa y del sector empresarial opinan que esta ley remite al manejo de las externalidades sociales y ambientales de las políticas agropecuarias estructurales enfocadas a la inserción competitiva en los mercados internacionales. En esta perspectiva, la ley sirve de justificación para desplegar redes de seguridad y regulaciones destinadas a corregir estas externalidades.

Uno de los aspectos relevantes y muy particulares del proceso de elaboración de la LDRS concierne al hecho de que se hayan marginado voluntariamente la administración federal ambiental y la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Congreso. Esta marginación parece remitir tanto a un enfoque estratégico de la Presidencia de la Cámara de Diputados, que adjudicó el trabajo de elaboración legislativa exclusivamente a las comisiones de Agricultura y Desarrollo Rural, a semejanza del dispositivo que dominó la elaboración del proyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral de 2000, como a un repliegue calculado de la Semarnat, cuyo titular

en la nueva administración panista, Víctor Lichtinger, se oponía radicalmente a las orientaciones productivistas que el secretario de Agricultura, Javier Usabiaga, reivindicaba en materia de desarrollo agropecuario. Es significativo que, en su informe de actividades relativo al sexenio 2001-2006, la Semarnat indique haber participado en la elaboración de 40 anteproyectos de ley –entre los que figura la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley General del Equilibrio Ecológico, ambas promulgadas en 2003–, sin nunca aludir a la LDRS. Esta falta de compromiso da lugar a una definición del desarrollo rural sustentable que coloca la dimensión social y económica en el primer plano de la agenda política (véanse los artículos 1 y 3-XIV de la ley, mencionados en la parte siguiente). A partir de 2001, el control del dispositivo de la política de desarrollo rural sustentable ya no es asumido por la administración ambiental que históricamente había lanzado el concepto y promovido su difusión, sino que cae principalmente en manos de la administración agropecuaria y de los niveles descentralizados de gobierno (estados de la federación y municipios).

El texto de la LDRS es aprobado a finales de diciembre de 2001 gracias a los votos de los tres partidos dominantes, lo que le confiere una fuerte legitimidad. El nuevo proceso legislativo sólo duró ocho meses (normalmente el promedio suele ser de tres años), lo que evidencia una voluntad política de alcanzar un compromiso ambicioso pero heterogéneo, cuyos objetivos y espíritu representan, por lo menos en la teoría, un verdadero cambio en la concepción del desarrollo rural y de sus dispositivos de fomento.

Objetivos y espíritu de la LDRS

El artículo 1º de la ley establece como objetivos, promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente

"adecuado" y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad. El desarrollo rural sustentable se define una primera vez en los términos siguientes:

> Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural [...] (art. 1º).

En esta primera definición, lo que llama la atención es la importancia conferida a la lógica productiva y comercial, cuando se elude toda referencia a la dimensión ambiental. No obstante, esta primera definición se enmienda en el artículo 3º, que define los principales términos empleados en la ley, y particularmente el del desarrollo rural sustentable en los términos siguientes:

> El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos [...], asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio (art. 3º, XIV).

La brecha entre el enfoque economicista de la Sagarpa y la visión más integral de los redactores se verifica así desde los primeros artículos de la ley. Si el desarrollo rural sustentable vacila por consiguiente entre economicismo y visión integral, la "sustentabilidad de la producción rural" abordada en el capítulo XVI (artículos 164 a 177) hace hincapié en la dimensión ambiental de la protección de los recursos naturales, particularmente en lo que toca a cuestiones

de preservación de los suelos y del agua. La sustentabilidad resulta ser un concepto de geometría variable –por no calificarlo de cajón de sastre–, que sirve, según los casos, tanto para la articulación como para la valorización de los sectores económicos, sociales o ambientales.

Con el desarrollo industrial y comercial, la lucha contra la pobreza y la conservación de la biodiversidad, la LDRS ostenta de inmediato una ambición generalizante y se impone como norma rectora del conjunto del desarrollo rural a escala del país. Esta ambición incluso se refuerza por las referencias reiteradas a los conceptos de soberanía y seguridad alimentarias,[139] respectivamente definidas como "la libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional" (art. 3º, XXXII) y "el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población" (art. 3º, XXVII). Esta referencia esencial puede sorprender, en la medida en que parece oponerse formalmente al principio de inclusión en los mercados agrícolas globales, que es la base del TLCAN, defendida por el ala liberal del PRI así como por el conjunto del PAN, y que domina claramente la estrategia de desarrollo agropecuario de la Sagarpa. En cambio, remite evidentemente a las aspiraciones nacionalistas, agraristas y proteccionistas del PRI histórico, que predominan en el seno de la CNC.

Los redactores se proponían incluso establecer un umbral tope de 20 por ciento del abastecimiento alimentario, a partir del cual las importaciones de productos agrícolas habrían sido prohibidas. Si al final, esta medida no fue incorporada a la ley, puesto que no era

[139] Estas nociones figuran en las grandes definiciones proporcionadas en el artículo 3º y en el artículo 5º, fracción III, que trata de los objetivos fundamentales que el Estado ha de perseguir, y también en los artículos 53 y 79. Por su parte, el capítulo XVII (arts. 178 a 183) está integralmente dedicado a estas temáticas.

conforme a las disposiciones del Tratado de Libre Comercio, el texto final establece una lista de once "productos básicos y estratégicos" que han de ser objeto de una atención política especial.[140] También tienen que mencionarse los artículos 40 y 91, que anticipan la Ley de Bioseguridad de 2005, al evocar el control necesario en materia de investigación, utilización e importación de los organismos genéticamente modificados (OGM) por las autoridades mexicanas, en virtud del principio de precaución. Estas nociones de seguridad y soberanía alimentarias, muy poco discutidas en aquel entonces, van a cobrar una dimensión especial a lo largo de la primera década de 2000, en ocasión de la polémica sobre los OGM (Foyer, 2008), y ulteriormente de la crisis de la tortilla de 2007 (véase la conclusión de este capítulo).

Más allá de las definiciones generales y de los objetivos ambiciosos, el espíritu de la LDRS parece, ante todo, tener como meta, racionalizar y armonizar las políticas de desarrollo rural, las que, desde principios de los noventa, han seguido una tendencia hacia su segmentación y fragmentación temática y operativa, entre programas sociales, económico-productivos o ambientales. Merino y Macedo explican al respecto:

> [La LDRS] es una norma que, desde una visión general centrada en la calidad de vida, quiere integrar y articular las actividades implementadas por diferentes órganos del gobierno y de la sociedad en una sola

[140] Estos productos son "aquellos alimentos que son parte de la dieta alimentaria de la mayoría de la población en general o diferenciada por regiones, y los productos agropecuarios cuyo proceso productivo se relaciona con segmentos significativos de la población rural u objetivos estratégicos nacionales" (art. 3º, fr. XXII). Estos productos son: maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo, café, huevos, leche, carne de res, carnes de cerdo y aves de corral, y pescado.

> estrategia de conjunto. Se trata, en consecuencia, de una norma que propone una política pública específicamente orientada a articular con coherencia la acción gubernamental y la participación de la sociedad, con el objetivo de mejorar el desarrollo humano de los habitantes del campo mexicano. El sentido último de la ley es ordenar la acción pública, tanto del Estado como de los actores sociales involucrados en el medio rural, en un esfuerzo común destinado a incrementar las condiciones materiales de existencia en el medio rural. (Merino y Macedo, 2006.)

Uno de los principales redactores, Gonzalo Chapela, confirma este análisis, ya que, según él, la LDRS puede resumirse en un único principio, el de *concurrencia*, que puede interpretarse como la coordinación y la armonización en tres ámbitos distintos: entre las diferentes secretarías de la administración federal; entre los diferentes niveles de gobierno territorial (nacional, estatal y municipal); y entre las agencias de gobierno y la sociedad civil. La voluntad de fomentar la cooperación entre estos actores se plasma en la implementación de una estructura institucional innovadora.

Una estructura institucional innovadora

La complejidad de la estructura institucional implementada por la LDRS está acorde con la ambición de sus objetivos.[141] En efecto, además de querer articular las diferentes temáticas de la acción pública, la

[141] El parecido entre esta estructura institucional y la inicialmente diseñada en el marco del Proders llama la atención, aunque la LDRS parece inspirarse en una serie de leyes anteriores como la Ley Forestal de 1992, o la Ley de Planeación de 1983.

Ley prevé instalar nuevos órganos de decisión en diferentes niveles de intervención, partiendo del nivel federal hasta el nivel municipal. Por consiguiente, puede decirse que es multisectorial y multinivel. Estos nuevos órganos se materializan a través de un sistema de consejos mixtos, que han de reunir administraciones de diferentes niveles territoriales y diferentes áreas sectoriales, asociaciones de productores y otras organizaciones de la sociedad civil, pero también "organizaciones del sector privado" (como las agroindustrias implantadas en los territorios contemplados).[142] Este enfoque participativo (Cartagena *et al.*, 2005) pretende, al menos teóricamente, limitar el centralismo y el corporativismo que antes prevalecían en la organización del acceso a los recursos y a los programas públicos en las zonas rurales. La estructura de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS) es además reforzada gracias a otra serie de instrumentos innovadores que describiremos más adelante.

Los consejos y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable

El primero de estos consejos opera en el nivel federal. El Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) es un organismo consultivo que está constituido por la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable,[143] por representantes acreditados de las organizaciones del sector social y privado e incluso por

[142] Antes que consejos diseñados según la primera versión del Proders, estos consejos se inspiran en los comités estatales y de los municipios (respectivamente Coplades y Coplademun) promovidos por la Ley de Planeación.

[143] Esta comisión se creó en el marco de la LDRS. Reúne nueve secretarías que actúan en materia de desarrollo rural (Agricultura, Desarrollo Social, Economía, Educación, Salud, Medio Ambiente, Trabajo, Comunicaciones, Reforma Agraria) y la preside el secretario de Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca (Sagarpa).

ONG. Su papel consiste esencialmente en participar en el fomento del desarrollo rural sustentable y en emitir dictámenes, sin que éstos sean vinculantes para las administraciones sectoriales y las instancias gubernamentales descentralizadas, lo que restringe, de entrada, su alcance.

Además, se instalan en los 32 estados de la federación, los consejos estatales de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS), que formalmente pueden ser presididos por el gobernador de cada estado. Su modelo de organización es idéntico al del CMDRS, pero sus facultades ejecutivas son más amplias. Aparte de planificar las políticas de desarrollo rural en la jurisdicción estatal, estos consejos sirven de nexo entre las instancias federales y los distritos de desarrollo rural, que eran, desde mucho antes de que se promulgara la ley, el eslabón esencial del dispositivo administrativo y operativo de la Secretaría de Agricultura.[144]

Entre los niveles estatal y municipal se encuentran, en efecto, los consejos distritales de Desarrollo Rural Sustentable que, aparte de los funcionarios de las diferentes delegaciones del gobierno federal que intervienen en el distrito, tienen que reunir a los representantes de los consejos municipales de su jurisdicción, así como a los agentes económicos y a las organizaciones sociales que representan el sector agropecuario. Al menos durante los primeros años de aplicación de la LDRS, parece que es justamente en el nivel distrital donde más

[144] La mayoría de esos distritos fueron creados en los años setenta para desempeñar funciones de asesoría y de divulgación de las mejoras tecnológicas entre las explotaciones beneficiadas con el binomio crédito agrícola-revolución verde. Los distritos son, por consiguiente, unidades territoriales propias de la administración agropecuaria, que no corresponden necesariamente a las estructuras operativas de las otras secretarías.

costó instaurar los consejos de Desarrollo Rural Sustentable, en gran parte porque la funcionalidad y las competencias humanas de las estructuras de apoyo de la Secretaría de Agricultura se limitaban a difundir una visión productivista del desarrollo agrícola y ésta cuadraba difícilmente con los objetivos fijados por la nueva ley. También veremos en el último capítulo que los distritos de desarrollo rural padecen de una falta de legitimidad en opinión de los representantes de las demás ramas sectoriales de la administración federal.

Por último, se instituyen los consejos municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS o Comuders), generalmente presididos por el presidente municipal. Los consejos municipales cuentan, en principio, con el apoyo de la Unidad Técnica Operativa del Estado (UTOE) y del Fondo de Fomento Agropecuario Estatal (Fofae) para preparar, formular y evaluar sus proyectos de desarrollo, así como para financiar los salarios de los asesores técnicos vinculados a cada Comuders. Si en un primer periodo (2002-2004), la instalación de estos consejos parece haber sido bastante lenta, fue acelerándose a partir de 2004, bajo el efecto de la municipalización de las operaciones de desarrollo rural del gran programa Alianza.[145] Esta municipalización

[145] Alianza para el Campo (bautizado Alianza Contigo a partir del gobierno de Fox) tiene como objetivo modernizar y reforzar la inserción mercantil de las explotaciones comerciales y de los productores "en transición", lo que significa que está dirigido a los que tienen una productividad potencial que les permite introducirse competitivamente en los mercados (véase el capítulo 2). Se trata del mayor programa de ayuda al desarrollo rural en términos de dotación presupuestaria. Se divide en tres subprogramas: el Programa de Apoyos a la Inversión Rural (Papir), llamado ulteriormente Programa de Adquisición de Activos Productivos (PAAP), el Programa de Fortalecimiento a Empresas y Organizaciones (Profemor) y el Programa de Desarrollo de Capacidades (Prodesca). Este último es la fuente principal de financiamiento del funcionamiento básico de los Comuders, y también de los salarios de sus asesores técnicos (véase *infra*).

coincidió con un traspaso de facultades y de recursos al nivel de los Comuders, lo que por supuesto estimuló su implementación y funcionamiento (Toledo, 2005).

A diferencia de los consejos que operan en los niveles superiores de organización político-territorial, los Comuders gozan de una verdadera facultad ejecutiva para definir y financiar proyectos de desarrollo a escala de su jurisdicción. Están constituidos por representantes de los pueblos y comunidades que conforman el territorio municipal, de las organizaciones sociales –de productores, de protección al medio ambiente, etcétera– y de las ONG que trabajan en el municipio, así como por representantes de las diferentes dependencias federales que ya participan en los consejos de distrito. La integración de los Comuders en el aparato gubernamental municipal les permite, por conducto de la presidencia municipal, someter solicitudes de financiamiento a las ventanillas de las diferentes administraciones federales y estatales, y administrar los fondos otorgados. Con estas bases organizacionales e institucionales, los Comuders pueden convertirse en una institución importante de captación de recursos vinculados a los programas públicos de desarrollo económico, social o ambiental.[146] Sin embargo, los Comuders no remplazan a las dependencias municipales que existían y ya operaban en la esfera del desarrollo agropecuario (Departamento de Fomento Agropecuario) o de la asistencia social (Departamentos de Desarrollo Social y de Fomento Educativo). Estas dependencias conservan su

[146] Como lo indicamos en el capítulo 2, existe actualmente una diversidad de programas relacionados con el desarrollo rural. Aparte de los que ya se señalaron aquí (Procymaf, Coinbio, Proders, Alianza…), el programa Oportunidades, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, es el que ofrece la cobertura espacial e incidencia presupuestaria más amplias (Quintero, 2005).

funcionalidad y siguen controlando sus canales privilegiados de acceso a las administraciones y a los programas federales en su sector de actividad. Se producen fenómenos de coordinación, cooperación o concurrencia entre estas dependencias, que constituyen objeto de análisis privilegiado acerca de la incidencia de la LDRS en los contextos locales de su implementación (véase el último capítulo).

Si se toman en cuenta los diferentes niveles en los cuales intervienen los consejos de Desarrollo Rural Sustentable (federal, estatal, distrital y municipal), así como el hecho de que la dinámica de municipalización rige el discurso y los objetivos políticos oficiales, puede considerarse que la estructura institucional implementada por la LDRS se inscribe en un movimiento general hacia la descentralización. Sin embargo, en la continuidad de la tradición mexicana de "federalismo ultra-centralizado", la organización que coordina el conjunto de este edificio institucional, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), sigue siendo una instancia que depende únicamente del nivel federal. Ella coordina los diferentes programas y se encarga de su aplicación. Su papel resulta esencial en la elaboración del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), que cada año establece la estructura de las finanzas públicas destinadas al sector rural y sometidas a votación en el Congreso. La Comisión Intersecretarial define así las directrices de las políticas de desarrollo que los consejos han de implementar en sus diferentes niveles. Además y por medio de las entidades descentralizadas de la administración pública federal, representantes de esta misma comisión están presentes en los consejos en cada nivel, donde desempeñan un papel esencial de conexión con los financiamientos federales. Para subrayar este control permanente de las instancias federales en el corazón del proceso de descentralización, Merino y Macedo apuntan:

> La LDRS incorpora la variable del federalismo participativo como uno de los instrumentos privilegiados para garantizar su implementación. Sin embargo, esa organización está ceñida por el control que ejerce el gobierno federal en todas y cada una de las instancias decisorias de la red de aplicación (Merino y Macedo, 2006).

Siguiendo esta interpretación, el federalismo participativo y descentralizado es únicamente una variable del centralismo estructural.

Además de estas dificultades en abandonar una tradición centralizadora que perdura desde prácticamente siglo y medio (capítulo 1) dentro del marco de un nuevo dispositivo de coordinación vertical entre los diferentes niveles de gobernanza territorial, también existe otro desajuste, esta vez en la integración horizontal entre los diferentes órganos sectoriales del Estado federal. Si la Comisión Intersecretarial representa una innovación relevante en términos de diálogo entre las diferentes administraciones cuyas actividades afectan al desarrollo rural de cerca o de lejos, la Secretaría de Agricultura mantiene su primacía en la organización operativa y en la coordinación del nuevo dispositivo de desarrollo sustentable. A la Sagarpa, le toca presidir el CMDRS e implementar la LDRS a través de su estructura ejecutiva, particularmente a través de los distritos de desarrollo rural. Éstos gozan de una posición estratégica si consideramos las lagunas que existen en la organización político-territorial: en efecto ésta se caracteriza por la falta de relevo funcional entre el nivel municipal y estatal, en un medio rural marcado por las distancias físicas y el aislamiento. Dentro del sistema de partido-Estado, las organizaciones corporativas (de campesinos, ganaderos, productores del sector privado) integradas al PRI servían tradicionalmente de correa de transmisión entre los niveles administrativos. El debilitamiento, seguido

del colapso, del sistema de regulaciones corporativas dejó un hueco funcional e institucional difícil de colmar. Al asignar funciones de coordinación y armonización territorial de los proyectos establecidos por cada Comuders a los representantes de la administración agropecuaria, la estructura de los CDRS establece una jerarquía factual en cuanto a los criterios y objetivos de la sustentabilidad, lo que falsea de entrada el equilibrio de las relaciones entre las diferentes dimensiones del desarrollo rural. Los avances que propone la LDRS en términos de coordinación vertical y horizontal de la acción estatal siguen marcados, pues, por una relativa dependencia del camino, relacionada, entre otras cosas, por el peso histórico del centralismo mexicano y de la primacía de la Secretaría de Agricultura en los asuntos vinculados con el desarrollo rural.

Otras innovaciones institucionales relevantes: "sistemas", servicios, contratos y fondos de reparto de riesgos

Existen otros instrumentos institucionales que han aportado un carácter novedoso a esta ley. Los primeros son los diferentes "sistemas" que pretende implementar (art. 22). En el artículo 3º, fracción XXX, el "sistema" se define como un "mecanismo de concurrencia y coordinación de las funciones de diversas dependencias e instancias públicas y privadas, en donde cada una de ellas participa de acuerdo con sus atribuciones y competencia para lograr un determinado propósito". Más concretamente, estos sistemas son dispositivos de coordinación en torno a temáticas particulares, cuya meta consiste en articular la acción intersecretarial, pero también en compaginar las acciones de los agentes públicos con las de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Uno de los objetivos esenciales es evitar cualquier efecto de superposición o contradicción de las acciones

públicas, promoviendo simultáneamente la cooperación entre el sector privado y la sociedad civil. En este sentido, los sistemas se equiparan, para las temáticas definidas sobre una base transversal, al dispositivo interconectable de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable. La LDRS prevé nueve de estos sistemas, que abarcan respectivamente la investigación y transferencia tecnológica; la capacitación y asistencia técnica; el fomento a la empresa social rural; la lucha contra la desertificación y degradación de los recursos naturales; el bienestar social rural; la información; el control sanitario; el financiamiento rural; y, por último, el apoyo a programas productivos.

Se complementan estos sistemas temáticos con "sistemas-productos" que atañen a los actores implicados en determinados sectores de producción, con carácter estratégico desde el punto de vista económico y social.[147] Aparte de estos diversos tipos de sistemas, han sido instituidos seis servicios, definidos como "instituciones públicas que tienen que poner en marcha programas y acciones específicas".[148] Queda claro que, más allá de la implementación de mecanismos eficaces que coordinan la acción pública e introducen una dosis de gobernanza descentralizada, los principios básicos de identificación y organización de estos sistemas siguen siendo los de la segmentación temática y operativa.

---

[147] Los sistemas-productos están centrados en los sectores productivos que constituyeron el marco privilegiado de la intervención estatal, y en torno a los que, con frecuencia, se han estructurado organizaciones corporativas fuertes: maíz, caña de azúcar, café, explotación forestal, etc.

[148] Estos seis servicios son: el Servicio Nacional de Normalización e Inspección de los Productos Agropecuarios y del Almacenamiento; Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria; Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas; Servicio Nacional del Registro Agrario; Servicio Nacional de Arbitraje del Sector Rural; y por último, el Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural.

Se crean finalmente ciertos instrumentos más originales, que representan una innovación en la forma de contemplar el desarrollo rural. Así, en su artículo 53, la LDRS implementa contratos de aprovechamiento de tierras, establecidos entre el Estado y actores individuales o colectivos (Chapela y Alvarez López, 2007).[149] Partiendo de un diagnóstico de ordenamiento territorial realizado conjuntamente por los productores y por expertos de la sociedad civil o de la administración pública, en sus diversos niveles, la idea es establecer un contrato de apoyo a la producción con el gobierno para explotar las tierras en forma sustentable. A contracorriente del enfoque orientado hacia el uso de "paquetes tecnológicos" que se pueden aplicar al conjunto de una región, estos contratos apuntan a "masificar trajes sobre medida para tomar en cuenta la diversidad de los contextos".[150] Finalmente, los fondos de reparto de riesgos previstos en los artículos 65 y 66 de la ley tienen como objetivo impulsar la innovación productiva mediante el apoyo a productores que toman el riesgo de emprender una reconversión en sistemas de explotación más sustentables.

Cualesquiera que sean las modalidades concretas de su implementación en los territorios rurales, mismas que se abordarán en la tercera parte, la LDRS representa un cambio mayor en la forma de plantear el desarrollo rural en México. En un texto único, es todo el espíritu del desarrollo rural, aplicado hasta entonces mediante instituciones exógenas a las sociedades rurales y transferencias verticales de tecnologías, que se reformula en torno a paradigmas nuevos,

[149] Estos contratos pueden ser establecidos indistintamente con un productor individual, una agrupación de productores, un ejido o una unión de ejidos, con tal de que estas entidades gocen de personalidad jurídica.

[150] G. Chapela, entrevista personal, 25/11/2008.

inspirados en las buenas prácticas locales, en consonancia con algunos instrumentos de la "buena gobernanza" mundial. Frente al clientelismo estructural de las políticas públicas mexicanas, la LDRS propone la participación ciudadana y la concertación. Frente al productivismo imperante, la ley propone anteponer objetivos sociales y ambientales, con el fin de adaptar mejor las políticas a los retos territoriales de su implementación. Frente a la escasez de las normas de control de calidad de los alimentos, la LDRS antepone la seguridad alimentaria, el respeto del principio de precaución y la bioseguridad. Frente a la liberalización total de los mercados para impulsar la inserción competitiva en los mercados mundiales, la ley propone un principio prioritario de soberanía alimentaria. Frente a la fragmentación de los programas y la segmentación de las políticas públicas, la LDRS opone la coordinación de la acción pública y la armonización de las intervenciones sectoriales en los diferentes niveles territoriales de su aplicación. Frente a las soluciones técnicas verticales y generales, la ley propone soluciones negociadas y contextualizadas. Lejos de simbolizar una regresión a favor del agrarismo paternalista heredado de la revolución mexicana, la LDRS, en su formulación, es un texto que se vuelca definitivamente hacia el futuro y que se fija objetivos extremadamente ambiciosos.

La concreción presupuestaria del desarrollo rural sustentable: las tensiones entre lógicas sectoriales, lógicas políticas regionales y concurrencia de los recursos

Tal y como se indicó, la Ley de 2001 propone dos principios de organización de la acción pública en el medio rural: por una parte, la descentralización y la participación; y por otra, la *concurrencia* de los programas sectoriales en torno a ocho grandes líneas de acción

consideradas como complementarias en una perspectiva de desarrollo a largo plazo (sustentable). Estas líneas (o *vertientes* según la nomenclatura oficial) son las siguientes: competitividad; educación; medioambiente; empleo; asistencia social; infraestructuras; salud; regulación agraria. Cada año, la ley de finanzas para el desarrollo rural (o Programa Especial Concurrente, PEC) define la dotación presupuestaria global asignada a cada línea de acción así como su reparto entre las distintas secretarías competentes en el tratamiento de la temática tratada. Por ejemplo, la "vertiente competitividad" implica a cinco secretarías (Agricultura, Economía, Reforma Agraria, Desarrollo Social, Turismo), sin olvidar el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Inegi; y la "vertiente ambiental" abarca acciones de la Sagarpa y la Semarnat. El PEC se ha diseñado como una herramienta de armonización y coordinación de la acción pública, tras una década de segmentación sectorial y temática de los programas de desarrollo rural (véase el capítulo 2, así como Léonard y Losch, 2009).

No obstante, el modo de gestión del gasto público permanece centrado en la división sectorial de las funciones: cada administración es independiente en cuanto a definición y organización de sus programas. La concurrencia de los medios sigue siendo virtual en cuanto a

[151] La dimensión normativa constituye un reto mayor de la coordinación intersectorial a nivel de los territorios rurales, como tendremos la oportunidad de mostrarlo en el capítulo 6. Tal y como lo declara el responsable de las relaciones institucionales en la CDI de Acayucan, Francisco Fidencio Hernández, "la concurrencia institucional termina donde se plantean las cuestiones de concurrencia normativa: cada administración determina, a su antojo, los grupos meta, los periodos, las condicionalidades y los procedimientos de licitación para sus programas. Es muy difícil propiciar la concurrencia de los medios para proyectos específicos y en determinado espacio; prevalece un marco de competencia entre los esfuerzos y los proyectos" (entrevista personal, Acayucan, 9/7/2009).

gobernanza de las políticas sectoriales: cada secretaría conserva una total autonomía para determinar las normas que regirán la implementación de sus programas.[151] De hecho, el poder legislativo, que ha de supervisar las condiciones de esta concurrencia en el PEC es, a su vez, influenciado por las lógicas de segmentación de la administración federal: las comisiones parlamentarias se organizan de acuerdo con una división temática, dictada en parte por una voluntad legítima de establecer una interacción funcional con las secretarías del Estado, pero que conduce a abordar sectorialmente el desarrollo sustentable en la producción legislativa.[152]

Como se ha visto, la organización operativa de la concurrencia intersecretarial, en cuanto a coordinación de acciones sectoriales, fue confiada a la administración agropecuaria. A través de su titular, ésta preside la Comisión Intersecretarial que define las grandes líneas de acción en materia de políticas de desarrollo rural. También le incumbe asumir la tutela de los consejos de desarrollo sustentable, especialmente a escala de sus distritos rurales, que son el "eslabón perdido" de la organización territorial oficial. En el dispositivo de los CDRS, los distritos de la Sagarpa colman así las lagunas de coordinación funcional entre los niveles municipal y estatal, a escala de

[152] Las comisiones parlamentarias implicadas en la elaboración de regulaciones relativas al DRS son 7 y corresponden, a grandes rasgos, a las grandes áreas temáticas de la administración federal: Agricultura y Ganadería, y Desarrollo Rural (Sagarpa); Reforma Agraria (SRA); Desarrollo Social (Sedesol); Recursos Hidráulicos (Comisión Nacional del Agua); Asuntos Indígenas (CDI); Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Esta lógica de organización sectorial del trabajo legislativo ha tenido como consecuencia una declinación de la sustentabilidad en leyes de carácter limitativo, para segmentos socioeconómicos singulares del medio rural: Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (2005), Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables (2007), Ley de Fomento y Desarrollo de Biocombustibles (2007), Ley General de Equilibrio Ecológico (2007)... (Robles Berlanga y Alvarez, 2007; Robles Berlanga, 2009).

regiones rurales dotadas de una identidad sociocultural y de una relativa unidad económica y ambiental. Como tal, la administración agropecuaria administra los presupuestos asignados al funcionamiento básico de los consejos municipales (salarios de los asesores técnicos, fondos de financiamiento de los planes de desarrollo municipal y de los proyectos locales, evaluación de las acciones realizadas en el marco del Comuders).

Estos presupuestos dependen de la dotación del gran programa Alianza Contigo. Como se vio en el capítulo 2, los programas de apoyo al sector agropecuario que supervisa la Sagarpa abarcan dos temas esenciales: por una parte, los subsidios directos a los productores de cereales y leguminosas, que fueron concedidos para compensar las pérdidas de ingresos relacionadas con la liberalización de los mercados agropecuarios (Programa de Apoyo al Sector Rural, Procampo); y por otra parte, los apoyos a la modernización productiva y a la inserción competitiva, cuya importancia ha ido creciendo desde mediados de los noventa (Programa Alianza). La LDRS de 2001 introdujo nuevas normas en la organización y en el reparto de estos financiamientos. Estas normas incluyen, en primer lugar, principios de descentralización y participación en la asignación de fondos de desarrollo agropecuario y luego, una orientación más marcada de éstos hacia productores con escasos ingresos, con la adopción de una visión más global y menos sectorializada de los proyectos. El gran programa Alianza se divide así en tres dotaciones, "agricultura", "ganadería" y "desarrollo rural". Si las dos primeras líneas mantienen un enfoque productivista propio de las orientaciones históricas de la política agrícola mexicana desde mediados del siglo XX, la tercera concierne directamente a los sectores socioespaciales desfavorecidos y antepone un enfoque territorializado del desarrollo.

Esta línea de acción se aplica precisamente (pero no en exclusiva) al financiamiento del dispositivo de desarrollo rural sustentable, en particular a los fondos asignados a los consejos distritales de desarrollo rural y a los Comuders. El subprograma de desarrollo rural de Alianza abarca así acciones a favor: *i*) de la inversión y adquisición de activos productivos a tasas preferenciales (PAAP, antes Papir); *ii*) de la consolidación de las organizaciones de productores y de las pequeñas empresas agrícolas (Profemor); *iii*) de la capacitación, tanto a escala de las organizaciones productivas como de las instancias municipales encargadas de gestionar estos financiamientos y promover proyectos (Prodesca). A lo largo de los últimos años, la línea de desarrollo rural de Alianza abarcó entre la tercera parte y 45 por ciento del presupuesto total de este programa. Esta cuota representa una parte en aumento regular, pero al cabo menor –entre 5 y 12 por ciento– del total de los financiamientos públicos asignados al desarrollo agropecuario, los cuales conservan su orientación prioritaria hacia la inserción competitiva y la distribución de subsidios directos; dicha cuota es aún más débil (entre 1.5 y 3 por ciento) al considerarse el conjunto de los proyectos financiados por las administraciones sectoriales en el marco del PEC (véase el cuadro 9). El desarrollo sustentable, en su calidad de nuevo marco de organización del diseño de la política rural y agropecuaria, sigue siendo el pariente pobre del dispositivo de las políticas rurales, si nos atenemos a los fondos públicos directamente recibidos.

Desde la ley de federalización de 1996, la Sagarpa y las secretarías de fomento agropecuario y rural de los estados de la federación deben coordinar sus acciones en materia de apoyos dedicados a la modernización productiva y comercial, a la capacitación humana e institucional, así como a las organizaciones de productores, vinculadas todas a las diferentes líneas del programa Alianza. En el estado de

Cuadro 9. Presupuesto operativo de la Sagarpa
(millones de pesos corrientes)

Líneas programáticas	2006	2007	2008	2009 (programación)
Presupuesto total Sagarpa	51 068	58 537	65 341.4	70 961.5
Alianza Contigo	6 228	6 461	13 674	13 311
• Dedicado al "desarrollo rural"	2 062	2 944.5	4 300	6 347
Transferencias directas (Procampo + Progan)	17 192	20 192	20 878	21 003
Apoyo al sector financiero rural	2 127	2 054	2 686	3 532
Compensación para deficiencias del mercado*	10 820	11 550	11 763.4	13 118
Cuota del presupuesto de "desarrollo rural"				
• % total Sagarpa	4	5	6.5	8.9
• % total programas de apoyo al sector rural	5.4	6.8	8.8	12.5
Conjunto de los financiamientos del PEC fuera de los costos administrativos	136 025	154 387	185 987	207 801.5
% del presupuesto de "Desarrollo rural" sobre total de programas PEC	1.5	1.9	2.3	3

* Fondos de adquisición de diésel agrícola o marino y de apoyo al acceso a mercados agrícolas.
Fuente: CEDRSSA, <http://www.cedrssa.gob.mx>.

Veracruz, que nos ha brindado el marco de análisis del presente estudio de caso (véase la tercera parte), se creó en 1999, una estructura del gobierno estatal, el Instituto Veracruzano de Desarrollo Rural (Inveder), cuyo propósito es administrar los fondos mutualizados de ambas instancias de gobierno y canalizarlos hacia proyectos productivos diseñados por organizaciones de productores o por los ayuntamientos municipales.

Estos fondos mutualizados, al igual que los recursos directamente asignados por la Sagarpa al dispositivo de desarrollo rural sustentable, son sometidos a un esquema de descentralización financiera en favor de los municipios. Desde 2005, los fondos relativos a la línea de "desarrollo rural" de Alianza pueden así, ser administrados directamente por los gobiernos municipales, siempre y cuando éstos hayan cumplido las condiciones exigidas por la LDRS: que exista un Comuders, así como un Departamento de Fomento Agropecuario, y que se haya elaborado un plan municipal de desarrollo sustentable aprobado por el consejo estatal. En caso contrario, el Inveder será quien se encargue, en el estado de Veracruz, de administrar los fondos asignados a los proyectos que han sido seleccionados para la línea de desarrollo rural de Alianza.

En el contexto veracruzano, el Inveder ofrece además líneas autónomas de financiamiento, que dependen del presupuesto estatal y que están supeditadas a una normatividad distinta a la que impone la administración federal. Esto significa, concretamente, que los procedimientos de asignación de estos recursos pueden ser más discrecionales, según una lógica que depende, en gran medida, de los principios de regulación clientelar que imperan en las esferas políticas regional y municipal. Estas líneas de financiamiento conciernen principalmente al suministro, a un precio altamente subvencionado (entre 25 y 50 por ciento del precio de mercado), de semillas mejoradas (de maíz, arroz y sorgo), de abonos químicos y de equipamientos agrícolas (tractores, vehículos de transporte, molinos o despulpadoras de café).[153] Los subsidios adjudicados, generalmente se otorgan a municipios, y muy escasamente a organizaciones formales

[153] Entrevistas con Graciano Blaz y Evaristo Obando, Inveder, Xalapa, 6/10/2008.

de productores, según una lógica que refuerza las redes clientelares sobre las que el gobierno del estado se apoya.[154] Estas líneas de acción, que se inscriben claramente en la continuidad del modelo productivista de la revolución verde, son implementadas sin coordinación alguna con los programas federales de desarrollo sustentable.

En 2008, el presupuesto total administrado por el Inveder para el desarrollo agropecuario ascendió a 688 millones de pesos (aproximadamente 62.5 millones de dólares), entre los que 253 millones (23 millones de dólares, 37 por ciento del total) correspondían al capítulo de "desarrollo rural" de Alianza, es decir, a los fondos de desarrollo sustentable programados en el PEC. El complemento, 63 por ciento del presupuesto total de desarrollo agropecuario del estado, mantuvo un esquema de asignación esencialmente orientado hacia modelos intensivos de modernización productiva, implementados mediante grandes estructuras de tipo empresarial o *farmer*, pero también mediante organizaciones de pequeños y medianos productores que están implicados en esquemas de integración contractual en el sector agroindustrial, principalmente del maíz (véanse Brun, 2008; Kuhfuss, 2007; y el capítulo 6).

Es preciso apuntar que un volumen significativo del presupuesto de la Sagarpa asignado al estado de Veracruz corresponde a transferencias directas a los productores, tales como Procampo (o su homólogo para las actividades de ganadería, Progan)[155] que la administración

[154] La administración del gobernador Fidel Herrera Beltrán (2004-2010) reivindica su filiación con el PRI histórico y el restablecimiento del papel asistencialista de la política pública. Se caracteriza por un discurso populista y prácticas ancladas en la tradición clientelar del partido-Estado, en torno a sectores corporativos y redes políticas tradicionales; sin embargo, otorga un papel importante a los gobiernos municipales, cuyas prerrogativas han sido multiplicadas a raíz de las leyes de descentralización de 1996.

federal administra directamente, en el nivel de sus distritos de desarrollo rural: estas transferencias representaron 648.5 millones de pesos para Procampo y 298 millones para Progan en 2008, es decir, una suma rotundamente superior al presupuesto administrado por Inveder, correspondiente tanto a Alianza como a sus propios programas.[156] Los financiamientos destinados al "desarrollo rural" constituyeron así, en 2008, alrededor de 15 por ciento de los fondos comunes de la Sagarpa y del estado de Veracruz para el sector agropecuario. Aunque un poco superior al reparto que prevalece a escala nacional (cuadro 9),[157] esta proporción revela la posición secundaria que

[155] El Programa de Incentivos a la Productividad Ganadera (Progan) se implementa en 2003 y consiste en asignar un subsidio monetario por cabeza de ganado, cuya entrega está supeditada a la aplicación de medidas de intensificación de la producción (incremento de la productividad por hectárea), especialmente en materia de explotación de pastos. Como tal, se le incluye en los programas de la Sagarpa destinados a fomentar el uso sustentable de los recursos, dentro del cual representa 70% de los recursos totales aproximadamente (González Cárabes, 2008). Más allá de esta inscripción institucional, cuya finalidad consiste en primer lugar en justificar la implementación de un subsidio directo en un sector políticamente sensible y fuertemente amenazado por la desregulación impuesta por el TLCAN, hemos optado por contabilizarlo entre los programas de subsidios directos a los productores agrícolas, a semejanza de Procampo.

[156] La Sagarpa, por su parte, también administra directamente los fondos compensatorios que cubren los costos de acceso al mercado para los productores mercantiles de las zonas aisladas (Ingreso Objetivo). Estos fondos dejaron de adjudicarse a los productores de maíz desde 2007, tras la espectacular alza de los precios mundiales de materias primas agrícolas, cuando llegaron a representar anteriormente y sólo para el estado de Veracruz, importes que oscilaban entre 50 millones de pesos en 2005 y 26 millones en 2006 (respectivamente 5 y 2.5 millones de dólares). (Véase, <http://www.subsidiosalcampo.org.mx>.)

[157] Esta diferencia se explica, en parte, por las funciones que se asignan además en el nivel nacional a la Sagarpa en términos de incentivos al sector financiero rural o de financiamiento de la enseñanza agropecuaria, así como por el carácter mayoritariamente familiar del sector agropecuario en el estado de Veracruz. Ello limita de hecho la incidencia de los fondos federales de apoyo dedicados a la agricultura

ocupa la temática del desarrollo territorial/sustentable si se compara con la de la inserción competitiva y de los incrementos de productividad en la agenda de la administración agropecuaria. De 253 millones de pesos que maneja esta línea de acción, 113 millones (aproximadamente 45 por ciento) se asignaron a municipios que habían cumplido las condiciones de la LDRS, y los restantes tuvieron que tramitar ante los servicios del Inveder el otorgamiento de los fondos asignados al financiamiento de sus proyectos.

En la tercera parte, describiremos las modalidades de articulación del dispositivo institucional de desarrollo rural sustentable (consejos estatal, distrital y municipal de DRS) con las líneas de financiamiento del "desarrollo rural" del gran programa Alianza Contigo. Analizaremos en particular sus expresiones y alcances en el contexto de la sierra de Santa Marta, en el sur del estado de Veracruz.

Conclusión: ¿La LDRS, ley marco o paliativo a la segmentación de la acción pública?

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable es, sin duda alguna, un proyecto ambicioso que pretende aportar un cambio profundo en el modo de pensar e implementar el desarrollo rural en México. Pretende, en particular, corregir las asimetrías de poder e influencia en el nivel del Ejecutivo mexicano, armonizando las acciones del Estado

empresarial y a las grandes infraestructuras de producción (compensaciones de los costos de acceso a los mercados, subvenciones para el diésel agrícola y para la irrigación no gravitaria).

en materia de desarrollo, a través de instancias territorializadas dotadas de prerrogativas de coordinación de dichas acciones. Se apoya en un nuevo marco institucional, de hecho complejo, pero con un potencial de ejecución real. Desde esta perspectiva, el desarrollo sustentable aparece tanto como un instrumento de racionalización de las políticas públicas, orientado a atenuar su extrema fragmentación, como un proyecto de impulso del cambio para el mundo rural. En su versión rural, institucional y nacional, el desarrollo sustentable se fue alejando de sus acepciones más elementales y locales, las cuales se formulaban desde la sociedad civil esencialmente en términos de ecología política, para convertirse en principio rector de la acción pública para el medio rural. La LDRS procura así ser ante todo una ley "de primera categoría", una norma marco, capaz de influir en el espíritu de leyes más específicas y, al mismo tiempo, de regir todas las políticas de desarrollo rural.

El reto global de la implementación de la LDRS consiste, por consiguiente, en imponer un marco general de orientación y producción de todas las políticas rurales, válido y legítimo para el conjunto de los actores del ámbito legislativo, administrativo y político, así como para los actores sociales que pertenecen al sector rural. Pero esta norma contiene, de entrada, algunas deficiencias susceptibles de comprometer ampliamente su implementación.

En primer lugar, como se mencionó, la LDRS padece desde sus orígenes de una falta de legitimidad. El análisis de las modalidades concretas relativas a su negociación y su construcción pone en evidencia que el desarrollo rural sustentable, tal y como surge a raíz de su institucionalización en el ámbito mexicano, remite más a una transferencia del concepto de multifuncionalidad por parte de una "élite iluminada",[158] que a una reflexión y acciones propias del mundo rural. Cabe sobre todo recalcar que esta institucionalización no

fue directamente impulsada por representantes del Poder Ejecutivo, sino por legisladores, en un contexto conflictivo de edificación de un nuevo equilibrio entre los dos poderes. Al menos durante un primer momento, la Sagarpa, al estar considerablemente influenciada por las orientaciones neoliberales de sus responsables, tuvo que aceptar este nuevo marco institucional sin realmente intervenir en su elaboración.

La institucionalización del desarrollo sustentable mediante la LDRS fue además profundamente marcada por dependencias del camino vinculadas a las trayectorias históricas de la intervención pública y de sus dispositivos de interacción con las sociedades rurales. Aquellas dependencias del camino se plasman, entre otras cosas, en la primacía de las administraciones federales y de las temáticas técnicas, en particular las que lleva la Secretaría de Agricultura, y en la preeminencia de las organizaciones corporativas en términos de representación política y mediaciones institucionales del sector rural dentro del régimen del partido-Estado. La introducción del desarrollo sustentable en las instituciones agropecuarias y rurales procedió en parte de una estrategia oportunista de diferentes grupos de intereses, los que aprovecharon una coyuntura política favorable, cuando se habían identificado, hasta entonces, con una orientación estructural de las instituciones medioambientales.

Por encima de todo, la LDRS no modifica la concepción fundamentalmente segmentada de las políticas públicas en lo que toca a su

[158] La LDRS, por su ambición, su complejidad y las nuevas temáticas que pone de relieve, parece, en cierta medida, precursora o al menos en desfase con respecto de los actores y los contextos donde supuestamente se ha de aplicar. Es interesante destacar que dos de sus diseñadores, quienes más influenciaron su formulación, Julia Carabias y Gonzalo Chapela, provienen de una cultura marxista que reivindicaba el vanguardismo como un componente mayor de los procesos de transformación del ámbito institucional.

dimensión más estratégica, la de las finanzas. El marco reglamentario (PEC) de la ley de finanzas define los grandes temas (medio ambiente, desarrollo social, educación, competitividad, infraestructura, salud, trabajo, etcétera) entre los que cada administración ha de desarrollar sus programas y distribuir su presupuesto. Todos estos temas afectan, de lejos o de cerca, el desarrollo sustentable, pero la forma de administrar los gastos públicos no prevé articularlos según una línea presupuestaria precisa. Por consiguiente, los consejos de desarrollo rural sustentable tienen que desarrollar sus proyectos en función de las instancias sectoriales que canalizan los financiamientos. El principio de focalización temática y de segmentación de la acción pública lleva a los actores territoriales que intervienen en su implementación a adoptar formas de declinación del contenido programático del desarrollo sustentable, que pueden llegar a ser incluso antinómicas con los criterios de integración en el largo plazo que son el meollo del concepto de sustentabilidad. Veremos en la siguiente parte, en qué medida el potencial integrador de la LDRS y las lógicas de segmentación y especialización de las diferentes instancias de la administración federal se combinan y/o se oponen a la implementación del desarrollo sustentable en las escalas territoriales de su coordinación política.

Tercera parte
La fragmentación del desarrollo rural sustentable en la sierra de Santa Marta, estado de Veracruz

Las políticas, entre el marco legal
y las lógicas de los actores

Esta parte del libro se centra en los modos de apropiación del concepto de sustentabilidad tanto por actores y organizaciones de la sociedad civil como por los diversos organismos públicos que intervienen en el diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo rural en el contexto de la territorialización de estas políticas. Se examina luego cómo la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) de 2001 y particularmente el dispositivo de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS) operan, en referencia a la variabilidad de los enunciados locales y sectoriales del desarrollo sustentable, así como a los objetivos de la ley referentes a construir marcos de racionalización y armonización de las políticas de desarrollo sobre bases descentralizadas y participativas.

Para ello, nos basaremos en el ejemplo de una región representativa de la problemática de la sustentabilidad de la agricultura familiar de pequeña escala en México: la sierra de Santa Marta, situada al sur del estado de Veracruz. Abordaremos las formas que ha adoptado allí el desarrollo rural sustentable, las que se derivan de las iniciativas adoptadas desde hace dos décadas por diversos grupos de

actores de la sociedad civil (ONG, movimientos sociales), y por diversas secretarías de gobierno. Analizaremos luego los procesos que ha implicado el establecimiento y funcionamiento de los CDRS a escala regional y municipal, y examinaremos la forma en que se relacionan los actores civiles e institucionales, así como la confrontación entre sus proyectos en esos ámbitos. Estudiaremos específicamente tres contextos municipales, que corresponden a configuraciones muy contrastantes en cuanto a las formas de inserción de los consejos municipales, los Comuders, en los dispositivos de los gobiernos locales y las redes de políticas públicas que organizan el acceso a los recursos gubernamentales.

El análisis muestra que, lejos de conducir a la creación de un marco unificado de coordinación y armonización de la acción pública, la aplicación de la Ley de 2001 dio lugar al fortalecimiento de las situaciones de pluralismo institucional (normativo y administrativo) que existían antes de su promulgación. En los contextos estudiados, el análisis evidencia formulaciones muy diversas de la problemática de la sustentabilidad, en función de las "dependencias del camino" que han caracterizado las trayectorias locales de la acción pública y las formas en que se relacionan las organizaciones locales y los dispositivos de intermediación política característicos del Estado posrevolucionario. En general, los proyectos de desarrollo surgidos de esos procesos de construcción local se caracterizan por la precariedad de los medios y tiempos movilizados para su realización, así como por la permanencia de las lógicas clientelares de asignación de los recursos públicos. Estos apremios y lógicas dan lugar a formas muy contrastantes de jerarquización y articulación entre las diferentes dimensiones del desarrollo –productiva, social y ambiental–, así como a expresiones muy desiguales de la participación social en las decisiones políticas.

A través de una visión de conjunto de las organizaciones civiles de la región, de sus trayectorias e iniciativas, mostraremos en el capítulo 5 cómo se difundieron diferentes significados y contenidos del concepto de desarrollo sustentable antes de su institucionalización legal. A pesar de la voluntad de promover una visión integral del desarrollo sustentable, veremos que la falta de una dinámica de organización propiamente indígena y el faccionalismo político impidieron la articulación de esas experiencias diferentes en un verdadero proyecto regional, que pudiera trascender las movilizaciones reivindicativas puntuales y de carácter localista. Esta fragmentación de los actores de la sociedad civil genera una parcelación de los temas de acción y de los programas propuestos por los actores institucionales que reivindican más o menos directamente su compromiso con el desarrollo sustentable. La descripción de los diversos programas ambientales, sociales y agropecuarios propuestos por los órganos gubernamentales, incluidos sus objetivos y sus principios de aplicación a escala regional, pone de relieve los límites de la armonización de la acción pública y su extrema sectorización temática e institucional.

En última instancia, el reto de la armonización compete a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable. En el capítulo 6 examinaremos cómo funciona este dispositivo, tal y como es promovido por las instituciones oficiales y regido, al menos en parte, por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Este dispositivo opera en dos niveles territoriales estratégicos: el distrito de desarrollo rural de la Sagarpa de Jáltipan y los municipios de la sierra de Santa Marta. A pesar de la instauración de nuevas instituciones, cuya misión es articular las políticas públicas en torno a la idea del desarrollo rural sustentable y de un enfoque territorializado y participativo, veremos que la permanencia de las perspectivas productivistas y el peso de las instituciones preexistentes limitan de manera importante el alcance

del cambio de paradigma anunciado por el desarrollo sustentable. No obstante, evaluaremos sus expresiones y sus efectos en los tres municipios que sirvieron como referencia para nuestro estudio.

Capítulo 5
Las variantes del desarrollo sustentable en la sierra de Santa Marta / Fragmentación de los proyectos de la sociedad civil y de los programas sectoriales

Como lo vimos en la segunda parte, no hizo falta esperar la ratificación de la Ley de 2001 para que el desarrollo sustentable fuese objeto de determinados procesos de apropiación y adaptación por diversas categorías de actores y en diferentes niveles de expresión territorial. La propia LDRS ha dado lugar a formas múltiples de institucionalización en las administraciones federales y en los gobiernos de los estados de la Federación. La sierra de Santa Marta, como región poblada de manera mayoritaria por grupos indígenas y sede de una zona natural protegida, es particularmente representativa de esta profusión de versiones paralelas –y en ocasiones antagónicas– del desarrollo rural sustentable. A la luz de la diversidad de los retos de la sustentabilidad que allí se manifiestan, este capítulo se centra en la descripción de la variabilidad de significados y contenidos que asignan al concepto de desarrollo sustentable los diversos grupos de actores de la sociedad civil, las comunidades rurales y las administraciones públicas. Esta variabilidad pone de manifiesto una doble tendencia hacia la fragmentación del contenido del desarrollo sustentable y de los proyectos conexos.

Por un lado, durante los últimos veinte años, diversos movimientos de la sociedad civil, impulsados por lógicas relacionadas con el activismo político o con el ambientalismo social, o con una síntesis contemporánea de estas dos corrientes, han formulado proyectos de desarrollo local y regional enraizados en el tejido social y comunitario de la región. No obstante, el carácter local de las dinámicas observadas, así como la variabilidad de los factores contextuales que subyacen en los modos de organización, conducen tanto a una coherencia interna de las visiones del desarrollo sustentable que abrazan estas organizaciones como la fragmentación de esas visiones y de sus lógicas de acción, a tal punto que parecen afectar su armonización en torno a un proyecto de desarrollo a escala regional.

Por otro lado, debido a sus características de alta marginación socioeconómica y de gran diversidad cultural y biológica, la sierra de Santa Marta ha sido un terreno de intervención para casi todas las administraciones federales que actúan en el medio rural mexicano. Desde la promulgación de la Ley de 2001, todas esas administraciones reivindican acciones vinculadas con el desarrollo sustentable. El diseño y la implementación de esas intervenciones siguen estando marcados por las lógicas de focalización temática y socioterritorial de los programas, así como por la preocupación de las administraciones por preservar su independencia en la definición del contenido y de las normas de dichos programas. Esta fragmentación de las intervenciones públicas, ampliamente tematizadas en función de las perspectivas divergentes de las secretarías ejecutoras, compite con –y suele anteponerse a– los discursos y los dispositivos que procuran fomentar políticas intersectoriales y transversales.

Modernización competitiva y retos de la sustentabilidad en una región indígena marginada

Al estudiar las expresiones concretas de las políticas de desarrollo rural sustentable desde el punto de vista de su capacidad para lograr una efectiva articulación de las dimensiones del desarrollo sustentable –económica, ambiental y social–, el ejemplo de la sierra de Santa Marta[159] resulta particularmente pertinente dadas las características propias de esta región. En efecto, las políticas del desarrollo sustentable se enfrentan allí a grandes retos en cada una de estas tres dimensiones, ya que la región se distingue por su marginalidad económica y social, por las amenazas que se ciernen sobre sus riquezas ambientales –incluida la presencia del último macizo de selva tropical mesófila de América del Norte– y por una notable diversidad cultural ligada a la presencia mayoritaria de dos grupos indígenas: los zoque-popolucas y los nahuas.

En primer lugar, desde el punto de vista económico, la región es reconocida como una de las más pobres del país y, como tal, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) la define como zona prioritaria de intervención pública.[160]

---

[159] Desde el punto de vista político-administrativo, la sierra de Santa Marta está integrada por tres municipios antiguos (Soteapan, Mecayapan y Pajapan) y uno nuevo, Tatahuicapan, creado en 1996 en el territorio del municipio de Mecayapan. Las investigaciones de campo se han centrado en los tres primeros. Esa sierra tiene una superficie de aproximadamente 1 500 km^2 y albergaba una población total de 68 708 habitantes en 2005 (56 358 en los tres municipios de referencia).

[160] Según los índices de marginación socioeconómica establecidos por el Coneval, los municipios de Soteapan, Mecayapan y Pajapan figuran respectivamente en los rangos 183, 353 y 406 entre los más pobres de los 2 454 municipios del país. El índice medio de marginación ponderada por la población total ubicaría a la región

Una encuesta reciente, realizada en 175 hogares de la región por el Banco Mundial, mostró "el bajo nivel de los ingresos en comparación con el promedio observado a nivel nacional: [...] en la sierra de Santa Marta, el ingreso medio se sitúa a niveles [...] siete veces inferiores al PIB *per capita* nacional" (Léonard, Palma y Brun, 2009). Según las evaluaciones del Coneval, en 2005, 67.3 por ciento de la población de la región vivía en estado de pobreza absoluta (definida como la incapacidad del hogar para satisfacer sus necesidades alimentarias básicas), y 75.2 por ciento vivía en situación de pobreza relativa o "de capacidades" (definida como la incapacidad para cubrir las necesidades en salud y educación).[161]

La principal actividad económica es la agricultura, que es practicada por una densa red de pequeñas explotaciones familiares con superficies que rara vez sobrepasan las cinco hectáreas. La sierra de Santa Marta puede caracterizarse como "un área indígena de baja montaña, donde la fragmentación de la estructura agraria, las condiciones topográficas y la ausencia de riego conducen a una agricultura de secano y manual" (Léonard *et al*., 2009). La cafeticultura y la producción de maíz son dos actividades históricamente muy importantes. Desde los años sesenta, sin embargo, la ganadería bovina extensiva ha tenido un fuerte desarrollo a raíz de la implantación de colonos mestizos en las vertientes marítimas de la sierra y la reconversión de determinadas fincas indígenas ubicadas en las partes bajas de los municipios de Soteapan y Pajapan.

en el lugar 273 nacional en materia de pobreza. <http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-mapas_2005>.

[161] En comparación, los promedios nacionales de pobreza absoluta y de pobreza relativa son de 18.2 y 24.7%, respectivamente.

Más recientemente, el desmantelamiento del dispositivo público de apoyo técnico y de crédito agropecuario, así como los incentivos para desarrollar formas de asociación con las agroindustrias privadas, han llevado a acrecentar la orientación de las actividades agrícolas hacia la producción de maíz blanco para consumo humano. A diferencia de la mayoría de las demás áreas rurales indígenas del país, esta producción familiar no se limita al autoconsumo, sino que está cada vez más orientada al mercado.[162] Esta evolución se relaciona en gran medida con el reciente desarrollo de formas de agricultura por contrato que vinculan a las pequeñas explotaciones familiares con empresas agroindustriales. En el marco de estos contratos, los productores familiares se asocian con operadores técnicos y financieros, quienes previamente les proporcionan créditos, semillas híbridas e insumos y, posteriormente, les compran su cosecha para entregarla a las industrias de transformación del maíz.[163]

Este modelo de especialización mediante la inserción competitiva en el mercado nacional e internacional, que se desarrolló en la década de los noventa, es fuertemente alentado por las políticas agropecuarias públicas desde hace unos diez años, como se explicó

[162] El estudio mencionado anteriormente en el contexto del programa RuralStruc, relacionado con localidades muy especializadas en la producción de maíz, muestra que 90% de la producción total se comercializa, esencialmente por apremios económicos y agronómicos relacionados con el modo de inserción de las unidades de producción campesinas en la cadena agroindustrial (Léonard *et al.*, *cit.*)

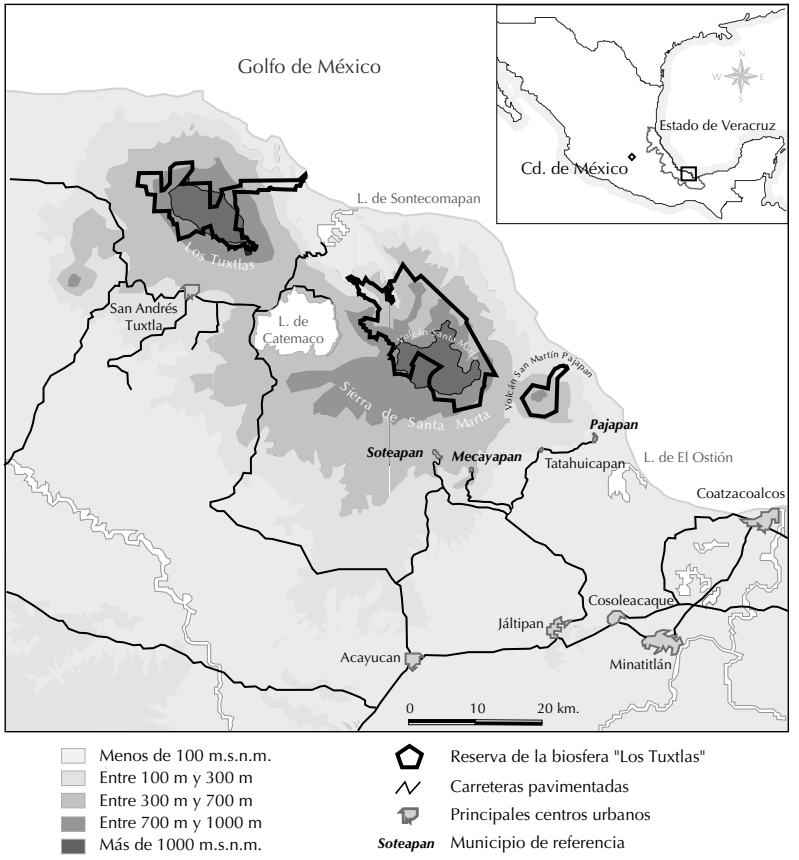
[163] La investigación RuralStruc (Léonard *et al.*, *cit.)* muestra que este tipo de integración contractual en las cadenas agroindustriales implica sólo a 10.6% de los hogares encuestados en la sierra de Santa Marta. Sin embargo, también muestra que su incidencia es mucho más amplia, debido a las lógicas de redistribución de los insumos en las redes sociales, que además llevan a los beneficiarios de esta redistribución a incrementar su participación en el mercado, tanto para saldar sus deudas como por el bajo potencial de conservación de las semillas híbridas utilizadas (véase también Kuhfuss, 2007; Brun, 2008).

en la primera parte. Al parecer, se inscribe en la continuidad de la dinámica de modernización de las estructuras agrarias y sociopolíticas que, en la sierra de Santa Marta, consistió en un proceso largo y conflictivo –aunque constante– de desmantelamiento de los modos de gestión comunitaria de la tierra en beneficio del modelo ejidal, que surgió de la Revolución y que ha soportado el avance del control del Estado (Léonard, 2004 y 2009; Léonard y Velázquez, 2009; Velázquez, 2006). Un segundo movimiento de modernización, que se caracteriza por la inserción en el mercado, parece ser la continuación de esta primera fase modernizadora (más institucional que comercial), mediante la inserción en el Estado-nación. Al superponerse a cambios estructurales como el crecimiento demográfico, esas dinámicas de modernización también han generado una serie de impactos ambientales.

La sierra de Santa Marta se caracteriza en efecto por un entorno natural excepcional, aunque padece un proceso de degradación avanzada. Es una región montañosa dominada por dos volcanes, el San Martín Pajapan y el Santa Marta, que alcanzan respectivamente 1 270 y 1 550 metros de altitud (véase la figura 2). Constituye, con el vecino macizo volcánico de Los Tuxtlas, la selva tropical mesófila más septentrional del continente americano. Debido a la variedad de paisajes y ecosistemas –que se distribuyen entre la franja costera, los bosques de diferentes altitudes y las zonas bajas inundables–, su biodiversidad es excepcional. Se han identificado unas 2 833 especies y 83 variedades de plantas, que representan 30 por ciento de la flora de Veracruz y 10 por ciento de la del país (Ramírez, 1999). La fauna es igualmente rica, con 1 328 especies registradas, de las cuales 28 son endémicas (Martínez y Sánchez, 1997).

Con excepción de las zonas más altas de los dos volcanes, la cubierta forestal ha sufrido una degradación considerable tras los

Figura 2. Ubicación de la sierra de Santa Marta



procesos de colonización agraria y desarrollo de las actividades agropecuarias, en particular a raíz del auge de la ganadería que se inició en los años setenta. Se estima que, entre 1950 y 1990, desapareció 75 por ciento de la vegetación forestal y que, a finales de los noventa, sólo había 26 000 hectáreas con una cubierta forestal continua y otras 12 000 que formaban manchones de vegetación dispersos (Lazos y

Paré, 2000). El empobrecimiento de la biodiversidad no sólo afecta la vegetación natural: bajo el impacto de los programas de modernización productiva y del desarrollo del modelo comercial de agricultura, la agrobiodiversidad representada por la milpa, el campo de cultivos alimentarios tradicionales, que reunía variedades locales de maíz, frijol, calabaza, chile y otros cultivos alimentarios (yuca, malanga, condimentos), también ha sufrido un proceso de degradación. Entre 1965 y 1995, los popolucas habrían perdido 75 por ciento de las plantas de la milpa (Blanco, 2006; Zurita Benavides, 2009).

La riqueza medioambiental de la sierra de Santa Marta no se limita a esta biodiversidad amenazada. Sus recursos hídricos también son estratégicos en la regulación del equilibrio de la región sur de Veracruz. Su papel en la captación del agua de lluvia es fundamental para el abastecimiento del lago de Catemaco y de las lagunas de Sontecomapan y de El Ostión, que albergan una vegetación de manglares amenazada. Desde el punto de vista socioeconómico, las fuentes hídricas de la sierra son esenciales para el abastecimiento de los centros urbanos e industriales de Minatitlán, Coatzacoalcos, Cosoleacaque y Jáltipan, cuya población total superaba los 765 000 habitantes en 2005.

Debido a su importancia ecológica, el territorio de la región de la sierra de Santa Marta goza de un estatuto ambiental particular, ya que está situado en la zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera creada en 1998 y se distribuye en los tres picos de la cadena volcánica de Los Tuxtlas (véanse la figura 2 y el capítulo 3).

El territorio de diversidad que representa la sierra de Santa Marta no se limita a la dimensión biológica, sino que afecta igualmente su riqueza cultural. En 2005, los cuatro municipios de la sierra albergaban una población indígena de alrededor de 55 400 personas, casi 81 por ciento de la población total de la región (Inegi, 2005). Los

popolucas y los nahuas son predominantes. Los primeros están presentes principalmente en el municipio de Soteapan, y los segundos, en los de Mecayapan y Pajapan. El municipio de Tatahuicapan, por su parte, está habitado por popolucas, nahuas y mestizos, quienes se establecieron principalmente en la vertiente costera de la sierra, a raíz del proceso de colonización agrícola y agropastoril de los años setenta y ochenta. Hay ciertas formas de rivalidad entre los popolucas y los nahuas, que están relacionadas con la historia del asentamiento y con el cambio gradual de los núcleos políticos y económicos de la región durante el periodo reciente,[164] pero que se explican también por importantes diferencias culturales. Si bien el español se utiliza como *lingua franca* entre los dos grupos étnicos, el zoque-popoluca y el nahua, todavía muy hablados, no son comprensibles entre sí en absoluto, ya que están relacionados con dos grupos lingüísticos diferenciados: el zoque con el grupo maya-totonaco, y el nahua con el grupo uto-azteca, al que están relacionadas las dos variantes del nahua habladas respectivamente en Mecayapan y en Pajapan.

Las diferencias culturales entre los popolucas y los nahuas se evidencian en una amplia variedad de creencias, costumbres, rituales y

[164] Históricamente, los popolucas de San Pedro Soteapan han tenido una preeminencia política en la sierra, que se ha prolongado mucho tiempo después del establecimiento de los grupos nahuas, expulsados de las zonas costeras del bajo Coatzacoalcos y del actual estado de Tabasco debido a incursiones de piratas ocurridas desde finales del siglo XVI hasta el siglo XVII. La creación de municipios independientes a principios del siglo XIX y las políticas de reordenamiento territorial y desarrollo agropastoril emprendidas en el siglo XX han ido erosionando la influencia política de Soteapan. La colonización agraria de la sierra ha favorecido ante todo la consolidación de pueblos con mayoría nahua, por ejemplo, Tatahuicapan y Pajapan, como centros administrativos y económicos que compiten con Soteapan. El primero se convirtió en sede municipal en 1996 mediante la fragmentación de los municipios vecinos de Mecayapan y Soteapan (véase Velázquez, 2000 y 2006).

celebraciones. Si bien el catolicismo está muy arraigado en la religión popoluca, siguen siendo importantes algunas figuras prehispánicas como Hurakan, dios del viento, o Homshuk, dios del maíz, que se manifiestan bajo una forma sincrética (Blanco, 2006). Aunque el carnaval, o Fiesta del Maíz, que se celebraba durante toda la Semana Santa, haya desaparecido en la década de los treinta (Velázquez, 2006), se siguen practicando determinados rituales individuales de purificación durante las siembras, y la figura de Homshuk/Jesucristo sigue siendo celebrada colectivamente en las diversas comunidades popolucas, lo que refleja un apego religioso al maíz aún muy presente. En estos rituales ocupan un lugar importante las figuras de los *chaneques*, espíritus asociados con las fuentes de agua y con la lluvia, que son a la vez temidos y venerados en forma de esculturas prehispánicas de las que se han encontrado numerosos ejemplares en la sierra. Una de ellas, que representa un jaguar y que estaba instalada en la cima del volcán San Martín, fue trasladada al Museo de Antropología de Xalapa en 1962. Otra piedra prehispánica, que representa una figura humana con un cinturón de serpiente, ha sido identificada con la figura del santo católico San Cirilo en la comunidad de Tatahuicapan: San Cirilito viaja de casa en casa y se le atribuye, entre otros, el poder de provocar la lluvia (Blanco, Paré y Velázquez, 1996). Aunque están amenazadas por el proceso de modernización, estas creencias no han perdido su vigencia. Lejos de reducirlas a su dimensión folclórica, queremos señalar la importancia de tenerlas en cuenta en la perspectiva de la apropiación endógena de cualquier dinámica de cambio institucional, como las transformaciones propuestas por las políticas de desarrollo sustentable.

La sierra de Santa Marta es, por tanto, un territorio particularmente pertinente para evaluar la capacidad del dispositivo mexicano del desarrollo rural sustentable para enfrentar los desafíos relacionados

con la integración de las dimensiones productivas, sociales, ambientales y culturales del desarrollo sustentable, así como para analizar las formas de endogenización derivadas de la puesta en marcha de este dispositivo. Una limitación estructuradora al respecto radica en la falta de una instancia legítima de coordinación supramunicipal que tenga sentido para los actores locales. Ninguna organización indígena regional ha surgido de la larga historia de confrontación entre las reivindicaciones de autonomía de las comunidades locales –en particular las popolucas– y el proyecto de integración del Estado-nación posrevolucionario (Velázquez, 2006; Léonard y Velázquez, 2009), mientras que el reciente periodo de democratización y el cuestionamiento del modelo del Estado regulador ha llevado al colapso de las organizaciones corporativas (campesinas o ganaderas), que asumían las funciones de intermediación formal entre los intereses locales y las instancias del Estado.

De esta forma, las dinámicas políticas contemporáneas están marcadas por el faccionalismo y la conflictividad de los procesos electorales, cuando el clientelismo sigue siendo un principio estructurador de la gobernanza en el ámbito local y municipal. Los tres municipios en los que hemos centrado nuestro análisis –Soteapan, Mecayapan y Pajapan– son representativos de esta fragmentación política, ya que, en el momento de nuestra encuesta, eran dirigidos por autoridades afiliadas al PRI, PRD y PAN, respectivamente. La implantación de estos partidos a escala local corresponde a dinámicas características de la región de la sierra de Santa Marta. Así, podemos distinguir un PRI "institucional" clásico, dominado por una élite local de maestros sindicalizados, y un PRI con base campesina, que ha sido cooptado en su mayoría por la organización Antorcha Campesina, cuya influencia veremos en el municipio de Soteapan. El PRD, por su parte, echó raíces en la región a través

de las redes surgidas de las comunidades eclesiales de base, inspiradas en la Teología de la Liberación (véase el capítulo 6), de diferentes organizaciones sociales y de maestros de escuela que rompieron con el sindicato oficial. En cuanto al PAN, no tenía existencia orgánica en la región hasta el resurgimiento de Cirilo Vázquez, una figura emblemática del corporativismo de Estado, exlíder del sindicato de ganaderos del sur de Veracruz, caído en desgracia y exiliado a principios de los años noventa, quien luego regresa al juego político regional tras la alternancia de 2000, para reactivar sus enormes redes clientelares bajo la bandera del partido del presidente Fox.[165]

Si bien estas divisiones políticas no contribuyen en modo alguno al surgimiento de proyectos de desarrollo regional, han sido a veces superadas en momentos de movilizaciones defensivas tan breves como intensas. A principios de los años noventa, estas acciones colectivas giraron alrededor del rechazo a un proyecto de monocultivo de eucaliptos (véase *infra*); y más recientemente, respondieron a la negativa a pagar la electricidad producida a partir de las corrientes de agua de la región, a solicitudes de ayuda a raíz de desastres naturales, o a reivindicaciones de pago por el suministro de agua a centros industriales de la llanura. En efecto, en las cercanías de Soteapan

[165] En las elecciones municipales de 2004, Cirilo Vázquez fue el principal organizador de la campaña del PAN en el sur de Veracruz. Gracias a las redes y lealtades que había construido durante las décadas de 1970 y 1980, logró que se eligieran a 12 de sus candidatos en los 19 municipios de la región. El mantenimiento de un municipio "panista" en Tatahuicapan, en las elecciones de 2007, responde sin embargo a una lógica pragmática del candidato elegido, más bien cercano ideológicamente al PRD. En octubre de 2006, tres meses después de la controvertida elección presidencial, durante la cual había dejado correr la duda sobre a cuál de los partidos apoyarían él y sus redes, Cirilo Vázquez fue asesinado en una teatralización que presentaba todas las características de un ajuste de cuentas entre narcotraficantes.

se instaló una central eléctrica y, cerca de Tatahuicapan, una unidad de potabilización de agua, que utilizan los recursos hídricos de la región. La construcción del acueducto del Yuribia, a mediados de los años ochenta, se había llevado a cabo tras la firma de un acuerdo mediante el cual el Estado federal y el gobierno de Veracruz se comprometían a construir y garantizar el funcionamiento de una escuela primaria y de una secundaria en Tatahuicapan. Desde entonces, las instalaciones han sido ocupadas en varias ocasiones y el suministro de agua potable fue cortado como medio de presión para exigir el cumplimiento de las promesas relacionadas a la finalización de las obras, a la remuneración de los maestros de escuela, etcétera. En 2006, se movilizaron alrededor de 500 familias y durante varios días instalaron un campamento cerca de la planta. Interrumpieron el suministro a las ciudades de la llanura para reafirmar sus derechos sobre el agua y renegociar un contrato justo con las autoridades del estado de Veracruz.[166] Sin embargo, estas movilizaciones no dejaron de ser puntuales y se circunscribieron a reivindicaciones específicas.

Desarrollo rural sustentable: El reto de la integración en un modelo de desarrollo clientelar y mercantil

Cada uno de los aspectos contextuales descritos anteriormente remite generalmente a un proceso histórico de modernización como fenómeno de transformación global que afecta a las diversas dimensiones

[166] Al preguntársele a los funcionarios de los municipios vecinos sobre la capacidad mostrada por las autoridades de Tatahuicapan de movilizar una multiplicidad de financiamientos y programas con los gobiernos federal y estatal, describen esta situación según la siguiente fórmula: "Encontraron la llave mágica [del Yuribia]" (entrevista con Toribio Martínez Hernández, presidente municipal de Mecayapan, 16/12/2009).

de las relaciones entre las sociedades y su entorno. Los modos de producción y consumo, las relaciones con el territorio (intensificación de los intercambios comerciales con el exterior, nuevas divisiones administrativas, implementación de la descentralización, cambios jurídicos relacionados con la tenencia de la tierra), las relaciones con el entorno "natural" e institucional, las representaciones y creencias, se ven trastocadas por este proceso estrechamente ligado a la idea del desarrollo. El desarrollo como camino hacia la modernidad no remite únicamente, desde luego, a la dimensión objetiva del proceso de transformación social; es también un movimiento proactivo, un proyecto promovido por actores.

En el caso de la sierra de Santa Marta, los agentes del Estado y los del mercado han asumido la función central de impulsar el proceso de desarrollo frente a actores locales heterogéneos que, dependiendo de los contextos espaciales y temporales, se han adherido o se han resistido a él o han tratado, generalmente, de modificar su orientación y reapropiárselo. En la sierra, la historia del desarrollo, en tanto dispositivo y proyecto del Estado mexicano posrevolucionario, ha estado marcada por diversas formas de violencia, tanto simbólica (aculturación, discriminación) como concreta (conflictos agrarios y políticos, degradación del medio ambiente, explotación, etcétera) –véanse al respecto Blanco y Cruz (1992), Chevalier y Buckles (1995), Lazos y Paré (2000), Velázquez (2006), Léonard y Velázquez (2009 y 2010) y, en una perspectiva más amplia, Le Bot (1994). Esta historia ayudó a dar forma a referentes de acción política y organización fuertemente marcados por el clientelismo, el faccionalismo y el recurso al conflicto como última instancia para negociar el acceso al dispositivo del desarrollo. También impulsó formas de autonomía sociopolítica que se inscriben en una lógica de cuestionamiento de la institucionalización del Estado y que se basan

en un referente comunitario cada vez más representado por el nivel microlocal (véanse Velázquez, 2006; y Léonard y Velázquez, 2010).

El salto de una lógica de desarrollo clásica –vertical y ante todo centrada en la inserción al Estado y luego al mercado– a una lógica de desarrollo sustentable debe significar, en principio, el reconocimiento del papel de los actores locales comprometidos con una dinámica participativa, así como cierto reequilibrio en favor de los factores sociales y ambientales con respecto a los objetivos económicos y políticos. En cierto sentido, el desarrollo sustentable incluye a la vez la apropiación por los actores locales, la ampliación temática y la articulación de las dinámicas del desarrollo.

Sin embargo, el desarrollo sustentable en su versión rural, si bien puede representar un cambio de paradigma en la forma de concebir el desarrollo y los dispositivos políticos conexos, también parece diluirse y fragmentarse en versiones contrapuestas, a medida que es traducido en acciones locales, sometiéndose a los retos y a las diversas lógicas (sectoriales, territoriales, etcétera) a las que trata de adaptarse. Resulta evidente que el desarrollo sustentable no puede reducirse a su dimensión técnica, impulsada por operadores neutros. El dispositivo del desarrollo sustentable es moldeado, adaptado y reinterpretado por actores colectivos e individuales sujetos a contextos institucionales, marcos normativos y valores propios.

En primer lugar, las instituciones existentes (ligadas a las formas históricas de intervención pública, o a las nuevas reglas de incorporación al mercado) están fuertemente influidas por el concepto clásico del desarrollo –para decirlo de manera escueta, por la "modernización competitiva"–, pero también por las versiones clientelares que han caracterizado su aplicación en el medio rural mexicano y, de manera particular, en el contexto de la sierra de Santa Marta. Uno puede preguntarse si el cambio de paradigma que apela

al concepto de sustentabilidad, si la inclusión de las dimensiones ambiental y social y los principios de la "gobernanza participativa" no representan, en última instancia, un ajuste marginal, antes que un verdadero reequilibrio frente a las lógicas de mercado y de regulación clientelar, cuya hibridación caracteriza hoy en día el "modelo de desarrollo mexicano".

En segundo lugar, aun suponiendo que se desee tal reequilibrio, la integración de las diferentes dimensiones del desarrollo sustentable sigue siendo muy mediatizada por las lógicas sectoriales. Los cambios que se han producido en los últimos veinte años en las formas de producción y aplicación de las políticas públicas, en detrimento de los dispositivos "multifuncionales" (comisiones regionales de cuencas hidrológicas, empresas agroindustriales paraestatales, organizaciones corporativas oficiales) y en favor de la segmentación temática e institucional de la acción pública (política social, política ambiental, política agrícola), han dado lugar a distintas versiones y jerarquizaciones de los componentes del desarrollo sustentable, que pueden competir o entrar en contradicción en el terreno (véanse las dos primeras partes de este libro). La fragmentación de los actores y la diversificación de los proyectos que éstos llevan a cabo, así como los conflictos de oportunidad que se derivan de estas definiciones contrapuestas, propician la fragmentación de la idea del desarrollo rural sustentable. La pregunta que está pendiente al respecto plantea si esta fragmentación es el resultado de una aplicación aún demasiado reciente de la LDRS, o si se debe a la improcedencia de los dispositivos, a su implementación inadecuada, o incluso a los límites intrínsecos de la noción del desarrollo sustentable.

Entre las muchas iniciativas de desarrollo rural ligadas a la idea de sustentabilidad en la región, centraremos nuestro análisis en aquellas que reivindican explícitamente su filiación con ese concepto.

En esta perspectiva, nos referiremos específicamente a las acciones que tienen por objeto las dimensiones productivas y agrícolas.[167] No obstante, no limitaremos nuestro análisis a los dispositivos públicos creados por las administraciones agropecuarias; también abordaremos el conjunto de iniciativas y dispositivos gubernamentales (federales, estatales y municipales, concernientes a los temas ambientales, sociales, productivos o indígenas) y no gubernamentales (asociaciones y sector privado) implicados tanto en el surgimiento como en la construcción del concepto de sustentabilidad en el contexto regional. De este modo, trataremos de ver si de la yuxtaposición, la superposición y la contraposición de estos diversos dispositivos surge una definición concreta y contextualizada del concepto de desarrollo sustentable en los diversos espacios sociales, políticos y administrativos en los que éste es movilizado por medio de intervenciones públicas.

Desarrollo sustentable desde la sociedad civil: entre autonomía e institucionalización

El desarrollo rural sustentable militante en una lógica de resistencia

El surgimiento en la sierra de Santa Marta de actores que forman parte de lo que ahora se suelen llamar organizaciones no gubernamentales –u ONG– de la sociedad civil, se remonta a finales de los años setenta, cuando se fundó la asociación civil Fomento Cultural y Educativo (FCE). Es una organización nacional que opera

[167] En este enfoque, siempre que sea posible, trataremos de ilustrar nuestros análisis con estudios de casos relacionados con el cultivo del maíz, que como hemos dicho es fundamental desde el punto de vista cultural y económico.

principalmente en tres regiones indígenas y campesinas del país, entre ellas la zona nahua-popoluca del sur de Veracruz.[168] Esta asociación se inscribe claramente en el movimiento religioso y político de la Teología de la Liberación, que se basa en la labor de seglares y sacerdotes jesuitas en las comunidades eclesiales de base. Estas comunidades son, para los partidarios de un catolicismo cercano al marxismo, la unidad territorial básica en la que el marco religioso se acompaña de un trabajo de concientización política y organización social, de acuerdo con los principios de la pastoral social indígena, la cual pretende que el discurso religioso debe adaptarse a las condiciones sociales y culturales de aquellos a los que se dirige.[169] Los educadores deben encargarse de la capacitación de promotores locales, quienes a su vez son responsables de la "creación de capacidades" sobre diferentes temas, así como del seguimiento de los proyectos implementados. La capacitación se realiza mediante talleres y foros locales o regionales, que confieren una gran importancia al intercambio de experiencias entre las comunidades, conforme a la metodología conocida como "de campesino a campesino".

Al principio, como su nombre lo indica, las actividades de Fomento Cultural y Educativo se centraron en la educación y la alfabetización. No obstante, la organización se involucró desde muy temprano en la lucha por la recuperación de las tierras expropiadas para

[168] FCE también está presente en la región de la sierra Norte de Puebla y la selva Lacandona en Chiapas. La organización actúa también en la ciudad de México y Guadalajara a través del Centro de Reflexión y Acción Laboral (Cereal), que se especializa en la defensa de los derechos de los trabajadores. Véase <http://www.sjsocial.org/fomento/index_fce.php>.

[169] En México, la pastoral indígena ha sido muy importante en la formación de organización social y productiva indígena, como ha sucedido sobre todo en los estados de Chiapas, Oaxaca y Morelos en los años 1970-1980.

construir un puerto industrial en el territorio de Pajapan (Chevalier y Buckles, 1995). Participó sobre todo en la creación, en 1986, del Frente Popular de Organizaciones Campesinas del Sureste de Veracruz (Freposev), orientado de manera directa al apoyo de las luchas agrarias.[170] En la década de los noventa, la organización reafirma las reivindicaciones nacionales en torno a los derechos indígenas y diversifica sus temas de capacitación al incluir los derechos de la mujer y el derecho a la salud, especialmente mediante la promoción de la medicina tradicional.

No fue sino hasta los años 2000 que FCE y el Freposev comienzan a ocuparse en realidad de las cuestiones del medio ambiente y la producción, mediante la promoción de la "agricultura sustentable comunitaria". Así, en la comunidad de El Mangal, municipio de Pajapan, el Freposev inicia un proyecto de conservación de variedades locales de maíz. Este proyecto promueve el abandono de la agricultura de tala y quema, en favor de un modelo de agricultura ecológica basado en el uso de semillas locales, así como de fertilizantes e insecticidas naturales, en contraposición directa con la entrega de paquetes tecnológicos. El mantenimiento del modelo de policultivo de la milpa, en el que el maíz se asocia con otros cultivos alimentarios tales como el frijol, la calabaza, el tomate, el chile y la papaya, también favorece la perspectiva de autosuficiencia alimentaria, opuesta al monocultivo comercial del maíz.

[170] En 1980, más de 5 000 hectáreas fueron expropiadas en la comunidad de Pajapan, con el pretexto de construir un puerto industrial en la laguna de El Ostión. Este proyecto nunca se llevó a cabo, pero las tierras expropiadas fueron acaparadas por ganaderos. La movilización para su recuperación duró ocho años y, en julio de 1994, se logró finalmente una sentencia del Tribunal Superior Agrario que asignaba un título de propiedad definitivo de 5 154 hectáreas al ejido de Pajapan.

En el plano sociocultural, el Freposev también alienta el mantenimiento de las ceremonias de bendición de las semillas y de acción de gracias en el momento de la cosecha. Asimismo, el Freposev promueve la participación de sus miembros en talleres de información sobre el maíz transgénico que ofrece una organización nacional, el Centro Nacional de Misiones Indígenas, Cenami (Morales Segura, 2008). La organización también apoya reuniones y campañas más amplias sobre el maíz y la agricultura, tales como la segunda feria campesina celebrada en el marco de la campaña nacional "¡Sin maíz no hay país!". En el estado de Veracruz, el Freposev se unió al Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAÍZ), confederación fundada en 1996 cuyo objetivo es integrar una red de organizaciones campesinas de base, con miras a incidir en las políticas públicas del gobierno de Veracruz. Como centro de información y formación, el MAÍZ tiene un papel importante en la orientación política de las decisiones de determinadas comunidades de la sierra de Santa Marta en materia agrícola y medioambiental.

Para todas estas organizaciones (FCE, Freposev, MAÍZ), se puede decir que la cuestión del desarrollo rural sustentable, al combinar los temas de la educación, la salud, la cultura, la producción y el medio ambiente, se presenta como un objetivo claramente integral. Esta integración parece hacerse en nombre de un proyecto político de resistencia, ya que el discurso sobre el desarrollo sustentable sólo tiene significado en el contexto de la formulación y la expresión de una oposición radical al liberalismo económico y a las políticas de Estado. Este espíritu de resistencia se traduce en la reivindicación de una autonomía frente a los programas gubernamentales e internacionales de desarrollo sustentable y, por consiguiente, en una oposición a todos aquellos que forman parte de estos dispositivos. Los programas de conservación relacionados con la Reserva de la Biosfera, así como los

que promueven el ecoturismo, son criticados, respectivamente, por su conservadurismo y su dimensión empresarial. Las dinámicas locales se ponen sistemáticamente en perspectiva frente a análisis políticos generales, de alcance nacional o internacional, que insisten en la expansión de la lógica neoliberal por medio de programas como el Plan Puebla-Panamá o el Corredor Biológico Mesoamericano[171] (ASR-MAÍZ, 2004). Debido a la carga política de su discurso y a la legitimidad ligada a sus vínculos con la Iglesia Católica, este tipo de actor dispone de un verdadero poder de convocatoria política en la región. Esta visión del desarrollo rural sustentable, que está más centrada en la organización y la acción política que en el establecimiento de un proyecto productivo, puede combinarse, pero también entrar en conflicto, con la del ambientalismo social.

El ambientalismo social o el desarrollo comunitario frente al reto de la institucionalización

Los miembros de Fomento Cultural y Educativo y los partidarios de la Teología de la Liberación llevaban ya más de diez años trabajando en las comunidades de la sierra de Santa Marta cuando aparece un actor que podría competir con ellos en el terreno del desarrollo rural comunitario. La constitución de la asociación civil PSSM (Proyecto

[171] El Plan Puebla-Panamá es un proyecto de integración económica y territorial (en particular mediante la construcción de infraestructuras de comunicación) en la región de Mesoamérica (Centroamérica y sur de México), iniciado con bombo y platillos por el presidente Fox en el año 2001. A pesar de las debilidades que presenta su institucionalización y su contenido programático concreto, sigue siendo tildado por los actores antiliberales de encarnación del proyecto neoliberal en la región. Del mismo modo, el Corredor Biológico Mesoamericano, un programa de integración de las diferentes áreas protegidas de la región, apoyado por el Banco Mundial y la Unión Europea, es presentado por los mismos actores como la personificación del imperialismo conservacionista contra las poblaciones locales.

Sierra de Santa Marta, A.C.) en 1993 marca en efecto el surgimiento en la esfera local de una nueva generación de ONG vinculadas con el movimiento del ambientalismo social mexicano (Dumoulin, 2003; Foyer, 2008; capítulo 3). Si bien en los años ochenta, las actividades de la Iglesia Católica progresista podían asociarse con el concepto de desarrollo sustentable, sobre todo en lo relativo a su dimensión social, los actores del ambientalismo social mexicano que se afirma en la década de los noventa y al que se vincula el PSSM,[172] reivindican explícitamente este concepto y la articulación de las actividades productivas, ambientales y sociales. En el enfoque del desarrollo que propugna esta nueva generación de organizaciones, la dimensión medioambiental es fundamental y sirve como eje articulador de las tres dimensiones.

Antes de constituirse en asociación civil en 1993, el PSSM fue ante todo un proyecto de investigación científica, iniciado en 1990, cuyo objetivo era establecer un diagnóstico ambiental y social de la zona para el aprovechamiento de sus recursos naturales.[173] En este

[172] Una primera generación de actores del ambientalismo social surge durante la década de los ochenta, cuando destaca el Grupo de Estudios Ambientales (GEA), Estudios Rurales y Asesoría (ERA) y el Programa de Aprovechamiento Integral de Recursos (PAIR) (véase el capítulo 3). Debido a la integración de las actividades económicas, ambientales y sociales que promueve, esta primera generación adopta "naturalmente" la idea de sustentabilidad y contribuye a su difusión en México en el momento en que es reconocida en el ámbito internacional (Informe Brundtland, Cumbre de la Tierra de Río). Una segunda generación "post-Río" aparece a principios de la década de los noventa con Grupo Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiada A.C. (GIRA) en Michoacán, Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental A.C. (GAIA) en la costa de Oaxaca y, por supuesto, el PSSM en Veracruz.

[173] De acuerdo con una metodología participativa ya utilizada por otras organizaciones, los diagnósticos socioambientales han dado lugar a propuestas de planificación ambiental y productiva en algunas comunidades, establecidas conjuntamente con estas últimas (véase el capítulo 3).

proyecto participaron investigadores de diferentes disciplinas (antropología, sociología, biología, agronomía, geografía, entre otras) y diferentes instituciones: la UNAM, la Universidad de Carleton en Ottawa (Canadá), el Centro de Estudios Agrarios. La amplia representación del mundo académico y un enfoque multidisciplinario que combina las ciencias sociales y las ciencias naturales son, por otra parte, dos características que se encuentran de manera sistemática en el ambientalismo social mexicano.

Sin embargo, más allá de las actividades científicas, el PSSM ha mostrado desde el inicio, una postura más política, con la integración de investigadores que se oponían a un proyecto de plantación de eucaliptos promovido por la Simpson Paper Company y el gobierno del presidente Salinas de Gortari en los municipios de Pajapan y Tatahuicapan[174] (Paré, 1992 y 2000; Ramírez, entrevista personal, 5/10/2008). Al igual que en el caso de la sierra Norte de Oaxaca con el proceso de recuperación de tierras forestales (capítulo 3; Foyer y Dumoulin, 2009), este primer momento de resistencia y oposición a los actores del sector privado y el gobierno permitió al PSSM, con la participación de los actores indígenas locales, arraigarse en un tiempo relativamente corto en el tejido social local. Más allá de la mera dimensión crítica, esto le dio también la oportunidad de presentarse como fuente de alternativas productivas compatibles con el objetivo de conservación de la naturaleza.

Desde 1993 y hasta la fecha, el equipo del PSSM ha promovido una serie de iniciativas concretas, como el uso de abonos orgánicos,

[174] La Simpson Company, a través de su filial Planfosur (Plantaciones Forestales del Sureste), ha desarrollado el monocultivo del eucalipto en decenas de miles de hectáreas, pero en la colindante región de Las Choapas, en los límites de los estados de Veracruz y Tabasco.

la intensificación y diversificación de la producción en huertos familiares realizados en los solares,[175] pastizales y plantaciones de café, o el cultivo de recursos forestales no maderables como la palma camedora (*Chæmedoræ radicalis*) y el ixtle (*Aechmea magdalenae*), que son objeto de una fuerte presión extractiva en la zona de la reserva ecológica debido a su gran demanda en el mercado de las plantas ornamentales y de fibras textiles, respectivamente. El PSSM también ha efectuado acciones de apoyo a la instalación de sistemas acuícolas de baja intensidad para la producción de tilapias y camarones, a la reforestación de áreas degradadas, al establecimiento de viveros de especies nativas para la reforestación y la agrosilvicultura, o a la adopción de estufas económicas en el consumo de leña (estufas *Lorena*) y letrinas secas.[176] La adopción y apropiación de estas iniciativas por la población local han tenido desde luego diversos grados de éxito. En lo que respecta en particular al café y a la palma camedora, el PSSM no sólo se propone desarrollar opciones productivas, sino también construir alternativas comerciales, encaminadas a lograr un acceso a los mercados potenciales, tanto por su cercanía como por representar nichos de calidad.

Queremos hacer hincapié ahora en uno de los primeros proyectos del PSSM, que fue una actividad experimental realizada conjuntamente con las comunidades locales para hacer frente a la baja de

[175] Bajo la responsabilidad de las mujeres, quienes generalmente están confinadas al espacio doméstico, los solares desempeñan un papel importante en el suministro de plantas alimentarias y medicinales, cuyas funciones van más allá de la dimensión sanitaria y nutritiva para extenderse al abastecimiento de los circuitos de intercambio entre comunidades rurales, especialmente durante las fiestas (Velázquez *et al*., 1997; Vázquez, 2007).

[176] Para una descripción más detallada de estas diversas iniciativas, puede consultarse la web, muy bien documentada, del PSSM (en particular las secciones "Líneas de acción" y "Documentos"), en <http://www.proyectosantamarta.org.mx/index.html>.

los rendimientos físicos y monetarios del maíz, en un contexto marcado por el deterioro de las condiciones agroecológicas (agotamiento de los suelos debido a la reducción de los tiempos de rebrote en el sistema de cultivo de roza, tumba y quema) y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Vale la pena que nos detengamos en este proyecto, ya que representaba una de las primeras iniciativas de mejoramiento del maíz con una base participativa en México (Foyer, 2010). Como complemento de un intento de enriquecer el suelo con abonos orgánicos, realizado en colaboración con el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y Trigo (CIMMYT), el PSSM trató de mejorar los rendimientos del maíz mediante la selección y el mejoramiento de semillas locales, pero también mediante la introducción de un material genético mejorado, que supuestamente respondía a los dos principales problemas identificados: la excesiva duración del ciclo vegetativo y la altura de los maíces criollos, que expone a estos últimos a los fuertes vientos de la temporada de huracanes y del invierno. Inicialmente se establecieron tres parcelas experimentales, donde se pusieron a prueba unas veinte variedades locales y mejoradas. Mientras tanto, se distribuyeron diferentes variedades de maíz híbrido para probarlos directamente en los campos de un centenar de campesinos.

En ambos modelos, se trató de que las plantas se evaluaran en condiciones reales, tanto en lo que respecta al clima como a los modos de producción campesinos, con el fin de seleccionar las variedades mejor adaptadas a las condiciones y a los objetivos de los productores (Blanco, 1997). En el caso de las parcelas experimentales y debido a diferentes tipos de factores (clima, dificultades de seguimiento, participación de los productores), el proceso de prueba tuvo suertes dispares, que van desde el seguimiento cuidadoso en la parcela, en el caso de Ocotal Chico, hasta el abandono casi total en Mazumiapan

Chico, pasando por dificultades de coordinación entre los responsables de la parcela de Soteapan. Los experimentos individuales de semillas mejoradas también presentaron problemas prácticos, que consistieron sobre todo en dificultades de comprensión lingüística y cultural entre los investigadores y los campesinos.[177] Pese a estas dificultades, se logró demostrar que las variedades mejoradas eran más precoces y en general producían una cosecha de mayor volumen; sin embargo, los granos debían venderse o consumirse rápidamente, pues presentaban una baja capacidad de conservación.

Una de las principales conclusiones de este proyecto tiene que ver con la complementariedad entre el material genético mejorado y el material local. Además del seguimiento sistemático de la cosecha, en colaboración con los campesinos,[178] la técnica de selección en la parcela[179] fue un momento fundamental de diálogo entre los productores y los científicos (*ibid*.). Sin embargo, el mejoramiento del maíz en la sierra de Santa Marta, con la participación de todos los interesados, sigue siendo un experimento puntual, al que el PSSM dejó de dar un adecuado seguimiento desde mediados de los noventa, en gran parte debido a la orientación de los financiamientos hacia

[177] Desde el punto de vista lingüístico, las nociones de experimentación, autosuficiencia y sustentabilidad son muy difíciles de traducir y tienen escaso sentido en las comunidades, especialmente cuando el español no se practica mucho. Desde el punto de vista cultural, las recomendaciones de que se siembren variedades locales más densamente se han confrontado, por ejemplo, con la costumbre de dejar un espacio de un metro entre cada hoyo (Blanco, 1997).

[178] Desde la perspectiva de la personificación del maíz, tal vez no sea casual que esta etapa se haya rebautizado con el nombre de *entrevista con la milpa*.

[179] Con respecto a la selección de semillas que se realiza generalmente en la aldea, en el momento del desgrane al elegir las mejores mazorcas, la selección en la parcela, a partir de las características morfológicas de la planta, permite tener en cuenta un abanico de criterios más amplio (tamaño, posición en la parcela...) y perfeccionar así el proceso de selección.

proyectos acotados en el tiempo. Sin embargo, esta experiencia es representativa tanto de la dimensión participativa de los proyectos del PSSM como del enfoque de combinar los conocimientos y materiales locales, por un lado, y contribuciones científicas orientadas a apoyar y no a sustituir esos conocimientos y prácticas, por otro lado, todo lo cual se contrapone a una lógica estrictamente intervencionista. También revela el carácter precursor de los actores del ambientalismo social, toda vez que, como veremos más adelante, el aprovechamiento de los maíces tradicionales ha sido objeto de un programa de la Secretaría de Medio Ambiente que, 15 años más tarde, ofrece al PSSM la oportunidad de volver a trabajar sobre este tema. En general, las ideas y los métodos innovadores del ambientalismo social, así como los actores que los aplicaban han sido objeto de cierto reconocimiento institucional a partir de la década de los noventa, un reconocimiento que, sin embargo, ha tenido como contraparte un mayor control de sus proyectos y trabajos por actores externos.

Debido a su experiencia de 15 años, sus competencias técnicas y su nivel de pericia, el PSSM se impuso en el contexto regional como la institución de referencia en materia de desarrollo sustentable y conservación de los recursos naturales. Este reconocimiento, junto con cierto pragmatismo en la búsqueda de financiamientos nacionales (Conabio, Semarnat-Proders, Indesol-Sedesol) e internacionales (GEF,[180] Novib, Fundación Ford, Fundación Rockefeller, PNUD-MIE) ha hecho posible que el PSSM capte fondos significativos y de manera suficientemente regular para mantener su trabajo durante más de 15 años. Sin embargo, esta forma de institucionalización se

[180] Global Environmental Fund o Fondo Ambiental Global, gestionado por el Banco Mundial para financiar proyectos de conservación del medio ambiente.

ha llevado a cabo en detrimento de la coherencia, la continuidad y la independencia del trabajo de la organización. La inestabilidad de los financiamientos plantea, por un lado, problemas para la continuidad de los proyectos[181] y, por otro, tensiones internas. En efecto, fue en un periodo de dificultades financieras (1995-1996) durante el que el PSSM enfrentó disyuntivas en lo que respecta a la gestión y la orientación, cuando se produjo una crucial escisión con la salida de una de sus fundadoras, Luisa Paré. La búsqueda incesante de financiamientos supone también una inversión de tiempo considerable, lo que puede limitar la presencia y el seguimiento *in situ* de los operadores del PSSM, sobre todo si se tiene en cuenta que incumbe a los responsables de los proyectos solicitar fondos a los donantes. Los responsables de proyecto también están sujetos a normas restrictivas en lo relativo a la operación de fondos, que pueden dar lugar al bloqueo de los desembolsos y, por ende, a la suspensión de los propios proyectos durante cierto tiempo.

Podemos preguntarnos sobre todo si la dependencia estructural de los fondos institucionales nacionales e internacionales no va en detrimento de la dimensión militante y alternativa de las organizaciones para el desarrollo comunitario, lo que las transforma en proveedoras de servicios y operadoras técnicas locales. El PSSM muestra en efecto tal proximidad con las diversas instituciones de la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas (Rbiotux), trátese de su participación en la elaboración del ordenamiento ecológico, en sus instancias de gobierno o en la operación de algunos de sus programas, incluido el

[181] Con frecuencia, la duración de los financiamientos no está en sintonía con el tiempo de maduración y de apropiación de los proyectos, los que se interrumpen a menudo por falta de fondos.

Proders (véase *infra*), que es válido preguntarse si no es parte integrante del dispositivo oficial. En un contexto nacional e internacional donde los temas ambientales se han institucionalizado, la designación de los ejes de trabajo depende, en parte, de las oportunidades de financiamiento. El actual coordinador del PSSM, Fernando Ramírez, habla sin tapujos y con cierta amargura de la dependencia financiera de su organización y de las consecuencias que ésta supone en su trabajo:

> El PSSM ha reducido su dispositivo; sólo cuatro trabajamos directamente en el proyecto. Este es el resultado de la situación nacional y del repliegue de los donantes internacionales. Hemos tenido que sobrevivir respondiendo a licitaciones como la del proyecto MIE-GEF que, a pesar de todas sus limitaciones, nos permite obtener recursos para las comunidades, pero casi ningún donante nos da acceso a recursos para salarios, y mucho menos para cubrir el costo de nuestras oficinas o cuestiones administrativas. Ése es el apoyo a la sociedad civil; es la política nacional. Ésta nos ahoga y controla cada vez más. (Entrevista personal, 5/10/2008.)

En resumen, el ambientalismo social no parece haber ganado en estabilidad lo que ha perdido en independencia y en capacidad crítica. Luisa Paré, quien ha estado en el centro de este movimiento en la sierra de Santa Marta desde hace 20 años, hace el siguiente análisis:

> Hemos pasado de una época militante, como en el caso de la sierra Norte de Oaxaca, con un fuerte compromiso político de aquellos que iban a vivir y a trabajar en las comunidades, a lo que existe hoy, una actitud más profesional, donde la gente realmente no trata de cambiar

> las cosas y da más bien prioridad a la dimensión técnica de su trabajo. No juzgo; sólo estoy diciendo que son momentos y formas de acción diferentes. (Paré, entrevista personal, 3/10/2008.)

La institucionalización de los actores del ambientalismo social en la región puede también observarse en el surgimiento de nuevas organizaciones que operan bajo el mismo patrón. La fractura del PSSM y la salida de Luisa Paré en 1997 contribuyeron a la creación de Sendas (Senderos y Encuentros para un Desarrollo Sustentable Autónomo), una organización orientada también hacia la investigación participativa de un equipo multidisciplinario. Inicialmente Sendas trabajó con ahínco en la sierra de Santa Marta y apoyó la creación de la cooperativa de mujeres Mok-Cinti. A partir de 2002 y ante la oportunidad de obtener fondos del Indesol de la Sedesol, Sendas respaldó la constitución de la asociación civil TTS (Tsooka-Teyoo), que interviene principalmente en los municipios nahuas. TTS está integrada por un equipo de cinco técnicos, apoyado por una red de promotores locales, y tiene como objetivo aplicar un enfoque de desarrollo territorial que incorpora varios ejes complementarios. Un primer eje de intervención es la dimensión productiva, que tiene diversos objetivos: el desarrollo de los huertos familiares en solares, el aprovechamiento de las parcelas de rebrote vegetativo (*acahual*) mediante la agrosilvicultura, el pastoreo sustentable, la acuicultura, el ecoturismo, la apicultura. Entre esos proyectos, la producción de miel orgánica es la que ha tenido mayor éxito. Los otros ejes de actividad de TTS se relacionan con los temas de la equidad de género, la protección y valoración cultural, la cultura política y las relaciones con otras organizaciones regionales. Sin embargo, desde 2006 y a raíz de un cambio en el comité de coordinación, la organización comenzó a declinar. Sendas, por su parte, se ha venido retirando

de la sierra de Santa Marta para ubicarse en la región vecina de Los Tuxtlas y en la cuenca del Pixquiac, y ha incorporado nuevos temas, como la educación ambiental y la cuestión del agua.

En general, los actores del ambientalismo social abogan por un enfoque más técnico y pragmático y, sobre todo, menos ideológico que el de los militantes. Las dimensiones ambientales y económico-sociales, consideradas a través de la promoción de prácticas ecológicas y/o alternativas productivas, predominan sobre las cuestiones de organización política. Algunas de esas propuestas técnicas han sido adoptadas en las comunidades, pero, a escala regional, siguen siendo marginales en comparación con el modelo de producción dominante. La institucionalización del ambientalismo social sigue siendo, por tanto, relativa, en el sentido de que la apropiación de sus proyectos por la población no deja de ser parcial y muy selectiva, a pesar de la voluntad de basarse en los conocimientos y las técnicas locales. Es probable que los campesinos aún perciban las ideas promovidas por el ambientalismo social como exógenas, pero también es posible que esta situación vaya a evolucionar bajo la influencia de nuevos actores en contacto más directo con las comunidades. Es al menos la opinión de Luisa Paré, figura histórica del ambientalismo social en la región:

> Creo que estamos en una nueva etapa. Hoy en día, existe un nuevo fenómeno que es la UVI (Universidad Veracruzana Intercultural) [...]. En la actualidad, debido a los vínculos entre la universidad y las comunidades, los conocimientos y las prácticas (mejoramiento de los suelos, agroecología...) que hemos traído bajo una forma teórica, o por medio de talleres o algunos proyectos dependientes de políticas públicas ambientales, después de ser traducidos y redescubiertos por los jóvenes indígenas, parecen adquirir ahora un nuevo reconocimiento.

> Antes [...], no eran aceptados localmente, pues se percibían como procedentes del exterior. El que sean jóvenes los que recuperan estas prácticas y las llevan a las comunidades me hace pensar que todo esto comenzará a funcionar. (Entrevista personal, 3/10/2008.)

Universidad Veracruzana Intercultural: ¿Hacia una nueva generación formada en el desarrollo sustentable?

La creación de la UVI, en 2005, se enmarca en una dinámica impulsada en el ámbito nacional para crear instituciones educativas y, en particular, universidades propiamente indígenas o "interculturales" (Dietz, 2009). En el estado de Veracruz, la UVI depende de la universidad pública. Fue fundada durante el gobierno priista de Fidel Herrera, bajo la presión de su oposición de izquierda, el PRD. Más que una emanación de la sociedad civil, se puede considerar que la UVI es una institución pública, en gran medida sujeta a condicionamientos políticos, pero, al menos en el caso del pequeño campus creado en la sierra de Santa Marta, en Huazuntlán, caracterizada por una firme voluntad de dinamizar el tejido social y comunitario de la región[182] (véase Téllez *et al*., 2006). El campus de Huazuntlán y sus 15 profesores son en efecto el centro más "autónomo" de la UVI.[183] Esta autonomía es perceptible tanto en los programas académicos

[182] La UVI está organizada de manera descentralizada y la sede de Xalapa coordina las actividades y la oferta de capacitación en cuatro planteles situados en las principales regiones indígenas del estado de Veracruz: Ixhuatlán de Madero para la región de la Huasteca, al norte; Espinal para la región de Totonacapan, en el centro-norte; Tequila, sede de la región de Grandes Montañas, en el centro; y Huazuntlán para todo el sur de Veracruz, que abarca la sierra de Santa Marta, el Uxpanapa y la zona de Xochiapa.

como en la búsqueda de articulaciones con las iniciativas de desarrollo comunitario (Munier, entrevista personal, 8/19/2008).

En primer lugar, debemos aclarar que matricularse en la UVI no está condicionado al origen de los estudiantes. Si en un primer momento, los estudiantes de origen indígena fueron la mayoría, la proporción de estudiantes mestizos tiende a aumentar y, en 2008-2009, se registró cierta paridad entre los 260 estudiantes del campus de Huazuntlán.[184] Los estudiantes indígenas no tienen que aprobar un examen para ser admitidos a la UVI, como ocurre en la mayoría de las universidades de México, sino que, previa presentación de su certificado de preparatoria o bachillerato, son admitidos según criterios de motivación personal y por recomendación de una autoridad tradicional, civil o religiosa de su comunidad de origen. La formación que se imparte en los dos primeros semestres se basa en un tronco común, dejando un amplio espacio para el aprendizaje de lenguas indígenas (nahua y popoluca en la UVI-Huazuntlán) y el trabajo de campo en las comunidades. La formación "fuera del salón de clase" se realiza mediante estadías de trabajo comunitario, bajo la supervisión de un profesor tutor y en relación directa con las autoridades comunitarias y las ONG locales. El tercer semestre está

[183] Esta autonomía debe entenderse de diferentes maneras: primero frente a las autoridades de la UV (lo que obviamente crea tensiones), luego frente a las agencias gubernamentales a cargo de proyectos en las zonas indígenas, como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); y quizás también frente a la posible influencia de los discursos autonomistas transmitidos por organizaciones indígenas nacionales, en particular en el marco del Congreso Nacional Indígena (CNI) y del movimiento neozapatista.

[184] En 2009, en los cuatro planteles regionales de la UVI, las cuatro generaciones de estudiantes (2005, 2006, 2007, 2008) representaron un total de 562 personas, entre las cuales, 335 hablaban una de las lenguas indígenas del estado de Veracruz (nahua, totonaco, otomí, zapoteca, huasteco, chinanteco y popoluca).

orientado a la formulación de una propuesta-diagnóstico sobre el tema estudiado en las comunidades.

Posteriormente, los estudiantes en la etapa final de su formación se especializan en Desarrollo Sustentable o Gestión Intercultural para el Desarrollo.[185] Con la primera se intenta lograr una articulación con las organizaciones sociales relacionadas con proyectos locales. La UVI precisa el tenor de la especialización en Desarrollo Sustentable, haciendo hincapié en los aspectos culturales, toda vez que se trata de establecer "espacios de construcción intercultural de saberes para la formación de profesionistas capaces de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en las regiones y a la construcción de vías de desarrollo sustentables, gracias a la generación de conocimientos, habilidades y actitudes orientadas hacia la valoración, desarrollo y difusión de los saberes ancestrales en torno a la relación sociedad-naturaleza en diálogo con otros saberes" (UVI, 2007). Conforme a estos enfoques de la pedagogía y el desarrollo sustentable, lo intercultural no se limita al diálogo entre las diversas culturas indígenas y la cultura mestiza, sino que se extiende a formas de interrelación constantes entre los representantes de la cultura académica, la cultura comunitaria y la cultura política de las organizaciones sociales (Dietz, 2009).

Para ilustrar esta orientación, podemos mencionar el segundo Festival Intercultural, organizado por los estudiantes y profesores de la UVI en Soteapan, en octubre de 2009, sobre el tema del maíz. Durante tres días, el festival, titulado "Somos de maíz", propuso exposiciones de artesanías y gastronomía en torno a esta gramínea,

[185] Esta especialización incluye a su vez diversas subespecializaciones, como comunicación, derecho, lenguas indígenas y salud.

la presentación por organizaciones regionales de tecnologías sustentables para su cultivo, así como el de otras plantas agrícolas de la milpa. Este enfoque local se completó con un coloquio académico titulado "La milpa, su diversidad y su importancia para la seguridad alimentaria de los mexicanos", en el que participaron tanto expertos locales y nacionales como productores locales y representantes de organizaciones no gubernamentales (PSSM, FCE).[186]

De manera general y en el contexto de la autorización legal para efectuar los primeros cultivos de maíz transgénico en el país, que ha sido percibido por muchos como una amenaza para los productores tradicionales, este tipo de actividad remite al movimiento de revaloración de la cultura del maíz en el país, que se manifiesta, *inter alia*, por la multiplicación de ferias locales sobre esta planta y sus usos (Foyer, 2010). Más allá de esta actividad puntual, los estudiantes realizan diversos estudios como parte de su currículum. La primera generación de estudiantes (2005-2009) de la UVI-Huazuntlán produjo así cuatro tesis de licenciatura cuyos temas fueron "Promoción y gestión del trabajo colectivo de los jóvenes en el manejo agroecológico de la agricultura tradicional en Pajapan", "Establecimiento de un sistema agroforestal asociado con el maíz y las plantaciones de *Gmelinea arborea* en Lázaro Cárdenas, municipio de Uxpanapa", "La milpa nahua en el ejido de Huazuntlán, municipio de Mecayapan" y "La apropiación de la naturaleza a través de la milpa tradicional nahua en el ejido de Cerro de la Palma, municipio de Mecayapan".

[186] De manera paralela a estas actividades directamente orientadas hacia el cultivo de maíz, el festival también ha ofrecido talleres sobre medicina tradicional y alternativa, exposiciones fotográficas y difusión de documentales sobre las culturas nahua y popoluca, así como una presentación de las diversas iniciativas de ecoturismo en la región.

Es imposible anticipar el alcance a largo plazo de este tipo de iniciativas en la dinámica de desarrollo de la región, pero la fuerte participación local de los estudiantes y el anclaje de su plan de estudios en el tejido comunitario y asociativo local puede dar paso al surgimiento de una nueva élite local formada según los principios del desarrollo sustentable. Impulsado por esta nueva generación, el desarrollo sustentable podría convertirse en una realidad más endógena, como piensa Verónica Munier, una activista de la sociedad civil en la región y actualmente profesora en la UVI:[187]

> Ingresé en la UVI con la idea de formar jóvenes de las comunidades que representarán a la nueva generación. Si analizamos todos los años pasados en la sociedad civil tratando de hacer cosas con tan pocos resultados, nos damos cuenta de que quien debe acompañar los procesos es la gente de aquí, que conoce sus formas de organización, además de dominar las herramientas que vienen de fuera [...]. Es evidente que aquí formamos a nuevos líderes. El compromiso de los jóvenes hacia su comunidad y su región es muy interesante. (Entrevista personal, 8/10/2008.)

Coherencia interna de los proyectos de desarrollo sustentable, y fragmentación de los actores

A diferencia de las políticas de desarrollo rural sustentable que presentaremos más adelante, las iniciativas del desarrollo sustentable que parten de la sociedad civil no descienden a lo largo de la cadena

[187] La trayectoria de Verónica Munier es particularmente interesante, ya que perteneció a diversas organizaciones de la región (FCE y TTS) relacionadas tanto a los movimientos militantes como al ambientalismo social.

institucional desde un centro distante (lógica vertical *top-down*), sino que están profundamente arraigadas en el tejido social en un nivel muy local. Aquí reside a la vez su fuerza y su debilidad. Su fuerza, porque la escala de acción acotada y la coherencia de los grupos pequeños, que comparten una mayor unidad de propósitos y vínculos sociales, permiten mantener una perspectiva integral del desarrollo sustentable, que procura incorporar las dimensiones económica, ambiental y sociocultural. Su debilidad, porque la variabilidad de los factores contextuales que sustentan los modos de organización de los grupos y sus formas de jerarquizar y estructurar las dimensiones del desarrollo sustentable, se traduce en una fragmentación de las acciones, que dificulta en mayor grado su armonización en torno a un proyecto de desarrollo de alcance regional. La coherencia interna de los diversos grupos con una visión de desarrollo sustentable tiene como contraparte, por lo tanto, la fragmentación de estas visiones y lógicas de acción.

A finales de los noventa, surgió un intento de plataforma que reunía siete organizaciones procedentes tanto de la corriente militante como del ambientalismo social, con la creación del Centro de Capacitación Campesina de la Sierra de Santa Marta (Paré, 2000). Pero divisiones políticas llevaron al fracaso de ese experimento tras apenas un año de operación. La controversia en torno al Plan Puebla-Panamá y sus aspectos ambientales hizo que salieran a la luz las diferencias entre un enfoque político del desarrollo sustentable (corriente militante) y un enfoque más ambiental y pragmático (corriente de desarrollo rural sustentable). Dentro del mismo movimiento civil, existe cierta competencia en la forma de definir el desarrollo sustentable, pero también en lo que respecta a la captación de fondos o a la manera de concitar la lealtad de los actores comunitarios y grupos de productores. Estas fuentes de disenso se refuerzan mutuamente

y el posicionamiento ideológico puede ser un factor de distinción en la competencia por los recursos institucionales y organizativos. Esta competencia entre las ideas y la movilización de los recursos no es privativa de la sierra de Santa Marta; es más bien un síntoma de fragmentación del ámbito de los actores que intervienen en el nivel ambiental y social en México.

Por mucho que se declaren participativas y de base, es frecuente que las diversas organizaciones que intervienen en la sierra sean dirigidas y animadas por actores externos a la región (religiosos, ONG, académicos). Más allá de sus esfuerzos de integración y su respeto por los conocimientos y prácticas locales, estos actores no pueden sustituir el impulso de una dinámica organizativa endógena, ni sentar una legitimidad a toda prueba desde la perspectiva de los actores autóctonos. Aunque la UVI represente una perspectiva de endogenización del desarrollo sustentable, la ausencia de una organización indígena regional, capaz de consensuar e impulsar un proyecto de movilización de largo plazo, así como la fuerte inserción de la región en las redes del clientelismo político y comercial de carácter suprarregional, representan grandes obstáculos para la implementación de un proyecto de desarrollo sustentable a la vez coherente y participativo.

Segmentación de las políticas públicas, fragmentación de los programas: el desarrollo sustentable dividido

Esta fragmentación de los actores y proyectos de desarrollo sustentable desde la sociedad civil encuentra una equivalencia en la parcelación de las iniciativas de los diversos organismos públicos que

reivindican determinados enfoques del desarrollo sustentable. En efecto, la sierra de Santa Marta es a la vez un territorio de fuerte implantación del dispositivo ambiental, alrededor de la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas (Rbiotux), de aplicación de programas de "desarrollo integral" bajo los auspicios de la Sedesol (Microrregiones, Estrategia 100 x 100), de acciones de consolidación institucional y cultural de las comunidades indígenas emprendidas por la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y de toda una serie de programas de apoyo para la pequeña producción familiar impulsados por el gobierno del estado de Veracruz y la Sagarpa.

Aun cuando todos reivindican una dimensión del desarrollo sustentable, estos programas difieren radicalmente en cuanto a la jerarquía que establecen entre estas dimensiones. Esta jerarquización responde a lógicas temáticas que rigen la organización del dispositivo público y focalizan sus acciones hacia categorías sociales y partes del territorio que son objeto de definiciones *ad hoc* por cada administración. La implementación de los programas se basa en representaciones heterogéneas de las sociedades rurales, que conducen a grandes divergencias de las normas operativas aplicadas.

Con todo, esta proliferación de programas con poca o ninguna coordinación entre sí desempeña un papel determinante en las dinámicas socioespaciales observables en la región. Por un lado, los recursos financieros e institucionales aplicados tienen una función fundamental de acompañamiento de los ajustes estructurales que el proceso de integración competitiva impone a las familias rurales. Por otro lado, la segmentación y la focalización de las intervenciones inducen efectos de reorganización espacial, alrededor de temas impulsados por los diversos organismos públicos, en procesos que pueden compararse a la "profecía autocumplida" (*self-fulfilling prophecy*: Merton, 1949). En este apartado, nos detendremos sobre las

características de estos programas sectoriales, antes de analizar sus repercusiones en las trayectorias evolutivas tanto de las organizaciones familiares como de los espacios rurales de la región.

La Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas como dispositivo privilegiado de la política ambiental: Administrar el dilema conservacionista

Hemos dicho que la excepcional biodiversidad de la sierra de Santa Marta correspondía a una región ecológica mayor: la de Los Tuxtlas. Desde finales de los años setenta, esta última llamó la atención de los promotores de las políticas de conservación de la naturaleza en México y se ha convertido en un ejemplo destacado de la gestión de las políticas públicas nacionales en este ámbito (véase el capítulo 3). En 1979 y 1980, bajo la influencia del Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos (Inireb), fundado por el botánico Antonio Gómez Pompa, se crearon por decreto presidencial dos áreas de conservación en la región: la primera correspondía al volcán de San Martín Tuxtla y ocupaba más de 5 730 hectáreas, y la segunda abarcaba la región de la sierra de Santa Marta, con más de 83 000 hectáreas. A pesar de que la Sedue las reclasificó como Reserva Especial de la Biosfera en 1988, la existencia de estas reservas no dejó de ser ficticia, al igual que muchos "parques de papel" mexicanos, ya que nunca tuvieron los recursos financieros e institucionales para adquirir algún contenido real. La deforestación continuó y fue incluso alentada por políticas públicas que favorecían el corte y la explotación de la madera o su conversión a tierras de pastoreo (Paré y Fuentes, 2007; capítulo 1).

Hubo que esperar hasta mediados de la década de los noventa y el hito voluntarista de políticas ambientales proactivas basadas en el desarrollo sustentable, para que se esbozara un verdadero proyecto

de conservación bajo la forma de una propuesta para crear una reserva de la biosfera en la región de Los Tuxtlas. Este proyecto se basó en primer lugar en un esquema de planificación territorial ecológico propuesto por el Proyecto Sierra de Santa Marta conjuntamente con la Universidad de Carleton, el CIMMYT y el GEF, en el que se identificaban núcleos de conservación específicos. Este plan, que además de una propuesta de zonificación preveía el establecimiento de mecanismos de participación de instituciones funcionales, se presentó en julio de 1996, durante un seminario en la UNAM en presencia de la secretaria de Medio Ambiente, Julia Carabias. En lo que respecta a la creación de núcleos de conservación, el plan preveía la reubicación voluntaria de las poblaciones de los ejidos situados en las zonas ecológicamente más sensibles. Esta compleja propuesta llamó la atención de las autoridades ambientales federales. Sin embargo, la iniciativa, coordinada por el gobierno federal, entró en conflicto con la agenda política del estado de Veracruz, marcada por el fin del mandato del gobernador Patricio Chirinos y las estrategias expresadas por los candidatos para sucederle. Así, los servicios estatales de agricultura formularon, en esa misma época, una propuesta antagonista, no negociada, que planteaba la emisión de un decreto de expropiación autoritario y una zonificación diferente.[188]

Es así como en 1998 se emitió un decreto de expropiación de ocho ejidos[189] y 57 ranchos privados, que cubrían una superficie total

[188] El secretario de Fomento Agropecuario de Veracruz, Pedro Ernesto del Castillo, habría privilegiado una estrategia de desalojo forzoso, con miras a obtener los favores de las autoridades ambientales federales para la designación del candidato del partido oficial a la gubernatura por el centro político nacional, en la más pura tradición mexicana.

[189] Resultó que de los ocho ejidos, sólo cuatro (Miguel Hidalgo, Península de Moreno, El Mirador y Mazumiapan) estaban constituidos formalmente y correspondían a poblaciones realmente existentes.

de 16 900 hectáreas, casi al mismo tiempo en que se creaba oficialmente la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas. De esta manera, la institucionalización de la reserva se vinculó abiertamente con la expropiación de las tierras, situación que afectaría su legitimidad y que daría lugar al surgimiento de un movimiento de resistencia a las expropiaciones que se politizó rápidamente. El contexto electoral en el estado de Veracruz propició que se inmiscuyeran en la disputa por la tierra diversos partidos políticos y organizaciones corporativas que carecían de legitimidad social, como la CNC. Desde una perspectiva local, la reserva parece haber tenido un mal comienzo, ya que la articulación entre conservación de la naturaleza e inclusión social se vio socavada por una toma de decisiones autoritaria. Antonio González Azuara, a quien la Secretaría de Medio Ambiente encargó la gestión de la reserva, explica:

> Los procesos de resistencia comenzaron después del decreto. Fue muy duro porque me dejaron solo para enfrentar los problemas. El gobierno [estatal] saliente se fue, luego (año 2000) fue el turno del personal de Carabias, quien nos había apoyado mucho a nivel institucional para hacer frente a los diferentes ataques. En lo que respecta a la imagen social de la reserva, los campesinos no lograban distinguir quién promovía qué iniciativa y muchos confundieron la reserva de la biosfera con la expropiación. (Entrevista personal, 7/10/2008.)

Para agravar el problema, la confusión entre los discursos de las administraciones federal, estatal y de la propia reserva sobre los términos exactos de la expropiación, en particular sobre los montos de las indemnizaciones,[190] favoreció la entrada de especuladores interesados en comprar a precios bajos tierras cuya expropiación iba a indemnizarse.

Entre politización y especulación, con un trasfondo de descontento social, el acto de creación de la reserva se transformó en un conflicto agrario, que se cristalizó rápidamente en la determinación del monto de las indemnizaciones que debían pagarse por la expropiación. La decisión del gobierno federal, tomada a mediados del año 2000, de pagar 2 000 pesos por hectárea a los ejidos expropiados fue un punto culminante en un conflicto que por lo demás estuvo salpicado de episodios legales. Al respecto, Antonio González Azuara cuenta:

> Los campesinos no pudieron capitalizar su movilización para organizar un movimiento más fuerte, porque cobraron dinero para la expropiación, lo cual debilitó enormemente su posición. El Fifonafe[191] fue el que pagó. Desde un punto de vista jurídico, los campesinos perdieron entonces muchos elementos para respaldar su argumentación. (Entrevista personal, 7/10/2008.)

Sin embargo, el pago realizado por el Fifonafe no puso fin al conflicto, ya que algunas autoridades ejidales siguieron exigiendo

---

[190] Las distintas administraciones habrían transmitido discursos contradictorios, en particular sobre el hecho de saber si la indemnización se relacionaba con la cancelación de los derechos agrarios, o bien con una limitación de esos derechos acorde a un cambio de uso del suelo para su reforestación.

[191] El Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal financió la indemnización de las 10 000 hectáreas expropiadas a los ejidos cuyos territorios invadían la reserva. González Azuara lamenta al respecto la poca coordinación entre esa instancia y la dirección a su cargo: "En realidad el Fifonafe nunca colaboró con nosotros. Nunca nos comunicaron los datos, las copias de las actas de sus reuniones [con los grupos expropiados] o los pagos que realizaban. Absolutamente nada" (entrevista personal, 7/10/2008). Las 57 propiedades privadas, que cubrían aproximadamente 6 000 hectáreas, fueron objeto de un dispositivo diferente, ya que fueron compradas con cargo al presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Veracruz, a 3 000 pesos por hectárea.

que se volviera a realizar avalúo de las tierras e incluso cuestionaron la legalidad de la expropiación. Como es costumbre, las autoridades gubernamentales dejaron que las comunidades involucradas se dividieran, por lo que el conflicto entró en una fase de estancamiento que perdura hasta la fecha. A pesar de la expropiación, algunas comunidades seguían haciendo uso de su tierra en la zona nuclear de conservación, actividad tolerada en la medida en que se detuvo la tala de maderas en esa zona.

Pero esta situación de conflicto afectó considerablemente el funcionamiento de la reserva, sobre todo respecto a sus objetivos de conciliar la conservación del medio ambiente con la promoción del desarrollo sustentable en las comunidades. No obstante, la reserva ha podido funcionar de manera relativamente autónoma frente a otras entidades gubernamentales y ha adoptado medidas de gestión coordinada dentro y fuera de las zonas nucleares. En lo que respecta a la conservación, se establecieron en la región unos 40 comités de vigilancia contra la tala y la caza ilegales y más de 50 brigadas comunitarias de lucha contra los incendios, que acogieron talleres de capacitación. También se financiaron proyectos de reforestación y recuperación de manantiales. Más allá de estas medidas esencialmente conservacionistas, la reserva ha apoyado iniciativas de carácter productivo y social, mediante proyectos de ecoturismo, artesanías, intensificación de la ganadería y agrosilvicultura. Para estas iniciativas se recurrió a técnicas ya aplicadas y conocidas en la región gracias a las acciones del Proyecto Sierra de Santa Marta, tales como la reforestación con palma camedora y café bajo sombra.

Para la promoción y ejecución de estos proyectos, la reserva se basó en buena medida en la red de ONG locales que operaban en la sierra de Santa Marta (PSSM, Sendas y otras) y en la zona vecina de Los Tuxtlas (Desarrollo Comunitario de Los Tuxtlas, Decotux, y

Opción México),[192] aprovechando financiamientos nacionales provenientes del Proders (véase el capítulo 3) y fondos internacionales (principalmente del MIE-GEF).[193] Los Tuxtlas formaron parte de las primeras regiones Proders del país desde mediados de los años noventa, pero este programa, financiado directamente por la Conanp, sólo comenzó a operar eficazmente a partir de 1998, después de que la administración de la reserva asumiese su control.[194] Los diversos proyectos que se impulsaron tuvieron resultados dispares según los contextos y los objetivos, pero principalmente según el grado de apropiación y seguimiento por parte de las comunidades locales. Su implementación se dificultó debido a que el marco reglamentario exigía que se individualizaran los apoyos concedidos, en un contexto caracterizado por la fragmentación de la tenencia de la tierra y la falta de organizaciones comunitarias representativas y legítimas.

Uno de los proyectos más recientes incluye la realización de estudios etnobotánicos y económicos sobre el cultivo del maíz en la región, la impartición de talleres sobre conservación y mejora de la milpa y, sobre todo, desde 2009, el otorgamiento de pagos por servicios ambientales a aquellos agricultores que sigan produciendo

[192] Esta orientación se vio favorecida por la trayectoria personal de Antonio González Azuara, primer director de la Rbiotux, entre 1998 y 2008. Éste se formó inicialmente en la corriente del ambientalismo social, del que formaban parte el Consejo Civil Mexicano para el Medio Ambiente, la organización ERA y el Centro de Estudios Agrarios, de los que también salieron los fundadores del PSSM (entrevista personal con A. González Azuara, 7/10/2008).

[193] El proyecto de Manejo Integral de Ecosistemas, financiado por una aportación del GEF del orden de 15.6 millones de dólares y ejecutado por el PNUD, ha representado cerca de 40% del presupuesto total de la reserva entre 2001 y 2009. La región de Los Tuxtlas es una de las tres regiones donde trabaja en el país.

[194] Su nombre se cambió a Procoders (Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible) a partir de 2006.

variedades de maíz locales.[195] Este proyecto de conservación de los maíces locales forma parte de un programa piloto nacional más amplio, impulsado por la Conabio y la Conanp en todas las áreas naturales protegidas del país (Foyer, 2010). De los aproximadamente 60 millones de pesos (4.6 millones de dólares) del presupuesto asignado a este programa para los ciclos de cultivo 2009-2010, cerca de dos millones (153 400 dólares) se destinan a la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas (Conanp, 2010). Por su parte, y a pesar del papeleo burocrático que exige,[196] el proyecto MIE-GEF aportó recursos adicionales para la ejecución de diversas acciones. Su conclusión en 2009 dejaba vislumbrar serias dificultades presupuestales para la reserva y sus socios locales.

Más allá de la falta de recursos humanos[197] y financieros, es en la falta de coherencia de la acción pública donde radica la principal fuente de problemas para la reserva. Ésta tiene facultad de poner en ejecución programas de diversas dependencias federales, como Sedesol, Sectur, la Secretaría de Economía (a través del Fondo Nacional de Empresas Sociales, Fonaes) o Sagarpa, pero la coordinación entre estos distintos ramos de la administración sigue siendo imperfecta y algunos de sus programas incluso se contradicen notablemente. La conclusión a la que llega Antonio González Azuara es muy crítica a este respecto:

---

[195] El monto otorgado por la Conanp es de 1 160 pesos/ha/año, es decir, un importe comparable al del Procampo (véase el capítulo 2).

[196] El proyecto MIE-GEF ha funcionado en Los Tuxtlas con su propia administración, integrada sólo parcialmente a la de la reserva, lo que al parecer hizo que su ejecución fuera relativamente difícil. Si bien las comunidades incluidas por el Proders y el MIE-GEF debían ser diferentes, ambos programas se traslaparon ampliamente en la práctica.

[197] La Rbiotux operaba con una plantilla de 17 empleados permanentes en 2005, para una superficie total de 155 000 hectáreas, de las cuales, 30 000 correspondían al núcleo de conservación, dividido en tres zonas.

> Contábamos con muy pocos medios financieros de la Federación o del estado [Veracruz], es decir, unos 4 millones de pesos, más 3 millones de pesos de ayuda internacional, es decir, 7 millones de pesos [540 000 dólares] para una zona donde viven 40 000 personas. Es absurdo, pero tratamos de luchar como pudimos. No teníamos muchos aliados porque todos los programas oficiales van en dirección opuesta a la conservación o son sólo mediáticos [...]. Por ejemplo, si se tiene en cuenta que la Federación, el estado de Veracruz y los municipios invierten cada año, 220 millones de pesos en la región de la reserva, más de la mitad de ese dinero, unos 120 millones de pesos, proviene del programa Oportunidades,[198] que no incluye ninguna dimensión de sustentabilidad [...]. El programa es tan cerrado y con una mecánica y una inercia burocrática tales que parece imposible incluir aspectos ambientales básicos. (Entrevista personal, 7/10/2008.)

En estas condiciones, los espacios de coordinación de la acción pública que habrían podido construirse en torno a las actividades de la reserva nunca se establecieron. Esta función le corresponde en parte al Consejo Asesor de la Rbiotux, una plataforma que reúne a todas las partes que intervienen en la gestión del área protegida (gobernador del estado, dirección de la reserva, organismos públicos federales y estatales, ONG, sector privado, presidentes municipales), para planificar y coordinar las acciones que se emprenden en el territorio de la reserva. Asimismo, se han integrado cinco subcomités

[198] En su calidad de programa orientado explícitamente a crear capacidades entre las familias más pobres (salud y educación) y a que tomen conciencia de sus responsabilidades sociopolíticas en sus localidades, y aunque no se base explícitamente en una argumentación de sustentabilidad, se puede considerar que Oportunidades aborda directamente una de las dimensiones fundamentales del desarrollo sustentable: la reproducción social de los grupos vulnerables.

regionales con el fin de organizar la coordinación entre la reserva, los presidentes municipales y las comunidades de la región. En la práctica, el Consejo Asesor se estableció muy tardíamente –en 2005– y no existe ningún apremio reglamentario que regule la participación de los diversos organismos públicos, mismos que por lo general boicotean sus sesiones. Debió haberse establecido un Consejo Regional de Desarrollo Sustentable en el marco del Proders, pero, debido al alcance limitado de este programa, el Consejo Regional nunca ha funcionado realmente. Mediante los fondos MIE-GEF, la reserva también ha invertido en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (Comuders), que son los principales espacios de coordinación de la acción pública instituidos por la Ley de 2001 (Chapela y Alvarez, 2007; capítulos 4 y 6), al financiar sobre todo la organización de talleres de capacitación para los asesores municipales y los diversos funcionarios que deben dar vida a esos consejos. Esta inversión financiera y humana ha sido sin duda muy valiosa para el arranque de los Comuders, lo que confirma la apertura de la Rbiotux más allá de los temas de conservación. Como veremos, los Comuders en realidad deben abarcar un ámbito de competencias que va mucho más allá de las cuestiones ambientales. Aunque la reserva reconozca la importancia de este espacio de coordinación política y administrativa, no puede sustituir a la voluntad política ni los recursos humanos y técnicos que las distintas administraciones sectoriales deberían movilizar para lograr la armonización de sus intervenciones.

Para concluir con el tema de la Rbiotux, debemos destacar la singularidad de sus modos de gestión, pero también de su inserción en dinámicas políticas que la superan ampliamente. La gestión de la Rbiotux entre 1998 y 2008 es sin duda resultado de la herencia de la Semarnat encabezada por Julia Carabias y de la concepción

proactiva de un desarrollo sustentable que no se limita a la conservación *per se*. Este enfoque proactivo, encarnado en la figura de su director, él mismo producto del ambientalismo social, se manifestó sobre todo en la voluntad de mediar entre las partes involucradas en el conflicto por las expulsiones y, aún más, en la decisión, arriesgada políticamente en el contexto de Veracruz, de construir una clara alianza con los representantes de la sociedad civil, en particular con los del ambientalismo social, para impulsar proyectos que fusionan conservación y modos de producción alternativos.

Sin embargo, este sesgo en favor de una visión integral del desarrollo sustentable se enfrenta a lógicas y contextos políticos que suelen serle adversos. Los gobiernos priistas del estado de Veracruz han percibido esta alianza como peligrosa, pues no forma parte de los hábitos y prácticas clientelares que organizan las relaciones de poder y los vínculos entre las políticas públicas y sus "beneficiarios". La voluntad de escamotear el proyecto inicial de la reserva mediante la decisión autoritaria de las expropiaciones es un ejemplo evidente de los conflictos que genera la confrontación de dos lógicas divergentes de la acción política. Esta decisión ha limitado drásticamente las posibilidades de participación local y ha minado la legitimidad de la reserva. La renuencia de las autoridades del estado de Veracruz a contribuir financieramente a su funcionamiento es otra clara manifestación de estos conflictos de interés.

Por otra parte, el giro conservacionista adoptado por la Semarnat en el ámbito nacional desde 2000, y, más importante aún, las contradicciones con los programas establecidos por las instancias federales en el contexto de la alternancia política, han limitado todavía más los medios de acción de la reserva en favor de un desarrollo sustentable integral (véase *infra*). Por último, en el plano internacional, la importancia de los fondos del MIE-GEF en la operación

de la reserva es una espada de doble filo ya que, si la asignación excepcionalmente prolongada de estos fondos ha podido resolver durante un tiempo la falta de recursos financieros propios, creó una dependencia que el agotamiento de estos fondos podría evidenciar claramente. Con el agotamiento de los fondos del MIE-GEF y la sustitución de un director proactivo es posible que se cuestione el papel de la Rbiotux como promotora de una visión integral del desarrollo sustentable en favor de una gestión más conservacionista y políticamente subordinada.

Los programas sociales y culturales

Desde principios de los años noventa, la política social ha representado una parte cada vez mayor del presupuesto asignado por el Estado mexicano al desarrollo rural. A pesar de que los programas ejecutados por la Sedesol adoptan una amplia variedad de versiones en lo tocante a sus acciones temáticas y objetivos,[199] remiten fuertemente a conceptos constitutivos del desarrollo sustentable, tales como la integración y la transversalidad de las acciones de desarrollo, la participación y la gobernanza democrática en la gestión de los programas, la creación de capacidades locales y el uso sustentable de los recursos naturales. Esta ambición integradora de la política social era central en el diseño del Programa Nacional de Solidaridad

[199] La encuesta RuralStruc, aplicada en 2008 a 175 hogares en cuatro comunidades del municipio de Soteapan, identificó al menos siete programas diferentes implementados por la Sedesol, y en los que estaban implicados casi 85% de los integrantes de la muestra investigada. Estos programas incluyen, en orden de importancia, las transferencias directas a las familias pobres (Oportunidades), las infraestructuras sociales (salud, educación), el Seguro Popular, la asistencia a los adultos mayores, la oferta de empleos temporales y la asistencia a migrantes estacionales que viajan a las regiones de agricultura comercial intensiva (Léonard *et al.*, 2009).

(Pronasol), ejecutado durante la presidencia de Salinas de Gortari (véase el capítulo 2). Posteriormente se diluyó con la tendencia a la segmentación sectorial e institucional de las políticas rurales. La Sedesol, de hecho, concentró gran parte de sus recursos y capacidades en el programa de lucha contra la pobreza Progresa-Oportunidades, que en 2010 abarca a alrededor de 5.8 millones de familias, es decir, 28 millones de personas en todo el país, y casi 80 por ciento de las familias encuestadas en el municipio de Soteapan en el marco del estudio RuralStruc (Léonard *et al*., 2009). Sin embargo, una serie de iniciativas de la Sedesol, especialmente las relacionadas con el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias, aún reivindican una dimensión integradora y participativa que remite a las normas internacionales de la sustentabilidad.

El Pronasol tuvo un impacto significativo en la sierra de Santa Marta donde, entre 1989 y 1994, dio lugar a numerosos proyectos locales de creación de infraestructuras (electricidad, redes de agua potable, comunicaciones, construcción de escuelas y clínicas rurales). En lo que respecta a la producción, el programa operó sobre todo mediante el mecanismo de Crédito a la Palabra, con el que se favoreció a productores integrados en grupos de solidaridad para comprar insumos agrícolas y organizar el acopio de la producción de maíz y café. El análisis de Blanco (2006: 294-301) subraya, empero, los impactos ambientales negativos del programa, que habrían dado lugar a un mayor uso de herbicidas y semillas híbridas, así como a la difusión de sistemas de monocultivo en detrimento de la biodiversidad de las milpas. Los modelos técnicos introducidos en los años ochenta, gracias a los apoyos del Instituto Nacional Indigenista, y luego promovidos con ayuda de los créditos del Pronasol, constituyeron posteriormente el referente a partir del cual se desarrollaron los programas públicos de modernización técnica e inserción competitiva que se

han aplicado de manera constante en la región desde mediados de la década de los noventa (véanse la sección siguiente, así como Kuhfuss, 2007; y Léonard *et al*., 2009).

Al final del gobierno de Salinas, sin embargo, la política social se estructuró fundamentalmente en torno a dos ejes complementarios. El primero se relacionó con la creación de capacidades y la asignación de subsidios directos a los hogares más pobres, por conducto de Progresa (lanzado en 1997 y convertido en Oportunidades a partir de 2001), así como diversas acciones de asistencia a las personas de la tercera edad, de suministro de materiales de construcción y creación de empleos temporales. El segundo eje consistió en la ejecución, en áreas seleccionadas en función de sus condiciones de marginalidad social y económica, de "proyectos detonadores" centrados en inversiones destinadas a infraestructura pública, mejoramiento de la vivienda individual, promoción de actividades productivas (agrícolas y no agrícolas, como el ecoturismo y las artesanías) y protección del medio ambiente. Esta segunda línea de acción, que se fragmentó en una serie de pequeños programas implementados por diversas administraciones del gobierno federal y gobiernos estatales, se restructuró a partir de 2001 bajo la rectoría de la Sedesol, en el marco del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), mejor conocido como Microrregiones.[200]

El programa Microrregiones tiene como objetivo coordinar y organizar acciones de desarrollo territorial, donde convergen las políticas públicas de 11 secretarías y administraciones de los estados de la Federación, en las zonas rurales de atención prioritaria del país.

[200] De hecho, el PDZP es el principal programa asignado a la unidad administrativa de Microrregiones de la Sedesol. Esta unidad gestiona también proyectos de coinversión con grupos de migrantes en sus lugares de origen.

Durante el periodo 2001-2007, este programa atendió a un total de 263 microrregiones y 1 335 municipios, entre ellos los cuatro municipios de la sierra de Santa Marta. Supone un principio de coparticipación entre el gobierno federal (que ha aportado entre 80 y 85 por ciento del presupuesto total por año), los estados de la Federación, los municipios y las organizaciones locales (en forma de trabajo en el caso de estas últimas). Durante este periodo, el bajo nivel de los recursos movilizados por el programa (entre 500 y 1 100 millones de pesos en total, es decir, entre 50 y 102 millones de dólares al año), tomando en cuenta su cobertura socioespacial, se tradujo en una gran dispersión de los recursos y un impacto poco significativo, sobre todo en la sierra de Santa Marta.

No obstante, a partir de 2008 se estableció dentro de la estructura de Microrregiones un programa más ambicioso y focalizado en los 125 municipios más pobres del país, con el nombre de Estrategia 100 x 100. Aunque no figura en esta cuota restringida, el municipio de Soteapan fue elegido en 2009 para participar como uno de los 15 beneficiarios del programa que tiene el estado de Veracruz.[201] El presupuesto total de Estrategia 100 x 100 en 2008 ascendió a 7 300 millones de pesos (alrededor de 665 millones de dólares, de los cuales, más de 90 por ciento son aportados por el gobierno federal y sólo 2.5 por ciento por los municipios), es decir, más de diez veces el monto promedio asignado al programa Microrregiones durante el periodo 2001-2007, para una cobertura socioespacial mucho más

[201] Soteapan está clasificado en el rango 148 entre los municipios más pobres del país. Sin embargo, fue declarado elegible para los financiamientos de Estrategia 100 x 100 antes que otros municipios de Veracruz. De hecho es el único municipio del sur del estado que goza de este estatuto. Veremos más adelante cómo la inserción del gobierno municipal en las redes de poder en el ámbito estatal explica esta decisión.

limitada. Las acciones del programa forman parte de las atribuciones clásicas que definen las orientaciones de la política social desde el Pronasol: creación de infraestructura social básica (escuelas, clínicas, redes de agua potable y electricidad, etcétera: 35 por ciento del presupuesto total); apoyo a los servicios de salud y educación (19 y 13 por ciento del presupuesto, respectivamente); mejoramiento de viviendas (instalación de pisos de cemento y techos de lámina, construcción de letrinas, 17 por ciento de los recursos del programa); acciones destinadas a fomentar actividades productivas y la conservación del medio ambiente (a las que sólo se asigna, respectivamente, 14 y 2 por ciento del presupuesto).[202]

Esta forma de asignación de los recursos ilustra el modo en que la Sedesol se apropia del desarrollo sustentable y lo interpreta, pues Estrategia 100 x 100 se rige utilizando este concepto. El proceso de integración de los diferentes pilares del desarrollo sustentable sigue siendo muy parcial, ya que las dimensiones productivas y ambientales sólo se financian de forma marginal (del orden de 16 por ciento) en beneficio de los tres temas de intervención tradicionales de la política social: las "redes de seguridad", la creación de capacidades y la dotación de infraestructura social que condiciona el éxito a largo plazo de las dos primeras líneas de acción. Aun considerando estas asignaciones básicas de la Sedesol, el programa Estrategia 100 x 100 es en sí muy secundario (aunque muy publicitado por el gobierno) si lo comparamos con las transferencias directas de lucha contra la pobreza: en 2008, el presupuesto federal total de Estrategia 100 x 100 ascendió a 6 575 millones de pesos (590 millones de dólares), contra 44 430 millones de pesos (unos 4 mil millones de dólares) para los

[202] Datos disponibles en la web oficial: <http://www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=34829>.

programas Oportunidades y Atención a los Adultos Mayores de 70 Años, es decir, una relación de 1 a 7.[203]

No obstante, debido a su elevada focalización y articulación con las acciones de transferencias directas en las zonas de alta marginación, Estrategia 100 x 100 puede tener un impacto muy significativo en los territorios donde se concentran recursos cuantiosos. Para un municipio como Soteapan, cuyo presupuesto es reducido, el programa constituye un regalo del cielo y su capacidad de impulso sobre el desarrollo territorial es considerable. La desproporción entre los fondos asignados a las actividades económicas y ambientales, por un lado, y las acciones de asistencia social (alimentación, educación, salud, vivienda), por el otro, pone sin embargo en tela de juicio la capacidad de este programa para orientar el desarrollo en el sentido de la definición estándar del desarrollo sustentable.

Existe otro organismo federal que cumple con un mandato similar al asignado a los programas Microrregiones y Estrategia 100 x 100: la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). La CDI es la sucesora del Instituto Nacional Indigenista (INI), al que se había confiado una función fundamental en la implementación del dispositivo público de desarrollo en las zonas indígenas durante el periodo del intervencionismo estatal (1948-1985) y, posteriormente, durante el sexenio salinista (véase la primera parte). En la sierra de Santa Marta, el INI desempeñó un papel de primer orden, a partir de los años setenta, en materia de apoyo a programas públicos de crédito agrícola y creación de infraestructura productiva (despulpadoras y secadoras de café, silos de almacenamiento del maíz), así

[203] Véase la evaluación producida por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados federal, en el sitio: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0502007.pdf>.

como de dotación de infraestructura social o capacitación de dirigentes rurales (véase Velázquez, 2000 y 2006). A través del Pronasol, el INI fue el principal operador de los créditos "a la palabra" otorgados a grupos de obligados solidarios para adquirir paquetes tecnológicos destinados a la producción de maíz o la ejecución de proyectos de ganadería (*ibid*. y Blanco, 2006).

La CDI fue creada en 2003 y se hizo cargo del personal y de los centros regionales del INI, con la doble misión de promover el desarrollo sustentable y los derechos de representación y participación de las comunidades indígenas. Sus principales líneas de acción están dirigidas hacia el establecimiento de proyectos productivos (Fondos Regionales Indígenas), en particular destinados a las mujeres (Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas), a la realización de proyectos turísticos colectivos (Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas), y a la promoción cultural y la consolidación institucional (Programa de Fomento y Desarrollo Institucional de las Culturas Indígenas) (CDI, 2008). La CDI cuenta con un centro regional en Acayucan, que atiende los municipios de la sierra, así como las comunidades indígenas de las tierras bajas circunvecinas. Sus inversiones en la sierra de Santa Marta se han orientado principalmente a la construcción de caminos rurales, en coordinación con la Secretaría de Obras Públicas del estado de Veracruz; la formación de capacidades técnicas e institucionales en las administraciones municipales; acciones de promoción de la cultura y las tradiciones en las comunidades de la región, conjuntamente con la Unidad Regional de Culturas Populares e Indígenas de Acayucan[204] y el Instituto Veracruzano de la Cultura (Ivec); y, por último, proyectos

[204] La Unidad Regional de Culturas Populares e Indígenas es un organismo descentralizado del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta).

de apoyo a iniciativas para crear pequeñas empresas, individuales o colectivas, en los sectores de la artesanía y el ecoturismo, especialmente en favor de las mujeres, en coordinación con las secretarías de Turismo, de Desarrollo Social y de Economía (mediante Fonaes), así como con la Rbiotux.[205]

Estas diversas acciones, si bien cumplen con objetivos que coinciden con los del desarrollo sustentable, siguen siendo muy dispersas, en términos espaciales y temáticos, y muy poco coordinadas entre sí, tanto desde el punto de vista de su anclaje territorial como de las cooperaciones interinstitucionales que ponen en juego. En efecto, los proyectos de apoyo a la creación de capacidades institucionales, a la promoción de las culturas y los conocimientos locales, o a la creación de actividades económicas alternativas se llevan a cabo en el marco de colaboración con instituciones que tienen objetivos diferentes y no se coordinan en un plan administrativo, lo cual impide generalmente que se aproveche el potencial de sinergia y complementariedad que pueden tener este tipo de acciones.

Sólo los proyectos de ecoturismo parecen poder valorar esas sinergias en torno a dinámicas de desarrollo territorial. En primer lugar, estos proyectos aplican un enfoque vinculado con el objetivo de conservación del área protegida de Los Tuxtlas, en el que los recursos naturales y culturales de las comunidades son el núcleo de un proyecto económico. En segundo lugar, forman parte de un proceso de valoración de prácticas y conocimientos locales destinado a apoyar actividades productivas (agrícolas, artesanales, de transformación de productos agrícolas y de agrosilvicultura), en el que participan grupos sociales cuya situación es precaria en los ámbitos comunitarios

[205] Entrevista a Francisco Fidencio Hernández, CDI-Acayucan, 9/7/2009.

(mujeres, jóvenes), así como organizaciones civiles como el Proyecto Sierra de Santa Marta, que tienen un alto grado de legitimidad y una experiencia indudable en este campo. Por último, la confluencia de diferentes administraciones permite, en este caso, la movilización de financiamientos suficientes para garantizar la implementación y el seguimiento de realizaciones que deben responder a las normas de calidad de un nicho turístico específico. Se han llevado a cabo un total de ocho proyectos, entre ellos la construcción de alojamientos y centros de restauración, así como la creación de recorridos de descubrimiento (ríos, manglares, bosques), que se concentran en la vertiente costera de la sierra, particularmente en los municipios de Pajapan (6) y Tatahuicapan (1). En Soteapan sólo se llevó a cabo un proyecto y ninguno en Mecayapan. La viabilidad de estos proyectos no deja de ser muy incierta, en gran parte por la fuerte estacionalidad e irregularidad del turismo, que afectan los ingresos y, por consiguiente, la estabilidad de los grupos beneficiarios.[206]

Los programas de desarrollo agrícola y rural

Tal como ocurre en el ámbito nacional, los programas agrícolas ejecutados en la sierra de Santa Marta tienen dos objetivos fundamentales: por un lado, entregar subsidios a pequeños productores de granos básicos a través del programa de apoyo al medio rural Procampo y, por el otro, alentar la modernización productiva y la inserción competitiva, aspectos en los que se ha venido aplicando una parte cada vez mayor de los recursos públicos destinados al desarrollo

[206] Esta situación contrasta con una dinámica que parece mucho más estable en la región vecina de Los Tuxtlas, donde se estableció la Red de Ecoturismo Comunitario, basada sobre todo en la infraestructura de comunicación y en una "tradición" turística mucho más consolidada que en la sierra de Santa Marta.

agropecuario desde principios de los años 2000 (programa Alianza para el Campo, que se convirtió en Alianza Contigo en 2001) (véase el capítulo 2). Estos programas se relacionan con dos estructuras de financiamiento e implementación: la Secretaría de Agricultura federal (Sagarpa, que tiene totalmente a su cargo Procampo y determina la dirección de Alianza) y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca (Sedarpa) del estado de Veracruz. Ambas entidades deben coordinar sus acciones en el marco de las líneas generales de intervención del programa Alianza, en virtud de la ley de federalización de 1996 (véase el capítulo 4). El Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural (Inveder) administra los fondos comunes de estas dos instancias de gobierno y los canaliza hacia proyectos productivos diseñados por organizaciones de productores o municipios.

Como vimos en el capítulo anterior, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001 instauró principios de descentralización y participación en la asignación de los fondos de desarrollo agrícola e impuso una orientación más definida de estos recursos en favor de los productores de bajos ingresos. Los municipios tienen por tanto la facultad de administrar los fondos del programa Alianza correspondientes al tema "Desarrollo Rural" (dirigido a pequeños productores), siempre y cuando hayan constituido un Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y un Departamento de Fomento Agropecuario y, además, hayan elaborado un plan municipal de desarrollo sustentable aprobado por las instancias de evaluación de la Sagarpa y el Inveder. Si estas condiciones no se cumplen, el Inveder asume directamente la gestión de los fondos de desarrollo rural de Alianza (véase el capítulo 4).

Los municipios de la región también tienen acceso a financiamientos autónomos del Inveder, que corresponden al presupuesto

del estado de Veracruz y se asignan de acuerdo con procedimientos independientes de la normatividad federal. En el marco preciso de la administración del gobernador Fidel Herrera Beltrán (2005-2010), estas normas de asignación se han basado en gran parte en criterios de regulación clientelar en favor de los municipios y las organizaciones de productores que se inscriben en la línea "tradicionalista", populista y paternalista del PRI. Estos financiamientos se otorgan para adquirir, a un precio altamente subvencionado (entre 25 y 50 por ciento del precio de mercado), semillas de maíz mejoradas, fertilizantes químicos y maquinarias agrícolas (tractores, vehículos de transporte, molinos, despulpadoras de café). No son rembolsables y generalmente se asignan en función de una lógica de fortalecimiento de las redes clientelares en las que se apoya el gobierno del estado.

En general, los subsidios otorgados en el marco de Alianza o aquellos con cargo al presupuesto del estado de Veracruz se inscriben en la línea de acción preponderante de las políticas agrícolas en favor de la modernización competitiva de las unidades de producción, mediante la adquisición de nuevas tecnologías y la inserción en las cadenas de valor agroindustriales. Desde mediados de los años noventa, los apoyos de Alianza y del Inveder para la agricultura familiar en el sur de Veracruz se han orientado sobre todo hacia la producción de maíz y su comercialización con los dos principales grupos de transformación industrial de esta gramínea, Gruma y Minsa. En los años setenta, bajo el paraguas de las políticas estatales de regulación de los mercados agrícolas, se había establecido en la región una importante infraestructura para la cosecha, el almacenamiento y el procesamiento del maíz, que fue privatizada durante la década de los noventa en favor de los dos grupos industriales mencionados. Las ciudades de Acayucan, Jáltipan y Chinameca se han convertido así en importantes centros de comercialización y

molienda del maíz (Ochoa, 2000; Palma, 2002), en una época en que el auge de las actividades de engorda de bovinos, al final de la misma década, incrementaba la demanda de cereales en la región. Sin embargo, esta situación no se tradujo en la fijación de precios remunerativos para los pequeños productores familiares, ya que los grandes fabricantes de harina de maíz y las empresas de engorda de ganado aprovechaban la proximidad de los puertos de Veracruz y Coatzacoalcos para satisfacer sus necesidades mediante importaciones de maíz amarillo. Sólo tras la fuerte subida de los precios internacionales de las materias primas agrícolas entre 2006 y 2007, los precios regionales del maíz blanco regresaron a un nivel comparable al que tenían a principios de los años noventa (véanse Léonard y Palma, 2002; y Léonard *et al*., 2009).

Paralelamente al otorgamiento de subsidios directos a los productores de maíz y frijol a través de Procampo, durante los años 2000-2001 se establecieron incentivos para facilitar el acceso de los pequeños agricultores a tecnologías de alta productividad (semillas mejoradas, mecanización, fertilizantes, herbicidas, insecticidas) y a formas de integración contractual con las cadenas de valor agroindustriales. Estos incentivos, que generalmente ofrece el programa federal Alianza Contigo, consisten en subsidios destinados a corregir las asimetrías en el acceso a los mercados de crédito, insumos y productos. Combinan facilidades de acceso a créditos agrícolas a bajo interés cuya recuperación está amparada por un seguro, también subvencionado,[207] así como apoyos monetarios para cubrir la

[207] Estos créditos son otorgados por FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura), una institución pública que presta a tasas muy bajas a los bancos comerciales y a los intermediarios financieros acreditados para recibir líneas de financiamiento específicas.

diferencia entre el valor de mercado de los cereales en los grandes centros comerciales (el "precio objetivo") y el precio de oportunidad que padecen los pequeños productores en las zonas aisladas (Subprograma de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo de la Sagarpa).[208]

Desde 2006, este dispositivo, de carácter fundamentalmente financiero, fue complementado y fortalecido mediante la creación del Promaf (Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de Productores de Maíz y Frijol). A diferencia de las líneas de crédito ya existentes, que dependen de las funciones de intermediación financiera de operadores privados, el Promaf otorga financiamiento público a tasas de interés muy bajas, que no sólo cubren los costos de la producción agrícola sino que se extienden a equipos (tractores, vehículos de transporte, cosechadoras, silos para granos). Además, están reservados, como indica el título del programa, a los pequeños productores que tienen un máximo de cinco hectáreas. El Promaf posee por tanto una dimensión concreta de sustentabilidad para los productores familiares campesinos más vulnerables frente al proceso de inserción competitiva de la agricultura tradicional.

Estos programas públicos están explícitamente orientados al aumento de los rendimientos físicos y monetarios (productividad y competitividad), así como, y ésta es una característica importante de sus objetivos, a la promoción de formas de organización e integración

[208] La línea de financiamiento Apoyos Directos al Ingreso Objetivo se estableció en 2003, como parte del programa de "Apoyos directos al productor de excedentes de comercialización para la reconversión productiva y la integración en las cadenas agroalimentarias" (Aserca). Consiste en la entrega de pagos directos a los agricultores que orientan su producción al mercado cuando el precio de mercado en la zona de producción está por debajo de un "precio objetivo" fijado por la Sagarpa. Estos agricultores reciben un subsidio que compensa esta diferencia proporcionalmente al volumen vendido.

comercial de los pequeños productores. Por ello, para el otorgamiento de estos apoyos se solicita como condición que los beneficiarios se constituyan en organizaciones formales y se asocien con empresas privadas para la adquisición de los insumos, la compra de las cosechas y la prestación de servicios de asistencia técnica. Se trata, por lo tanto, de programas destinados a promover y apoyar la orientación comercial de la pequeña producción familiar, así como a fortalecer su competitividad mediante procesos de organización capaces de contrarrestar las asimetrías presentes en el mercado. La organización de los productores en asociaciones formales tiene también como finalidad permitir la adquisición de bienes de capital colectivos, cuya rentabilidad y conservación serían problemáticos bajo un manejo individual a pequeña escala, así como proporcionar una garantía solidaria para el pago de los créditos agrícolas.

Al contar con el apoyo de estas líneas de crédito altamente subsidiadas y con un marco normativo que colocó inicialmente a la intermediación financiera privada en el centro del dispositivo de acceso a los apoyos públicos, un reducido número de pequeñas empresas se instaló en Acayucan, el principal centro comercial de la región, a principios de los años 2000. Estas empresas fungieron como intermediarias entre los nuevos apoyos públicos, las entidades bancarias privadas, las empresas agroquímicas y agroalimentarias y los productores familiares. Promovieron formas contractuales combinando la canalización de un crédito agrícola a seis meses y un "paquete técnico" compuesto de semillas híbridas de alto potencial, fertilizantes, herbicidas e insecticidas, asistencia técnica y un contrato de compra de la cosecha al "precio objetivo" de referencia establecido por la Sagarpa (Brun, 2008). Además de que los solicitantes deben pertenecer a una organización de productores formalmente establecida, el acceso a estos contratos está sujeto a la constitución de garantías

de solvencia (por lo general un título de propiedad), así como a una aportación equivalente a 10 por ciento del préstamo otorgado con el fin de alimentar un fondo común de garantía.

Este esquema de asociación, implementado inicialmente en las tierras bajas inundables del sur de Veracruz (*ibid*.), se aplicó en la sierra de Santa Marta hasta tal punto que nació, entre los operadores privados dedicados a la intermediación financiera y técnica, una dinámica de competencia para la captación de los subsidios públicos (Kuhfuss, 2007).[209] En primera instancia, estos mecanismos contractuales permitieron reducir de manera importante los costos de transacción (de información y gestión de riesgos) que caracterizan la relación entre los pequeños productores indígenas y los mercados financieros y agroindustriales. Siguen caracterizándose, sin embargo, por muchas deficiencias vinculadas con los comportamientos oportunistas de los actores que intervienen en los diferentes niveles del dispositivo contractual (*ibid*.; Léonard y Kuhfuss, 2007). Su estabilidad está muy supeditada a los fondos públicos aplicados a su desarrollo: los cuatro municipios de la sierra de Santa Marta se beneficiaron en 2007 de un volumen de préstamos del Promaf de alrededor de 21 millones de pesos (cerca de 2 millones de dólares) distribuidos a 3 625 productores, que cubrían una superficie de 8 840 hectáreas de maíz. Sólo el municipio de Soteapan movilizó más de 80 por ciento de esos financiamientos y concentró 85 por ciento de los

[209] El estudio de Kuhfuss muestra que los recursos financieros públicos provenientes de desvíos de créditos subvencionados de FIRA, o de líneas de financiamiento otorgadas para asistencia técnica a los productores bajo contrato, son la principal fuente de utilidades para estos intermediarios, muy por encima de las ganancias obtenidas a partir de las operaciones de comercialización de la cosecha, que los productores suelen orientar hacia compradores informales (*coyotes*), en violación de los términos de los contratos.

beneficiarios (véase el cuadro 10 y Firco, 2008).[210] Si bien es cierto que Soteapan, municipio que registra elevados índices de pobreza, representa aproximadamente la mitad de los productores agrícolas de la región y 51 por ciento de la superficie total cultivada, veremos en el siguiente capítulo que la concentración de recursos públicos dirigidos a la agricultura responde allí sobre todo a criterios políticos de mantenimiento de la paz social y de las redes clientelares.

En definitiva, el dispositivo público de apoyo al desarrollo agropecuario se caracteriza por una multiplicidad de programas –incluso si dos líneas de acción, Procampo para los subsidios directos y Promaf para los créditos para la competitividad, canalizan la mayor parte de los recursos–, así como por la complejidad de los procedimientos que regulan la asignación de los fondos. Estas características fomentan el hecho de que los pequeños productores familiares sigan enfrascados en la lógica del mantenimiento de las redes del clientelismo sociopolítico que ha marcado durante tanto tiempo la historia de la acción pública (véase la primera parte). Estas redes son de hecho la mejor forma de garantizar su acceso a recursos que se han vuelto esenciales para la reproducción de los hogares en un contexto marcado por la precariedad de las condiciones económicas y la complejidad del entorno institucional. Sin embargo, cabe recalcar

[210] El sur de Veracruz es una región particularmente favorecida en materia de acceso a apoyos públicos para la agricultura comercial de cereales, en gran parte por la presencia de condiciones hidrotopográficas muy favorables para el uso de sistemas tecnológicos de alta productividad en las tierras bajas inundables (Brun, 2008); lo es también por el carácter políticamente sensible de la sierra de Santa Marta. Entre 2005 y 2006, la región ha concentrado dos tercios de los productores –correspondiente por igual a dos tercios de la superficie– que han recibido pagos por concepto del programa Ingreso Objetivo (Léonard *et al*., 2009).

Cuadro 10. Principales programas de apoyo a la agricultura en la sierra de Santa Marta en 2007

Programa	Monto total (millones de pesos)	Número de beneficiarios		Superficie financiada	Monto promedio / beneficiario
		Total	% del núm. de unidades de prod.		
Núm. unidades prod.		*8 831*			
Incluye Soteapan		*4 249*	*48%*		
Procampo	23.58	5 803	65.7%	26 595	4 064
Incluye Soteapan	*14.15 (60%)*	*2 806 (48.5%)*	*66%*	*14 143 (53%)*	*5 044*
Promaf	20.95	3 625	41%	8 840.5	5 778
Incluye Soteapan	*17.28 (82.5%)*	*3 125 (86%)*	*73.5%*	*7 373 (83.5%)*	*5 497*

Fuentes: Inegi (2009); Firco, <www.firco.gob.mx/transparencia/FraccionXI/PADRON_PROMAF_CIERRE2007_180408.pdf>; y Subsidios al Campo, <www.subsidiosalcampo.org.mx>.

que estos programas han contribuido a mantener una pequeña agricultura familiar dinámica y centrada en los cultivos de maíz y café que se practican tradicionalmente en la región, cuando la tendencia nacional, como en muchas zonas vecinas, se orienta más bien hacia su declive y hacia la reorganización de las economías domésticas en torno a la pluriactividad y la migración de una parte de la mano de obra familiar hacia las cuencas de empleo del norte del país o de los Estados Unidos[211] (cuadro 11).

Si bien la sierra de Santa Marta es representativa de la situación imperante en el estado de Veracruz, donde la fragmentación de las estructuras de la propiedad de la tierra y el bajo nivel de capitalización son importantes limitaciones estructurales para la inserción competitiva de la agricultura familiar en los mercados agrícolas norteamericanos, la tendencia regresiva menos pronunciada de las superficies de maíz y, sobre todo, el aumento de la producción regional, sugieren que una parte importante de este sector social ha logrado superar de alguna manera el ajuste estructural impuesto por el TLCAN. Incluso si el aumento de los precios del maíz desde 2006 ha sido importante en esta resistencia, la evolución que se observa en el cuadro 3 indica una tendencia más acorde con la situación nacional, que se caracteriza más bien por el peso creciente de la agricultura empresarial, basada en los sistemas de riego y en el uso intensivo de capital. El monto de las transferencias públicas hacia los hogares rurales es sin duda un factor importante que explica esta situación excepcional.

[211] Véase en particular Appendini y Verduzco (2002), Arias (2005), Carton de Grammont (2004), Carton *et al.* (2004), Estrada Iguíniz (2005), Lara (2005), Winters *et al.* (2002). En el caso específico del sur de Veracruz se puede consultar Léonard y Palma (2002), Quesnel y del Rey (2005), Léonard, Quesnel y del Rey (2005).

Cuadro 11. Evolución de los indicadores de la producción de maíz en la región, en el estado de Veracruz y en México (2002-2008)

	Promedio 2000/2003			**Promedio 2007/2008**			**Variación 2002/2008**		
	Sup. (ha)	Producción (t)	Rend. (t)	Sup. (ha)	Producción (t)	Rend. (t)	Sup. (%)	Prod. (%)	Rend. (%)
Sierra de Santa Marta	22 791	50 510	2.22	21 622	61 227	2.80	-5.1	+21	+27
Veracruz	644 092	1 088 012	1.70	570 676	1'148 403	2.01	-11.4	+5.5	+17.5
México	8'270 939	20'701 420	2.50	8'029 826	23'964 515	2.98	-3	+15.7	+19.2

Fuente: SIAP-Sagarpa, Anuario agropecuario; Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, <www.oeidrus-veracruz.gob.mx; y <www.reportes.siap.gob.mx/aagricola_siap/icultivo/>.

El peso de las transferencias públicas en la formación de los ingresos: amortización del ajuste y fortalecimiento de las desigualdades sociales

La encuesta RuralStruc, realizada en 2008 en 175 hogares rurales, dedicados o no a actividades agrícolas, en cinco localidades de la sierra[212] permite afinar este diagnóstico. Las transferencias públicas directas constituyen la tercera fuente de ingresos entre los sujetos de la muestra, después de las producciones agrícolas con fines de comercialización y las actividades asalariadas, pero antes de las actividades terciarias, las remesas de los migrantes y el autoconsumo, con una participación media superior a 16 por ciento. Estas transferencias han sido y siguen siendo un factor clave en el acompañamiento de la transición económica de los hogares rurales. Más allá de las compensaciones monetarias que las transferencias representan para los grupos más vulnerables al proceso de inserción competitiva, los trabajos empíricos han puesto de manifiesto los efectos multiplicadores que programas como Procampo pueden tener en los ingresos agropecuarios (Sadoulet *et al*., 2001). Como vimos, estas transferencias provienen de una compleja gama de intervenciones públicas centradas en categorías específicas de la población rural y

[212] Se trata de las poblaciones de Amamaloya, La Estribera, Morelos y Las Palomas, del municipio de Soteapan, y El Aguacate, del municipio de Hueyapan, que colinda con este último. Estas localidades están situadas en la parte baja de la sierra, donde predomina el cultivo del maíz, a diferencia de las zonas tampón de la reserva de la biosfera, donde el café constituye una importante actividad, conjuntamente con el maíz. El programa RuralStruc (Structural Dimensions of Liberalization on Agriculture and Rural Development) es dirigido por B. Losch (CIRAD-Banco Mundial) y financiado por el Banco Mundial, la Cooperación Francesa y el FIDA. El estudio de caso en México fue coordinado por Fernando Saavedra (Flacso) y Fernando Rello (UNAM). Sobre el marco temático y metodológico del programa, véase Losch *et al*. (2008).

cuya distribución se organiza según dos temas principales: la protección social de los grupos vulnerables y el apoyo a las actividades productivas de los hogares que viven en situación de "desventaja competitiva".

A escala de la muestra encuestada, se identificaron cuando menos 10 tipos diferentes de transferencias públicas –cinco orientadas a la protección social y la reducción de la pobreza, cinco al apoyo de los productores agrícolas– que en conjunto beneficiaron a 264 hogares, es decir, a 86 por ciento de los encuestados que proporcionaron información al respecto (cuadro 12).

Cuadro 12. Distribución de los programas públicos entre los hogares de la muestra (en %)

	Programas de asistencia social					Programas de apoyo a las actividades agrícolas					Ninguno/ no contestó	
Tipo de programa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	98	99
Incidencia (% de hogares encuestados)	79.4	1.7	0.6	4.6	6.3	23.4	4.6	1.7	0.6	1.1	9.1	5.7

Programas de asistencia social: 1: Oportunidades, 2: Programa de Vivienda Rural, 3: Fondos de Desarrollo Regional, 4: Atención a los Adultos Mayores, 5: Seguro Popular.

Programas de apoyo a las actividades agropecuarias: 6: Procampo, 7: Promaf, 8: Alianza Contigo, 9: Progan, 10: Programa Forestal.

98: ninguno; 99: no respondieron.

Fuente: Encuesta RuralStruc, Banco Mundial-Flacso.

Sin embargo, en estas transferencias se distinguen dos programas, que desde mediados de los noventa constituyen la punta de lanza de la política de apoyo a los grupos vulnerables: Oportunidades y Procampo. Juntos afectaron a 256 familias de la muestra, es decir, a

83 por ciento de aquéllas, que explicaron su situación con respecto a los apoyos públicos directos. Por otra parte, el Subprograma de Apoyo a la Cadena Productiva de Productores de Maíz y Frijol (Promaf) parece tener menos impacto que el que sugieren las estadísticas oficiales. Esto puede estar relacionado con la importancia dentro de la muestra de los hogares que no se dedican a una actividad agrícola o que no reúnen las condiciones para beneficiarse de los programas de modernización productiva, en un contexto fuertemente marcado por las dificultades de acceso a la tierra de la mayoría de la población: 14 por ciento de los jefes de familia encuestados no tienen tierra y cerca de 40 por ciento cultiva menos de dos hectáreas.

La incidencia de esas transferencias en la formación de los ingresos es particularmente significativa para los hogares más pobres. Durante la realización de la encuesta RuralStruc, en marzo de 2008, 39 por ciento de los hogares estaban por debajo del umbral de pobreza absoluta, y 47.5 por ciento, en situación de pobreza relativa, llamada "de capacidades".[213] Sin las transferencias del gobierno, esas tasas habrían representado, respectivamente, 48 y 56.6 por ciento de la muestra. Estas cifras corroboran que los programas de asistencia social como Oportunidades o de apoyo a la agricultura de pequeña escala, como Procampo, desempeñan un papel efectivo de red de seguridad en beneficio de los hogares más vulnerables a la liberalización del sector agropecuario.

[213] El Coneval define la pobreza absoluta como incapacidad del hogar para satisfacer sus necesidades alimentarias básicas. En marzo de 2008, este nivel se situó en 665.3 pesos al mes por persona (unos 62 dólares, es decir, 2 dólares al día por persona). La misma institución define la "pobreza de capacidades" como la incapacidad para adquirir la "canasta básica" de alimentos y cubrir los costos de salud de la familia. En el momento de la encuesta, este umbral se estimó en 786.6 pesos (unos 73 dólares) al mes por persona.

Sin embargo, el análisis detallado de su distribución entre los diferentes quintiles de ingreso[214] muestra una contribución relativamente constante de esas transferencias, independientemente del monto absoluto del ingreso de cada hogar. Los apoyos públicos representan en promedio 16 por ciento de los ingresos totales de las categorías más pobres (quintiles I y II), pero su peso se reduce a 14 por ciento de los ingresos totales en el quintil III, para ascender luego a alrededor de 18 por ciento en los dos quintiles de ingreso superiores (véanse el cuadro 13 y Leonard *et al*., 2009). En valores absolutos, el monto de las transferencias públicas sigue por lo tanto una curva que crece con el ingreso, y en forma más que proporcional respecto al nivel de dicho ingreso: si bien el ingreso promedio por adulto equivalente es siete veces más elevado en el quintil superior que entre los hogares más pobres, esta diferencia alcanza un factor de 10 si miramos el monto medio de las transferencias por individuo (cuadro 13).

La concentración de una parte preponderante de los apoyos destinados a las categorías sociales vulnerables en los estratos superiores de ingresos es una tendencia muy clara y generalizada en la región. La desigualdad en el acceso a los subsidios representa una característica fundamental de su distribución, tanto entre las diversas categorías sociales como entre los espacios geográficos. Es así como el quintil V de los hogares que disponen de los ingresos más altos recibe un volumen de transferencias públicas equivalente al total que obtienen los quintiles I a III, es decir, 60 por ciento del total de la muestra. Esta desigualdad tiene también una dimensión espacial fuerte. La encuesta RuralStruc de marzo de 2008 abarcaba dos

[214] Los quintiles de ingreso se calcularon dividiendo el ingreso total del hogar entre el número de adultos equivalentes. Subdividen la muestra en cinco categorías de 35 familias cada una, dispuestas en rangos crecientes de ingresos.

Cuadro 13. Distribución de las transferencias públicas por nivel de ingresos (en USD)

		Quintiles de ingresos				
		I	**II**	**III**	**IV**	**V**
Ingreso promedio (USD)	Total/hogar	1 634.5	3 137	3 475.5	5 327	7 525.5
	Adulto equiv.	394	623	916	1 351	2 928
Monto promedio transferencias públicas (USD)	Total/hogar	257	473	591	1 101	1 318
	Adulto equiv.	61.5	95	128	261	580.5
Monto transferencias públicas / ingreso total de hogares		16.5%	15.5%	13.8%	19%	16.3%

Fuente: Encuesta RuralStruc, Banco Mundial-Flacso.

regiones contrastantes desde el punto de vista de las condiciones agroeconómicas: la sierra de Santa Marta y las tierras bajas inundables del sur de Veracruz, donde la topografía plana y la renta diferencial por fertilidad de los suelos debida a la crecida anual de los ríos representan condiciones propicias para el desarrollo de sistemas de cultivo de cereales de muy alta productividad (véanse Brun, 2008; y Léonard *et al*., 2009). Sin embargo, esta región se beneficia de un nivel promedio de subsidios, 45 por ciento por encima del que recibe la sierra de Santa Marta, aun cuando ésta es considerada como una zona de alta marginación social que, como tal, constituye un objetivo prioritario de las políticas de asistencia social y de apoyo a la producción agrícola.

Esta situación obedece en gran parte al peso decisivo de Procampo en el monto de los subsidios asignados a los hogares rurales de la muestra. Aunque sólo 40 (menos de un cuarto) de los hogares que declararon transferencias públicas tienen acceso a este programa, éste

representa 57 por ciento del volumen total de los apoyos. Los actores que explotan las superficies más grandes se han apropiado de la mayor parte de este recurso: alrededor de un tercio de los beneficiarios de Procampo pertenecen al último quintil de ingresos y éste concentra cerca de dos tercios del monto transferido por este programa al conjunto de la muestra. Este esquema de concentración de los apoyos productivos probablemente habría sido más pronunciado, de no haberse suspendido el programa Ingreso Objetivo en 2007 por el alza de los precios mundiales de cereales, ya que este programa se dirigía a aquellos productores que habían suscrito un contrato de asociación con el sector agroindustrial, la mayoría de los cuales se concentran en los dos quintiles superiores de ingresos (ver *supra*).

Si la concentración de los apoyos públicos cobra sentido al tratarse de transferencias cuyo monto está indexado a la superficie cultivada, parece mucho más sorprendente en el caso de los subsidios sociales. El acceso a programas de asistencia como Oportunidades se rige en efecto por una compleja metodología, que tiene como finalidad identificar los hogares más pobres en las zonas marginadas, con base en indicadores objetivos, elaborados a partir de una encuesta directa realizada por un dispositivo independiente de los grupos de interés locales (Escobar Latapí, 2000; Valencia Lomelí, 2000). Esta metodología excluye *a priori* del acceso a los fondos de lucha contra la pobreza a los hogares más acomodados. Sin embargo, un estudio empírico realizado en la región vecina de Los Tuxtlas puso de manifiesto la capacidad de las redes políticas locales para infiltrar y orientar en su beneficio el dispositivo de recopilación de información estratégica para la elaboración del registro de beneficiarios (Léonard y Palma, 2002). En las localidades cubiertas por la encuesta, esta capacidad se refleja en la alta incidencia de Oportunidades en los hogares que integran los quintiles IV y V: la tasa de

beneficiarios del programa supera en éstos 85 por ciento, un nivel muy superior al observado en los quintiles I a III, en los que la tasa varía entre 70 y 75 por ciento (cuadro 14).

En general, los hogares de mayores recursos son también los que presentan las tasas de acceso más altas a por lo menos uno de los programas de transferencias públicas, con casi la totalidad (94 y 97 por ciento respectivamente) de los hogares que integran los quintiles IV y V. En conjunto, concentran casi dos tercios del monto total de los subsidios otorgados a las localidades encuestadas, con una focalización de más de 35 por ciento en beneficio de los miembros del quinto quintil (cuadro 14). Los hogares más ricos reciben así un volumen promedio de transferencias públicas cinco veces superior al que obtienen las familias más pobres, lo que se traduce en un índice de concentración particularmente alto entre los sujetos de la muestra.[215] En consecuencia, las transferencias públicas parecen tener un papel ambiguo y en parte contradictorio: por un lado, tienen una función central e indiscutible como amortiguadoras del ajuste para los hogares más pobres, pero, por el otro, operan fortaleciendo las desigualdades en materia de ingresos y, por ende, contribuyen ampliamente a las disparidades de riqueza que se observan en la muestra investigada.

Sin lugar a dudas, es importante el papel que desempeñan las transferencias públicas directas en la resistencia de las organizaciones económicas domésticas y desde el punto de vista de la reproducción de la pequeña agricultura familiar en la región. Sin embargo, las características de segmentación de los programas, la escasa coordinación

[215] El índice de Gini para esta variable asciende a 0.60. Mide la brecha con una distribución equitativa del recurso. Esta última correspondería a un valor cero, mientras que la concentración en manos de una sola persona sería equivalente a un índice de Gini de 1.

Cuadro 14. Acceso a las transferencias públicas por nivel de ingreso

Quintil de ingresos	% hogares con Procampo	% con programas sociales	% hogares con transferencias	Monto promedio (USD)	% de subsidios captado por el quintil	% ingresos de hogares beneficiarios	% del ingreso del quintil
I	5.7	71.4	71.4	257	6.9	24	16.5
II	12.2	73.2	82.9	473	12.6	18.8	15.5
III	34.3	71.4	71.4	591	15.8	18.6	13.8
IV	40	91.2	94.3	1 104	29.4	20.1	19
V	40	86.7	97.1	1 318	35.2	16.9	16.3
Total	24.3	79.4	82.9	748	100	19.7	16.3

Fuente: Encuesta RuralStruc 2008, Banco Mundial-Flacso.

entre las distintas autoridades responsables de su ejecución, pero también la importancia de los modelos productivistas de desarrollo agrícola, que asignan un lugar central a los actores que disponen de la mejor base de capital y técnica, contribuyen a fortalecer la incidencia de las redes clientelares para el acceso a estos recursos. En el siguiente capítulo, trataremos de determinar hasta qué punto los consejos municipales de Desarrollo Rural Sustentable (Comuders), establecidos a raíz de la puesta en ejecución de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001, están en capacidad de contrarrestar el enfoque productivista que aún domina en el diseño de las políticas de desarrollo, por un lado, y las lógicas clientelares de su aplicación, por el otro, en favor de un modelo de gobernanza participativa.

Conclusión: Parcelación del desarrollo sustentable: entre fragmentación de los proyectos militantes y segmentación de las visiones sectoriales

Aún más que lo que revela el análisis de las acciones de desarrollo rural en el ámbito nacional, la situación de la sierra de Santa Marta ilustra la tendencia a la fragmentación de las dimensiones del desarrollo sustentable y a la disolución de su proyecto integrador, tanto en lo que se refiere a sus formulaciones por la sociedad civil como a su instrumentación administrativa por las diferentes secretarías públicas.

Los proyectos de desarrollo sustentable impulsados por la sociedad civil tienen como meta, desde luego, lograr la integración de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, así como la apropiación de las dinámicas de desarrollo por las poblaciones locales. En esta búsqueda de transversalidad temática y endogenización,

los proyectos formulados en la sierra de Santa Marta responden de alguna manera a las definiciones y prácticas canónicas o maximalistas del desarrollo sustentable. Sin embargo, las divergencias que podemos identificar en las lógicas que estructuran esta integración (movilización política en el caso de los movimientos militantes, conocimientos técnicos en el del ambientalismo social, educación para la UVI, etcétera), divergencias entre los responsables de los proyectos y entre las estrategias de captación de fondos y los modos de lograr la lealtad de los socios locales, son en su conjunto motivos de competencia, o incluso de división, que minan la construcción de nodos de coordinación en torno a un proyecto común de desarrollo sustentable. Las opciones de posicionamiento frente a los partidos políticos y a las instituciones financiadoras refuerzan esta tendencia a la variabilidad del desarrollo sustentable según objetivos y expresiones que resultan a veces contradictorios a escala de la región.

En lo relativo a los programas ejecutados por las diversas administraciones públicas, ya sean federales o del estado de Veracruz, en distintos niveles de territorialización (reserva de la biosfera, "microrregión" de la Sedesol, municipio, comunidad), cabe observar que el objetivo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y del Programa Especial Concurrente de dar coherencia y coordinar las intervenciones de desarrollo rural sigue siendo en gran medida virtual. Las tres dimensiones del desarrollo sustentable permanecen claramente disociadas. La proliferación de programas temáticos, ejecutados conforme a lógicas y criterios de evaluación propios, en espacios cuyos límites suelen responder a criterios *ad hoc*, administrados por instancias diferentes y de acuerdo con normas operativas que se ignoran entre sí, genera otra forma de fragmentación del desarrollo sustentable. La incomunicación, la competencia, incluso las contradicciones entre los distintos programas y las administraciones sectoriales que

los ejecutan, contribuyen al desmembramiento del desarrollo sustentable, a su segmentación en temas de intervención y en poblaciones (o territorios) blanco. Esta fragmentación temática se acompaña además de una jerarquización clara de los objetivos de la acción pública, que favorece los criterios económico-productivos en detrimento de las dimensiones sociales y ambientales.

En el espíritu de la Ley, los consejos de Desarrollo Rural Sustentable, y en particular los Comuders, están llamados a mitigar estas tendencias a la fragmentación del desarrollo sustentable: fragmentación de los actores de la sociedad civil y sus proyectos, por un lado, fragmentación de los actores institucionales del desarrollo y sus programas, por el otro. El dispositivo de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable debe operar como una plataforma de integración de estos diferentes proyectos, mediante la creación de espacios institucionales de coordinación y construcción de compromisos entre los actores del desarrollo rural. Estos consejos deben sobre todo reunir a los diversos actores en torno a la definición de un proyecto de desarrollo coherente y constituir un espacio de diálogo interinstitucional que permita una mayor coherencia de la acción pública.

En el siguiente capítulo, describiremos cómo se estableció este dispositivo en la sierra de Santa Marta, en el ámbito del Distrito de Desarrollo Rural de la Sagarpa y de los tres municipios de Soteapan, Mecayapan y Pajapan. Analizaremos el funcionamiento de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable y examinaremos su capacidad para integrar las diversas visiones sectoriales y sociopolíticas de sus miembros en forma de proyectos de desarrollo territorial y acciones específicas. Por último, veremos qué perspectivas de coordinación y armonización pueden presentar esos proyectos.

Capítulo 6
Los contrastes en las experiencias de los Comuders en la sierra de Santa Marta / Proyectos entre lógicas territoriales, clientelismo sectorial y fragilidad institucional

Cuando se abordó la trayectoria que recorrieron las políticas de desarrollo rural sustentable conforme fueron surgiendo en México (capítulo 4), vimos que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) estaba encaminada a restaurar la coherencia de las diferentes políticas públicas destinadas al sector rural. Con este enfoque, los consejos de Desarrollo Rural Sustentable institucionalizados en la Federación, los estados, los distritos de la Secretaría de Agricultura y los municipios, representan instrumentos privilegiados de integración de la acción pública y de las dimensiones del desarrollo sustentable. Conforme al espíritu de la LDRS, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (Comuders) constituye un espacio de *aterrizaje* y de coherencia contextual de todo el dispositivo de coordinación del desarrollo rural, porque reúne bajo los auspicios del gobierno municipal, a representantes de este último (el alcalde, que lo preside, así como a los jefes de los departamentos de Fomento Agropecuario, de Desarrollo Social y del Medio Ambiente), de los productores y de los miembros de la sociedad civil (ONG y delegados de las comunidades). Este *aterrizaje* resulta todavía más concreto y operativo porque, a

diferencia de los consejos creados en otros niveles de gobernanza territorial, los Comuders manejan un presupuesto propio que les permite financiar su funcionamiento (el salario de un asesor técnico, los gastos de transporte de los consejeros, la organización de las reuniones, estudios diagnósticos) y diferentes proyectos de desarrollo. En el caso de Veracruz, este presupuesto propio, al igual que el asignado al financiamiento de proyectos,[216] pasa por el Instituto Veracruzano de la Cultura (Inveder) y puede completarse con fondos solicitados a los diversos programas sectoriales de desarrollo mencionados anteriormente.

En teoría, los Comuders deben facilitar la coordinación entre instancias administrativas, actores, temáticas y programas del desarrollo rural sustentable, facilitar la planeación y apoyar su instrumentación a la escala territorial pertinente, más extensa que aquella de las pequeñas localidades rurales, pero lo suficientemente restringida como para tomar en cuenta los retos y las problemáticas asociados a contextos socioespaciales particulares. Sin embargo, en la práctica, una serie de apremios limita su instalación y su funcionamiento. La observación del desempeño de tres de estos consejos municipales en la sierra de Santa Marta es particularmente interesante porque muestra con claridad que su capacidad para cumplir con el papel que la Ley les asigna varía dependiendo de un conjunto de factores, siendo los principales: *i*) las características de la gobernanza política local (modo de representación y de participación de los

[216] El presupuesto destinado al financiamiento de proyectos productivos viene del programa federal PAAP (Programa de Adquisición de Activos Productivos, véase el capítulo 4) que, como lo indica su nombre, se orienta exclusivamente a la adquisición de maquinaria agrícola, hidráulica o de transporte, de infraestructuras, de equipamientos, etc. El monto asignado a cada Comuders se calcula en función de criterios demográficos y sociales propios del municipio.

diferentes componentes sociopolíticos en las instancias de gobierno microlocal y municipal); *ii*) la voluntad del presidente municipal de convertirlo en piedra angular o, por el contrario, en una herramienta subalterna de la política pública; y *iii*) las capacidades humanas, técnicas, de gestión y de cabildeo de sus empleados permanentes, y en primera fila, de su asesor técnico. En efecto, los Comuders de los municipios de Mecayapan, Pajapan y Soteapan presentan una gama de situaciones muy contrastantes respecto a estos tres factores. El análisis de su modo de funcionamiento y de sus relaciones con los demás sectores de la administración municipal, así como con los otros componentes de la acción pública para el desarrollo rural, subraya la institucionalización aún frágil del dispositivo de desarrollo rural sustentable y el difícil *aterrizaje* de las políticas conexas. Se compararán las condiciones de instalación de estos Comuders, su composición (representación y articulación de los niveles y sectores de la acción pública, grado de participación de la sociedad civil), su modo de funcionamiento (periodicidad y contenido de las reuniones, papel de los asesores, modo de financiamiento, formas de interacción con los demás sectores de la administración municipal) y sus acciones (planeación, proyectos financiados, capacitación en el ámbito municipal y microlocal).

La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno territorial: disfuncionamientos y déficits de legitimidad en torno a un enfoque regionalizado de los retos de sustentabilidad

Como ya se ha repetido en varias ocasiones, la integración institucional y operativa de las acciones de desarrollo rural implementadas

por una gran variedad de administraciones sectoriales y de programas temáticos, constituyó uno de los principales retos del proceso de elaboración de la LDRS. Los principios de concurrencia presupuestaria alrededor de ocho líneas principales de acción pública, por una parte, y de descentralización y participación, a través de la creación de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS), por otra, son las principales herramientas señaladas por la Ley para alcanzar este objetivo. No obstante, estas dos herramientas se topan con dificultades patentes de coordinación entre instancias sectoriales e instancias territoriales, en un contexto de gobernanza rural marcado desde tiempo atrás por el predominio de los modos corporativos y autoritarios de regulación sociopolítica y por el decaimiento de los canales de coordinación manejados por el binomio PRI-organizaciones campesinas, en los tiempos del Estado posrevolucionario.

La integración del dispositivo de los CDRS entre los niveles de la entidad federativa y del municipio plantea problemas cruciales de articulación. Incumbe a estos consejos la tarea de organizar la confluencia de los programas sectoriales, mediante la movilización y la combinación de recursos procedentes de una diversidad de instancias, cuyos campos de aplicación son circunscritos, tanto desde el punto de vista del contenido de los programas como de las poblaciones beneficiadas, y cuyas condiciones de asignación responden a normativas en ocasiones contradictorias. La coherencia se logra mediante planes de desarrollo sustentable, diseñados a escala territorial que corresponden a las jurisdicciones bajo la autoridad de las instancias de tutela de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

En la práctica, sólo el nivel municipal constituye una escala funcional para realizar esta integración. Aun cuando están dotados de prerrogativas en materia de definición y coordinación de estrategias de desarrollo, los consejos de las entidades federativas carecen de los

recursos técnicos, de las capacidades de seguimiento, e incluso, muchas veces, de una estructura de decisión para asumir efectivamente esas funciones. Por ese motivo, el CEDRS de Veracruz se dedica de manera prioritaria a la coordinación de los recursos presupuestales del estado (Sedarpa) y de la Sagarpa (Alianza) destinados a proyectos de desarrollo *agropecuario* (y no al desarrollo *rural*, en una acepción más amplia), y a decidir su reparto entre los sectores socioprofesionales (ganaderos, productores de café o de caña, etcétera) representados en su seno. Por otra parte, desde la promulgación de la LDRS, su funcionamiento padece las interferencias de las orientaciones políticas divergentes de los gobiernos federal (PAN) y estatal (PRI). Por consiguiente, opera de manera episódica (se reunió una vez en 2008), siendo el Inveder quien se encarga, por lo esencial, de la gestión estratégica del presupuesto integral del desarrollo rural (véase el capítulo 4).

El Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable al que pertenece la región de la sierra de Santa Marta tiene su base en Jáltipan (véase figura 7). El Distrito de Desarrollo Rural número 10 de Jáltipan cubre un total de 15 municipios,[217] distribuidos entre la sierra y las tierras bajas del sur de Veracruz, por lo cual es sede de una gran diversidad de contextos agroeconómicos y socioculturales. Los consejos de distrito ocupan en principio un lugar central en el dispositivo de desarrollo rural sustentable, porque asumen funciones esenciales de coordinación entre las administraciones federales

[217] Estos municipios son, en la zona montañosa, Soteapan, Mecayapan, Tatahuicapan, Pajapan y Hueyapan, y en las tierras bajas, Jáltipan, Texistepec, Soconusco, Chinameca, Oteapan, Acayucan, Oluta, Sayula, San Juan Evangelista y Jesús Carranza. Albergan una población total de 373 000 habitantes, predominantemente rurales, de los que más de 17% son indígenas y residen principalmente en la sierra de Santa Marta.

desconcentradas, cuyas jurisdicciones territoriales adoptan contornos que escasamente coinciden, y porque también representan un nivel de articulación entre los municipios y el estado, que parece primordial para la coherencia de los proyectos de desarrollo diseñados a estas diversas escalas y sin mutua concertación. Sin embargo, su funcionamiento y su capacidad para desempeñar tal papel articulador se ven afectados por un conjunto de factores que refieren a la vez a la estructura del dispositivo de desarrollo rural sustentable mismo, a las lógicas de segmentación institucional y sectorial de las administraciones que figuran en su seno, y a los recursos humanos y financieros que se les asignan.

En primer lugar, tal como ya se subrayó en el capítulo 4, la tutela de todo el dispositivo de los consejos de desarrollo rural sustentable está a cargo de la Secretaría de Agricultura, una situación que adquiere un relieve particular en los consejos de distrito de la Sagarpa. La presidencia de este consejo es asumida por el coordinador regional de esta instancia, y su asesor, quien tiene un papel pivote en la organización y la programación de sus actividades, es casi siempre un egresado de la carrera de agronomía, dado que su contratación debe estar supervisada y aprobada por el coordinador de la Sagarpa. El eslabón central del dispositivo institucional de desarrollo rural sustentable, el que está en situación de orientar la coherencia de los proyectos diseñados en los municipios con miras a problemáticas socioambientales más amplias, se encarna, pues, en una institución y en competencias profesionales que, históricamente, han centrado su acción en la promoción de modelos productivistas y, recientemente, de inserción competitiva, y sólo de modo marginal en modelos de producción alternativa que aprovechen los saberes y los recursos locales.

En segundo lugar, el funcionamiento del consejo distrital está muy afectado por el carácter no vinculante de las recomendaciones

que puede formular en términos de orientación, de prioridades y de normatividad de las acciones de las diferentes administraciones sectoriales. La asistencia de los representantes de estos organismos en las reuniones del consejo es aleatoria y responde más a obligaciones institucionales que a una motivación real por parte de algunos de ellos. Durante la sesión a la cual tuvimos la oportunidad de asistir, en julio de 2009, los representantes de la administración federal se limitaron, en su mayor parte, a presentar a los consejeros procedentes de los municipios, los programas de acción proyectados por su institución de tutela y a alentarlos a que respondieran a la convocatoria de los proyectos correspondientes. Una vez hecha esta presentación, algunos delegados abandonaron inmediatamente la reunión pretextando otros compromisos.

Aun si estos delegados están convencidos del potencial que ofrece el dispositivo de desarrollo rural sustentable para transformar los modos de producción y de implementación de las políticas de desarrollo, y asumen una actitud cooperativa en las sesiones del consejo, esta buena voluntad choca con la rigidez de las reglas de operación que estructuran su cargo y limitan sus márgenes de interacción. Un punto importante de los debates dentro del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) de Jáltipan, en el cual sus integrantes no tienen real dominio, pero que representa un reto central de la concurrencia de los recursos sectorializados en el nivel de los territorios y de los proyectos de desarrollo sustentable, son los problemas de compatibilidad entre la programación de las acciones de las diferentes secretarías y las normas de operación que organizan su instrumentación. Este punto ocupó una parte importante de la sesión del consejo distrital a la que asistimos y orientó su contenido hacia discusiones técnicas, que concentraron la atención de los representantes de las secretarías y rápidamente provocaron el

desinterés de los consejeros municipales, sin por ello desembocar en soluciones concretas.

Además, sin duda se trata de la principal fuente de disfuncionamientos, los CDDRS padecen, más que cualquier otro eslabón del dispositivo, una falta de recursos humanos y financieros que llega a hipotecar su dinámica. Esta situación está particularmente exacerbada en el estado de Veracruz, donde la tabulación de las remuneraciones de los asesores de los consejos (distritales y municipales) y sobre todo los retrasos en las entregas de los salarios ponen directamente en entredicho el funcionamiento de estas instancias. Cada consejo de Desarrollo Rural Sustentable tiene asignado un solo asesor, quien en el caso del distrito de Jáltipan, debe hacerse cargo de la coordinación y de la información de los Comuders de 15 municipios, que cubren un espacio geográfico muy amplio y diverso. Los financiamientos que deben cubrir la remuneración de este asesor, así como la capacitación técnica de los consejeros y asesores municipales, son proporcionados por el subprograma Soporte de Sagarpa, una de las líneas del programa de "desarrollo rural" de Alianza (véase el capítulo 4). Sin embargo, el monto de los salarios es definido por el estado de Veracruz: varía entre 73 000 y 82 000 pesos (5 600 a 6 300 dólares) para un periodo de diez meses, según el nivel de estudios y de trabajo del asesor, y figura notoriamente entre los más bajos del país.[218] Además, se atrasa regularmente la

[218] Aun si el dinero procede de la Federación, las entidades federativas son autónomas para determinar los salarios de los asesores de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable. En la práctica, los salarios pueden variar de un tanto al doble. Así es como un asesor de Comuders o de CDDRS del estado de Veracruz recibe en promedio 75 000 pesos, mientras que en el estado de Puebla percibe 140 000 pesos por el mismo trabajo. Esta desproporción explica las numerosas deserciones de los asesores y el poco prestigio de que goza este puesto.

entrega de estos fondos. Cada año se difiere el envío del presupuesto de Soporte por los desacuerdos y renegociaciones entre el gobierno federal y el gobierno estatal, de filiación política diferente, sobre las normas para organizar su distribución entre las diversas zonas prioritarias de Veracruz.[219] En 2008, los financiamientos de Soporte correspondientes a los salarios de los asesores de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable se entregaron hasta septiembre, y tan sólo fue 60 por ciento del monto total... El saldo no llegó sino hasta marzo de 2009. Obviamente, esta situación perjudica mucho el funcionamiento de los consejos. Los asesores de los Comuders pueden eventualmente contar con el apoyo del presupuesto municipal y la benevolencia del alcalde para cubrir sus necesidades cotidianas (véase el apartado siguiente), en cambio la situación es más complicada en el nivel del distrito de la Sagarpa, donde no se puede recurrir a ningún presupuesto alterno para este fin. En 2009, el asesor del CDDRS de Jáltipan debía trabajar en un segundo empleo para poder vivir. En un resumen sobrecogedor de las paradojas del desarrollo sustentable en el contexto de la inserción competitiva de los pequeños productores familiares, este asesor complementaba su salario contratando mano de obra estacional en la sierra de Santa Marta en favor de empresas de producción de hortalizas implantadas en los estados de Sinaloa y Sonora.

Desde luego, estas condiciones propician la fuerte movilidad de los asesores de distritos, quienes buscan permanentemente oportunidades de empleo mejor remunerado, en perjuicio de la continuidad de las acciones emprendidas, por otra parte, en una posición de escasa legitimidad desde la perspectiva de las instancias sectoriales.

[219] Entrevista con Evaristo Ovando y Graciano Blaz, Inveder, Xalapa, 6/10/2008.

Por consiguiente, las funciones que realmente asumen los consejos distritales se limitan, en lo esencial, a la divulgación de la información relativa a los proyectos y financiamientos de las diversas instancias federales. Para un número significativo de asesores y representantes de Comuders, este papel ni siquiera llega a ser relevante, en la medida que muchos pueden tener acceso a esas informaciones mediante las redes políticas en las que están conectados los gobiernos municipales, como se verá más adelante. Las atribuciones de planeación del consejo se descuidan con frecuencia, aun si legalmente el asesor, tan sólo para conservar su salario, debe elaborar y actualizar un plan de desarrollo rural sustentable a escala del distrito.[220] Esta precariedad de los consejos de distrito también se refleja en la escasa frecuencia de las reuniones: el CDDRS de Jáltipan sólo se reunió en cuatro ocasiones en el transcurso del año 2008 y tan sólo dos veces en el curso del primer semestre de 2009, debido a la dificultad para reunir a los presidentes municipales.[221]

Por lo tanto, es definitivamente a los consejos municipales, los Comuders, que incumbe la tarea de concretar el aterrizaje de la noción de desarrollo sustentable en términos de coordinación funcional de las diferentes políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural.

---

[220] En julio de 2009, el asesor del CDDRS de Jáltipan, que apenas ocupaba ese puesto desde hacía dos meses, no había logrado recuperar el Plan Distrital de Desarrollo Rural Sustentable, elaborado por su predecesor. Este último había sido destituido después de una evaluación negativa del funcionamiento del consejo, realizada por el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (Inca-Rural), y había dejado su puesto para convertirse en asesor del Comuders municipal de Jáltipan, mejor remunerado gracias al apoyo del municipio, llevándose toda la documentación del consejo de distrito.

[221] Para remediar esta dificultad, se instauró una nueva regla en 2009 que permite al presidente municipal delegar su representación en las reuniones del consejo distrital al asesor del Comuders o al director del Departamento de Fomento Agropecuario municipal.

Establecimiento y patrón de funcionamiento de los Comuders: Una institucionalización precaria y atribuciones controvertidas

Una construcción frágil, marcada por la precariedad de los mandatos electorales y la permanencia de las lógicas de instrumentación política

Tras la promulgación de la ley de 2001, las condicionalidades más apremiantes planteadas para tener acceso a ciertos programas de la Secretaría de Agricultura, en particular en materia de infraestructura productiva, constituyeron un fuerte incentivo para la creación de los Comuders en los municipios rurales. Sin embargo, este proceso y la institucionalización de los Comuders en los dispositivos de gobierno municipal, entre los años 2002 y 2005, se han dificultado por las discontinuidades y las rupturas que caracterizan la agenda electoral mexicana, así como por la inestabilidad que padeció el sistema político en los últimos diez años. Los conflictos de temporalidad entre la agenda de largo plazo del desarrollo rural sustentable y la agenda política constituyen una limitación fuerte a la institucionalización de una nueva entidad en el organigrama de los gobiernos municipales, con mayor razón cuando sus atribuciones se yuxtaponen a, y compiten con las de instancias de probada importancia estratégica, como los servicios de fomento agropecuario, los cuales gozan generalmente de relaciones fuertes y bien establecidas con la Secretaría de Agricultura, bajo cuya tutela están los Comuders. La brevedad del mandato legal de los presidentes municipales (tres años) y la imposibilidad constitucional para los alcaldes de contender por un segundo periodo sucesivo han frenado considerablemente la construcción de arreglos y rutinas administrativas entre los Comuders y las demás instancias de gobierno municipal. Este problema está

claramente identificado por los asesores de los consejos de Pajapan y Mecayapan deseosos de ver a los Comuders institucionalizarse más allá de las relaciones particulares entretejidas con el presidente municipal en turno, sin poder prever lo que ocurrirá después de los siguientes comicios.

En el estado de Veracruz, las elecciones municipales de 2004 y los cambios políticos ocasionados por la pérdida sufrida por el PRI en numerosos ayuntamientos, la mayoría de los cuales había dirigido sin interrupción hasta entonces, en particular en el sur, tornaron difícil el establecimiento de los Comuders, debido al cuestionamiento de los espacios de acción y los patrones de funcionamiento que habían sido determinados por los equipos anteriores (Quiñonez León, 2007). Tres años después, se produjo una inversión de la tendencia, con el regreso del PRI en la mayoría de los municipios. Aun si la sierra de Santa Marta presenta un perfil atípico en este contexto, la región no se sustrajo a las alternancias radicales en la composición de los gobiernos locales. En Pajapan, se estableció el Comuders relativamente pronto, desde 2002, durante un gobierno municipal del PRD, pero su composición se transformó con la elección en 2007 de un presidente municipal con etiqueta del PAN –aunque estaba muy apoyado por las organizaciones sociales locales. En Soteapan, fue una fracción radical del PRI, Antorcha Campesina, la sucesora de un gobierno de centro izquierda. Finalmente en Mecayapan, sucedió lo contrario en 2007, con la destitución del cabildo *antorchista* por un equipo del PRD. En los dos casos, el Comuders fue totalmente remodelado cuando llegaron al poder los nuevos equipos políticos.

Esta inestabilidad de los Comuders es ampliamente propiciada por la vaguedad que mantiene la LDRS acerca de las modalidades de su integración y funcionamiento. Es cierto que la ley señala un

marco formalmente vinculante para la participación de los diversos componentes de la sociedad civil. Su artículo 25 estipula:

> Serán miembros permanentes de los consejos municipales [de Desarrollo Rural Sustentable]: los presidentes municipales, quienes los podrán presidir; los representantes [...] de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio correspondiente.

Para mayor claridad, se pueden dividir los miembros de los Comuders en dos categorías principales: los representantes institucionales (servidores públicos de las diversas delegaciones de las dependencias federales y estatales, autoridades locales miembros del cabildo municipal) y los representantes de la sociedad civil (autoridades comunitarias, organizaciones de productores, ONG…).[222] En contextos caracterizados por la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil, fuera de las estructuras de coordinación heredadas del sistema del partido oficial, de las que Antorcha Campesina es representativa, así como por la resiliencia de las lógicas clientelares, las condiciones de participación en los Comuders señaladas por la ley dejan un amplio margen de maniobra a los presidentes municipales

[222] Esta distinción es de particular importancia porque si bien los consejeros institucionales tienen voz dentro de los Comuders, sólo los consejeros sociales tienen derecho a votar. Sin embargo, en la sierra de Santa Marta, la distinción entre consejeros institucionales y consejeros locales es imprecisa porque ciertos miembros del equipo de gobierno municipal representan a sus comunidades dentro del Comuders y por lo tanto son considerados como consejeros sociales.

para impulsar la integración de miembros de su clientela política en nuevas ONG u organizaciones de productores y así orientarlos en una dirección que les sea favorable.

Instrucciones de Sagarpa recomendaban limitar esta representación a treinta miembros para facilitar la toma de decisiones. Pero estas instrucciones fueron criticadas porque limitaban con mucho la representatividad de las diferentes categorías socioprofesionales y de las comunidades, en su diversidad territorial y cultural. En los tres municipios estudiados, se decidió que todas las localidades de la jurisdicción municipal (entre 19 y 28 según el caso) dispondrían de un representante, y los Comuders cuentan con una membresía que varía entre 53 (Soteapan) y 56 (Pajapan y Mecayapan). Pero aun así, la diversidad de los contextos y de los intereses socioeconómicos está representada con mucha desigualdad. Así, si bien los municipios de Pajapan y Mecayapan cuentan los dos con 19 localidades, su territorio refiere a situaciones muy diferentes. En el municipio de Pajapan, la comunidad más alejada de la cabecera municipal está a una distancia que se recorre en 40 minutos en automóvil, mientras que ciertas comunidades de Mecayapan se encuentran a cuatro horas de camino de la sede del Comuders. El municipio está dividido en tres zonas de peso demográfico equivalente (vertiente costera, montaña central, vertiente meridional), pero sólo 10 de los 56 consejeros del Comuders proceden de la zona costera, la de acceso más difícil. Esta subrepresentación se acentúa por el hecho de que la participación efectiva de sus consejeros es obviamente complicada por la distancia. Soteapan enfrenta un problema parecido, ya que dos de las 28 comunidades renunciaron a ser representadas debido a su alejamiento.

Por el bajo nivel de organización social en la región, todos los Comuders tienen una sobrerrepresentación de las autoridades comunitarias y de las asociaciones de productores, en detrimento de

otras formas de organización de la sociedad civil. En Pajapan, 24 de los 56 consejeros son representantes de comunidades (agentes municipales o miembros de comisariados ejidales) y 31 proceden de organizaciones de pescadores o de productores agropecuarios, pero ninguna ONG está representada. En Mecayapan, la diversidad de las formas de organización parece estar mejor representada, porque además de los representantes de las diferentes comunidades y de las categorías socioprofesionales (ganadería, productores de café, de maíz, de leche, de palma de aceite, pescadores…), también participan los representantes de diferentes organizaciones sociales y ambientales (ecoturismo, protección de las tortugas, medicina tradicional). La participación de tres estudiantes de la Universidad Veracruzana Intercultural (UVI) como representantes de las comunidades muestra también la dinámica incluyente y participativa que ha orientado la constitución del Comuders de Mecayapan.

Esta dinámica contrasta con bastante claridad con la de Soteapan, donde la cuestión de la representación sectorial dentro del Comuders ha sido fuertemente mediatizada por la polarización política y la importancia del movimiento Antorcha Campesina, en el poder desde 2007. El asesor del Comuders, contratado por el movimiento, explica entonces por qué "se quiera o no, la cuestión política gravita mucho en el Comuders. La mayoría de los consejeros del Comuders son parte de Antorcha, aunque no todos están en el partido [PRI]".[223] Los consejeros *antorchistas* lo son en calidad de representantes municipales o como miembros de la única organización campesina formal que participa en el Comuders: Antorcha Campesina. Esta cooptación del consejo municipal por parte de Antorcha ha

[223] Mario Alberto García Durán, entrevista personal, 9/10/2009.

generado conflictos. Tras la toma de posesión del alcalde, la instalación del Comuders tardó tres meses (de febrero a abril de 2008), durante los cuales las cuestiones de representación fueron ampliamente debatidas. Uno de los puntos centrales fue la participación de la ONG Proyecto Sierra de Santa Marta (PSSM), que impugnaba la excesiva representación de Antorcha entre los productores agrícolas, en particular los de palma *chamædorea*, con los que la ONG había trabajado por mucho tiempo las técnicas agroforestales: a los productores de palma apoyados técnicamente por el PSSM se les había negado el acceso al consejo con el pretexto de que un productor *antorchista* ya había sido nombrado por el presidente municipal recientemente electo. El delegado de la Sagarpa apoyaba la decisión del presidente municipal, con el pretexto que el Comuders había alcanzado su quórum máximo de treinta miembros y que no podía incluir otro miembro más.[224] Bajo la presión de las diferentes asociaciones y de varias comunidades, se decidió aumentar el número de consejeros y el Comuders cuenta ahora con 53 representantes, incluyendo la ONG PSSM. Un comentario, impregnado de pragmatismo, del asesor del consejo de Soteapan, resume la reticencia del equipo *antorchista* para integrar a los representantes de los partidos de oposición o de organizaciones no afiliadas al movimiento político: "la desventaja de la democratización es que perjudica la capacidad de llegar a un acuerdo".[225]

Un último punto por subrayar respecto a la representatividad de las diferentes categorías de la población rural, es la escasa perspectiva de género: en los tres Comuders estudiados en la sierra de Santa

[224] Esveyde del Castillo, entrevista personal, 6/10/2008.
[225] Mario Alberto García Durán, *cit.*

Marta, las mujeres constituyen menos de 10 por ciento del total de los consejeros.

El funcionamiento de los Comuders: el papel central del asesor en el anclaje institucional y en la competencia por los recursos públicos

El funcionamiento interno del Comuders se puede analizar mediante varios factores: la forma de organización de las sesiones, su modo de financiamiento, así como el desempeño del asesor, pivote de su estructura y único personal permanente del Comuders, para dar seguimiento a las acciones y decisiones después de las sesiones del consejo. La periodicidad de las reuniones y la elaboración del reglamento interno constituyen los primeros indicios del funcionamiento efectivo de los Comuders. En Pajapan, el consejo se reunía cinco veces al año durante la administración municipal anterior; esta periodicidad se volvió mensual a partir de 2007, y en ocasiones se convoca a sesiones extraordinarias cuando asuntos importantes lo justifican, como el establecimiento de un nuevo programa, o la publicación de convocatorias a proyectos. El reglamento interno, que estipula las modalidades de sesión (periodicidad, convocatoria, responsabilidad de los consejeros…) estaba en curso de elaboración a finales de 2008. En Mecayapan, el Comuders también se reunía en plenaria cada mes en 2008, pero esta frecuencia cayó a una reunión cada dos meses durante el transcurso de 2009, por problemas de financiamiento y de vinculación con los demás sectores de la administración municipal, que afectaron considerablemente el trabajo del asesor, como se verá más adelante. El reglamento interno también estaba en proceso de elaboración a finales de 2008, pero no se había terminado un año más tarde… Las reuniones del Comuders de Soteapan también siguen una frecuencia mensual y su reglamento interno fue publicado en el

curso del año 2009. Entre otros puntos, este reglamento determina los deberes de asistencia de los consejeros y las modalidades de apoyo para su participación, las atribuciones del asesor y los modos de financiamiento, puntos que precisaremos más adelante.

Más allá de las reuniones que regulan sus actividades, el funcionamiento del Comuders es muy influenciado por la personalidad del asesor, por sus competencias y sus capacidades de acción y de relación dentro del dispositivo público de desarrollo. Sus principales tareas consisten en organizar las reuniones del Comuders y, sobre todo, en recabar información estratégica sobre financiamientos en las diversas ventanillas de las dependencias federales y estatales. Asimismo, está a cargo de la coordinación de los estudios para establecer el diagnóstico territorial y elaborar el plan municipal de desarrollo rural, que cada municipio debe presentar según lo señalado por la ley. El asesor desempeña un papel central en la construcción de los consensos que permiten la toma de decisiones y en su cumplimiento. Veremos también que constituye un recurso esencial desde el punto de vista de la capacidad de los gobiernos municipales para hacer valer sus ventajas en la competencia que libran para tener acceso a ciertos programas estratégicos.

No obstante, los perfiles de estos asesores varían considerablemente de un municipio a otro. Juan Carlos Domínguez se convirtió en asesor del Comuders de Pajapan en 2008, por invitación del nuevo presidente municipal, con quien había tejido relaciones de amistad después de haber trabajado en la región por cuenta de la Sedesol. Oriundo del estado de Campeche, e ingeniero agrónomo de carrera, trabajó seis años en la Sedesol, primero en la Subsecretaría de Desarrollo Regional, y después en el marco del programa Microrregiones, en el que estaba a cargo de los municipios de Tatahuicapan y Pajapan. Esta experiencia jugó un papel importante en

la construcción de sus competencias, porque el programa Microrregiones está diseñado como una instancia de desarrollo "integral", orientada a asumir la coordinación de proyectos de las diferentes instancias sectoriales y organizar la confluencia de sus recursos (véase más arriba); en este marco, Domínguez pudo familiarizarse con el conjunto de los operadores públicos de desarrollo y con las acciones que implementan. Su formación técnica y su experiencia administrativa representan una ventaja que confiere al municipio una capacidad indiscutible para solicitar fondos sectoriales de manera pertinente y para administrarlos. A pesar de la importancia de sus funciones, el puesto de asesor sigue siendo extremadamente precario. Tal como se ha visto, si bien el Inveder destina fondos para financiar el funcionamiento del Comuders y en particular el salario de su asesor, este salario se encuentra entre los más bajos observados en la escala del país, y los retrasos en su pago son una regla que se repite año con año. Juan Carlos Domínguez fue contratado en el mes de enero de 2008 y tuvo que esperar hasta el mes de septiembre siguiente para que el Inveder desbloqueara los fondos del programa Soporte destinados al Comuders. En espera de esos fondos, su salario fue cubierto por el presupuesto municipal por recomendación del alcalde. Pero en diciembre de 2009, durante nuestra segunda visita, Juan Carlos Domínguez había tenido que interrumpir su trabajo de asesor, por falta de recursos en las arcas municipales al final del ejercicio presupuestal. Tanto desde el punto de vista de su nombramiento como del financiamiento de su trabajo, el asesor depende de la buena voluntad del presidente municipal y por lo mismo está subordinado a sus proyectos y a la duración de su cargo.

El puesto de asesor del Comuders de Soteapan está a cargo de un ingeniero agrónomo egresado de la prestigiada Universidad Autónoma Chapingo. Al titularse, Mario Alberto García Durán fue

contratado por el movimiento Antorcha Campesina como asesor técnico de grupos de productores afiliados a la organización, para después trabajar por contrato con la Secretaría de Agricultura. Sus conocimientos y experiencia en materia de programas y vinculación con los funcionarios de la Sagarpa, así como su empatía con las líneas de acción de Antorcha, lo hicieron un buen elemento para el Comuders de Soteapan, al ser electo un cabildo *antorchista* en 2007. Como lo explica él mismo, Antorcha Campesina es una organización orientada ante todo hacia la acción política y recurre a personal externo para desempeñar funciones técnicas, acorde a las líneas de acción definidas por la organización. Su actividad fue programada por el municipio con la perspectiva de una incorporación del Comuders dentro del Departamento de Fomento Agropecuario municipal; con esta perspectiva, el asesor debía intervenir principalmente como interfaz funcional de este organismo ante las dependencias federales y estatales, principalmente en el campo agropecuario, con el fin de captar financiamientos para proyectos productivos. Veremos que esta función evolucionó mucho en el curso de los dos años que lleva en el cargo, pero al igual que su homólogo de Pajapan, Alberto García depende totalmente de los objetivos que le asigna el presidente municipal y de los anticipos de salario que le otorga para llevar a cabo su trabajo de asesor.

Durante nuestra primera visita a Mecayapan, en octubre de 2008, no pudimos entrevistarnos con el asesor del Comuders, quien había sido destituido por el Inveder por no cumplir con las normas en materia de estudios y de rendición de cuentas establecidas por la Sagarpa. Tres auxiliares permanentes (dos mujeres y un hombre), remunerados por la alcaldía, se encargaban del funcionamiento cotidiano del consejo; ellos mismos se definieron como "personal de confianza", pagado directamente del presupuesto del gabinete del

presidente municipal, y por esta razón, sujeto a los cambios de administración municipal cada tres años. Los tres eran jóvenes originarios del municipio, de habla náhuatl y recién egresados de licenciaturas de contabilidad y administración. Si bien esta formación los distingue claramente del nivel de educación de la mayoría de la población y del personal municipal, aparece muy alejada de las reflexiones relativas al desarrollo municipal: "para los contadores, la sustentabilidad se limita a la dimensión económica. Desde ese punto de vista, empezamos desde cero. Por mi parte yo creía que sustentable quería decir redituable".[226] La necesidad de articular la dimensión económica con las dimensiones sociales y ambientales les fue inculcada mediante cursos de formación en los principios de sustentabilidad organizados por el Inca-Rural y el proyecto Manejo Integrado de Ecosistemas del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (MIE-GEF). Además, ninguno de estos empleados municipales tenía experiencia profesional, ni en administración pública ni en gestión de proyectos, y aún menos en vinculación con instancias gubernamentales, ya sea a escala federal o estatal.

De manera incluso más patente que en los municipios vecinos, la fragilidad del dispositivo permanente de gestión del Comuders salta a la vista en Mecayapan, tanto en lo que toca a los aspectos financieros como a los recursos humanos. Durante una segunda visita, en julio de 2009, el puesto de asesor seguía vacante; el sucesor del encargado destituido a finales del año 2008, así como dos de los tres auxiliares habían renunciado por haber encontrado empleos mejor pagados. En diciembre del mismo año, el cargo de asesor todavía no había sido ocupado, pero un joven estudiante de la UVI estaba por

[226] Gustavo Hernández Hernández, entrevista personal, 9/10/2008.

tomar posesión. Mientras tanto, la tercera auxiliar municipal había encontrado un trabajo de contadora en la capital del estado. Se verá más adelante que esta situación está directamente relacionada con la afiliación política del ayuntamiento, la cual margina al municipio en el acceso a recursos financieros e institucionales cruciales, tanto en el ámbito federal como estatal.

Desde el punto de vista operativo, el "capital social" del asesor, su red de contactos, las relaciones que haya podido establecer durante su trayectoria profesional con las diversas ventanillas de las instituciones financiadoras de proyectos de desarrollo, así como sus conocimientos sobre los mecanismos burocráticos de cada programa representan factores determinantes para el funcionamiento eficiente del Comuders. Asimismo son un determinante esencial de legitimación y de institucionalización del consejo dentro del dispositivo municipal. Porque, si bien una de las funciones principales del asesor es la de captar, entre las ventanillas y los programas federales, presupuestos complementarios a los asignados estatutariamente a los Comuders por medio del Programa de Adquisición de Activos Productivos (PAAP), también está llamado, como verdadero asalariado del municipio, a buscar financiamientos que no pasarán por el Comuders y serán administrados por otras dependencias del ayuntamiento.[227] Esta actividad con frecuencia constituye una parte predominante del trabajo de los asesores y requiere buenos conocimientos de los arcanos de la administración:

> Existen numerosas ventanillas que se abren en periodos precisos para acciones muy específicas. Por lo tanto se debe tener acceso a la

[227] Emilio Facundo Ángel, responsable del servicio de Fomento Agropecuario de Pajapan, entrevista personal, 8/7/2009.

información estratégica en el momento oportuno. El asesor es quien debe moverse entre las dependencias y capacitarse para conocer los trámites propios de cada una de éstas.[228]

El asesor de Pajapan confirma este análisis: "Detrás de cada ventanilla de la administración, te encuentras con un empleado diferente. Hay que hacer la conexión".[229]

En Soteapan, como en Pajapan, la articulación del Comuders con el servicio de Fomento Agropecuario es un factor determinante de su eficacia, debido a la capacidad presupuestal muy superior de Fomento, a través del cual transitan estatutariamente los financiamientos para la producción y el equipamiento que emanan de los programas agropecuarios.[230] En cambio en Mecayapan, por confesión de los protagonistas y del propio presidente municipal, las dos instituciones funcionan de manera muy disociada, en parte por la fragilidad de la coalición política que gobierna el municipio, lo que ciertamente es un factor de la escasa institucionalización del consejo.

En Pajapan, el dispositivo de gestión del desarrollo rural del municipio se reorganizó alrededor de la articulación entre el Comuders y Fomento. Las competencias humanas y los recursos presupuestales se integran entre las dos instancias, lo que corresponde a la voluntad del presidente municipal, pero también a la conjunción de puntos de vista y a la empatía que comparten el asesor del consejo y el responsable de Fomento (bioquímico de carrera), que perciben su papel común como el de asesores técnicos e interfaz

[228] Judith Abigail Bautista Lorenzo, entrevista personal, 8/10/2008.
[229] Juan Carlos Domínguez, entrevista personal, 8/10/2008.
[230] En Pajapan y en Soteapan, Fomento maneja un presupuesto respectivamente 10 veces y 16 veces superior al del Comuders.

entre productores y programas públicos. Los dos colaboran constantemente en la formulación de solicitudes y trámites ante las diversas ventanillas de las instancias federales y estatales. Los consejeros del Comuders por su lado se encargan de informar a las comunidades sobre las oportunidades de financiamiento que se canalizan estatutariamente hacia el servicio de Fomento.

En Soteapan, la lógica de articulación entre las dos instituciones es muy similar: el Comuders está orgánicamente integrado al servicio de Fomento Agropecuario, que en sí opera conforme a la lógica y los intereses de la organización Antorcha Campesina. A tal punto que los proyectos a cargo del Comuders en 2008 fueron elaborados directamente por el servicio de Fomento Agropecuario y simplemente se sometieron a votación para ser aprobados por el Consejo de Desarrollo Sustentable. El responsable de Fomento es un mando de la organización política y ésta cubre directamente el salario de uno de los técnicos empleados por el servicio, de tal suerte que las redes clientelares son estructurantes para la gobernanza del acceso a los diferentes programas. El asesor del Comuders esboza un cuadro explícito del dispositivo municipal de desarrollo rural:

> Yo diría que el Comuders es de Fomento. Aquí, en Fomento, el papel del movimiento *antorchista* es hacer el enlace con los líderes [de la organización]. En particular, el dirigente regional conoce a muchos políticos y autoridades y nos relaciona directamente [con los programas]. Algunas veces, nosotros mismos establecemos el vínculo.[231]

[231] Mario Alberto García Durán, entrevista personal, 9/10/2008.

La búsqueda de financiamiento y el acceso a los diferentes programas se integran a los mecanismos de regulación clientelar, característicos del antiguo modelo del corporatismo estatal. La permanencia de prácticas abiertamente clientelares muestra cómo la institución que debiera simbolizar la modernización de la acción pública y ser portadora de los principios de gobernanza participativa, como lo es el Comuders, puede ser reapropiada y subordinada a las prácticas preexistentes. Aun cuando aparece exacerbada en el caso de Soteapan, por la orientación clientelar explícita de la organización Antorcha Campesina, esta característica está presente en los tres municipios estudiados. Como lo traduce Judith Abigail Bautista, auxiliar municipal en el consejo de Mecayapan, "los Comuders están en manos de la política, porque es el presidente [municipal] quien decide la aprobación de su reglamento o de sus proyectos" (entrevista, 9/10/2008).

Más allá de las articulaciones que se construyen, siguiendo lógicas variables, entre Comuders y Fomento, los vínculos con las dependencias federales y estatales son igualmente determinantes en el funcionamiento de los consejos. En Pajapan, las relaciones del asesor con el dispositivo regional y estatal de la Sedesol, su exempleador, y sus conocimientos sobre la institución le permiten conseguir eficazmente financiamiento de la administración social.[232] Los vínculos con la CDI son asimismo fuertes, mientras que en Mecayapan, las relaciones del Comuders con estas instituciones son casi inexistentes. En cambio, las interacciones se consideran buenas con la dirección

[232] En Pajapan, las oficinas de Fomento Agropecuario y Fomento Social, servicio a cargo de la difusión local de los programas con vocación social, se integran en una misma estructura, a la que se asocia también el asesor del Comuders.

de la Reserva de la Biosfera y la Conafor, en la que la proximidad con las ideas del ambientalismo social constituye un puente ideológico con la actual administración municipal, lo que facilita la asignación de programas ambientales (Procoders) y de reforestación.

En Soteapan, la importancia de una organización campesina como Antorcha y las relaciones del asesor con la Sagarpa explican los vínculos privilegiados con la administración agropecuaria federal, pero también con el gobierno del estado de Veracruz, el cual mantuvo, a lo largo del periodo estudiado, una orientación hacia la tradición populista y clientelar del PRI. Las relaciones con el gobierno del estado de Veracruz se fueron cultivando mediante la formalización de un "pacto para canalizar los recursos" entre las autoridades municipales y el gobernador Fidel Herrera.[233] Es así como en 2009, el gobierno estatal entregó unos 15 tractores al municipio para ser vendidos a mitad de precio o simplemente regalados a grupos de productores de maíz de la zona sur de Soteapan, en su mayoría afiliados a Antorcha. Esta situación contrasta con la de Pajapan, donde la etiqueta panista del municipio reduce considerablemente las oportunidades de contar con el favor del gobernador del estado, pero puede brindar un pase ante los encargados de las instancias federales, en particular de Sedesol. Se verá más adelante cómo las modalidades de interlocución entre las autoridades pueden prolongarse por encima de las redes de clientela política y trascender las divisiones partidarias, al grado de permitir al presidente municipal de Soteapan, después de haber gozado del apoyo y de las recomendaciones del gobernador de Veracruz, ir a abogar por la causa de su municipio directamente a Los Pinos, la residencia del presidente de

[233] Mario Alberto García Durán, entrevista personal, 7/7/2009.

la República, para que Soteapan fuese incluido entre los 125 municipios beneficiarios del programa 100 x 100 de Sedesol.

Los límites institucionales y presupuestales que orientan el trabajo de los asesores de Comuders y los ligan estrechamente a las lógicas e intereses de los presidentes municipales –a su vez apremiados por la brevedad y el carácter no reelegible de su cargo– conducen a centrar el funcionamiento de los consejos en la búsqueda incesante de financiamiento, aprovechando las oportunidades de atajos personales y políticos que permiten soslayar las barreras burocráticas. Esta carrera por la búsqueda de fondos se impone a cualquier otro objetivo de planeación o de construcción de coherencia en las acciones de desarrollo, tanto en el ámbito local como en el regional. Desde ese punto de vista, la fuerza de las redes políticas de carácter interpersonal en las capacidades de articulación de los Comuders con las fuentes institucionales de financiamiento evidencia el papel secundario que se da al consejo distrital. Debido a la disfunción que padece este último, los Comuders tienen escasa comunicación entre sí, lo que limita su capacidad de coordinación en la planeación de sus acciones más allá de los límites municipales.

Diagnósticos, planeación y elaboración de los proyectos

Además de la búsqueda de financiamiento por parte de los asesores, la planeación del desarrollo es un encargo medular del mandato de los Comuders. La elaboración de un plan municipal de desarrollo rural sustentable constituye un requisito legal para la formulación de los proyectos que se presentarán con las solicitudes de financiamiento y deben integrarse a un marco coherente. Este ejercicio de planeación debe apoyarse en una serie de diagnósticos comunitarios. A falta de una normatividad clara, tanto los diagnósticos como los

esfuerzos de planeación corresponden a metodologías pragmáticas, con frecuencia muy diferentes.

Así, se realizaron los diagnósticos en Pajapan en el primer trimestre de 2008, en reuniones encaminadas a realizar un "autodiagnóstico" social, ambiental y productivo a escala de cada comunidad integrante del municipio. En Mecayapan, por la misma época, este diagnóstico movilizó a un equipo de diez estudiantes de la UVI, a quienes se encargó organizar talleres comunitarios y llevar a cabo entrevistas sobre las actividades productivas en las diferentes zonas (altas, medias, bajas) de cada comunidad. Fue en Soteapan donde se realizó el diagnóstico de la manera más sistemática y articulada, mediante un estudio efectuado por el Proyecto Sierra de Santa Marta que dio lugar a una publicación de 50 páginas con el detalle de las principales características económicas, socioculturales y ambientales del municipio (Godínez y Ramírez, 2008).

Los planes de desarrollo, resultado de este trabajo de caracterización y de zonificación de las problemáticas socioeconómicas comunitarias, también presentan una gran variabilidad. En Pajapan, el presidente municipal instruyó al asesor del Comuders y al responsable del servicio de Fomento Agropecuario "transformar el consejo municipal en instancia participativa de planeación y de decisión".[234] El plan del Comuders fue elaborado conjuntamente por estos dos actores, aceptado por el consejo y presentado a la aprobación del distrito de desarrollo rural de la Sagarpa. Se trata de un plan a 10 años, cuyas líneas principales pueden evolucionar acorde a las prioridades expresadas por el Comuders. Los ejes prioritarios son: 1) la

[234] Juan Carlos Domínguez, asesor del Comuders, y Emilio Facundo Ángel, director de Fomento, entrevistas personales, 8/10/2008 y 9/7/2009.

autosuficiencia alimentaria; 2) el saneamiento y el manejo del agua; 3) la intensificación y el mejoramiento de la ganadería; 4) el fortalecimiento de las organizaciones y las empresas; 5) la silvicultura y los servicios ambientales; y 6) el fomento del ahorro campesino. Las modalidades de articulación de estas diferentes líneas de acción permanecen, no obstante, imprecisas.

En Mecayapan, el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable estaba en curso de elaboración a finales de 2008, pero no parecía haber avanzado mucho cerca de un año más tarde, y las bajas repetidas que padeció el equipo técnico del Comuders han hipotecado fuertemente su finalización durante la administración municipal que terminaba en 2010. Se corre el riesgo real de que las instancias de evaluación de Sagarpa no validen el funcionamiento del consejo y de que el municipio sea marginado de las convocatorias de proyectos que lancen los organismos gubernamentales. En la parte siguiente veremos los mecanismos de esta marginación.

En Soteapan, la estrategia del equipo Comuders-Fomento y del presidente municipal es de "apegarse" lo mejor posible al marco de organización presupuestaria establecido por el Programa Especial Concurrente (PEC) para el conjunto de las políticas federales destinadas al medio rural (capítulo 4). Para este fin, el Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable se organizó en seis comisiones que corresponden a la segmentación temática del PEC. La lógica es de extremo pragmatismo con miras a una mayor eficiencia en la captación de recursos públicos, independientemente de la adecuación de los temas definidos por las instituciones federales a las realidades y los retos del desarrollo a escala municipal. La finalidad esencial del Plan Municipal es cumplir con los requisitos reglamentarios que condicionan la aceptación de los proyectos conducidos por el Comuders. Independientemente de su modo de elaboración y de su

contenido, estos planes municipales de desarrollo rural sustentable tienen el gran mérito de existir y de permitir que haya continuidad en el acceso a las diversas ventanillas institucionales. Todavía es difícil evaluar en qué medida definen realmente las líneas conductoras de las acciones llevadas a cabo por los Comuders a través de proyectos efectivamente implementados en las comunidades de un mismo municipio.

Tres municipios, tres proyectos diferentes de Comuders: ¿Tres visiones distintas del desarrollo sustentable?

En la parte anterior detallamos las dificultades y limitaciones, institucionales, organizacionales, presupuestales que apremian el establecimiento del dispositivo de los consejos de desarrollo rural sustentable y su funcionamiento. En la parte siguiente, analizaremos la forma en que los Comuders de los tres municipios estudiados hacen frente, por una parte a las encomiendas a veces contradictorias que les señala el marco legal, y por otra al entorno político y administrativo en el que se encuentran integrados. Examinaremos en particular el contenido de las acciones de desarrollo que han puesto en marcha y la congruencia de estas acciones con las normas que fundamentan la definición internacional de la noción de desarrollo sustentable.

Mecayapan: la insostenible búsqueda de funcionalidad fuera de las redes de políticas públicas

El funcionamiento del dispositivo municipal de desarrollo rural en Mecayapan se caracteriza por la incapacidad recurrente de lograr un acceso duradero a las diferentes ventanillas de financiamiento y de

constituir un *pool* estabilizado de competencias que asegure el buen funcionamiento del Comuders. Estas dos características se nutren mutuamente y conducen a una inestabilidad estructural que pone en entredicho el mantenimiento de los financiamientos estatutarios del Programa de Adquisición de Activos Productivos, que permiten la existencia del propio Comuders. Se debe buscar el origen de estas dificultades en la naturaleza de las redes políticas en las que se apoya el gobierno municipal electo bajo la bandera del Partido de la Revolución Democrática: el PRD no controla ninguna instancia de decisión administrativa por arriba del municipio y ha sufrido una fuerte erosión de su influencia política, tanto en el estado de Veracruz como a escala nacional, desde la elección presidencial de 2006. El municipio de Mecayapan se encuentra marginado de los canales de acceso a los programas impulsados a través del Inveder por el gobierno de Veracruz, de filiación priista, pero también por ciertas instancias federales y en particular por la Sedesol, cuyas acciones han sido tradicionalmente instrumentadas por el partido en el poder desde su creación durante la presidencia de Salinas de Gortari, en 1989. Como ya se mencionó, el municipio pudo estabilizar sus lazos con una sola secretaría federal, Semarnat, la cual dista mucho de ser la dependencia mejor dotada con recursos presupuestales, a pesar de la creación de una reserva de la biosfera en la región.

Esta situación conduce a una pobreza recurrente de los fondos asignados al funcionamiento del Comuders, en particular para prefinanciar el trabajo de un asesor, al que el Inveder entrega los salarios siempre con un retraso de 8 a 10 meses. La inadecuada calificación profesional de los auxiliares del Comuders en asuntos de desarrollo rural –una licenciatura en contabilidad o en administración de empresas– y la incesante rotación del puesto de asesor –tres titulares se han ido sucediendo en dos años, uno de ellos destituido

en 2008 por el funcionamiento deficiente del consejo– reflejan el carácter poco atractivo del dispositivo que opera en Mecayapan. La poca capacidad de acción del Comuders se ve acentuada por la permanencia de una segmentación pronunciada en la organización de los servicios municipales, donde la oficina de Fomento Agropecuario conserva la tutela de las acciones de desarrollo productivo, y el servicio de Desarrollo Social, la de los programas de mejoramiento del hábitat o de apoyo a grupos vulnerables.

No obstante, el equipo nombrado en 2008 trató de elaborar un verdadero proyecto para el Comuders y de implementar principios de funcionamiento que permitiesen cierta permanencia a las dinámicas locales. Sin embargo, las acciones puestas en marcha reflejan una singular pobreza de conexiones con los organismos públicos y devuelven una visión restrictiva del desarrollo rural sustentable; en 2008, no se financió ninguna actividad agropecuaria, coto del servicio de Fomento, y los 22 proyectos en proceso estaban orientados a impulsar microempresas (talleres de costura, puestos de comida) –reflejo de la formación muy "administrativa" del personal técnico– o servicios ambientales (ecoturismo, aprovechamiento de recursos naturales)[235] –traducción de las relaciones privilegiadas establecidas con el dispositivo de la reserva. Asimismo, estas acciones estaban geográficamente focalizadas a favor de la zona costera del municipio, donde los problemas ambientales, asociados a la expansión de la ganadería bovina, y el potencial turístico son mayores, y donde se localizaban 17 de los 22 proyectos. En 2009, los financiamientos

[235] En esta partida se incluye el financiamiento de siete "módulos agrosilvopastoriles" orientados a combinar la ganadería bovina, el aprovechamiento agrícola de los recursos naturales y el suministro de servicios ambientales (mantenimiento de la cubierta forestal, plantación de cercas vivas, captación de agua…).

han adquirido una dimensión productiva más destacada, al mismo tiempo que mantenían una orientación claramente ambientalista, con proyectos de equipamiento destinados a la ganadería (bebederos, vallas eléctricas, tanques refrigerantes para la conservación de la leche...) o al cultivo del café (viveros), encaminados a reducir la incidencia de los sistemas de ganadería extensiva y a incrementar la cobertura arbórea. La partida destinada al Comuders de Mecayapan por los gobiernos federal y estatal para el financiamiento de sus proyectos ascendió a un monto constante de 622 000 pesos (entre 45 000 y 48 000 dólares) en 2008 y 2009.

Es de notar que el Comuders había instituido en 2008 un principio de devolución de los financiamientos otorgados por parte de los grupos beneficiarios, con la finalidad de alimentar con las sumas recuperadas un fondo municipal autónomo de desarrollo comunitario. El objetivo era adquirir una capacidad de autofinanciamiento y poder así responder a las convocatorias de proyectos de mayor alcance emitidas por las instituciones federales recurriendo a la "coparticipación" de las organizaciones beneficiarias. Con esta perspectiva, los proyectos financiados por el consejo también tenían un efecto revelador de la cohesión de los grupos locales y de su capacidad para llevar a cabo un proyecto de largo plazo. Empero, durante nuestra segunda visita, en julio de 2009, este principio parecía haberse abandonado en provecho de la práctica, tradicional en el medio rural mexicano, del "financiamiento a fondo perdido". Podemos ver en esta evolución un reflejo de la escasa legitimidad de los asesores y auxiliares del consejo municipal ante los representantes de las comunidades rurales y de las organizaciones de productores, y de su incapacidad para institucionalizar el Comuders mediante la instauración de nuevas reglas.

Por otra parte, y ante la capacidad limitada de financiamiento del consejo, ciertos grupos organizados de campesinos prefieren

jugar la carta de las redes políticas clientelares o de las relaciones interpersonales del tipo clásico para obtener apoyos más sustantivos ante las dependencias federales o el gobierno estatal, sin recurrir a los buenos oficios del Comuders. Es así como la Secretaría de Agricultura de Veracruz (Sedarpa) financió directamente proyectos productivos a través de la organización Antorcha Campesina, la cual está muy presente en el municipio y controló la presidencia municipal entre 2005 y 2007.[236] Tal estrategia suele resultar más provechosa que integrarse a un dispositivo municipal marginado de las redes de política pública vinculadas tanto con la Federación como con el gobierno estatal. Salvo la administración ambiental y la dirección de la Reserva de la Biosfera, el único relevo eficaz que pudo movilizar el municipio en un nivel supralocal fue el del grupo parlamentario del PRD en la cámara federal de diputados, que logró obtener la asignación de créditos públicos a "tasa blanda" para la realización de infraestructuras sociales (tubería de agua potable, asfaltado de caminos) a través del Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios (Fidem).

En definitiva, las dinámicas en curso en Mecayapan se caracterizan por el extremo fraccionamiento de los centros de decisión y por la ausencia de coordinación entre las iniciativas de desarrollo local, incluso en el nivel del propio dispositivo municipal. Comuders, Fomento Agropecuario y Desarrollo Social parecen decidir de manera autónoma sus líneas de acción, apoyándose en canales institucionales disociados, y en los cuales tienden a establecer un monopolio local de mediaciones. Los grupos de productores afiliados a Antorcha, o las asociaciones de ganaderos de la costa, que integran

[236] Toribio Hernández Martínez, presidente municipal, entrevista personal, 16/12/2009.

la poderosa Unión Regional Ganadera del Sur de Veracruz (URGSV), por su parte, desarrollan sus propias estrategias de equipamiento y de desarrollo, siguiendo lógicas políticas a menudo opuestas a las del equipo municipal. Más que incitar a una mutualización de los recursos disponibles, su escasez en Mecayapan parece operar de manera paradójica a favor del fortalecimiento de la segmentación sectorial que caracteriza la organización de la administración federal. De ahí la imposibilidad para hacer emerger un proyecto coherente de desarrollo sustentable a escala municipal, del que el Comuders debiera constituir la base de consenso.

Soteapan: del apéndice utilitario a la autonomía funcional

La situación es radicalmente diferente en Soteapan, municipio cuya cabecera se ubica a escasos 5 km de la localidad de Mecayapan. Es cierto que el municipio se encuentra en una postura exactamente simétrica a la de Mecayapan, tanto desde el punto de vista de su acceso a los recursos políticos y presupuestales, como de la capacidad del presidente municipal para imponer un proyecto y una coordinación centralizados a las diversas dependencias bajo su mando. Dicha situación está en gran parte relacionada con el papel que desempeña la organización Antorcha Campesina en el funcionamiento del ayuntamiento, al que legó una estructura de gobernanza centralizada, jerarquizada y autoritaria (véase Rappo, 1991), así como relevos políticos eficaces en la administración del estado de Veracruz y en ciertas instancias federales.

En efecto, el gobierno de Soteapan dispone de un acceso muy amplio a los programas de equipamiento y de desarrollo propuestos por el estado de Veracruz, como contraparte de un apoyo sin falla, a través de Antorcha, a las solicitudes de movilización política del

gobernador Fidel Herrera Beltrán, electo en 2004. Municipio clasificado en el lugar 183 entre los más pobres del país, Soteapan es en cierta forma una de las vitrinas de la política de desarrollo rural de la administración estatal. El servicio de Fomento Agropecuario municipal dispone así de un presupuesto sustancial, que osciló entre 15.5 y 16.2 millones de pesos en 2008 y 2009 (entre 1.13 y 1.24 millones de dólares, cuando el Comuders percibe unos 75 000 dólares anuales), sin comparación con los recursos que puede pretender Mecayapan o el propio Pajapan (véase más abajo). En el transcurso de esos dos años, la presidencia municipal distribuyó semillas híbridas de maíz, plantas de café y de palma *chamædorea*, fertilizantes, pero también equipos (10 tractores en 2008, 15 en 2009, más de 30 molinos despulpadores de café, una instalación de secado de café) con precios subsidiados en 50 y 70 por ciento por el gobierno de Veracruz (e incluso 100 por ciento para la secadora de café y ciertos tractores). Este mismo gobierno también financió la realización de una feria agropecuaria en la cabecera municipal en 2009 por un monto de 10 millones de pesos. Ningún otro municipio de la región ha gozado de un trato tan espléndido.

La base financiera tan fuerte del servicio agropecuario municipal explica en gran medida por qué el Comuders es considerado como un apéndice técnico de Fomento Agropecuario al inicio del periodo de la actual administración. Como lo expresó el asesor del consejo durante nuestra primera entrevista, "aquí, el Comuders es de Fomento"[237] y, de hecho, su trabajo consistía principalmente en ser un apoyo técnico en las diversas tareas a cargo del servicio agropecuario. Por otra parte era muy difícil disociar lo que competía a una oficina en particular, en

[237] Mario Alberto García Durán, entrevista personal, 9/10/2008.

términos de acciones concretas, dentro de la organización funcional constituida por Fomento, el Comuders y la representación local de Antorcha Campesina en Soteapan. De la misma manera que los cinco empleados municipales que laboraban en el servicio agropecuario (uno pagado por Antorcha), el asesor del Consejo de Desarrollo Sustentable, trabajaba bajo la tutela del responsable de Fomento, Andrés Mateos González, un "cuadro campesino" de la organización antorchista oriundo de una comunidad popoluca. Ese estatuto ambiguo del asesor se ve reforzado y legitimado por su dependencia hacia los salarios que le adelanta el municipio durante una gran parte del año para suplir los retrasos crónicos del Inveder en la entrega de los fondos del PAAP (véase más arriba). Por lo demás, este funcionamiento es congruente con la tradición de centralismo autoritario característico de Antorcha Campesina y del PRI (Rappo, 1991; Rodríguez Escobedo *et al.*, 2002: 23-25).

El carácter centralizado del gobierno municipal también se manifiesta en el Comuders, debido a la cooptación por parte de Antorcha de un gran número de los representantes de los diversos "sectores" productivos y de una mayoría de las comunidades.[238] Las voces disidentes de la ONG Proyecto Sierra de Santa Marta y de algunos representantes comunitarios, si bien condujeron a matizar el funcionamiento autoritario del consejo, no permitieron cuestionar

[238] Antorcha Campesina impulsó así la formación de organizaciones de productores de café (el Consejo Regional de Productores de Café Indígenas Popolucas de la Sierra de Soteapan, que cuenta con cerca de 800 miembros), de maíz (Unión de Productores de Maíz del Sur de Veracruz, con 5 000 afiliados en la sierra) y de palma *chamædorea* (que cuenta con 340 miembros y compite directamente con la red establecida por la ONG PSSM a lo largo de sus 20 años de acción en la región), que ocuparon los asientos de representación sectorial dentro del Comuders, al mismo tiempo que controlaba la representación de una mayoría de las 28 comunidades del municipio.

radicalmente el papel central del binomio gobierno municipal-organización *antorchista* en la toma de decisiones.

Las reglas de asignación y uso de los fondos movilizados por el Comuders para financiar proyectos revelan otras dimensiones de la filiación institucional del consejo con la tradición clientelar priista. En Soteapan, los fondos asignados son subsidios no rembolsables, y el consejo se limita a verificar las condiciones de su ejercicio efectivo por parte de los grupos beneficiarios. En 2008 y 2009, ascendieron a un monto estable en valor corriente de 940 000 pesos (cerca de 70 000 dólares). En 2008, los proyectos eran elaborados por los servicios de Fomento y simplemente presentados a la aprobación del consejo; estaban principalmente orientados al establecimiento de infraestructura agropecuaria (ganadería, cultivo de palma *chamædorea* –el sector del maíz permaneció bajo la tutela exclusiva de Fomento) y de los servicios (rosticería, panadería, taller de bordado…).

Esta subordinación formal del Comuders al servicio de Fomento Agropecuario brinda también un cierto número de ventajas en términos de su funcionamiento: gracias a los recursos asignados por el gobierno del estado y por Antorcha Campesina, constituye una base logística y operativa eficaz en la realización de las operaciones del Comuders. A diferencia de Mecayapan, el consejo de Soteapan dispone de una verdadera capacidad de gestión, dado que los proyectos presentados en febrero de 2008 (aun antes que el Comuders se hubiese integrado formalmente) operaban ya en los meses de abril y mayo. Al igual que el conjunto del dispositivo municipal de desarrollo rural, el funcionamiento del Comuders destaca por el pragmatismo y la búsqueda de una eficacia máxima en la gestión de financiamiento público. Hemos visto que el consejo estaba estructurado en seis comisiones para ajustarse a las temáticas de la programación presupuestaria federal. Desde 2009, esta segmentación

se extiende al conjunto de las dependencias municipales –con la creación de un nuevo servicio del medio ambiente, a cargo de una estudiante de la UVI–, las cuales han sido reorganizadas siguiendo la nueva estructura del presupuesto federal con el fin de accionar sus palancas con más eficacia. No obstante, esta lógica, que claramente prevalece sobre la representatividad de los diferentes sectores sociales, no condujo a hacer del Comuders una instancia de coordinación entre los diferentes servicios municipales, porque sus interlocutores exclusivos siguen siendo la presidencia municipal y la oficina de Fomento Agropecuario.

Sin embargo, el estatuto del consejo y de su asesor evolucionó considerablemente durante 2009, mediante un proceso revelador de los efectos de transferencia de los cambios institucionales operados en la esfera formal, reglamentaria, hacia la esfera de las prácticas cotidianas. Esta dinámica está relacionada de manera estrecha con el carácter eminentemente pragmático de la gestión municipal y de la organización *antorchista*. A finales de 2008, con motivo de una reunión con el personal de la delegación veracruzana de la Sagarpa, el asesor del Comuders de Soteapan fue informado del lanzamiento de la Estrategia 100 x 100, el nuevo programa estrella del gobierno federal para luchar contra la marginación social y territorial. A pesar de la complejidad de los prerrequisitos y de los trámites burocráticos, y sin importar ciertas reticencias dentro de la administración municipal, el asesor logró convencer al presidente municipal para que reuniera la documentación requerida para la candidatura al programa. Esta decisión coincidió con una evolución de las perspectivas de acceso a los recursos públicos por parte del municipio y de la organización Antorcha Campesina, al aproximarse las elecciones municipales en el estado de Veracruz, a mediados de 2010. Para no depender exclusivamente de sus relaciones privilegiadas con el

gobierno estatal de Fidel Herrera Beltrán, los directivos *antorchistas* resolvieron diversificar sus canales de financiamiento, buscando establecer relaciones directas con la administración federal.[239]

El apoyo de la administración estatal se aprovechó cabalmente para integrar la documentación de candidatura al programa 100 x 100. Sus conocimientos permitieron reforzar los puntos discriminantes en la evaluación, o sean: *i*) la capacidad de gestión financiera y logística de proyectos por parte del municipio; *ii*) la existencia y el funcionamiento del Comuders conforme a las normas señaladas por la ley; *iii*) la coherencia del plan de desarrollo municipal desde el punto de vista de la articulación entre sus diferentes objetivos; y finalmente *iv*) la existencia de estructuras de gobernanza participativa que incorporasen a los diferentes componentes de la población, en particular las mujeres y los jóvenes. La omnipresencia de la organización Antorcha Campesina en las comunidades y las organizaciones de productores en el municipio permitió destacar este último punto. La estructuración del Comuders en seis comisiones temáticas que se ajusten a la del PEC, la incorporación en su seno de nuevos representantes de la administración municipal (servicios de educación pública y de medio ambiente) y la estructura de integración de sus acciones a las de Fomento Agropecuario permitieron presentar al consejo como el operador central de los procesos de negociación, elaboración y decisión relativos a los proyectos de desarrollo municipal. Además, el Plan Municipal de Desarrollo se restructuró, con el apoyo del Inveder, en torno a "proyectos estratégicos" que combinaban acciones de equipamiento para los principales sectores productivos (maíz, café, ganadería, palma *chamædorea*) –de los cuales

[239] Entrevista personal con Elías Ramírez Hernández, presidente municipal, 17/12/2009.

Antorcha proporcionaba una representación organizada–, la realización de infraestructura de comunicación y hospedaje para el ecoturismo, así como la creación de nuevos equipamientos de educación y salud (planta de tratamiento de aguas residuales y canal para el riego de las milpas, hospital municipal). Concretamente, fue el asesor del Comuders, más calificado que la inmensa mayoría del personal municipal, procedente de las filas de la base *antorchista* local, quien se hizo cargo de la integración de la documentación y de las funciones de enlace con los funcionarios del gobierno estatal.

Su dedicación produjo frutos. Soteapan fue seleccionado, junto con otros 15 municipios veracruzanos, para formar parte de los 125 municipios beneficiarios del programa 100 x 100,[240] dotado en 2009 con un presupuesto de 7 332 millones de pesos (cerca de 562 millones de dólares). Fue el único en este caso en todo el sur del estado, a pesar de la situación de extrema pobreza que también prevalece en los municipios vecinos de Mecayapan o Hueyapan. Las autoridades municipales y las del Comuders esperaban una dotación particularmente generosa para Soteapan por haber sido seleccionado entre las siete representaciones municipales del país llamadas a exponer su plan de desarrollo en la casa presidencial de Los Pinos, el 20 de marzo de 2009, con motivo de la ceremonia oficial de lanzamiento del programa. El presidente municipal, acompañado del director de Fomento Agropecuario, del jefe de Obras Públicas y del asesor del Comuders, hizo una videopresentación diseñada por este último.

[240] Mientras que el municipio aparece en el lugar 183 de rezago social, entre los 2 454 municipios del país, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval): <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/cifras/indicederezago.es.do>.

El 23 de abril siguiente, el comité municipal del programa 100 x 100 fue formalmente integrado en presencia de los representantes de todas las dependencias federales implicadas en el desarrollo rural. El Comuders dispone de una representación estatutaria en dicho comité, al igual que varios de sus consejeros, quienes figuran en nombre de los diversos "sectores" socioprofesionales del municipio. En la prolongación de esta primera etapa, se firmaron convenios entre el municipio de Soteapan, la Sedesol y la Universidad de Veracruz (en tanto tutela del campus regional de la UVI) para profundizar los diagnósticos comunitarios que sirvieron de base al Plan Municipal de Desarrollo, con el fin de afinar las propuestas del proyecto. Financiado con los fondos del programa 100 x 100, este diagnóstico movilizó a 70 estudiantes a principios del mes de diciembre de 2009.

Su papel motor en el proceso de candidatura municipal y en el montaje técnico del proyecto, así como en la presentación que se hizo a la Presidencia de la República, cambió radicalmente el estatuto del asesor y el del Comuders en el tablero político local: potencialmente (la puesta en marcha de los financiamientos para los diferentes proyectos está supeditada a la conclusión de los estudios diagnósticos realizados a finales de 2009) los fondos del programa 100 x 100 representan una explosión del presupuesto de desarrollo municipal y el Comuders se vuelve estatutariamente un operador central. El proyecto de hospital municipal por sí solo se evaluó en más de 50 millones de pesos, el triple del presupuesto anual de Fomento Agropecuario. En ocasión de nuestra segunda visita, a mediados de 2009, pudimos percibir claramente ese cambio de estatuto y el incremento de autonomía y de influencia que había conseguido el Comuders dentro del gobierno municipal, en particular mediante la elaboración directa de los proyectos sujetos al financiamiento del PAAP,

anteriormente controlados por Fomento. El asesor lo resumía en una frase: "¡El [programa] 100 x 100 vino a transformar mi vida!".[241]

Pero aún es muy pronto para anticipar una reconfiguración radical del dispositivo municipal de desarrollo rural. Por una parte, con la cercanía de las elecciones municipales y para el puesto de gobernador, programadas para julio de 2010, la lógica clientelar de la organización Antorcha Campesina dejaba vislumbrar una recuperación de las riendas de los procesos de decisión en la asignación de proyectos y de sus correspondientes recursos por los operadores políticos de este dispositivo, el personal de Fomento Agropecuario en primer lugar –su director fue postulado candidato del PRI a la presidencia municipal. Por otra parte, la brevedad de los cargos electorales, las reglas constitucionales de no reelección de los funcionarios y la tradición de renovación radical del personal administrativo en el momento del cambio de gobierno auguraban un replanteamiento de los arreglos construidos durante el año transcurrido, tanto en lo que toca a la organización general de las facultades dentro del dispositivo administrativo, como en lo concerniente al Plan Municipal de Desarrollo. En efecto, es probable que los procesos de elaboración de los proyectos financiados por el programa 100 x 100 o por el Inveder, los cuales han estado fuertemente mediatizados por el movimiento *antorchista* local, serán cuestionados por una administración con otra orientación política, incluso dentro del propio Partido Revolucionario Institucional.

Aun si se mantiene la filiación *antorchista* del gobierno municipal, cabe preguntarse si puede darse una verdadera dinámica de incorporación participativa de los diferentes componentes de la sociedad

[241] Mario Alberto García Durán, entrevista personal, 7/7/2009.

local en el Comuders, y, en un contexto de esta suerte, si es posible construir un proyecto de desarrollo territorial coherente con las premisas de la noción de sustentabilidad. En particular, la tradición autoritaria de la organización Antorcha Campesina, pero también el modelo de desarrollo productivista, claramente asumido por sus representantes, incluso dentro del Comuders, plantean fuertes contradicciones con los principios promovidos por las normas internacionales del desarrollo sustentable, pero también por las organizaciones sociales que contribuyeron a forjar este concepto, tanto en el ámbito nacional como en el contexto regional (véanse los capítulos 3 y 5).

Pajapan: coherencia y fragilidad de un proyecto de desarrollo sustentable

Al respecto, Pajapan representa sin duda el municipio en donde el Consejo de Desarrollo Sustentable, desde su creación por la actual administración, ha funcionado de la manera más cercana a los principios y lógica general del desarrollo sustentable. El Plan Municipal de Desarrollo, elaborado en el curso de 2008, precisa y jerarquiza los objetivos que deben orientar las decisiones del Comuders. Este plan coloca entre las primeras prioridades, la promoción de la autosuficiencia alimentaria de las comunidades mediante el aprovechamiento de los recursos locales y la reducción de la dependencia hacia los insumos exógenos; además, integra objetivos de sustentabilidad ambiental en lo que se refiere a los recursos acuíferos (de los ríos y de la laguna de El Ostión); la estabilización y la intensificación de los sistemas de ganadería –que han sido el principal motor de la desforestación en la región– y el establecimiento de incentivos para la reforestación de las vertientes; finalmente, propone fomentar las capacidades de gestión económica a través de incentivos para constituir fondos comunitarios de inversión, administrados bajo reglas

de fianza solidaria y de pago integral de los financiamientos otorgados por el consejo (véase más abajo). Desde un inicio, el objetivo del equipo municipal fue institucionalizar una estructura funcional, que asociara al Comuders y Fomento Agropecuario, y que trascendiera la ciclicidad y la brevedad de los cargos electorales. A principios de 2009, los servicios de Fomento Social, Fomento Ambiental y Turismo se integraron a esta estructura.[242] Los recursos de los diferentes departamentos, que padecen el mismo desequilibrio que en los otros municipios,[243] se conjuntan y son asignados siguiendo los mismos principios participativos en la elaboración de los proyectos. De esta manera, los proyectos solicitados por las diversas comunidades son seleccionados y su parte técnica es elaborada en el Comuders, antes que los servicios municipales sectoriales (Fomento Agropecuario, Social y Ambiental) los lleven a las ventanillas institucionales que les corresponden (respectivamente Inveder, Sagarpa y Fonaes; Sedesol y CDI; y Semarnat-Rbiotux). El objetivo principal es que los consejeros procedentes de las comunidades rurales adquieran formación y capacidades que les permitan construir estos proyectos y presentarlos ellos mismos ante las diversas dependencias sectoriales, sin tener que pasar por la intermediación del personal municipal.

Este objetivo de participación efectiva y de apropiación del Comuders por parte de los representantes de las comunidades, se basa

[242] Fomento Social conserva la gestión de los subsidios directos otorgados a los grupos vulnerables, como Oportunidades o las pensiones a los adultos mayores. Pero los financiamientos para el mejoramiento del hábitat o los del ramo 33 los maneja el Comuders (entrevistas con Emilio Facundo Ángel, director de Fomento Agropecuario, 8/7/2009).

[243] En 2008, el presupuesto del Comuders de Pajapan ascendía a 534 000 pesos (39 000 dólares) y el de Fomento Agropecuario a cerca de 6 millones (436 000 dólares americanos).

en una fuerte tradición de movilización y coordinación en la parte baja del municipio, donde están localizados la mayor parte de los poblados nahuas. Esta zona fue el foco de una fuerte movilización histórica contra la empresa Petróleos Mexicanos (Pemex) durante la década de los setenta, cuando el proyecto de construcción de un puerto en la laguna de El Ostión motivó un decreto de expropiación que afectaba a varias comunidades (Bouysse-Cassagne, 1983; Chevalier y Buckles, 1995). El equipo municipal destaca esta capacidad de movilización para explicar la fuerte participación popular en las sesiones del Comuders; también se aprovecha para ejercer presión sobre las autoridades federales o las del estado de Veracruz, como fue el caso en abril de 2008, cuando el gobierno municipal organizó el desvío de una tubería de agua que alimentaba las ciudades vecinas de Coatzacoalcos y Cosoleacaque para obtener la construcción de un puente y la rehabilitación de varios caminos que conectan al municipio.

Las reglas de asignación y de uso de los financiamientos manejados por el Comuders también proporcionan índices reveladores del proyecto de desarrollo y de gobernanza que sostienen las autoridades municipales. Los principios rectores son los siguientes: los proyectos financiados no deben afectar el medio ambiente, deben ser económicamente rentables, los grupos beneficiarios deben estar formalmente constituidos con el fin de asumir sus responsabilidades económicas y jurídicas ante los inversionistas institucionales, y los financiamientos deben beneficiar prioritariamente a los grupos vulnerables (mujeres, indígenas, adultos mayores…). Un último principio, central, fue largamente debatido dentro del consejo y entre los representantes de las comunidades. Este principio asienta la obligación de rembolsar los fondos asignados por el consejo en el marco del PAAP. Desde 2008, el Comuders de Pajapan financia los proyectos

a través de préstamos sin intereses y no de subsidios a fondo perdido, como es el caso en Soteapan y, de hecho, en Mecayapan. Este principio fue aceptado por los miembros campesinos del consejo en la medida en que el dinero devuelto por un grupo vuelve a ser asignado para financiar otro proyecto. De esta manera, en el municipio se constituye un fondo de inversión revolvente y autónomo, regido por derechos precisos de acceso en favor de los grupos y de las comunidades que hayan demostrado su responsabilidad. Estos préstamos se otorgan bajo condiciones de coparticipación de los beneficiarios (en forma de aportaciones financieras para la adquisición de bienes intermedios y de trabajo). Los financiamientos se destinan a infraestructura y a equipos de producción, pero excluyen los salarios, los insumos o las semillas. Los plazos de pago varían en función del tipo de actividad productiva (dos años para los proyectos agrícolas, tres para la ganadería). En forma congruente con esta lógica, otra regla establece que una comunidad puede gozar de financiamiento por parte del Comuders si está al día en los pagos del proyecto anterior.

Con base en estos principios, el Comuders financió 17 proyectos en 2008, por una suma total de 534 000 pesos (cerca de 39 000 dólares). A pesar de las prioridades establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo, estos proyectos tenían un carácter esencialmente productivo y muy marginalmente ambiental.[244] Un comité especial instituido en el Comuders evaluó estos proyectos en 2009. Las evaluaciones evidenciaron algunas disfunciones en los ámbitos de la

[244] Estos proyectos abarcaban la apicultura, la piscicultura y la pesca, la cría de aves, la engorda de cerdos y de becerros, el cultivo de maíz y de tubérculos tradicionales, como la malanga y el camote. Aun si no reivindicaban directamente una dimensión ambiental, estos proyectos tenían en común proponer un uso de los recursos menos agresivo respecto a los bosques y las lagunas.

producción y la gestión. Tres proyectos de los 17 fueron cancelados por el problema que representaba el requisito de coinversión por parte de los productores. Los proyectos de avicultura enfrentaron dificultades por los problemas epidemiológicos o de organización de los productores. Los proyectos de piscicultura estaban atrasados en sus pagos por el largo tiempo de los ciclos de producción. Un aspecto interesante es la evaluación participativa de los proyectos dentro del Comuders: esta dimensión permitió impulsar discusiones internas para tratar de corregir ciertos problemas y adaptar los criterios de evaluación a las características específicas de los diferentes proyectos y de los grupos de beneficiarios. Uno de los puntos satisfactorios parece ser la creación de la caja de capital revolvente y de reinversión con los fondos procedentes de los pagos de los créditos otorgados por el Comuders.

En 2009, después de la imposición de nuevas reglas de operación por el Inveder, la asignación de los fondos del PAAP, por una suma equivalente a la de 2008, dio lugar a una reorientación de los proyectos aprobados por el consejo. Los proyectos fueron enfocados a cuatro líneas productivas principales: la apicultura, sector para el cual se integró una organización formal de productores; el establecimiento de módulos agrosilvopastoriles orientados a estabilizar los sistemas de ganadería extensiva; el manejo de huertos de solar (plantas medicinales, condimentos, frutas y legumbres) y la instalación de hornos de leña ahorradores de energía, en favor de grupos de mujeres; y el desarrollo de cultivos locales con valor comercial (maíz de elote, tubérculos).

Paralelamente a la evaluación y la selección de los proyectos que financia directamente, el Comuders también participa en la elaboración de los proyectos manejados por los diferentes servicios de Fomento de la administración municipal. Las capacidades técnicas

del asesor del consejo son particularmente valiosas a este respecto, porque Juan Carlos Domínguez trabajó durante seis años en la delegación regional de la Sedesol, y en particular en el marco del programa Microrregiones, el antecedente de 100 x 100, antes de integrar el equipo municipal (véase más arriba). De modo que los diversos servicios de Fomento pudieron aprovechar la red de relaciones que había tejido dentro de la dependencia social e indigenista,[245] así como su dominio de los trámites para responder a las convocatorias para obtener financiamientos por medio de los programas Empleo Temporal (realización de estanques piscícolas, reacondicionamiento de vivienda), Hábitat (láminas para techo y pisos de cemento), Opciones Productivas (cultivos alternativos de tubérculos, pequeños talleres de artesanía), o bien de las acciones de la CDI (microcréditos para crear pequeños módulos de ganadería bovina y ovina y cría de aves, realización de infraestructura, como pozos artesianos y caminos).

Por otra parte, la organización general del Comuders y la orientación del Plan Municipal de Desarrollo permitieron mantener buenas relaciones con la administración ambiental y obtener financiamiento de los Procoders (apoyos a los grupos de apicultores, rehabilitación de bosques, galerías a orillas de los ríos y del manglar de la laguna de El Ostión, así como apoyo para la realización de una feria regional de promoción de las variedades locales de maíz organizada en la cabecera municipal por las asociaciones Fomento

[245] Como lo hemos visto, los programas 100 x 100 y Microrregiones tienen la vocación de combinar las acciones y los recursos de las diferentes secretarías que trabajan en las zonas de alta marginación. Además de Sedesol, instancia a la que están adscritos tales programas, éstos movilizan en particular a la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y a la Secretaría de Economía (en las operaciones de apoyo a las microempresas).

Cultural y Educativo y Tsooka-Teyoo). Se obtuvieron también fondos del Fonaes (Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad) de la Secretaría de Economía para financiar pequeños proyectos de ganadería bovina (en forma de infraestructuras de cercado y manejo del ganado) y de artesanía (talleres de carpintería).

Esta concepción ambiciosa del papel del Comuders en la organización del desarrollo municipal se expresa también en la voluntad de ampliar las facultades del consejo a otras instancias de gestión de la acción pública. Uno de los objetivos explícitos del Comuders es el de poder intervenir en las orientaciones de los fondos del famoso ramo 33, destinados al financiamiento de infraestructura y equipamiento públicos en los poblados rurales y que representan unos de los recursos más importantes para el municipio (véase el capítulo 2). Si por el momento, las decisiones sobre la asignación de los fondos del ramo 33 todavía son concertadas entre el departamento municipal de obras públicas y las comunidades locales –que después llevan el manejo autónomo–, el Comuders ya nombró un inspector encargado de verificar la realización adecuada de los proyectos financiados. La integración de estos financiamientos a las prerrogativas del consejo le conferiría un poder de decisión muy superior al que hubieran imaginado los partidarios más optimistas de la ley de 2001.

El punto débil de la organización que asocia al Comuders y los departamentos de Fomento sigue siendo su incapacidad para establecer relaciones sólidas con el gobierno del estado de Veracruz, debido a la lógica clientelar que orienta las acciones de este último y margina al municipio panista de Pajapan. Aun si esta filiación responde a una estrategia pragmática del equipo municipal, conduce a limitar drásticamente los apoyos productivos obtenidos fuera de los financiamientos estatutarios del PAAP: si se comparan con los

recursos que fluyen hacia el municipio vecino de Soteapan, las escasas toneladas de semillas de maíz híbrido y de gramíneas forrajeras asignadas por Inveder reflejan bien la situación de marginalización que padece Pajapan.

Cuando se lee la lista de programas y de organismos administrativos ya mencionados, se comprende perfectamente hasta qué punto el trabajo de los asesores y de los funcionarios municipales de los departamentos de Fomento se asemeja a una carrera permanente ante las ventanillas de financiamiento y las instancias de evaluación. La organización adoptada en Pajapan ha demostrado una verdadera competencia para ello y una real capacidad para articular sus acciones alrededor de un proyecto local de armonización de las iniciativas de desarrollo y de transferencia de las funciones de decisión y de gestión a las comunidades. Con respecto a los tres casos estudiados aquí, Pajapan constituye el municipio en donde parecen conjuntarse mejor las condiciones de una apropiación, de una *endogenización* de la idea de desarrollo sustentable por la sociedad civil.

Estas condiciones permanecen aún muy frágiles. Durante nuestra tercera visita al Comuders, en diciembre de 2009, la dinámica observada anteriormente parecía estar detenida por la suspensión de los pagos del PAAP: el municipio había tenido que despedir al asesor al término del ejercicio presupuestal, porque ya no podía asumir su salario; el asesor ofrecía sus servicios a grupos de productores de la región, que apoyaba en la elaboración de proyectos destinados a ser presentados directamente a las ventanillas sectoriales, sin pasar por los Comuders. Aun si se anticipaba como algo transitorio, esta situación no deja de revelar la precariedad de las dinámicas que se construyen alrededor de los Comuders y la fragilidad de los proyectos de desarrollo local que éstos están en posición de sostener. Refiere en particular a la dinámica que prevalece en Mecayapan, en donde

las iniciativas aisladas, conducidas por organizaciones locales o socioprofesionales, parecen potencialmente más eficaces y funcionalmente menos costosas que las acciones coordinadas en el ámbito del consejo municipal dotado de recursos insuficientes y deliberadamente marginado por las instancias públicas que debieran hacer de los Comuders sus principales interlocutores.

Los Comuders, entre aglomeración institucional y desarrollo sustentable

A partir de la caracterización de los apremios, las lógicas y las formas de funcionamiento de los tres Comuders que se estudiaron, es posible desprender algunos elementos que parecen determinantes en la capacidad de esta nueva institución para sostener dinámicas de desarrollo territorial que verifiquen los criterios de sustentabilidad, combinando las dimensiones económicas, sociales y ambientales a las que refiere esta noción. Sobre todo, trataremos aquí de inferir de los modos de funcionamiento de los consejos de la sierra de Santa Marta si la institucionalización de estos nuevos órganos dentro de las administraciones municipales corresponde a una dinámica de aglomeración, de superposición de una nueva dependencia a las instancias existentes, sin modificar las prácticas de gobernanza de las políticas públicas, o si por el contrario estos consejos están en proceso de inducir cambios en la forma de pensar y de fomentar el desarrollo rural. Dicho de otra forma, se trata de distinguir si el funcionamiento de los Comuders permite identificar formas de *endogenización* de la noción de desarrollo sustentable en los contextos de la territorialización de las políticas de DS.

El binomio asesor-presidente municipal: en el centro del proceso local de endogenización *de la noción de desarrollo sustentable*

Un primer punto que contrasta el funcionamiento de los Comuders radica tanto en los perfiles respectivos como en la dinámica de las relaciones entre el presidente municipal y el asesor del consejo. Como lo hemos visto, este último padece una situación precaria, en especial en el contexto de Veracruz, donde por una parte el monto de los salarios, y por otra parte el retraso en su entrega, son particularmente perjudiciales. A menos que el ayuntamiento asuma de manera estable el suministro de adelantos y complementos al salario oficial, los asesores están obligados a acumular empleos y cargos incompatibles con sus obligaciones ante el consejo. El presidente municipal desempeña un papel esencial en el establecimiento de las condiciones que permitirán o impedirán al asesor efectuar un verdadero trabajo de organización y de coordinación del consejo, y, sobre todo, de identificación y activación de las ventanillas susceptibles de financiar los proyectos.

Pero la posición del presidente municipal influye sobre todo en el estatuto que se dará al Comuders dentro del dispositivo municipal de gobierno. Es a la vez el presidente estatutario del consejo, su representante formal ante las instancias del gobierno estatal y federal o del consejo de distrito, y finalmente la autoridad que valida las decisiones y los gastos que emprende el Comuders. El prefinanciamiento del trabajo del asesor por parte del municipio, le coloca en una situación de dependencia que hipoteca ampliamente su capacidad para oponerse a las lógicas de instrumentación, incluso de desvío de las funciones del consejo hacia la consolidación de las redes políticas. Esta situación se presentó en Soteapan a principios del actual gobierno municipal, cuando se integró funcionalmente el

asesor del Comuders al servicio de Fomento Agropecuario, con una lógica de complementación de recursos que se trataba de inyectar a los circuitos clientelares de Antorcha Campesina. A la inversa, se ve claramente cómo la dificultad del presidente municipal para definir un marco de interacción y una división del trabajo entre el consejo y los demás departamentos municipales –o su incapacidad para imponer un arreglo, ante la debilidad de la coalición política o de los recursos presupuestales en los que se apoya– puede conducir a una inestabilidad permanente del Comuders y a una fuerte pérdida de funcionalidad en el caso de Mecayapan.

La relación entre el presidente municipal y el asesor debe considerarse dentro de una perspectiva dinámica. Este último tiene un cargo que le permite adquirir una visión muy completa de las herramientas institucionales y un "capital social" en las diferentes esferas de gobierno, incluso en el nivel comunitario; bajo la condición de que logre extender así sus competencias, sus facultades formales pueden conferirle un papel esencial de *transmisor* o de *pasador* dentro de un universo institucional complejo. Las prerrogativas legales otorgadas al Comuders dan al asesor una capacidad real para reconfigurar las interacciones entre los organismos sectoriales del gobierno federal, sus homólogos de la administración estatal y los diferentes departamentos municipales, siempre y cuando disponga de las capacidades (cognoscitivas, relacionales, de prospectiva) y de la legitimidad para ello. El ejemplo de Soteapan proporciona una ilustración llamativa de la posibilidad de cambio institucional que representa la instauración del Comuders en el dispositivo del gobierno municipal: mediante el aprovechamiento de las informaciones que canaliza el consejo y del margen de maniobra que le brindan los recursos financieros del municipio, el asesor logró transformar las facultades que le habían sido delegadas dentro de la administración

local, para convertir al Comuders en una instancia de propuesta y de coordinación de las operaciones de desarrollo, trascendiendo la esfera agrícola a la cual estaba inicialmente confinado.

El caso de Soteapan, y el de Pajapan también, muestra hasta qué punto la figura del asesor, su personalidad y sus competencias técnicas y relacionales, son esenciales en el proceso de institucionalización del Comuders dentro del dispositivo municipal. Son competencias que en gran parte determinan el perímetro de las atribuciones funcionales y la naturaleza de las relaciones que establece el consejo, dentro de una dinámica evolutiva a través de negociaciones permanentes con los demás departamentos de la administración local.

Estas condiciones explican en gran medida la variabilidad de los procesos de *endogenización* de la política de desarrollo sustentable (o la falta de dicho proceso) en los tres estudios de caso presentados, pero también el carácter inacabado y fluctuante de esos procesos. Si el caso de Mecayapan conduce a dudar de la capacidad del dispositivo de los consejos de Desarrollo Sustentable para inducir un cuestionamiento de las lógicas de segmentación sectorial y de organización clientelar de la producción de políticas rurales, el proceso emprendido en Soteapan, a través de sus éxitos, parece por sí mismo confirmar el papel estructurante e insoslayable de las redes clientelares y de las mediaciones de tipo paternalista en el éxito de los proyectos locales. El caso más logrado, desde el punto de vista de la producción endógena de un proyecto de desarrollo territorial, lo brinda Pajapan, donde la combinación de una tradición histórica de movilización y de coordinación intercomunitaria, de un proyecto alternativo inspirado en el ambientalismo social sostenido por una nueva coalición política y de competencias técnicas y relacionales entre el personal municipal, condujeron a la construcción de un dispositivo original, que integra los diferentes servicios sectoriales de

Fomento alrededor del Comuders y de principios de gobernanza participativa. Sin embargo, se ha visto que la estabilidad de tal proyecto está constantemente amenazada por la precariedad de los cargos electorales y de los recursos presupuestales asignados a los gobiernos municipales y a los Comuders.

Las discontinuidades de la acción pública, entre precariedad de los recursos financieros y de los cargos políticos

La brevedad de los cargos electorales municipales (tres años) y la prohibición constitucional de reelección parecen constituir un factor de precarización de los procesos de institucionalización de los Comuders y de proyectos contextualizados de desarrollo sustentable. El papel central desempeñado por el binomio asesor-presidente municipal puede ser periódica y radicalmente cuestionado en ocasión de los cambios electorales que se encadenan en compases cercanos. El principio de renovación amplia de los equipos administrativos con cada nuevo mandato, sea cual sea el nivel de gobierno, implica la sustitución de los asesores por parte de los nuevos equipos dirigentes, como se observó en los tres municipios estudiados con motivo de las elecciones de 2007. Las reglas de funcionamiento de los Comuders imponen su disolución al término de cada mandato municipal y la integración de un nuevo consejo por parte del nuevo ayuntamiento. Dada la importancia de las tradiciones clientelares en la organización del acceso a los cargos de representación, cabe suponer que un cambio de gobierno municipal induce casi de hecho un cambio en la composición del consejo, incluso entre los representantes de las comunidades y de las organizaciones socioprofesionales. Empero, no nos fue posible documentar la eventualidad de tal situación en los tres casos estudiados.

Otro obstáculo mayor para la institucionalización de los consejos dentro de los dispositivos municipales es la escasez de los recursos que estatutariamente les son asignados. Ya hemos insistido en este punto. Sin embargo, no es inútil recordar la desproporción que existe entre los financiamientos disponibles para los consejos y aquellos a los que tienen acceso los servicios sectoriales de Fomento. Como lo hemos visto, el presupuesto fijo a disposición de los Comuders para financiar sus proyectos oscila entre 500 000 y 900 000 pesos según los municipios de la sierra de Santa Marta, un monto 10 a 15 veces inferior al que manejan los diferentes departamentos de Fomento Agropecuario, que varía entre 6 y 15 millones de pesos anuales en los municipios de Pajapan y Soteapan, respectivamente. Casi la totalidad de los fondos que estatutariamente canalizan los Comuders procede exclusivamente de un subprograma de la Sagarpa, el PAAP. Además, como se ha visto por lo menos en el caso de Veracruz, con frecuencia estos fondos padecen retrasos considerables en su entrega. Por lo tanto, los consejos están sujetos a fuertes restricciones en la implementación de sus acciones, tanto en términos de volúmenes de financiamiento como de temáticas, dado que esos fondos, cabe repetirlo, se reservan a la adquisición de activos productivos. En esas condiciones, los financiamientos de los proyectos de los Comuders, mucho más que una real oportunidad de desarrollo en el nivel municipal, sólo pueden representar una especie de prueba de *tamaño real*, pero con recursos limitados, para evaluar la capacidad de gestión de una nueva institución y la eficiencia de los grupos beneficiarios.

En el corto plazo, esta situación alienta a las comunidades o las organizaciones profesionales y de la sociedad civil a focalizar sus estrategias hacia las ventanillas municipales sectoriales (Fomento Agropecuario, Social o Ambiental), que no padecen las mismas restricciones

presupuestales, ni las mismas limitaciones de calendario. Sobre todo les lleva a apostar a las redes clientelares susceptibles de sostener su acceso directo a los organismos federales de desarrollo, a través de organizaciones como Antorcha Campesina o, de manera más clásica, mediante tal o cual dirigente político, tal y como el caso de Mecayapan lo ilustra.

En el largo plazo, el reto para los Comuders radica en poder captar y manejar financiamientos fuera de aquellos asignados por medio del PAAP, proponiendo proyectos directamente a las diversas ventanillas federales o estatales. Lo anterior supone una capacidad de formulación y de adaptación a las características de las convocatorias de las instancias sectoriales, a los procedimientos específicos que imponen, y de gestión, que aún no tienen los Comuders, pero que podrían adquirir si en algo prosiguiera su institucionalización y los procesos de formación de capacidades que enmarcan. El ejemplo de Pajapan, donde el Comuders maneja los fondos procedentes directamente de la Sedesol, del Fonaes o de los Procoders, ilustra esta tendencia. Asimismo, la perspectiva de una gestión de la plataforma de programas federales integrados en el 100 x 100 a través del Comuders está cambiando el papel de esta institución dentro de la organización administrativa de Soteapan. Gracias al programa 100 x 100, el presupuesto manejado por el consejo de Soteapan podría llegar a superar al de Fomento Agropecuario, con lo que se redefiniría radicalmente el alcance de la acción del Comuders y su estatuto institucional.

De cualquier modo, estas diferentes situaciones muestran a placer, por si fuese necesario, que más allá de las redefiniciones formales del marco institucional del desarrollo, los cambios realmente en curso están influenciados de manera preponderante por las consideraciones financieras, con frecuencia cortoplacistas, que estructuran

las estrategias de los actores locales en el contexto de fuerte incertidumbre que caracteriza el proceso de inserción competitiva de la agricultura mexicana.

La cuestión de la coordinación de los proyectos municipales

Los Comuders de la sierra de Santa Marta ofrecen una perspectiva de contrastes en cuanto al futuro de esta institución como promotora del desarrollo rural sustentable. En Pajapan, la situación se caracteriza por el voluntarismo del alcalde y la capacidad técnica del asesor, factores que se reflejan en el dinamismo del Comuders. Este dinamismo es perceptible en las ambiciosas perspectivas de su evolución, en particular en la eventualidad de delegar al consejo los arbitrajes relativos a la asignación de los financiamientos de los fondos del ramo 33. Otra manifestación de ampliación de la influencia del Comuders es la aplicación de sus reglas de financiamiento, en particular la obligación de rembolsar los fondos asignados, a otros tipos de proyectos. El Comuders de Mecayapan destaca por su clara orientación hacia la *sociedad civil*, debida a la influencia de una nueva generación vinculada con la UVI. Esta orientación refiere a una cultura de desarrollo sustentable tal vez más exigente en la articulación de las tres dimensiones del desarrollo sustentable, pero en este caso más frágil desde el punto de vista institucional. La inestabilidad del puesto de asesor, el bajo nivel de los fondos que se manejan fuera del PAAP, así como la escasa frecuencia de las reuniones del Comuders, son muestras de problemas patentes de institucionalización. En cuanto al Comuders de Soteapan, está infiltrado por Antorcha Campesina, que trata de limitar la representación de los actores que se sustraen a su control. La integración de las dimensiones ambientales y sociales es también precaria y la focalización en

los proyectos productivos, principalmente agropecuarios, es evidente. Si bien el consejo de Soteapan es probablemente el más alejado de los objetivos de participación y de democracia local promovidos por la LDRS, no deja de ser el más eficaz en cuanto a capacidad para captar recursos, a través de la movilización de las redes de clientelismo político en las cuales está insertado.

Estas diferencias de funcionamiento y de perspectivas o, más aún, de principios en las concepciones del desarrollo rural y comunitario, plantean claramente la cuestión de la compatibilidad y la articulación de los proyectos municipales a escala de una región donde los problemas de sustentabilidad se presentan de manera relativamente transversal y donde las respuestas dadas por cada municipio –o por los diferentes sectores socioprofesionales que interactúan directamente con las ventanillas sectoriales– divergen con frecuencia. La escasa funcionalidad del consejo distrital complica aún más esa armonización de los proyectos municipales. Tal como se mencionó, este consejo no goza de una legitimidad suficiente ante las diversas administraciones sectoriales, tanto federales como estatales, que boicotean regularmente sus sesiones o no asisten más que para presentar sus programas de acción, sin voluntad de coordinación entre sí. Esta poca capacidad de institucionalización se debe, en primer lugar, a la organización misma de los CDDRS, cuya tutela es asumida por la Secretaría de Agricultura cuando esta dependencia no parece ser la más legítima para promover modelos alternativos de desarrollo agrícola y rural. Por otra parte, la escasez recurrente de los recursos asignados a su funcionamiento, tanto en términos de recursos humanos (los asesores de distrito padecen las mismas dificultades salariales que sus homólogos municipales, pero sin poder contar con el apoyo de las arcas municipales) como de financiamiento, impide a los asesores efectuar un verdadero trabajo

de sensibilización y de interconocimiento ante los diversos actores del consejo de distrito.

Por este motivo, las lógicas sectoriales siguen predominando en las formas de integración territorial de las políticas públicas, como las dinámicas en curso alrededor de la producción intensiva de maíz (inserción contractualizada de pequeños productores en la cadena agroindustrial de harina de maíz) o de la Estrategia 100 x 100 (que permanece esencialmente orientada al establecimiento de infraestructura social bajo la tutela de Sedesol) sirven de ilustración. A pesar de los objetivos de confluencia y coordinación de las acciones de las diversas secretarías, proclamados por el PEC, dichas acciones permanecen orientadas por las lógicas, los saberes, las rutinas administrativas y las redes de políticas públicas –dicho en otra forma, por las "dependencias del camino"– en las que se inscriben las prácticas de los diferentes actores del desarrollo. La ausencia de una institución intermedia de gobierno territorial en México, entre el municipio y la entidad estatal, pesa aquí mucho, porque ninguna instancia sectorial federal dispone de legitimidad para imponer su propia trama de coordinación territorial a sus homólogos, ni tampoco a los gobiernos locales.

En este contexto, las redes de políticas públicas que se construyeron en el marco de un régimen de regulación clientelar, mismo que marginaba las instancias como el municipio en favor de organizaciones microlocales (como el ejido) o socioprofesionales (como los sindicatos de productores afiliados al partido oficial), permanecen en posición de fuerza ante el dispositivo de los consejos de desarrollo rural sustentable para asegurar el acceso de los actores rurales a los financiamientos gubernamentales. Las lógicas de los diferentes actores de las políticas de desarrollo rural, desde los secretarios de Estado hasta las comunidades, contribuyen tanto a la permanencia de estrategias orientadas prioritariamente a una dimensión particular

del desarrollo sustentable, como a encerrar a los Comuders en una definición polarizada de la sustentabilidad, acorde con los sectores administrativos a los que tiene fácil acceso el binomio asesor-presidente municipal.

Conclusiones: Del marco legal a las instituciones locales: ¿pluralidad y contradicción de las formas de desarrollo rural sustentable?

El "paso al acto" de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001, a través de la organización del Programa Especial Concurrente (PEC) y la instalación de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable, tuvo lugar en un contexto marcado por el proceso de integración al mercado norteamericano y por los desafíos de inserción competitiva que dicho proceso plantea a las familias campesinas. Esta reforma del marco constitucional del desarrollo agropecuario y rural ocurre después de una década de restructuración de la acción pública, que condujo al desmantelamiento de los organismos multifuncionales y la segmentación de sus marcos temáticos e institucionales de producción (véanse Léonard y Losch, 2006; y capítulo 2). El análisis de las expresiones de la LDRS y de las estrategias que rodean su instrumentación en los contextos regionales y locales, debe considerar en primera instancia los fuertes apremios que estructuran las lógicas de acción de los actores institucionales y rurales, así como el carácter contradictorio de los principios que subyacen a la noción de desarrollo sustentable.

En primer lugar, la integración entre las diferentes dimensiones del desarrollo parece estar ampliamente subordinada a las lógicas

sectoriales propias de cada dependencia administrativa que interviene en el mundo rural. Cada una pone mayor acento en una dimensión y propone una definición de la sustentabilidad con base en su propio campo de competencia. Formalmente, en el contexto de la sierra de Santa Marta, la Semarnat ejerce la tutela de la reserva de la biosfera; la Sedesol, la del programa 100 x 100; la Sagarpa, la del Comuders. Las instituciones de dimensión integrativa real, como los consejos de Desarrollo Rural Sustentable, siguen siendo marginales en comparación con los organismos sectoriales, por lo menos desde el punto de vista de los recursos que están en situación de movilizar. En este aspecto, las lógicas de desarrollo simple continúan siendo las dominantes, y el modelo de desarrollo agrícola productivista todavía constituye el referencial central y, con mucho, el mejor financiado. Un ejemplo patente lo brinda la desproporción del peso de los programas relacionados con el maíz en el municipio de Soteapan, donde los financiamientos para la conservación de las variedades locales de maíz, asignados por concepto de servicios ambientales en el marco del Procoders, representan 300 000 pesos por año, repartidos en diez proyectos diferentes, mientras que los apoyos orientados a la difusión de modelos productivistas (semillas híbridas, fertilizantes químicos, herbicidas e insecticidas, además de tractores subsidiados por el gobierno del estado de Veracruz) implican a 5 000 productores en 14 comunidades, y representaron más de 10 millones de pesos en 2009. En cambio, ninguna iniciativa aflora en el campo de la inserción comercial de los productores de maíces locales, en nichos de calidad, no obstante que no dejan de ser objeto de una creciente demanda. Las lógicas de conservación y de competitividad económica se siguen ignorando en los programas gubernamentales, con el riesgo de contradecirse entre sí en los espacios locales de implementación de los proyectos.

Sin embargo, la noción de desarrollo sustentable está omnipresente en el discurso de las políticas públicas. No cabe reducirla a una apropiación instrumental por parte de los diversos organismos sectoriales, como tampoco se pueden ignorar los efectos inducidos por su integración en el contenido y en los modos de aplicación de los programas. El PEC y el dispositivo de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable constituyen un marco institucional que restringe significativamente las condiciones de aplicación de las políticas sectoriales. No obstante, como conjunto coherente de medidas articuladas, el desarrollo sustentable no *aterriza* suavemente en el nivel local después de un descenso sin tropiezos desde las altas esferas nacionales. El dispositivo de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable no desplaza los organismos administrativos existentes, como tampoco es devorado por éstos, aun si operan lógicas de marginación. Los procesos observados en el contexto de la sierra de Santa Marta más bien corresponden a una situación de aglomeración institucional, de superposición de dispositivos y de referenciales de la acción pública (los "complejos"[246] Fomento Agropecuario / Inveder / Sagarpa; Fomento Social / Sedesol / CDI; Comuders / redes del ambientalismo social o del desarrollo comunitario), que, según sea el caso, conviven de acuerdo con un patrón de complementariedad funcional, de competencia, de cooptación o de mutua ignorancia.

El dispositivo de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable, lejos de ser **la** figura de coordinación de las políticas de desarrollo rural en los diferentes niveles de coordinación territorial, sólo es un

[246] Nos referimos al sentido dado por B. Losch (1999) a la noción de *complejo*: la de una organización informal que pone en juego a diversidad de actores, instituciones y estrategias a diversas escalas, micro y macro, en torno a la gobernanza de recursos compartidos, cuyo acceso y distribución están en constante negociación.

nuevo instrumento entre otros más, algunos de ellos con reglas de funcionamiento más conocidas y más eficientes para garantizar el acceso a los fondos públicos. El Comuders tiene que ser considerado en un conjunto de instituciones locales que viene a completar más que a sustituir. Hemos visto que puede llegar a competir con instituciones claramente sectorializadas, como los diversos departamentos de Fomento, los cuales son el vínculo entre el municipio y las dependencias especializadas del estado y de la Federación. Asimismo, entra en competencia con otros instrumentos de coordinación, como por ejemplo, los consejos ambientales de la Reserva de la Biosfera. Los Comuders de la sierra no se han convertido, aún les falta mucho, en la instancia de programación del desarrollo rural sustentable, ni en la interfaz entre los programas gubernamentales y sus beneficiarios, a través de un proceso de integración de las ventanillas de las diversas secretarías. Si la situación en Pajapan y en Soteapan parece encaminarse en esa dirección, el camino por recorrer para establecer la credibilidad institucional de los Comuders y su funcionalidad aún parece largo.

Desde el punto de vista de las formas de organización política y de gobernanza, se observan las mismas lógicas de aglomeración institucional. Los principios de gobernanza participativa impulsados por la LDRS a través de las reglas de constitución y de funcionamiento de los Comuders parecen coexistir, sin desplazarlas, con las prácticas de inserción clientelar en las redes partidarias o en los dispositivos de patronazgo autoritario del tipo promovido por la organización Antorcha Campesina. El consejo de Soteapan demuestra que la composición plural de los comités técnicos municipales del programa 100 x 100, o la apertura del Comuders a las organizaciones de la sociedad civil, puede coexistir con la permanencia de los principios de gestión y de evaluación de los proyectos característicos del Estado paternalista, así como con la difusión de los apoyos

proporcionados por el gobierno de Veracruz a través de canales ampliamente controlados por la organización *antorchista*.

Todas estas condiciones contribuyen al desmembramiento de la idea del desarrollo rural sustentable. La fragmentación de los actores institucionales, la pluralidad de los registros normativos que orientan tanto el desempeño de los organismos de desarrollo como el funcionamiento de las diversas organizaciones locales que compiten por sus financiamientos, y la legitimidad precaria del dispositivo de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable contribuyen a la dispersión estructural de los proyectos, fuera de cualquier marco unificado de referencia. En este contexto, los planes municipales de desarrollo elaborados por los Comuders apuntan más a cumplir con los criterios de evaluación que determinan la renovación de su dotación presupuestaria, que a establecer un marco de referencia vinculante para la acción pública.

Sin embargo, el ejemplo de Soteapan es una ilustración patente de que el establecimiento de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable constituye algo más que una ventana de oportunidades para las organizaciones sociales o los grupos de actores inmersos en una visión alternativa del desarrollo rural. También es portadora de sus propios efectos de arrastre, a través de las interacciones que los Comuders entretejen con las dependencias de desarrollo sectorial y, por contagio, con ciertas redes informales de políticas públicas. Las nuevas condicionalidades impuestas por la LDRS, combinadas con estos efectos de contagio conducen a la formulación, explícita, en los planes de desarrollo municipal, o *entre líneas*, a través de los procesos cotidianos de reformateo de los servicios municipales, de *visiones* particulares del desarrollo sustentable, de las que se pueden identificar por lo menos dos expresiones en la sierra de Santa Marta, en los municipios de Soteapan y Pajapan.

Estas formas de *endogenización* del desarrollo sustentable se expresan en dos proyectos formalmente divergentes. El primero, llevado a cabo por el municipio de Pajapan está orientado a la construcción de la autonomía, tanto en la elaboración de los proyectos locales de desarrollo, por medio de las organizaciones comunitarias y su armonización en el nivel del Comuders, como en la construcción de las bases económicas de este desarrollo, situando la autosuficiencia alimentaria como el primer pilar del proyecto municipal. El segundo, del que Soteapan suministra una expresión acabada, postula la incorporación en el dispositivo público de desarrollo, a través de la estrecha articulación con las redes clientelares del gobierno de Veracruz y de Antorcha Campesina; en este caso nos encontramos ante una lógica de conexión con las ventanillas públicas, de dimensión oportunista asumida (se trata de "bajar recursos" como se dice en la terminología empleada). Por supuesto cabe preguntarse cuál es la compatibilidad de esta lógica con la noción misma de desarrollo sustentable. Pero, en el estado de las estructuras y de las lógicas institucionales que organizan la aplicación de las políticas públicas en México, es también válido preguntarse si la estrategia desarrollada en Pajapan es capaz de garantizar un acceso estabilizado a los fondos públicos de desarrollo. Sobre todo, lo que plantea dudas en los dos casos, reside en la articulación de los proyectos municipales con un marco regional de coordinación para que la acción pública sea coherente. El consejo de distrito no está en situación de asumir esta coordinación; y aunque pudiese hacerlo, el proyecto autonomista de Pajapan y el modelo de inserción clientelar de Soteapan (que sólo es viable por la singularidad de la orientación política del municipio) parecen de géneros incompatibles.

Más allá de su capacidad para dar un contenido conceptual y factual a la noción de desarrollo sustentable, los Comuders permanecen

expuestos, tal como ya se vio, a una fragilidad estructural recurrente. Esta fragilidad está ante todo relacionada con la escasez de los recursos humanos y financieros que se les asigna. El reducido personal permanente y la precariedad en la que se encuentra la figura del asesor, constituyen un obstáculo esencial para su institucionalización: "La evaluación de los Comuders por parte del Inca Rural revela que las fuentes de financiamiento no bastan para atraer a personas competentes, lo que explica el disfuncionamiento del Comuders".[247] Sin la voluntad política del alcalde y los financiamientos del municipio, los consejos no pueden funcionar correctamente, como lo recuerda el caso de Mecayapan, de manera indirecta. "El Comuders es un espacio de planeación interesante pero a demasiado corto plazo. Además, depende enormemente de la figura del alcalde. Realmente, su capacidad de decisión es muy básica, porque los recursos financieros que tiene en las manos no permiten tomar decisiones."[248] Pero el funcionamiento de los consejos también está fuertemente constreñido por los conflictos de temporalidad que se manifiestan, en particular en la gestión de corto plazo de las acciones municipales. Los horizontes políticos están drásticamente acotados por la brevedad de los cargos electorales del municipio y la regla constitucional de no reelección de los mandatarios. La organización del acceso a los recursos públicos, regida por las lógicas clientelares y las relaciones interpersonales, en este contexto constituye otro obstáculo mayor para la continuidad de las orientaciones de los Comuders ante la inestabilidad de las administraciones municipales.

[247] Mario Alberto García Durán, entrevista personal, Soteapan, 7/7/2009.

[248] Antonio González Azuara, director de la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas, entrevista personal, Xalapa, 7/10/2008.

Conclusión general
¿Desarrollo rural sustentable o gestión de las externalidades del modelo de desarrollo agropecuario?

Nuestro análisis de los procesos de integración del desarrollo sustentable al marco de las políticas rurales muestra cómo los actores implicados en la producción y la implementación de dichas políticas, en diferentes niveles territoriales e institucionales, pueden movilizar de manera estratégica, bajo formas a menudo contrastantes, y a veces contradictorias, las ideas y los recursos de la acción pública. Su capacidad de intervención permanece sin embargo constreñida por un marco institucional heredado de la historicidad de las relaciones entre los diferentes componentes del sector rural y el Estado. Este análisis arroja un conjunto de evidencias que se pueden agrupar en cinco puntos particulares.

La ausencia de un compromiso institucionalizado en torno a una definición del desarrollo sustentable

La primera constatación que nuestro estudio sugiere, atañe a la gran diversidad de las formulaciones y los contenidos empíricos

del desarrollo rural sustentable. Las dinámicas de interpretación y apropiación de la noción de desarrollo sustentable evidencian la existencia de diferentes enfoques y prácticas, que pueden contradecirse dependiendo de los actores y de las arenas de acción política (territoriales, sectoriales) en las que se inscriben. Esta heterogeneidad se manifiesta en primer lugar en la manera de articular los tres pilares del desarrollo sustentable, jerarquizando su integración. En el ámbito nacional, dos visiones principales han tomado cuerpo en forma paralela y han competido sin llegar a ser integradas en un compromiso institucionalizado, en particular en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS).

En el seno de la sociedad civil, el ambientalismo social ha desempeñado un papel pionero al implementar las primeras experiencias que se reclamaron del desarrollo sustentable, a través de proyectos locales de desarrollo comunitario encaminados a articular objetivos sociales y productivos en torno a una preocupación ambiental central.[249] A mediados de los años noventa, la creación de la Semarnap/t significó un momento clave de la inscripción del desarrollo sustentable en el dispositivo público, con una acepción inspirada en el espíritu integrativo del ambientalismo social. El principal reto al que los actores de esta corriente se han enfrentado radica en el riesgo de pérdida de autonomía, asociado a la institucionalización de sus prácticas en el marco de las políticas ambientales.

Sin embargo, a partir de 2001, la Semarnat ha desarrollado una visión crecientemente sectorial del desarrollo sustentable, volcada

[249] Como lo vimos en el caso de la sierra de Santa Marta, estas experiencias pueden entrar en competencia con visiones más politizadas del desarrollo sustentable, basadas en una crítica radical del modelo productivista y competitivo de desarrollo, y promovidas por organizaciones sociales y/o religiosas provenientes de la Teología de la Liberación.

hacia objetivos prioritarios de conservación de la naturaleza. Por esta misma época, la sustentabilidad hizo realmente su entrada en las instituciones agropecuarias, a través del proceso de elaboración e implementación de la LDRS. Dicho proceso ha sido profundamente influenciado por el enfoque agrario/ista de la Sagarpa y de las organizaciones campesinas. La LDRS representa una versión ante todo técnica del desarrollo sustentable, que se convierte en instrumento de articulación de la acción pública en el medio rural. Su aplicación a los dispositivos públicos confirma el predominio de las lógicas productiv(ist)as y económicas sobre las dimensiones sociales y ambientales en la visión del desarrollo promovida por la administración agropecuaria.

A pesar del carácter recurrente de las referencias a la integración necesaria de la acción pública bajo la bandera del desarrollo sustentable, asistimos, pues, a la permanencia de las lógicas de especialización sectorial de las distintas administraciones, en el pilar ambiental para la Semarnat (e incluso con una acentuación de dicha orientación en la última década), y en el pilar productivo para la Sagarpa, mientras la administración social extiende sus propios programas en torno a la producción de bienes públicos y de redes de protección. Las declinaciones alternativas de la sustentabilidad perduran en el nivel de las instituciones federales, bajo la modalidad de una coexistencia pacífica fundamentada en una estricta división de las tareas, sin dejar de generar obvias contradicciones en la acción pública. Si consideramos el conjunto del aparato institucional mexicano, el desarrollo sustentable aparece así como un objeto polisémico, cuyo contenido sólo cobra sentido y consistencia en los contextos de su apropiación y su traducción en acciones concretas.

En tanto intento de articulación de las políticas públicas en torno a nuevos retos y objetivos, la LDRS no llegó, pues, a imponerse

como ley marco, tal y como sus promotores lo esperaban. Sólo vino a superponerse a otros dispositivos preexistentes. La ausencia de un consenso entre las diferentes corrientes que echaron mano de la noción de sustentabilidad, así como la prevalencia, en tanto modelo de desarrollo, del referencial de la inserción competitiva explican en amplia medida esta situación. Esta incapacidad para convertir la LDRS en una norma estructurante ha sido acrecentada en los años posteriores por la elaboración de una serie de leyes de desarrollo sustentable, que declinan la noción de sustentabilidad en toda una gama de áreas de los sectores agropecuario (Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar de 2005, Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos en 2008), ambiental (Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en 2005, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dos años después), o pesquero (Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, de 2007).

El desarrollo sustentable ante la crisis del mundo rural: entre retos societales y dependencias del camino políticas

La segunda constatación que podemos hacer es que la existencia de múltiples declinaciones institucionales no levanta un interrogante mayor acerca de la noción misma de desarrollo sustentable. Ésta remite a la idea de una mejora duradera de las condiciones de vida, en sus dimensiones tanto social, como económica o ambiental. Ahora bien, si todas las políticas públicas reivindican la sustentabilidad, ¿son susceptibles de generar tal mejora en los medios rurales del país?

Numerosas evidencias apuntan en sentido contrario, empezando con la crisis mayor que atraviesa el campo mexicano desde, por lo menos, un cuarto de siglo, y que se ha acrecentado con la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La denominación del gran movimiento de protestas rurales que se extendió a lo largo del país en los años 2003-2004, ¡El Campo No Aguanta Más!,[250] es bastante explícita al respecto. En el mismo tenor, la cuestión zapatista sigue sin resolverse en Chiapas y, aun cuando permanece confinada en un espacio microrregional, constituye un síntoma doloroso de la situación de extrema marginación económica y política que padece una franja significativa de la población rural del país, singularmente la indígena. En forma más reciente, el movimiento ¡Sin Maíz No Hay País! de 2007 confirmó las dificultades del sector campesino y de los productores de granos básicos en particular, pero también de los consumidores urbanos de bajos ingresos.[251] Más allá de estos movimientos sociales de origen

[250] En contra del corporativismo histórico que marcó las formas de organización campesina a lo largo del siglo XX, el movimiento ¡El Campo No Aguanta Más! (MECNAM) ha sido de las pocas movilizaciones campesinas de alcance nacional. Reunió numerosas y muy variadas centrales sindicales, como la Central Campesina Cardenista (CCC), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Coordinación Nacional Plan de Ayala (CNPA), la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo (ANEC), la Unión Nacional de Organizaciones en Forestería Comunal (Unofoc), la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), o la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA). En cambio, el movimiento se dividió posteriormente en torno a la estrategia que convenía seguir con respecto al Acuerdo Nacional para el Campo negociado con el gobierno en 2004 (véase Celis Callejas, 2005).

[251] Una plataforma campesina y agrícola se formó en junio de 2007 con el nombre de Consejo Nacional en Defensa de la Soberanía Alimentaria y la Reactivación del Campo en México. El corazón de esta plataforma estaba constituido, por lo menos en un primer momento, por las grandes centrales de pequeños y medianos

rural, la principal manifestación de la profundidad de la crisis rural radica en el proceso migratorio masivo en dirección de las regiones del norte del país y de los Estados Unidos. En muchos casos y con una frecuencia cada vez mayor, estas migraciones conducen al abandono de las actividades agrícolas. Lo que está en juego a través de estas diversas manifestaciones es la permanencia de un sector mayoritario de la agricultura y de la sociedad rural mexicana: el de las pequeñas unidades productivas de tipo familiar, débilmente insertadas en las cadenas de valor agroindustrial.

Las expresiones múltiples de estas tensiones sociales influyeron fuertemente la manera en que actores particulares del juego político nacional se apropiaron el tema del desarrollo rural sustentable. En un periodo de recomposiciones radicales del modelo económico y de fragilización del sistema político, asociadas al proceso de liberalización y al derrumbe del régimen posrevolucionario, el desarrollo rural sustentable representó una oportunidad de (re)legitimación

productores agropecuarios, en particular la CNOC, la CNPA y El Barzón, apoyadas por una red densa de organizaciones campesinas regionales. ONG ambientalistas (GEA, RAPAM, Guerreros Verdes, CCMSS, Greenpeace), o más generalistas (Oxfam), así como personalidades del mundo académico (Armando Bartra, Cristina Barros, Antonio Turrent, Pablo González Casanova, Víctor Manuel Toledo) apoyaron esta iniciativa. Casi inmediatamente, la plataforma lanzó la campaña "¡Sin maíz no hay país! Pon a México en tu boca", que se extendió del 25 de junio de 2007 al 1° de enero de 2008. Con un tenor ambiental más explícito, pero una menor intensidad campesina, esta iniciativa puede ser analizada como un intento de revivir el movimiento ¡El Campo No Aguanta Más! de 2003-2004, en el contexto apremiante de la liberalización total e inminente de los mercados agropecuarios con los Estados Unidos y Canadá. La primera de las diez medidas reclamadas por la plataforma era por cierto el retiro de los cultivos de maíz y frijol del TLCAN; la seguían la prohibición de cultivo de maíces transgénicos, la protección y mejoramiento del patrimonio genético de los maíces mexicanos, y el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación y el establecimiento de una ley de seguridad alimentaria (véase Foyer, 2008).

para ciertas categorías de actores políticos, tanto en el nivel nacional como en los eslabones regionales y municipales. Sin embargo, en estas diversas escalas de acción, el desarrollo rural sustentable fue movilizado en primer lugar como argumento político y palanca institucional para reivindicar un tratamiento diferenciado a favor de la pequeña agricultura familiar, definida como un sector social específico, particularmente expuesto a las externalidades negativas de la inserción competitiva. Así, el carácter dual de la agricultura mexicana y los riesgos de ruptura socioterritorial que dicha dualidad conlleva, incidieron en mayor medida en las formas de institucionalización de la sustentabilidad en las políticas rurales.

La elaboración de la LDRS se inscribió en una *ventana de oportunidad* abierta por la alternancia política de 2001 y la fuerte representación de actores venidos de las antiguas centrales corporativas campesinas en el seno de la Cámara de Diputados. Estos actores impusieron una definición normativa de la sustentabilidad fuertemente influenciada por la naturaleza dual del modelo de desarrollo agropecuario y por la oposición estructural entre el sector agroempresarial y la pequeña agricultura familiar, en beneficio de ésta, pero sin verdadera participación de los productores campesinos en la construcción de la ley.

En las arenas municipales también, los programas sectoriales y los Comuders son vistos como recursos para consolidar las bases y las redes políticas locales. Dichos recursos atañen no solamente a los financiamientos con los que estas redes se pueden beneficiar, sino también al papel legitimante que puede desempeñar la constitución de nuevos foros y nuevas organizaciones, revestidos con los atributos de la *participación social*. Pero estas nuevas arenas políticas no escapan de constituir avatares potenciales de las prácticas clientelares que han estructurado las lógicas de acción política en el medio rural

a lo largo del régimen posrevolucionario, como el caso de la sierra de Santa Marta que nos brinda algunas muestras.

¿Desarrollo rural sustentable o amortiguamiento del paradigma de mercado?

Profundizando en este tenor, y abordamos aquí la tercera conclusión que podemos sacar de nuestro estudio, el desarrollo sustentable no parece constituir un cambio de referencial para el desarrollo rural y la acción pública, sino que es más bien movilizado, en el mejor de los casos, como una herramienta de amortiguamiento del paradigma de mercado. Este último conserva un papel hegemónico en la articulación de los tres pilares, la cual sigue una pauta claramente jerarquizada a favor de las dimensiones económico-productivas. En lo fundamental, el modelo de desarrollo agropecuario productivista, perseguido desde la década de 1950, sigue orientando en forma determinante los programas dirigidos al sector rural. Aun cuando los representantes políticos de la agricultura campesina lograron abrir el camino hacia un estatuto socioterritorial y un tratamiento diferenciados para los pequeños productores familiares frente al sector agroempresarial en la ley de 2001, la sustentabilidad no ha sido movilizada como referente normativo para organizar el futuro de las unidades de producción familiares: la modernización competitiva permanece como el referencial dominante de una mayoría de los actores implicados en la implementación de las políticas de desarrollo sustentable, incluso dentro del sector de la agricultura campesina.

Así, el desarrollo sustentable es contemplado como un marco programático de coordinación y armonización de políticas elaboradas con el fin de compensar externalidades negativas, o de amortiguar

los daños colaterales (ambientales, sociales, institucionales) de las políticas de liberalización comercial, antes de ser un proyecto global para impulsar el cambio en el sector rural. En la práctica y en forma general, el desarrollo sustentable no sólo dista de ser considerado una alternativa a un desarrollo pensado en términos de crecimiento económico, sino que es precisamente la internalización de los costos sociales y ambientales del crecimiento la que es vista como garante de una mejor eficiencia para el desarrollo económico-productivo. En otros términos, el desarrollo sustentable no parece constituir en México un modelo de desarrollo reconfigurado por la multidimensionalidad, sino una corrección realista del paradigma de mercado.

Esta forma de jerarquizar las dimensiones del desarrollo conduce, *in fine*, a institucionalizar la configuración dual de las agriculturas y del mundo rural, al igual que la de los dispositivos públicos dirigidos a estos sectores. Las políticas rurales siguen líneas de división geográfica que concentran las acciones de apoyo a la integración comercial y al equipamiento de las unidades productivas en las regiones del occidente y del norte, donde las estructuras de la agroindustria están muy presentes, cuando las regiones del centro-sur y del sureste, donde predominan las pequeñas unidades familiares, son campos privilegiados para los programas de transferencias sociales, conservación ambiental y desarrollo cultural (véase el capítulo 2).

Aún circunscrita al campo de las políticas agropecuarias, la construcción normativa de la sustentabilidad permanece truncada. No lleva a definir nuevos modelos productivos o de relación con los mercados específicos a la agricultura familiar (agroecológico, campesino, identitario, etcétera), y aún menos a promover dispositivos de acompañamiento de la transición del modelo agropecuario productivista, fundamentado en el consumo intensivo de insumos, hacia un modelo alternativo. Las normas elaboradas tienen, ante todo, un

alcance agregativo: remiten a representaciones colectivas y apuntan a federar intereses. Permiten definir acciones colectivas encaminadas a agrupar a los productores familiares y a afirmar su legitimidad política y social, pero carecen de una base técnica para refundar la acción pública en materia de desarrollo agropecuario y rural.

Dependencias del camino y definiciones antagonistas del desarrollo sustentable

La cuarta conclusión que inspira nuestro estudio refiere a la importancia de las dependencias del camino –en el sentido de limitación que las estructuras cognitivas y los referenciales de acción de los actores imponen en términos de opciones factibles para la decisión pública– en las formas de apropiación y endogenización del desarrollo sustentable, independientemente de la escala de observación en la que nos ubicamos. Esta situación resalta claramente de las variantes del desarrollo sustentable aplicadas por las administraciones sectoriales y de su reticencia para avanzar hacia una verdadera coordinación/integración de sus programas. Como lo vimos a través de los testimonios de los miembros de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable, los intentos de articulación y construcción de sinergias entre los programas sectoriales fracasan frecuentemente debido tanto a factores técnicos (divergencia de las normatividades operativas, disociación de las jurisdicciones territoriales de las dependencias federales), como a las lógicas de consolidación institucional de los diferentes servicios gubernamentales, en un marco de acción fuertemente marcado por las prácticas clientelares. Estos rasgos penalizan directamente el desempeño de los consejos distritales, cuya coordinación por parte de la Sagarpa padece las estrategias de boicoteo o

del desdén de las demás dependencias federales. El grado de institucionalización de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable es aún insuficiente como para trascender la sectorialización de la administración pública y fomentar la transversalidad.

El peso de las dependencias del camino se manifiesta con igual fuerza en el ámbito local. Las dinámicas analizadas en la sierra de Santa Marta apuntan claramente hacia dos formas divergentes y ampliamente antagónicas de endogenización del desarrollo sustentable, las cuales se inscriben en dos paradigmas históricos opuestos de organización y relación con el Estado nacional. Por un lado, el paradigma de autonomía y restauración comunitaria ha constituido una base histórica de movilización y acción política en las zonas indígenas, desde las formas de resistencia al Estado liberal decimonónico hasta el levantamiento neozapatista de 1994, pasando por las guerrillas del periodo revolucionario. Dicho paradigma encuentra una variante peculiar y contemporánea en un proyecto de agricultura campesina autónoma, centrado en la valoración y la conservación de los recursos y saberes locales, el cual tiene sus orígenes en las experiencias de desarrollo comunitario promovidas por organizaciones independientes y apoyadas por la izquierda alternativa en las décadas de 1970 y 1980, mismas que confluyeron en la corriente de la agroecología durante los años noventa. El segundo paradigma es el de la adhesión a un proyecto de integración nacional, en torno a un Estado garante del acceso ampliado y equitativo a los recursos, tanto en una perspectiva intra como intergeneracional, y reconocemos aquí una premisa fundamental de la sustentabilidad. Este paradigma se expresa en un proyecto de modernización e intensificación productiva de las pequeñas unidades familiares, en torno a la incorporación de las tecnologías de la revolución verde y la inserción en los dispositivos de asistencia proveídos por las estructuras insti-

tucionales del Estado (dependencias federales, estatales y sindicatos campesinos oficiales).

Resulta obvio que ambos paradigmas se articulan con las dos corrientes mayores, ambientalista y agrarista, que influyeron en la integración institucional del desarrollo sustentable en la arena política nacional. Como lo hemos visto, estos dos modelos impregnan la forma en que los equipos municipales de la sierra de Santa Marta han organizado el funcionamiento de sus dispositivos de desarrollo local y su estrategia de relación con las dependencias de los gobiernos federal y estatal. Los proyectos de Mecayapan y Pajapan se inscriben en la perspectiva de un desarrollo autocentrado, que suscribe objetivos de autosuficiencia alimentaria y de construcción de una autonomía, tanto decisional, como de competencias en la formulación y la gestión de sus proyectos, y financiera, mediante la constitución de un fondo municipal revolvente y perenne de inversión. Soteapan, por el contrario, sostiene un proyecto de desarrollo basado en la integración completa al dispositivo de apoyo público, mediante la articulación estrecha del conjunto del dispositivo municipal a las redes clientelares del gobierno de Veracruz y de Antorcha Campesina. Dicho modelo postula la alineación con los temas de la revolución verde y la modernización competitiva promovidos por la administración agropecuaria. Sigue centrado en un ideal de agricultura de tipo familiar, insertada en la organización comunitaria de los ejidos, pero funcionalmente integrada a las redes de política pública características del régimen de regulación corporativa y clientelar del partido-Estado. En este modelo, la organización política (Antorcha Campesina) asume la función crítica de enlace entre las demandas individuales y comunitarias y los recursos públicos, así como de regulación del acceso a dichos recursos.

Como lo anunciamos en la introducción del libro, nuestro propósito no es evaluar la compatibilidad de estas lógicas con la noción de sustentabilidad, aun cuando puede parecer obvio que la adhesión de Soteapan al modelo productivista y de integración clientelar suscita ciertas preguntas al respecto. Lo que evidencia el análisis de las diferentes dinámicas locales, lo hemos subrayado, es la ausencia de coordinación y armonización a escala supramunicipal, en un contexto marcado por las disfunciones estructurales del consejo distrital (por falta de recursos y legitimidad) y la naturaleza antinómica de los dos proyectos municipales. La fragmentación de los actores institucionales, la pluralidad de los registros normativos que orientan tanto el desempeño de las agencias de desarrollo como el de las organizaciones locales que interactúan con éstas, y la legitimidad precaria del dispositivo de consejos de Desarrollo Rural Sustentable contribuyen a la fragmentación de los proyectos y de la propia noción de desarrollo rural sustentable.

Conflictos de temporalidad que desafían la institucionalización de la LDRS

Finalmente, los tiempos de la construcción de nuevos marcos institucionales de producción de las políticas rurales y de nuevos proyectos territoriales de desarrollo, los tiempos de instalación de nuevos marcos referenciales de interacción entre dependencias federales, gobiernos municipales, actores de la sociedad civil y del sector privado, evidencian un desfase flagrante con, por una parte, la precariedad y la discordancia de los tiempos de los mandatos electorales en los diferentes niveles de ejercicio del Poder Ejecutivo y, por otra, la urgencia de una crisis inédita de reproducción de las sociedades rurales.

La acción pública permanece organizada de acuerdo con una lógica de proyectos, cuyos términos están acotados por la duración de los mandatos de los tres órdenes de gobierno. Al mismo tiempo, el dispositivo de los consejos de Desarrollo Rural Sustentable sólo cobra una realidad funcional en el nivel municipal, el cual se caracteriza precisamente por la extrema brevedad de los periodos de gobierno (tres años), brevedad agudizada por la imposibilidad constitucional de reelegirse. Si consideramos la escasez de los recursos estatutarios de los Comuders y, por consiguiente, su dependencia hacia los apoyos particulares que los presidentes municipales les otorgan, esta situación genera un marco de precariedad que se antoja antinómica con la noción de sustentabilidad. Las discordancias entre los mandatos en los niveles federal y estatal se suman a la inestabilidad de los compromisos municipales para dibujar una situación de recomposición perpetua de los marcos de interacción y coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

Por otra parte, la brutalidad del ajuste estructural al que los hogares campesinos están confrontados, la precariedad de sus fuentes de ingresos y la creciente movilidad a la que dichos hogares o algunos de sus miembros están sometidos para diversificar sus recursos, constituyen un cuadro de incertidumbre que impide a una mayoría de la población rural comprometerse en instancias participativas o proyectos de desarrollo de cierta duración. Se genera así la paradoja según la cual los dispositivos de desarrollo sustentable, encaminados a construir mecanismos de solidaridad intra y transgeneracional, están en los hechos administrando situaciones de precariedad que se inscriben en la perspectiva de larga duración.

Referencias citadas

Bibliografía

Adelman, I. y J. F. Taylor (1990): *L'évolution des avantages comparatifs dans le secteur agro-alimentaire: leçons tirées du Mexique*, París, OCDE.

Alfie Cohen, M., (1993): "Las transformaciones de la política gubernamental en materia ecológica", en *El Cotidiano*, vol. 8, núm. 52, pp. 51-56.

Alvarado de la Fuente, F. A. (2004): *Balance de la agricultura ecológica en el Perú, 1980-2003*, Lima, Centro Ideas / Red de Agricultura Ecológica del Perú, 73 pp.

Andrade, A. N. y N. Blanc (1977): "SAM's Cost and Impact on Production", en J. Austin y G. Esteva, *Food Policy in Mexico: The Search for Self-sufficiency*, Ithaca y Londres, Cornell University Press.

Appendini, K. y G. Verduzco (2002): "La transformación de la ruralidad mexicana: modos de vida y respuestas locales y regionales", en *Estudios Sociológicos*, vol. XX, núm. 2, pp. 469-474.

Appendini, K., (1985): "Reflexiones sobre la política de precios de garantía", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 61, México, UNAM.

———— (1992): *De la milpa a los tortibonos. La restructuración de la política alimentaria en México*, México, El Colegio de México / UNRISD.

———— (2003): "Todavía está el Estado: los nuevos arreglos institucionales para el campo", communication au Seminario sobre el Estado Mexicano: Herencias y Cambios, México, CIESAS, 30 de octubre de 2003.

Appendini, K., M. Pépin-Lehalleur, T. Rendón y V. Salles (1983): *El campesinado en México. Dos perspectivas de análisis*, México, El Colegio de México.

Arias, P. (2005): "Nueva ruralidad: antropólogos y geógrafos frente al campo hoy", en H. Ávila Sánchez (coord.), *Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?*, México, UNAM-CRIM, pp. 123-159.

Aroca, P., M. Bosch y W. F. Maloney (2005): "Spatial Dimensions of Trade Liberalization and Economic Convergence: Mexico (1985-2002", en *World Bank Economic Review*, Oxford University Press, vol. 19(3), pp. 345-378.

ASR-MAIZ (2004): *Encuentro sobre la problématica agraria, social y ambiental en reservas de la biosfera y reservas campesinas en México*, 47 pp. [en línea]: <http://www.maiz.org.mx>.

Babb, S. (2004): *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press.

Barkin, D. y T. King (1970): *Desarrollo económico regional (Un enfoque por cuencas hidrológicas de México)*, México, Siglo XXI Editores.

Barton Bray, D. y L. Merino Pérez (2004): *La experiencia de las comunidades forestales en México*, México, INE-Semarnat.

BARTRA, A. (1985): *Los herederos de Zapata. Movimientos campesinos posrevolucionarios en México*, México, Ediciones Era.

BATAILLON, C. (1967): *Régions géographiques du Mexique*, París, Institut des Hautes Etudes d'Amérique Latine.

BEAUMONT, A. (1988): *Histoire d'un groupe dominant au Mexique, 1880-1987. Le Groupe de Xalapa, la région centrale de l'état de Veracruz et la caféiculture nationale*, Montpellier, ENSAM, thèse de doctorat en économie et sociologie rurales.

BIZBERG, I. (2003): "La transformation politique du Mexique: fin de l'ancien régime et apparition du nouveau?", en *Critique Internationale*, núm. 19, pp. 117-135.

———— (2004): "Trajectoires politiques et institutionelles du Mexique et du brésil: les relations entre l'Etat et le syndicalisme", en B. Lautier y J. Marques-Pereira (dirs.), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Karthala, pp. 113-147.

BLANCO, J. L. y F. Cruz (1992): "Los hijos de Homshuk: de la autosuficiencia a la escasez de maíz en el sur de Veracruz", en C. Hewitt de Alcántara (comp.), *Reestructuración económica y subsistencia riral. El maíz y la crisis de los ochenta*, México, El Colegio de México / UNRISD / Centro Tepoztlán, pp. 143-150.

BLANCO, J. L. (1997): *El proyecto Sierra de Santa Marta. Experimentación participativa para el uso de los recursos genéticos maiceros*, México, Red de Gestión de los Recusos Naturales / Fundación Rockefeller, 86 pp.

———— (2006): *Erosión de la agrobiodiversidad en la milpa de los zoques-popoluca de Soteapan: Xutuchincon y Aktevet*, México, Universidad Iberoamericana, tesis de doctorado en Antropología Social, 502 pp.

Blanco, J. L., L. Paré y E. Velázquez (1996): "El tributo del campo a la ciudad: historias de chaneques y serpientes", en L. Paré y M.J. Sanchéz, *El ropaje de la tierra: naturaleza y cultura en cinco zonas rurales*, México, UNAM / Plaza y Valdés, pp. 83-95.

Blandin, P. (2005): "Développement durable ou adaptabilité durable? De la nécessité d'une éthique évolutionniste", en P. Matagne (ed.), *Les enjeux du développement durable*, París, L'Harmattan, pp. 27-44.

Bouquet, E. y J.-Ph. Colin (2009): "L'Etat, l'ejido et les droits fonciers. Ruptures et continuités du cadre institutionnel formel au Mexique", en J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur y E. Léonard (eds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers: du cadre légal aux pratiques locales*, París, IRD / Karthala, pp. 299-332.

Bouysse-Cassagne, T. (1983): "Pouvoir communautaire face à l'aménageur: le cas des Nahuas de l'Etat de Veracruz, au Mexique", en C. Bataillon, *Les Frontières du pouvoir en Amérique Latine*, Toulouse, Travaux de l'Université de Toulouse-Le Mirail, serie A, t. XXII, pp. 89-102.

Brand, U. y C. Görg (2003): "The state and the regulation of biodiversity, International biopolitics and the case of Mexico", en *Geoforum*, vol. 34, núm. 2, pp. 221-233.

Brun, V. (2008): "Secteur privé et céréaliculture familiale dans le Mexique du libre-échange. Une étude dans les terres basses du sud-Veracruz", en *Economie Rurale*, núms. 303-304-305, pp. 90-107.

Calva, J. L. (1988): *Crisis agrícola y alimentaria en México, 1982-1988*, México, Fontamara.

Campbell, J. (2004): *Institutional Change and Globalization*, Princeton y Oxford, Princeton University Press.

CARABIAS, J. y E. Provencio (1994): "La politica ambiental mexicana antes y después de Río", en *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, SER / Fondo de Cultura Económica, pp. 393-423.

CARABIAS, J., E. Provencio y C. Toledo (coords.) (1994): *Manejo de recursos naturales y pobreza rural*, México, Fondo de Cultura Económica / UNAM.

CARMAGNANI, M. (1994): *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911, México*, FCE / Colmex / Fideicomiso Historia de las Américas.

CARTAGENA, R., M. Parra, A. Burguete y A. López (2005): "Participación social y toma de decisiones en los consejos municipales de desarrollo sustentable en los Altos de Chiapas", en *Gestión y Política Pública*, vol. 14, núm. 2, pp. 341-402.

CARTON DE GRAMMONT, H. (2004): "La nueva ruralidad en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 66, pp. 279-300.

———— (1996): "La organización gremial de los agricultores frente a los procesos de globalización de la agricultura", en H. Carton de Grammont (coord.), *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, México, UNAM / Plaza y Valdés, pp. 21-67.

———— (2001): *El Barzón: clase media, ciudadanía y democracia*, México, IIS-UNAM / Plaza y Valdés.

CARTON DE GRAMMONT, H., S. Lara, y M. J. Sánchez (2004): "Migración rural temporal y configuraciones familiares (los casos de Sinaloa, México y Napa y Sonoma, EE.UU.)", en M. Ariza y O. de Oliveira, *Imágenes de la familia en el cambio de siglo*, México, IIS-UNAM, pp. 357-386.

CCMSS (2005): "La gestion del presupuesto federal 2004 para el sector forestal" [en línea]: <http://ccmss.org.mx/documentos/Etapas_del_presupuesto.doc>.

CELIS Callejas, F. (2005): "¿Qué pasó con el movimiento El Campo No Aguanta Más?", en *Revista Anec*, núm. 2, pp. 8-9.

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2007): *Situación actual de la planeación agropecuaria y el desarrollo rural sustentable*, México, CEDRSSA-Cámara de Diputados LX Legislatura, 280 pp.

CEPAL (1981): *La asignación de recursos públicos a la agricultura en México, 1959-1976*, México, CEPAL-MEX-SAC/73.

———— (2001): *Las remesas y el desarrollo rural en las zonas de alta densidad migratoria de México,* México, CEPAL.

CHAPELA, G. y G. M. Alvarez López (2007): *Armonización de programas para el desarrollo rural y manejo sustentable de las tierras*, México, CEDRSSA-Cámara de Diputados LX Legislatura, 154 pp.

CHEVALIER, J. M. y D. Buckles (1995): *A land without gods. Process theory, maldevelopment and the mexican Nahuas*, Londres y Halifax, Fernwood Publishig, 323 pp.

CMED (1989): *Notre avenir à tous. Rapport Bruntland,* Montreal, Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, Editions du Fleuve.

COATSWORTH, J. H. (1976): *El impacto económico de los ferrocarriles en el Porfiriato*, México, Ediciones Era.

———— (1978): "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth Century Mexico", en *American Historical Review*, vol. 83, núm. 1, pp. 80-100.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2010): *Reporte de avance físico-financiero y de metas | Programa de conservación del maíz criollo, 2009, tercer trimestre*, México, Conanp,

76 pp. [en línea]: <http://www.conanp.gob.mx/pdf_maizcriollo/AVANCTERCERTRIM09.pdf>.

Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2008): *Guía rápida. Programas de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, México, CDI, 117 pp.

Conanp (2006): Programas de Desarrollo Regional Sustentable [en línea]: <http://www.conanp.gob.mx/proders/>.

CORDERA Campos, R. y L. Lomelí (1999): *Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México*, México, UNAM / FAO / RIMISP, multigr.

CORNELIUS, W., A. Craig y J. Fox (eds.) (1994): *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.

CRAIG, D. y D. Porter (2006): *Development beyond neoliberalism*, Londres y Nueva York, Routledge.

DE ITA Rubio, A. (2003): "Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización comercial de los granos básicos en el contexto del TLCAN: el caso de Sinaloa", comunicación al Segundo Simposio de América del Norte sobre Evaluación de los Efectos Ambientales del Comercio, Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, Ciudad de México, 25 y 26 de marzo [en línea]: <http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/Impactos-liberalizacion-comercial-Sinaloa_es.pdf>.

———— (2007): "Fourteen Years of NAFTA and the Tortilla Crisis", Washington, Center for International Policy, Americas Policy Program Special Report [en línea]: <http://americas.irc-online.org/am/4879>.

DE LA FUENTE, J. y H. Mackinlay (1994): "El movimiento campesino y la política de concertación y de desincorporación de

las empresas paraestatales: 1989-1994", en M. Bassols (coord.), *Campo y ciudad en una era de transición. Problemas, tendencias y desafíos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 105-146.

De Vos, J. (2002): *Una tierra para sembrar sueños. Historia reciente de la selva Lacandona 1950-2000*, México, CIESAS / Fondo de Cultura Económica.

Del Carmen Colmenero, L. y E. Bravo (1996): "Problemática sociocultural de las áreas naturales protegidas en México", en *Iztapalapa*, vol. 16, núm. 40, pp. 141-162.

Delalande, L. y C. Paquette (2007): "El impacto de las microfinanzas en la reducción de la vulnerabilidad: caso de un microbanco rural en México", en *Trace*, núm. 52, pp. 63-77.

Díaz León, M. A. y A. Cruz (1998): *Nueve mil años de agricultura en México: homenaje a Efraín Hernández Xolocotzí*, México, GEA / Universidad Autónoma Chapingo.

Díaz Polanco, H. (1982): *Formación regional y burguesía en México*, México, Ediciones Era.

Dietz, G. (2009): "Los actores indígenas ante la 'interculturalización' de la educación superior en México: ¿empoderamiento o neo-indigenismo?", en *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, pp. 55-75.

Douglas, M. (1986): *How Institutions Think*, Syracuse y Nueva York, Syracuse University Press.

Dresser, D. (1994*a*): "Pronasol y política: el combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en F. Vélez y E. Andere (coords.), *Políticas públicas de combate a la pobreza*, México, Fondo de Cultura Económica-ITAM.

———— (1994*b*): "Bringing the Poor Back In: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation", en W. Cornelius,

A. C. Craig y J. Fox (dir.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The national Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California San Diego, pp. 145-160.

DUFUMIER, M. (2005): "Créativité paysanne dans le tiers-monde", en *Ecologie et Politiques*, núm. 31, pp. 95-108.

DUMONT, L. (1977): *Homo æqualis: genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, París, Gallimard.

DUMONT, R. (1978): *Paysans écrasés, terres menacées*, París, Robert Laffont.

DUMOULIN, D. (2003): *Les politiques de la nature confrontées aux politiques du renouveau indien: une étude transnationale depuis le Mexique*, París, Institut d'Etudes Politiques de Paris, thèse de doctorat (dir. Hermet), 937 pp.

———— (2009): "Un rythme mexicain dans le temps mondial de la conservation de la nature?", en G. Froger, V. Géronimi, P. Méral y P. Schembri (coords.), *Diversité des politiques de développement durable*, París, Karthala, pp. 95-124.

DURAND Alcántara, C. (1998): "Reformas e implicaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y su relación con los pueblos indios de México", en *Alegatos*, núm. 40, pp. 509-515.

ENCISO, A. y M. Posada (2003): "Ni Lichtinger ni Arriaga sabían que serían removidos", en *La Jornada*, 3/11/2003.

ESCOBAR Latapí, A. (2000): "Progresa y cambio social en el campo en México", en E. Valencia Lomelí (coord.), *Los dilemas de la política social, ¿Cómo combatir la pobreza?*, México, Universidad de Guadalajara / ITESO / Universidad Iberoamericana, pp. 257-282.

ESCOBAR Toledo, S. (1990): "El cardenismo, más allá del reparto: Acciones y resultados", en *Historia de la cuestión agraria*

mexicana, t. 5., *El cardenismo, un parteaguas histórico en el proceso agrario*, México, CEHAM / Siglo XXI Editores, pp. 423-482.

ESTRADA Iguíniz, M. (2005): "Las manifestaciones de un nuevo orden rural", en M. C. Hernández Moreno y C. J. Maya Ambía (coords.), *Los actores sociales frente al desarrollo rural*, México, AMER / Gobierno del Estado de Zacatecas / Conacyt / Editorial Praxis, pp. 73-84.

FIRA (2003): "Agricultura orgánica: una oportunidad sustentable de negocios para el sector agroalimentario mexicano", en *Boletín Informativo*, núm. 322, vol. 35.

FOWLER-SALAMINI, H. (1979): *La movilización campesina en Veracruz (1920-1938)*, México, Siglo XXI Editores.

FOX, J. (1994): "Targetting the Poorest: The Role of the National Indigenous Institue in Mexico's Solidarity Program", en W. Cornelius, A. Craig y J. Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies-UCSD.

FOYER, J. (2003): *Complexification des conflits sociaux au Mexique: l'exemple du conflit socio-environnemental autour de la réserve de Montes Azules, Chiapas*, París, IHEAL, Paris III, mémoire de DEA.

———— (2008): *Diversité naturelle et culturelle face aux défis des biotechnologies: enjeux et controverses au Mexique*, París, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, thèse de doctorat en sociologie (dir. Y. Le Bot).

———— (2010): "¿Hacia un movimiento de rescate del maíz en México?", en M. Morales, J. A. Serratos y J. Foyer, *Rescate y resignificación de los maíces nativos de México*, México, INAH, en proceso de publicación.

Foyer, J. y D. Dumoulin (2009): "La Durabilité en conflit: réserve naturelle versus foresterie communautaire au Mexique", en G. Froger, V. Géronimi, P. Méral y P. Schembri (coords.), *Diversité des politiques de développement durable*, París, Karthala, pp. 183-223.

Francis, C., G. Lieblein, S. Gliessman, T. A. Breland, N. Creamer, R. Harwood, L. Salomonsson, J. Helenius, D. Rickerl, R. Salvador, M. Wiedenhoeft, S. Simmons, P. Allen, M. Altieri, C. Flora y R. Poincelot (2003): "Agroecology: The Ecology of Food Systems", en *Journal of Sustainable Agriculture*, vol. 22, núm. 3, pp. 99-118.

Gil, J., S. Schmidt y J. Castro (1993): "La red de poder mexicana. El caso de Miguel Alemán", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 3, núm. 93, pp. 103-117.

Gilbert, J. y D. Nugent (eds.) (1994): *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham y Londres, Duke University Press.

Ginzberg, E. (2000): "Formación de la infraestructura política para una reforma agraria radical: Adalberto Tejeda y la cuestión municipal en Veracruz, 1928-1932", en *Historia Mexicana*, XLIX (4), pp. 637-727.

Glender, A. y V. Lichtinger (1994): *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, SER / Fondo de Cultura Económica.

Godínez Guevara, L. y F. Ramírez Ramírez (2008): *Diagnóstico del municipio de Soteapan*, Veracruz, 49 pp.

Gómez Cruz, M. A. y R. Schwentesius (2004): "Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario: evaluación a diez años", en R. Schwentesius *et al*., *¿El campo, aguanta más?*, México, CIESTAAM / La Jornada, pp. 51-69.

GÓMEZ Pompa, A. (1982): "La Etnobotánica en México", en *Biótica*, vol. 7, núm. 2, pp. 151-160.

GÓMEZ Tovar, L. y M. A. Gómez Cruz (2004): "La agricultura orgánica en méxico: un ejemplo de incorporación y resistencia a la globalización", ponencia en The Commons in an Age of Global Transition: Challenges, Risks and Opportunities the Tenth Conference of the International Association for the Study of Common Property, Oaxaca, México, 9-13/8/ 2004.

GONZÁLEZ Cárabes, G. (2008): "Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2009, aprobado al Programa Especial Concurrente par el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)", en *Rumbo Rural*, núm. 10, pp. 106-119.

GONZÁLEZ Martínez, A. (1992): "Socio-ecological struggles in Mexico: The prospects", en *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 12, núm. 4, 5, 6, 7, pp. 113-128.

GORDILLO, G. (1988): *Campesinos al asalto del cielo. De la expropiación estatal a la apropiación campesina*, México, Siglo XXI Editores.

HAAS, P. (1992): "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", en *International Organization*, vol. 46, núm. 1, pp. 1-37.

HALFTER, G. (1992): "Áreas naturales protegidas de México: una perspectiva", en J. Sarukhán y R. Dirzo (coords.), *México ante los retos de la biodiversidad*, México, Conabio, pp. 269-281.

HALL, P. (1997): "The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations", en M. Lichbach y A. Zuckerman (eds.), *Comparative politics: rationality, culture, and structure*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 174-207.

HAMNETT, B. (1986): *Roots of Insurgency. Mexican regions, 1750-1820*, Cambridge, Cambridge University Press.

HAYDEN, C. (2003): *When Nature goes public, the making and unmaking of bioprospecting in Mexico*, Princeton, Princeton University Press.

HENRIQUES, G. y R. Patel (2004): "NAFTA, Corn and Mexico's Agricultural Trade Liberalization", Siver City, NM, Interhemispheric Resource Center, Americas Policy Program Special Report [en línea]: <http://americas.irc-online.org/pdf/reports/0402nafta.pdf>.

HERNÁNDEZ Xolocotzí, E. (1998*a*): "Exploración etnóbotanica y su metodología", en *Nueve mil años de agricultura en México: homenaje a Efraín Hernández Xolocotzí*, México, GEA / Universidad Autónoma Chapingo, pp. 52-97.

———— (1998*b*): "El concepto de etnobotánica", en *Nueve mil años de agricultura en México: homenaje a Efraín Hernández Xolocotzí,* México, GEA / Universidad Autónoma Chapingo, pp. 97-104.

———— (1998*c*): "Etnobotánica y agricultura tradicional", en *Nueve mil años de agricultura en México: homenaje a Efraín Hernández Xolocotzí*, México, GEA / Universidad Autónoma Chapingo, pp. 104-110.

———— (1998*d*): "Metodología para el estudio de agroecosistemas con persistencia de tecnología agrícola tradicional", en *Nueve mil años de agricultura en México: homenaje a Efraín Hernández Xolocotzí*, México, GEA / Universidad Autónoma Chapingo, pp. 110-125.

———— (1998*e*): "Tecnología agrícola tradicional: una tesis educativa?", en *Nueve mil años de agricultura en México: homenaje a Efraín Hernández Xolocotzí*, México, GEA / Universidad Autónoma Chapingo, pp. 125-132.

———— (1998*f*): "Agricultura campesina: obstáculo o alternativa?", en *Nueve mil años de agricultura en México: homenaje a Efraín Hernández Xolocotzí*, México, GEA / Universidad Autónoma Chapingo, pp. 132-137.

———— (1998*g*): "Interacción hombre naturaleza en el futuro", en *Nueve mil años de agricultura en México: homenaje a Efraín Hernández Xolocotzí*, México, GEA / Universidad Autónoma Chapingo, pp. 137-141.

Hersch Martínez, P. y L. González Chávez (1996): "Investigación participativa en etnobotánica. Algunos procedimientos coadyuvantes en ella", en *Dimensión Antropológica*, vol. 8, pp. 129-153.

Hewitt de Alcántara, C. (1978): *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, México, Siglo XXI Editores. [Edición original: 1976. *Modernizing Mexican Agriculture: Socioeconomic Implications of Technological Change*, Nueva York, UNRICO.]

———— (1992): "Introducción", en C. Hewitt (comp.), *Reestructuración económica y subsistencia rural. El maíz y la crisis de los ochenta*, México, El Colegio de México / UNRISD / Centro Tepoztlán, pp. 115-61.

INEGI (1985): Estadísticas Históricas de México, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2 t.

———— (1994): VII Censo Agrario 1991, Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

———— (2009): Estados Unidos Mexicanos, Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal, Aguascalientes.

Juárez Varela, J. (2005): "De la lucha por la tierra a la organización empresarial: Café la Selva", en *LEISA Revista de Agroecología*, vol. 21, núm. 2 [en línea]: <http://www.leisa-al.org.pe/anteriores/212/16.html>.

JUÁREZ, B. y M. Arceo (2004): *Mexico Solid Wood Products Annual Report*, GAIN Report núm. MX4120, USDA Foreign Agricultural Service.

KÄRGER, K. (1902 [1986]): *Agricultura y colonización en México en 1900*, México, Universidad Autónoma Chapingo / CIESAS.

KATZ, F. (1974): "Labor conditions on haciendas in Porfirian Mexico: some trends and tendencies", en *The Hispanic American Historical Review*, núm. 54, pp. 1-47.

———— (1980): *La servidumbre agraria en México en la época porfiriana*, México, Ediciones Era.

KRIPPNER, G. (1997): "The politics of Privatizations in Rural Mexico", en *Politics & Society*, vol. 25, núm. 1, pp. 4-33.

KUHFUSS, L. (2007): *L'enchâssement social des arrangements contractuels dans la céréaliculture marchande en zone indienne: étude de cas à Morelos, Etat de Veracruz, Mexique*, Montpellier, Université de Montpellier 1, mémoire de recherche pour l'obtention du Master Recherche 2, Économie et Gestion du Développement Agricole, Agro-alimentaire et Rural, 130 pp.

LANDÁZURI, G. (1995): "El Programa Nacional de Solidaridad en el imaginario social", en *Cuadernos Agrarios*, núms. 11-12, pp. 35-147.

LARA, S. (2005): "Características de las migraciones rurales hacia regiones hortícolas en el noroeste del país", en Y. Massieu *et al.* (coords.), *Los actores sociales frente al desarrollo rural*, t. II, México, Asociación Mexicana de Estudios Rurales / Ed. Praxis, pp. 109-126.

LASCOUMES, P. (2004): "Normes", en L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, París, Institut d'Études Politiques, pp. 298-304.

Lautier, B. y J. Marques Pereira (dirs.) (2004): *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Karthala.

Lazos, E. y L. Paré (2000): *Miradas indígenas sobre una naturaleza entristecida. Percepciones del deterioro ambiental entre nahuas del sur de Veracruz*, México, UNAM-IIS / Plaza y Valdés, 220 pp.

Le Bot, Y. (1994): *Violence de la modernité en Amérique latine: indianité, société et pouvoir*, París, Karthala, 291 pp.

Lederman, D., W. F. Maloney y L. Serven (2005): *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries*, Palo Alto, Stanford University Press / Washington, The World Bank.

Léonard, E. (1995): *Una historia de vacas y golondrinas. Grandes ganaderos y campesinos temporeros en el Trópico Seco mexicano*, México, El Colegio de Michoacán / Orstom.

———— (2004): "La réforme agraire comme processus de frontière. Logiques d'autonomisation, ancrage de l'État et production institutionnelle dans la région des Tuxtlas (Mexique)", en J.-P. Chauveau, J.-P. Jacob y P.-Y. Le Meur (eds.), *Gouverner les hommes et les ressources. Dynamiques de la frontière interne*, *Autrepart*, núm. 30, pp. 97-116.

———— (2007): "Avatares y descarrilamiento del proyecto agrario liberal. Disolución de la propiedad comunal y modernización agrícola en Los Tuxtlas, 1880-1910", en *Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, Universidad Veracruzana, vol. 5, núm. 9, pp. 9-58.

———— (2009): "Los empresarios de la frontera agraria y la construcción de los territorios de la ganadería. La colonización y la ganaderización del Istmo central, 1950-1980", en E. Velázquez, E. Léonard, O. Hoffmann y M.-F. Prévôt-Schapira (coords.), *El istmo mexicano. Una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglos XVI-XXI)*, México, CIESAS / IRD, pp. 497-569.

Léonard, E. y L. Kuhfuss (2007): "Desarrollo y sustentabilidad de la cerealicultura comercial en una zona indígena del Sur de Veracruz. ¿Integración contractualizada o captación de rentas públicas?", VI Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales, "La encrucijada del México rural. Contrastes regionales en un mundo desigual", Veracruz, 22-26/10/2007.

Léonard, E. y B. Losch, (2006): "L'insertion de l'agriculture mexicaine dans le marché nord-américain: changements structurels, mutations de l'action publique et recompositions de l'économie rurale et régionale", en C. Deblock y H. Regnault (dirs.), *Intégrations Nord-Sud, la connexion périphérique*, Montreal, UqaM / Editons Athena, pp. 237-273.

———— (2009): "La insersión de la agricultura mexicana en el mercado norteamericano: cambios estructurales, mutaciones de la acción pública y recomposición de la economía rural y regional", en *Foro Internacional*, vol. XLIX, núm. 1, pp. 5-46.

Léonard, E., B. Losch y F. Rello (2006): "Recomposiciones de la economía rural y mutaciones de la acción pública en el México del TLCAN", en *Rumbo Rural*, núm. 4, CEDRSSA, pp. 48-61.

Léonard, E. y R. Palma (2002): "Désagrarisation de l'économie paysanne et 'refonctionnalisation' de la localité rurale au Mexique", en *Cahiers des Amériques Latines*, núm. 39, pp. 155-173.

Léonard, E., R. Palma y V. Brun (2009): "Transferts publics et ajustement structurel des ménages agricoles. Une analyse des revenus familiaux au Sud du Mexique", en *Economie Rurale*, por publicar.

Léonard, E., A. Quesnel y A. del Rey (2005): "De la comunidad territorial al archipiélago familiar. Movilidad, contractualización de las relaciones familiares y desarrollo local en el sur del estado de Veracruz", en *Estudios Sociológicos*, núm. 64, pp. 557-589.

LÉONARD, E. y E. Velázquez (2009): "El reparto agrario y el fraccionamiento de los territorios comunitarios en el Istmo veracruzano. Construcción local del Estado y subversión del proyecto comunal", en E. Velázquez, E. Léonard, O. Hoffmann y M.-F. Prévôt-Schapira, (coords.) *El istmo mexicano. Una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglos XVI-XXI)*, México, CIESAS / IRD, pp. 395-450.

———— (2010): "Citoyenneté locale et réappropriation du changement légal au Mexique. Une analyse des conflits autour des transferts fonciers à Soteapan, Veracruz", en Jacob, J.-P. y P-Y. Le Meur (dir.), *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, París, Karthala, pp. 61-94.

LICHBACH, M. y A. Zuckerman (1997): "Research traditions and theory in comparative politics: an introduction", en M. Lichbach y A. Zuckerman (eds.), *Comparative politics: rationality, culture and structure*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-16.

LINCK, T. (1988): *El campesino desposeído*, México, CEMCA / El Colegio de Michoacán.

LÓPEZ Bárcenas, F. (coord.) (2007): *Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto*, México, CEDRSSA-Cámara de Diputados LX Legislatura, 266 pp.

LOSCH, B. (1999): *Le Complexe café-cacao de la Côte d'Ivoire. Une relecture de la trajectoire ivoirienne*, Montpellier, Université de Montpellier 1, thèse de doctorat en sciences économiques, 3 vols.

LOSCH, B., S. Fréguin y T. Giordano (2008): *Structural Dimensions of Liberalization on Agriculture and Rural Development. Background, Positioning and Results of the First Phase*, Washington, The World Bank / AFD / CIRAD / IFAD, 187 pp.

LOSCH, B., N. Laudié, F. Varlet y F. Ruf (1997): *Politiques publiques et agriculture. Une mise en perspective des cas mexicain, camerounais et indonésien*, París, CIRAD.

MACKINLAY, H. (1991): "La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional", en A. Massolo y M. Bassols (coords.), *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, UAM-Iztapalapa, pp. 117-167.

———— (1996): "La CNC y el 'nuevo movimiento campesino' (1917-1990)", en H. Carton de Grammont (coord.), *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, México, UNAM / Plaza y Valdés, pp. 165-238.

———— (2004): "Los empresarios agrícolas y ganaderos y su relación con el Estado mexicano en la época del Partido Revolucionario Institucional", en *Polis*, núm. 4, UAM-Iztapalapa, pp. 113-143.

MACKINLAY H. y G. Otero (2004): "State Corporatism and Peasant Organizations: Towards New Institutional Arrangements", en G. Otero (ed.), *Mexico in Tansition: Neoliberal Globalism, The State and Civil Society*, Londres, Zed Books.

MADDISON, A. *et al.* (1992): *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth. Brazil and Mexico*, Nueva York y Washington, Oxford University Press / The World Bank.

MAHONEY, J. (2001): "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective", en *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, núm. 1, pp. 111-141.

MAMDANI, M. (1996): *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism,* Princeton, Princeton University Press (Princeton Studies in Culture/Power/History).

MARQUES Pereira, J. y B. Théret (2004): "Régimes politiques, mediations socials et trajectoires économiques. A propos de la bifurcation

des economies brésilienne et mexicaine depuis les années 1970", en B. Lautier y J. Marques-Pereira (dirs.), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Karthala, pp. 25-83.

MARTÍNEZ Gallardo, R. y V. Sánchez Cordero (1997): "Lista de mamíferos terrestres", en E. González Soriano, R. Dirzo y R. Vogt (coords.), *Historia natural de Los Tuxlas*, México, UNAM, pp. 625-628.

MASSEY, D. S., R. Alarcón, J. Durán y H. González (1987): *Return to Aztlán. The Social Process of International Migration from Western Mexico*, Berkeley, University of California Press.

MERINO Pérez, L. (2001): "Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales", en *Estudios Agrarios*, núm. 18, pp. 75-115.

———— (2004): *Conservación o deterioro. El impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los usos de los bosques en Mexico*, México, INE-Semarnat.

MERINO, M. y I. Macedo (2006): "La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable", en *Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 2, pp. 411-465.

MERTON, R. K. (1949): *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, Free Press.

MOGUEL, J., C. Botey y L. Hernández (coords.) (1992): *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*, México, Siglo XXI Editores / CEHAM.

MOORE, S. F. (1973): "Law and Social Change: the Semi-Autonomous Social Field As an Appropriate Subject of Study", en *Law and Society Review*, núm. 7, pp. 719-46.

MORALES Segura, S. L. (2008): *Resistencia en el estado neoliberal: el cuidado del maíz nativo en la localidad de "El Mangal",* Xalapa,

Universidad Veracruzana, tesis de licenciatura en Sociología, 120 pp.

MULLER, P. (2000): "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique", en *Revue française de science politique*, vol. 50, núm. 2, pp. 189-207.

NACIONAL Financiera (1981): *La economía mexicana en cifras*, México, Nafinsa.

NÁJERA, O. (2002): "El café orgánico en México", en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, núm. 48, pp. 59-75.

NORTH, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Peformance*, Cambridge, Cambridge University Press.

NUGENT, D. y M. Alonso (1994): "Multiple Selective Traditions in Agrarian Reform and Agrarian Struggle: Popular Culture and State Formation in the Ejido of Namiquipa, Chihuahua", en J. Gilbert y D. Nugent (eds.), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham y Londres, Duke University Press, pp. 209-246.

NUIJTEN, M. (2003): *Power, Community and the State. The Political Anthropology of Organisation in Mexico*, East Lansing, Pluto Press / University of Michigan Press.

OCDE (1997): *Examen de las políticas agrícolas de México*, París, OCDE.

OCHOA, R. (2000): "La construcción de un sistema regional complejo en torno a dos polos rectores: Acayucan y Minatitlán-Coatzacoalcos", en E. Léonard y E. Velázquez (coords.), *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*, México, CIESAS / IRD, pp. 63-81.

ORTIZ, T. y M. Astier (2003): "Introducción: sistematización de experiencias agroecológicas en Latinoamérica", en *LEISA Revista de Agroecología*, vol. 19, edición especial 8, estudios de caso,

pp. 4-6 [en línea]: <http://leisa-al.org/site/Revistas/Articulos/84609/0-ocho-estudios-de-caso-edicion-especial>.

Palier, B. y Y. Surel (2005): "Les 'trois I' et l'analyse de l'Etat en action", en *Revue française de science politique*, vol. 55, núm. 1, pp. 7-32.

Palma, R. (2002): *Territorios y sociedades rurales en el sur de Veracruz; aproximación a una antropología del espacio rural*, Xalapa, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social del Golfo, tesis de Maestría en Antropología Social, 121 pp.

Pansters, W. (ed.) (1997): *Citizens of the Pyramid. Essays on Mexican Political Culture*, Ámsterdam, Thela Publishers.

———— (1997): "Theorizing Political Culture in Modern Mexico", en W. Pansters (ed.), *Citizens of the Pyramid. Essays on Mexican Political Culture*, Ámsterdam, Thela Publishers, pp. 1-37.

Paré, L. (1992): "Plantaciones de eucalipto: el monocultivo contra la biodiversidad", en E. Boege y H. Rodríguez (coords.), *Desarrollo y medio ambiente en Veracruz*, México, Friedrich Ebert Stiftung, pp. 179-191.

———— (2000): "Diversificación productiva y desarrollo rural sustentable en la sierra de Santa Marta, *versus* monocultivos de plantaciones comerciales de eucalipto y palma africana", en *Memoria del primer seminario de investigación científica sobre el Istmo mexicano* [en línea]: <http://www.ciesas-golfo.edu.mx/istmo/docs/ponencias/diversificacion01.htm>.

Paré, L. y T. Fuentes (2007): *Gobernanza ambiental y políticas públicas en áreas naturales protegidas, lecciones desde Los Tuxtlas*, México, UNAM-IIS, 265 pp.

Pérez Castañeda, J. C. (1998): "La regulación y la desamortización de la propiedad (comentarios al Procede)", en J. Moguel

(coord.), *Propiedad y organización rural en el México moderno*, México, Juan Pablos Editores, pp. 43-90.

———— (2002): *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, México, Ed. Palabra en Vuelo.

———— (2007): *La planeación y el desarrollo rural*, México, CEDR-SSA-Cámara de Diputados LX Legislatura, 195 pp.

PIERSON, P. (2000): "Increasing returns, path dependence and the study of politics", en *American Political Science Review*, vol. 94, núm. 2, pp. 251-67.

PIERSON, P., y T. Skocpol (2002): "Historical institutionalism in Contemporary Political Science", en I. Katznelso y H. V. Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline*, Nueva York, W. W. Norton, pp. 693-721.

Presidencia de la República (2006): Sexto Informe de Gobierno, México, Presidencia de la República.

PRZEWORSKI, A. y C. Curvale (2006): *Political Institutions and Economic Development in the Americas: the Long Run*, Nueva York, New York University, Department of Politics, Working Paper.

QUESNEL, A. y A. del Rey (2005): "La construcción de una economía familiar en archipiélago. Movilidad y recomposición de las relaciones intergeneracionales en el medio rural mexicano", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 59, vol. 20 (2), pp. 197-228.

QUIÑONEZ León, E. (2007): "Los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable: un balance inicial del sexenio foxista", en *Gestión Municipal*, año 5, vol. 7-8, pp. 33-57.

QUINTERO Higuera, A. (2005): "Análisis de los programas gubernamentales dirigidos al mejoramiento del desarrollo rural en el municipio de El Fuerte, Sinaloa", en *Ra Ximhai*, vol. 1, núm. 2, pp. 261-289.

RAMÍREZ Ramírez, F. (1999): *Flora y vegetación de la Sierra de Santa Marta, Veracruz*, México, UNAM, Facultad de Ciencias, tesis de Maestría en Biología, 409 pp.

RAPPO, S. (1991): "Antorcha Campesina, mitos y realidades", en *Cuadernos Agrarios*, nueva época, núm. 2, pp. 80-89.

REINA, L. y E. Servín (coords.) (2002): *Crisis, Reforma y Revolución. México: Historias de fin de siglo*, México, Taurus / Conaculta-INAH.

RELLO, F. (2004): "Evolución de la pobreza rural en México y la reforma de la política rural", comunicación al coloquio Espacios Rurales, Políticas Públicas y Entorno Global. Discutiendo con Arturo Warman, CIESAS / FAO / IRD, México, 25-26/10/2004.

RENARD, M. C. (1999): *Los intersticios de la globalización. Un label (Max Havelaar) para los pequeños productores de café*, México, Universidad Autónoma Chapingo / CEMCA / Embajada de los Países Bajos.

RICHTER, S. M., S. Boucher y C. Woodruf (2006): "The Structure of Rural Finacial Markets in Mexico", comunicación a la American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Long Beach, California, 23-26/7/2006.

ROBLES Berlanga, H. (2009): *Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural*, México, CEDRSSA-Cámara de Diputados LXI Legislatura, 55 pp.

ROBLES Berlanga, H. y G. M. Alvarez López (2007): "Avance legislativo en materia rural durante la LIX y LX legislaturas de la Cámara de Diputados", en *Rumbo Rural*, núm. 6, pp. 18-26 [en línea]: <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1449>.

RODRÍGUEZ Escobedo, F. J., M. Sánchez Hernández, E. Zapata Martelo, N. Estrella Chulim y A. Macías Laylle (2002): "Organización, asociación campesina independiente y autonomía.

Los casos de la Coalición de Obreros, Campesinos y Estudiantes del Istmo y Antorcha Campesina", en *Comunicaciones en Socioeconomía, Estadística e Informática*, vol. 6, núm. 2, pp. 1-49.

RODRÍGUEZ Gómez, G. y G. Torres (1996): "El Barzón y la Comagro: la resistencia de los agroproductores a la política neoliberal", en H. Carton de Grammont y H. Tejera Gaona (coords.), *Los nuevos actores sociales y procesos políticos en el campo*, México, UAM-Azcapotzalco / UNAM / INAH / Plaza y Valdés, pp. 153-179.

ROMERO Polanco, E. (1995): "La modernización del campo mexicano: saldos y perspectivas", en A. Encinas (coord.), *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*, México, Espasa-Calpe, pp. 69-90.

ROSENZWEIG, A. (2003): "Changes in Mexican Agriculture Policies, 2001-2003", comunicatión al 9th Policy Disputes Information Consortium Workshop, Montreal, 23-26/4/2003 [en línea]: <http://www.farmfoundation.org/farmpolicy.htm>.

ROSENZWEIG, A. (2005): *El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, CEPAL (Serie Estudios y Perspectivas, 30).

ROUSSEAU, S. y B. Zuindeau B. (2007): "Théorie de la régulation et développement durable", en *Revue de la régulation*, núm. 1, 18 pp. [en línea]: <http://regulation.revues.org/index1298.html?file=1>.

RUBIO, B. (2004): "La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano", en *Comercio Exterior*, vol. 54, núm. 11, pp. 948-956.

———— (2006): "Balance rural del sexenio de Vicente Fox Quesada. La ruta de la continuidad, 2001-2006", en *Rumbo Rural*, núm. 5, pp. 40-51.

SADOULET, E., A. de Janvry y B. Davis (2001): "Cash Transfer Programs with Income Multipliers: Procampo in Mexico", en *World Development*, vol. 29, núm. 6, pp. 1043-1056.

Sagarpa-FAO (2002): Informe de Evaluación Nacional. Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas 2001. <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/Programas/Lists/Evaluaciones%20Externas/Attachments/17/DZRM.pdf>.

SALUM, B. J. (2004): "Crise économique et changement politique au Brésil et au Mexique: une critique de l'analyse comparative des héritages institutionnels", en B. Lautier et J. Marques-Pereira (dirs.), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, París, Karthala, pp. 85-112.

SANDERSON, S. R. W. (1984): *Land Reform in Mexico, 1916-1980*, Nueva York, Academic Press.

SARUKHÁN, J. y R. Dirzo (coords.) (1992): *México ante los retos de la biodiversidad*, México, Conabio.

SCOTT, J. (1999): "Análisis del Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresa): México", Seminario Latinoamericano Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural, Santiago de Chile, RIMISP-FAO.

SCOTT, W. R. (1995): *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Sage Publications.

Secretaría de Desarrollo Social (2004): *Manual Micro Regiones*, México, Sedesol.

Sector Agrario (1998): *La transformación agraria. Origen, evolución, retos, testimonios*, México, Secretaría de Reforma Agraria.

Semarnat (2007): Presupuesto de Egresos de la Federación, 2007 [en línea]: <http://www.semarnat.gob.mx/participacionsocial/Documents/Presentacion_ONGs.pdf>.

Semarnat-Conafor (2003): *Gestión comunitaria para el uso sustentable de los bosques (Procymaf)*, México, Semarnat.

SHCP (1985): *El mercado de maíz y la tortilla*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mimeo [cit. por Appendini, 1992].

SIMONIAN, L. (1999): *La defensa de la tierra del jaguar: una historia de la conservación en México*, México, Conabio-INE-Semarnap.

SMITH, P. H. (1979): *Labyrinths of Power: Political Recruitement in 20th Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press.

SOLBRIG, O. (1992): "Discurso inaugural", en J. Sarukhán y R. Dirzo (coords.), *México ante los retos de la biodiversidad*, México, Conabio, pp. 21-25.

SOMUANO Ventura, M. F. (2007): "Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina: una relación cambiante y compleja", en *Política y Cultura*, núm. 27, pp. 31-53.

STIGLITZ, J. E. (2002): *Globalization and Its Discontents*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 282 pp.

TEICHMAN, J. (1996): *Neoliberalism and the Transformation of Mexican Authoritarianism*, Toronto, York University, CERLAC Working Papers Series, 6.

TÉLLEZ, S., J. C. Sandoval, O. González (2006): "Intercultural University of Veracruz: a holistic project promoting intercultural education", en *Intercultural Education*, vol. 17, núm. 5, pp. 499-505.

TEUBAL, M. (coord.) (1982): *El desarrollo agroindustrial y los sistemas no alimentarios. Tabaco*, México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidraúlicos-Coordianción General de Desarrollo Agroindustrial.

TIRADO, R. y M. Luna (1995): "El Consejo Coordinador Empresarial de México. De la unidad contra el reformismo a la unidad

para el TLC (1975-1993)", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LVII, núm. 4, pp. 27-59.

Toledo, C. (2005): *Todo el poder a los Consejos del Desarrollo Rural Sustentable. La municipalización del Programa de Desarrollo Rural y los Consejos Municipales*, 13 pp. [en línea]: <http://www.conagocampo.michoacan.gob.mx/registro_conago/archivos/Consejos_del_Desarrollo_Rural_Sustentable_Carlos_Toledo_M.pdf>.

Toledo, C. y A. Bartra (2000): *Del círculo vicioso al círculo virtuoso: cinco miradas al desarrollo sustentable de las regiones marginadas*, México, Semarnap / Plaza y Valdés.

Toledo, V. M. (1982): "La Etnobotánica hoy: reversión del conocimiento, lucha indígena y proyecto nacional", en *Biótica,* vol. 7, núm. 2, pp. 141-150.

———— (1983): "Ecologismo y ecología política. La otra guerra florida", en *Nexos*, año VI, vol. 6, núm. 69, pp. 15-24.

———— (1992): "Utopía y Naturaleza: El nuevo movimiento ecológico de los campesinos e indígenas de America Latina", en *Nueva Sociedad*, núm. 122, pp. 72-85.

———— (2000): *La paz en Chiapas. Ecología, luchas indígenas y modernidad alternativa*, México, Ed. Quinto Sol.

———— (2002): "Ethnoecology: Conceptual framework for the study of indigenous knowledge of nature", en *Ethnobiology and biocultural diversity*, Atenas, The International Society of Ethnobiology, pp. 511-522.

———— (2005): "La memoria tradicional: la importancia agroecológica de los saberes locales", en *LEISA Revista de Agroecología*, abril de 2005.

Toledo, V. M. y J. Carabias. (coord.) (1983): *Ecología y recursos naturales: hacia una política ecológica del PSUM*, México, Comité Central del Partido Socialista Unificado de México.

UVI (2007): "Licenciatura en Gestión Intercultural para el Desarrollo: Programa Multimodal de Formación Integral", Xalapa, Universidad Veracruzana.

VALENCIA Lomelí, E. (coord.) (2000): *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, México, Universidad de Guadalajara / ITESO / Universidad Iberoamericana.

VÁZQUEZ, V. (2007): "La recolección de plantas y la construcción genérica del espacio. Un estudio de Veracruz, México", en *Ra Ximhai*, vol. 3, núm. 3, pp. 805-825.

VELÁSQUEZ, J. C., y J. León Santos (2006): "CEDICAM: una organización de campesinos para campesinos en México", en *LEISA Revista de Agroecología*, vol. 22, núm. 2, pp. 24-26 [en línea]: <http://leisa-al.org/site/Revistas/Articulos/85940/2-agricultura-en-transician>.

VELÁZQUEZ, E. (2000): "Ganadería y poder político en la Sierra de Santa Marta", en E. Léonard y E. Velázquez (coords.), *El Sotavento veracruzano. Procesos sociales y dinámicas territoriales*, México, CIESAS / IRD, pp. 111-127.

———— (2006): *Territorios fragmentados: estado y comunidad en el Istmo Veracruzano*, México, CIESAS, 513 pp.

VELÁZQUEZ, E., L. Godínez y H. Mateo (1997): "Participación de las mujeres en la producción hortícola", en L. Paré y E. Velázquez (coords.), *Gestión de recursos naturales y opciones agroecológicas para la Sierra de Santa Marta, Veracruz*, México, UNAM-IIS, pp. 143-163.

VIDAL, G. (2000): *Grandes empresas, economía y poder en México*, México, UAM-Iztapalapa / Plaza y Valdés.

———— (2004): "El crecimiento por medio de la exportación de manufacturas, el avance de la reforma económica y las grandes empresas", en G. Vidal (dir.), *México en la región de Amércia del*

Norte. Problemas y perspectivas, México, UAM-Intam / Cámara de Diputados / Porrúa, pp. 53-78.

WARMAN, A. (1976): *...y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado nacional*, México, SEP-CIESAS.

———— (2001): *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica.

WINTERS, P., B. Davis y L. Corral (2002): "Assets, activities and income generation in rural Mexico: factoring in social and public capital", en *Agricultural Economics*, vol. 27, núm. 2, pp. 139-156.

World Bank (1992): *Governance and Development*, Washington, The World Bank [en línea]: <http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf>.

———— (2004): *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategia del gobierno*, Washington, The World Bank [en línea]: <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/b_resumen.pdf>.

YUNEZ Naude, A. y G. Dyer G. (2004): "The Effects of NAFTA and Domestic Reforms in the Agriculture of Mexico: Predictions and Facts", ponencia en el Séminaire Acralenos, Montpellier, 19-20/11/2004.

ZAHNISER, S. y W. Coyle (2004): *U.S-Mexico Corn Trade During the NAFTA Era: New Twists to an Old Story*, Washington, USDA, Report from the Economic Research Service.

ZARAGOZA, J. L. y R. Macías (1980): *El desarrollo agrario de México y su marco jurídico*, México, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.

ZENDEJAS, S. (2003): *Política local y formación del Estado. Procesos históricos de formación de espacios y sujetos sociales en un municipio rural mexicano, 1914-1998*, Wageningen, Landbouw Universiteit, thèse de doctorat.

Zurita Benavides, M. G. (2009): *Conservation de l'agrobiodiversité et stratégies paysannes de production du maïs au Mexique: étude comparée de deux villages indigènes de la Sierra de Santa Marta, Veracruz*, París, Muséum National d'Histoire Naturelle, Mémoire de Master Evolution, patrimoine naturel et sociétés, 92 pp.

Bases de datos en línea

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0502007.pdf>.

Centro de Estudios sobre el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA): <http://www.cedrssa.gob.mx/>.

Centro de Reflección y Acción Laboral (Cereal): <http://www.sjsocial.org/fomento/index_fce.php>.

Coneval (2006): Cifras de pobreza por municipio 2005: <http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-mapas_2005>.

Coneval (2008): Cifras de pobreza por ingreso 2008: <http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3494.pdf>.

Estrategia 100 x 100: <http://www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=34829>.

INEGI (1995, 2000, 2005, 2007): Veracruz, Censo de Población y Vivienda 2000; Conteos de Población 1995 y 2005, Datos por localidad (ITER); VII Censo Agropecuario y Ejidal 2007: <http://www.inegi.org.mx/censos y conteos/consulta interactiva de datos>.

Firco (2008): Promaf (2007): Cierre de Ejercicio: <http://www.firco.gob.mx/transparencia/FraccionXI/PADRON_PROMAF_CIERRE2007_180408.pdf>.

Proyecto Sierra de Santa Marta A.C.: <http://www.proyectosantamarta.org.mx/index.html>.

SIAP-Sagarpa, Anuario Agropecuario 2006: <http://www.oeidrus-portal.gob.mx/portal_sispro/>.

Subsidios al Campo: <http://subsidiosalcampo.org.mx>.

Siglas y acrónimos

Alianza	Programa Alianza para el Campo
Alpro	Alianza para el Progreso
ARIC	Asociación Rural de Interés Colectivo
Aserca	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
Banrural	Banco Nacional de Crédito Rural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCMSS	Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C.
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CEDRSSA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados
CEIMSA	Compañía Exportadora e Importadora Mexicana
Cenami	Centro Nacional de Misiones Indígenas

CEPAL	Comisión Económica para América Latina
Cereal	Centro de Reflexión y Acción Laboral
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y Trigo
CMDRS	Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable
Conagua	Comisión Nacional del Agua
CNA	Consejo Nacional Agropecuario
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNG	Confederación Nacional Ganadera
CNI	Congreso Nacional Indígena
CNOP	Confederación Nacional de Organizaciones Populares
CNPP	Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad
CNPR	Confederación Nacional de Productores Rurales
Coinbio	Programa de Conservación Comunitaria de la Biodiversidad
Comuders	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
Conabio	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
Conaculta	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
Conafor	Comisión Nacional Forestal
Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Conasupo	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
Concanaco	Confederación Nacional de Cámaras de Comercio
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Coplademun	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
Coplades	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado
Coplamar	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CTM	Confederación de Trabajadores de México
Decotux	Desarrollo Comunitario de Los Tuxtlas, A.C.
EFC	empresa de forestería comunitaria
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ERA	Estudios Rurales y Asesoría, A.C.
Fapatux	Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A.
FCE	Fomento Cultural y Educativo, A.C.
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDEM	Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios
Fifonafe	Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
Firco	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Fofae	Fondo de Fomento Agropecuario Estatal
Fonaes	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad
Freposev	Frente Popular de Organizaciones Campesinas del Sureste de Veracruz
GAIA	Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, A.C.
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade [Acuerdo General de Aranceles y Comercio]

GEA	Grupo de Estudios Ambientales, A.C.
GEF	Global Environment Fund [Fondo para el Medio Ambiente Mundial]
GEPA	Gesellschaft zur Förderung der Partnerschaft mit der Dritten Welt [Sociedad para la Promoción de Acuerdos con el Tercer Mundo]
GFC	gestión forestal comunitaria
GIRA	Grupo Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiada, A.C.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
Inca Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.
Indesol	Instituto Nacional de Desarrollo Social
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INI	Instituto Nacional Indigenista
Inireb	Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos
Inmecafé	Instituto Mexicano del Café
Inveder	Instituto Veracruzano de Desarrollo Rural
IUCN	International Union for Conservation of Nature [Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza]
Ivec	Instituto Veracruzano de Cultura
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
MAIZ	Movimiento Agrario Indígena Zapatista
MIE	Manejo Integrado de Ecosistemas
Nafinsa	Nacional Financiera, S.A.
Odrenasij	Organización de Defensa de los Recursos Naturales

	y Desarrollo Social de la Sierra de Juárez
PAAP	Programa de Adquisición de Activos Productivos
PAIR	Programa de Aprovechamiento Integral de Recursos
PAN	Partido Acción Nacional
Papir	Programa de Apoyo a la Inversión Rural
PDPSZRM	Programa de Desarrollo Productivo Sostenible de Zonas Rurales Marginadas
PDZP	Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias
PEC	Programa Especial Concurrente
Pemex	Petróleos Mexicanos
PIDER	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural
Planfosur	Plantaciones Forestales del Sureste
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Procampo	Programa de Apoyos Directos al Campo
Procede	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares
Procoders	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
Procymaf	Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales
Procymaf II	Programa de Desarrollo Forestal Comunitario
Prodefor	Programa de Desarrollo Forestal
Prodeplan	Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales
Proders	Programa de Desarrollo Regional Sustentable
Prodesca	Programa de Desarrollo de Capacidades
Profemor	Programa de Fortalecimiento a Empresas

	y Organizaciones
Progan	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
Promaf	Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de Productores de Maíz y Frijol
Pronal	Programa Nacional Alimentario
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
PSSM	Proyecto Sierra de Santa Marta, A.C.
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
RAN	Registro Agrario Nacional
RAPAM	Red de Acción sobre Plaguicidas y Alternativas en México, A.C.
Rbiotux	Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
Sectur	Secretaría de Turismo
Sedarpa	Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca [del estado de Veracruz]
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Sedue	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Semarnap	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Sendas	Senderos y Encuentros para un Desarrollo Autónomo Sustentable, A.C.
Sinap	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SSM	Sierra de Santa Marta
SSS	Sociedad de Solidaridad Social

TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TTS	Tsooka-Teyoo, A.C.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNEP	United Nations Environment Programme [PNUMA, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente]
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura]
UNORCA	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas
URGSV	Unión Regional Ganadera del Sur de Veracruz
UTOE	Unidad Técnica Operativa del Estado
UVI	Universidad Veracruzana Intercultural
WWF	World Wide Fund for Nature [Fondo Mundial para la Naturaleza]

De la integración nacional al desarrollo sustentable / Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México,
de Eric Léonard y Jean Foyer
fue impreso en noviembre de 2011.
El tiraje constó de mil ejemplares.

De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México constituye una mirada de gran profundidad y amplitud sobre las estrategias agrícolas de la acción pública, bajo un enfoque de periodo largo que parte del último cuarto del siglo XIX para llegar a nuestros días. Así, a través de la lectura de estas páginas, la historicidad del mundo rural se abre ante nosotros en una articulación continua de las estrategias de los grupos de interés, las estructuras institucionales y los actores de la política rural, en la configuración de las formas locales de construcción de la acción pública.

Los legisladores y otros actores interesados en la problemática del mundo rural de nuestro país, aquí encontrarán un desglose analítico de los principales problemas que a lo largo del periodo analizado han estado presentes en la trayectoria de la política rural del Estado mexicano. Estamos seguros que esta obra llegará a ser una rica referencia en el debate para la construcción del nuevo rumbo que requiere la política rural en México.

CEDRSSA
Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria
LXI LEGISLATURA CÁMARA DE DIPUTADOS

QUE EL SABER SIRVA AL CAMPO