



## **Instituciones y procesos políticos en el desarrollo rural**

### **El caso del Programa Alianza para el Campo en México**

**Francisco Herrera Tapia<sup>1</sup>**

**Bruno Lutz Bachère<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Estudiante del Doctorado en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Tel/Fax. (722) 2780830.

E-mail: [Herreratapia2001@yahoo.com.mx](mailto:Herreratapia2001@yahoo.com.mx)

<sup>2</sup> Investigador del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco). Calzada del Hueso 1100, D.F. México, Tel. (55) 54837000.

E-mail: [brunolutz01@yahoo.com.mx](mailto:brunolutz01@yahoo.com.mx)

#### **Resumen**

El artículo presenta una investigación descriptiva de la dinámica político-institucional del Programa Alianza para el Campo en México, a través de un estudio de caso en la entidad federativa del mismo nombre. El objetivo es discutir los arreglos institucionales para el desarrollo rural mexicano, y las implicaciones sociopolíticas en la nueva relación Estado-Sociedad Rural. Para ello se plantean antecedentes del programa; su estructura y funcionamiento. Se identifican actores y procesos políticos relacionados con el programa y su operación en el Estado de México. La metodología consiste en el análisis de información oficial, entrevistas cualitativas a funcionarios públicos y notas periodísticas.

**Palabras clave:** Alianza para el campo, desarrollo rural, capacitación rural, productores rurales.

## Institutions and Political Processes in Rural Development. Case of the Alianza Program for the Country in México

### Abstract

The article presents a descriptive investigation of the political-institutional dynamics of the Alianza Program for the Country (Programa Alianza para el Campo) in Mexico, through a case study in the State of the same name. The objective is to discuss the institutional arrangements for Mexican rural development and the sociopolitical implications in the new Rural Society-State relationship. Antecedents of the program are presented as well as its structure and operation. Political actors and processes related to the program and its operation in the State of Mexico are identified. Methodology consisted of analyzing official information, qualitative interviews with public officials and journalistic notes.

**Key words:** Rural alliance, rural development, rural training, rural producers.

### Introducción

En 1996 se crea la Alianza para el Campo en un contexto de crisis económica y en el marco de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con el objetivo de preparar el terreno para la apertura agrícola con Estados Unidos y Canadá, así como aminorar los impactos negativos del mismo tratado para el agro mexicano. Desde entonces y hasta el momento, la actual Alianza ha sufrido varios cambios tanto en el enfoque de desarrollo rural, así como para su operación institucional.

Según la FAO y la SAGARPA (2005) en México, el porcentaje de la población pobre en comunidades rurales es mayor al que se registra en

zonas urbanas. En 2004, de la población mexicana en pobreza extrema 61% vivía en localidades rurales y 39% en áreas urbanas. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), en México 53% de los municipios tiene un grado de marginación alto o muy alto. Es decir, que la pobreza y la marginación se concentran en las zonas rurales. Para enfrentar los retos del desarrollo rural, el Estado mexicano dispone de varios instrumentos entre los que destaca la Alianza para el Campo por ser el principal programa de fomento a la producción y por su esquema de operación federalizada que integra recursos federales, estatales y municipales con los de los beneficiarios.

De esta manera el presente artículo se propone presentar desde la investigación descriptiva un análisis de la Alianza para el Campo en su vertiente de Desarrollo Rural, a partir del estudio de documentos oficiales y de entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos y actores del desarrollo rural en el Estado de México. Principalmente servidores públicos de mandos medios en la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) del gobierno federal; la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDA-GRO) del gobierno estatal, así como de algunos actores municipales. Los criterios de selección de los informantes se tomaron con base en su vinculación institucional directa con la operación de los programas de la Alianza para el Campo en el estado de México.

El trabajo también retoma el análisis institucional y la teoría política normativa, pues intentará dar argumentos y sugerencias a favor de dos tesis: 1) que la nueva arquitectura institucional de atención al campo, favorece la posibilidad de una mayor participación social para el desarrollo del medio rural; y 2) que el modelo de desarrollo que subyace en la Alianza para el Campo privilegia la intervención del mercado, y la privatización de los medios económicos para el desarrollo rural, sin considerar las actividades no comerciales y el contexto local o comunitario donde operan los proyectos rurales.

De acuerdo con Glaser (1997:34) “La teoría política normativa es una forma de analizar tanto las instituciones sociales, especialmente aque-

llas vinculadas al ejercicio del poder, como las relaciones de los individuos con ellas, y examinan a fondo de qué modo se justifican los acuerdos políticos existentes y cómo se justificarían otros posibles”. De igual forma: “Las instituciones políticas expresan determinadas opciones sobre qué forma deberían adoptar las relaciones políticas; lo que las define es su constante demanda a los miembros de una sociedad para que se comporten de determinada manera a la hora de perseguir sus fines políticos. Esto nos lleva a definir las instituciones políticas en función de un imprescindible componente normativo” (Oakeshott, citado en Rodhes, 1997:58).

El artículo presenta en primer término los antecedentes del programa y su composición, refiriendo al marco teórico y estratégico de la Alianza para el Campo. Asimismo, se realiza un análisis crítico del modelo y la consideración sobre la inclusión de otros elementos para abonar en la integridad del desarrollo. Posteriormente se detallan los principales procesos y actores vinculados con el programa, para después terminar con una reflexión sobre la política rural.

### **Antecedentes**

El 31 de octubre de 1995 el gobierno federal mexicano anuncia la creación de un nuevo esquema de fomento agropecuario para el campo. Se trató de una estrategia intersectorial del gobierno federal, y de un nuevo sistema de vínculos con las entidades federativas con la creación de 32 Consejos Estatales de Fomento Agropecuario. Dicha estrategia fue producto de una

alianza entre varios actores institucionales de atención al campo, en el marco de la superación de la crisis económica de 1994 y la entrada en vigor del TLCAN, de allí el nombre de Alianza para el Campo (APC).

De acuerdo con el Presidente Zedillo (1995), el objetivo inicial de la Alianza fue "...aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de los productos del campo...". El discurso plenamente económico del sector agropecuario hace que el objetivo de la Alianza privilegie el financiamiento a las actividades agrícolas y pecuarias, descompensando los apoyos al extensionismo rural, la asesoría técnica, la educación rural o las actividades no agropecuarias.

No es hasta la aprobación por parte del Congreso Mexicano de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001 (LDRS) que el presupuesto se incrementa notablemente en el rubro de desarrollo rural, además de que el discurso político se desliza hacia la propuesta de sustentabilidad, descentralización e integralidad.

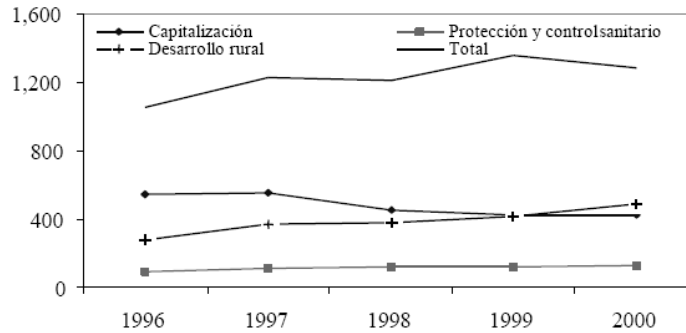
La Alianza para el Campo es el principal instrumento de la política de

desarrollo agropecuario y rural de México. Esta importancia se expresa, entre otras cosas, en un presupuesto anual que excede los mil millones de dólares, considerando la suma de los aportes del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de los productores, dado que la Alianza, por diseño, es un programa de co-inversión tripartita. Además de la modalidad de ejecución nacional, Alianza opera en un esquema federalizado que cada vez confiere mayores responsabilidades a las instancias operativas locales. De esta forma, el gobierno federal transfiere recursos públicos y funciones a los gobiernos estatales, bajo un esquema de corresponsabilidad entre niveles de gobierno (SENASICA, 2007).

Así la actual APC es reformada para una concepción que supone la participación de los gobiernos estatales, así como las demás dependencias del gabinete federal vinculadas con el sector rural. Otro aspecto característico de la APC es aquel que tiene que ver con el cofinanciamiento de los programas entre los gobiernos y la aportación de los productores. También se establece la necesidad de operar el programa con las mismas estructuras burocráticas preexistentes. No obviamos comentar que parte de los recursos de la APC provienen de un crédito contraído con el Banco Mundial (Gráfica 1)<sup>1</sup>.

1 La SAGARPA impulsa la participación financiera de organismos internacionales para apoyar la capitalización del sector agropecuario. Con una línea de crédito contratada con el Banco Mundial en 1999 por 444.5 millones de dólares, en 2001 se puso en marcha el Proyecto de Mejoramiento de la Productividad Agropecuaria (ALCAMPO) para apoyar acciones de siete programas de la Alianza para el Campo (Primer Informe de Gobierno, 2001).

**Gráfica 1**  
**Evolución histórica del presupuesto de la Alianza para el Campo**  
**(Millones de pesos mexicanos)**



Fuente: Evaluación de los Programas de Fomento y Sanidad Agropecuaria de la Alianza para el Campo 1998-1999, FAO.

Así, se estima que desde su creación la Alianza ha mantenido un elevado dinamismo en la inversión total al pasar de 7,849 millones de pesos en 1996, a 13,330 millones en 2003 (a precios de 2003), con una tasa media de crecimiento anual del 7.8% en términos reales, muy superior al ritmo de crecimiento del PIB sectorial y de la población rural. Este crecimiento se ha basado en mayor medida en las aportaciones federales, que crecieron en promedio (FAO-SAGARPA, 2004).

Otro aspecto relevante en este programa fue la idea de fomentar la racionalidad económica de los productores para tomar decisiones sobre la inversión y alternativas de su producción y comercialización de productos. Este tema resulta interesante al compararse con el dominio de las estructuras corporativas que cambiaban la racionalidad política por la racionalidad económica. Así la estrategia de la Alianza compuesta por múltiples programas, desde su creación es congruente con el fomento de un modelo

de Estado no interventor y de libre economía (Cuadro 1).

La importancia de la Alianza para el Campo en el contexto de los programas de atención al campo, radica en su versatilidad y cantidad de recursos destinados al medio rural. Otro aspecto sobresaliente de estos programas es que la gestión de los mismos se lleva a cabo, a través de los órganos consultivos de participación social como son los Consejos para el Desarrollo Rural.

La última reforma de la APC se da en el contexto de la creación de la LDRS reestructurando sus programas y disminuyéndolos en número, ya que éstos llegaron a ser hasta 40 en 2000. La reestructuración de la APC de 2003 se enfocó a la aplicación del nuevo modelo de desarrollo rural creado por el gobierno federal. Por esta razón pondremos más énfasis en los programas de desarrollo rural, los que retoman de manera más explícita el contenido del modelo, así como la incidencia de éste en el medio rural a

**Cuadro 1**  
**Principales cambios de la Alianza para el Campo (1998-2004)**

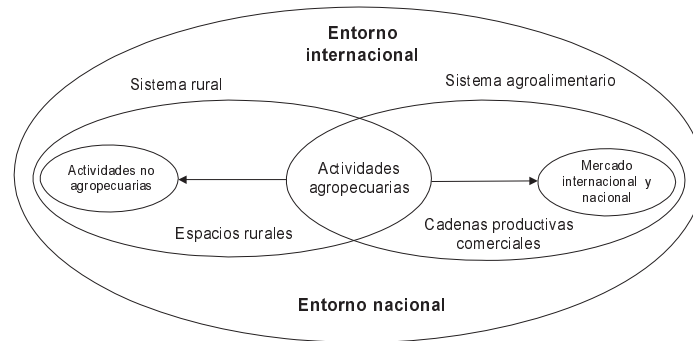
<b>Alianza para el Campo, 1998</b>		<b>Alianza Contigo, 2004</b>
<b>Agricultura:</b> Ferti-irrigación Tecnificación de la agricultura Mecanización Kilo por Kilo Oleaginosas Transferencia de tecnología Horticultura Ornamental	<b>Desarrollo rural:</b> Apoyo al desarrollo rural Capacitación y extensión Programa del café Zonas marginales rurales Programa elemental de asistencia técnica Programa del hule Programa del cacao Organización y capacitación para la comercialización	<b>Agricultura:</b> Fomento a la inversión y capitalización Fortalecimiento a los sistemas producto Investigación y transferencia de tecnología
<b>Ganadería:</b> Establecimiento de praderas Programa lechero Ganado menor Mejoramiento genético Programa apícola Desarrollo regional de proyectos	<b>Sanidad agropecuaria</b> <b>CNA</b> Rehabilitación y modernización de distritos de riego Uso eficiente del agua y la energía eléctrica Programa de desarrollo parcelario Uso pleno de la infraestructura hidroagrícola	<b>Ganadería:</b> Desarrollo ganadero Desarrollo de proyectos ganaderos integrales
<b>Otros:</b> Promoción de exportaciones	<b>Otros</b>	<b>Desarrollo rural:</b> Fondo de estabilización y reordenación del café Apoyos a los proyectos de inversión rural Desarrollo de capacidades Fortalecimiento de empresas y organización
		<b>Sanidad e inocuidad agroalimentaria</b> <b>Acuacultura y pesca</b> <b>Otros</b>

partir del desarrollo de cuatro tipos de componentes, a saber: Capital físico, capital, social, capital humano y desarrollo económico. El modelo de “desarrollo de capitales” es integrado en la APC de 2003, como los indican los cambios hacia los cuales se debe orientar el cambio institucional de atención al campo:

- De lo ideológico a lo económico: nuevo énfasis en la multilateralidad.
- El fin de excepción de la agricultura en la institucionalidad internacional.

- De los centros de decisión nacionales a los mundiales: la integración financiera global y las empresas multinacionales.
- De la revolución verde a la revolución genética.
- De los movimientos “verdes” a un uso racional de la naturaleza.
- De los “commodities” a la diferenciación de productos.
- Hacia la integración de las Américas: la nueva dinámica política-ideológica.

**Esquema 1**  
**Visión renovada de la agricultura y el medio rural**



Fuente: Elaboración propia con base en documento del IICA (De las Casas, *et al*, 1997 P. 9).

- Dificultad para actuar sobre la pobreza rural (Cfr. De las Casas, *et al*, 1997).

Como ya lo enunciamos, la APC es una alianza para el campo, no una alianza para el desarrollo rural, es decir, el enfoque actual sigue siendo sectorial en la práctica, pese a que los programas se presentan como integrales y de enfoque territorial. Éstos privilegian las actividades económicas agropecuarias por encima del desarrollo común en los espacios rurales, a pesar de las amplias recomendaciones de organismos internacionales de transitar hacia un nuevo modelo mucho más dinámico de acuerdo con la noción de globalización económica como lo observamos en el Esquema 1.

El caso de los programas de desarrollo rural en la APC manifiesta la trayectoria de cambio institucional de los programas desde su nacimiento en 1996. El Cuadro 3 refiere cómo el grupo de programas correspondiente al desarrollo rural ha disminuido considerablemente. Esto reafirma la hipó-

tesis de que el modelo del retiro del Estado se manifiesta en la disminución de programas, o en la fusión de los mismos para operar con menos recursos y menor apoyo al campo.

En este nuevo grupo de programas desapareció el de Mujeres en el Desarrollo Rural. El nuevo modelo canceló el apoyo directo a las mujeres, y reorientó su atención a nivel de grupo prioritario, al igual que adultos mayores, jóvenes, indígenas, etc. En este mismo sentido el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) pasa a convertirse en 2003 en el subprograma de Apoyos a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), bajo un esquema mucho más exigente en la coinversión y restrictivo en los rubros de apoyo. En este programa toma gran importancia dos situaciones: la organización de productores y la formulación de proyectos.

Para el caso del Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO), el cual impulsaba los servicios del gobierno para la asesoría

**Cuadro 2**  
**Evolución de los programas de desarrollo rural (1996-2004)**

<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003-2004</b>
Programa de Equipamiento Rural	Apoyo al desarrollo rural (PADER)	Apoyo al desarrollo rural (PADER)	Subprograma de Apoyos a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)
	Capacitación y extensión	Capacitación y extensión	Subprograma de desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)
	Programa del café	Programa del café	Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)
	Programa elemental de asistencia técnica	Desarrollo integral en zonas rurales marginadas	
	Programa del hule	Programa elemental de asistencia técnica	
	Programa del cacao	Programa del hule	
		Programa del cacao	
		Mujeres en desarrollo rural	
		Organización y capacitación para la comercialización	
1 programa	6 subprogramas	9 programas	1 programa
			3 programas



**Cuadro 3**  
**La actualidad de los programas de la Alianza para el Campo (Vigentes al 2006)**

<b>Programa</b>	<b>Subprograma</b>
1. Fomento Agrícola	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento a la Inversión y Capitalización</li> <li>• Fortalecimiento de los Sistemas-Producto</li> <li>• Investigación y Transferencia de Tecnología</li> </ul>
2. Fomento Ganadero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo Ganadero</li> <li>• Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI)</li> </ul>
<b>3. Desarrollo Rural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Apoyos a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)</b></li> <li>• <b>Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)</b></li> <li>• <b>Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)</b></li> </ul>
4. Sanidad e Inocuidad Alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud Animal</li> <li>• Sanidad Vegetal</li> <li>• Sanidad Acuícola</li> <li>• Inocuidad de Alimentos</li> </ul>
5. Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS)	
6. Programa de Acuicultura y Pesca	
7. Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Reglas de Operación de la APC 2003.

profesional del productor rural, observamos como tiene un revire hacia la concepción de servicios profesionales para el campo en un sentido de generar capacidades y no de la enseñanza técnica. También se abandona la noción de extensionismo, la cual durante años se utilizó en los programas de apoyo al campo. Ahora en el discurso oficial el extensionista desaparece y adquiere el nombre de Prestador de Servicios Profesionales (PSP). Este nuevo actor institucional no es parte de la estructura gubernamental; se trata de un agente profesional externo que ejerce de manera “libre” su profesión entre los productores. Algunas de las implicaciones para el apoyo téc-

nico en el campo, son la flexibilidad laboral con la que se manejan los PSP, así como la adhesión a la intensa dinámica en la búsqueda de recursos, donde la cantidad prevalece sobre la calidad en los procesos de desarrollo rural.

En términos de los programas de desarrollo rural también en 2003 desaparece el Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas; una de las razones de su desaparición pudo estar asociada a la estrategia de Microregiones emprendida en la Secretaría de Desarrollo Social, ya que funciona de una manera parecida a este programa, a la vez que dicha estrategia es de ca-

rácter transversal para las demás secretarías del gobierno federal.

En el análisis de la glosa del sexto informe de Gobierno llevado a cabo en 2006, correspondiente a la SAGARPA, se justificaba la reducción de los programas de la APC argumentando que:

- Existían distintas normas para ámbitos de inversión de características similares.
- Se exigían distintos formatos para acceder a un apoyo de características similares.
- Se duplicaban los recursos en un mismo componente.
- Se canalizaban esfuerzos de distintas áreas en un mismo ámbito de inversión (CEDRSSA, 2006).

Así pues, la última versión de la APC de 2003 busca la participación de los productores en términos autogestivos para la creación de agronegocios; nótese cómo la participación del productor se restringe a la creación de negocios; bajo un esquema autogestivo se trasladan las responsabilidades del desarrollo al individuo.

Desde la creación de la Alianza, los recursos de financiamiento se distribuyen entre los programas de acuerdo con el grado importancia económica y peso del sector (ganaderos, pesquero, agrícola, etc.). Hoy, se aprecia una ligera mejora en la asignación de recursos a partir de la LDRS, y producto de la presión por cumplir algunas metas del Acuerdo Nacional para el Campo (ANPC), para mantener e incrementar el presupuesto para desarrollo rural. No obstante, las dificultades operativas y la capacidad de coinversión de buena parte de

los productores siguen sin adaptarse a las expectativas de la Alianza.

Las reglas de operación definen tres grupos de productores (de bajos ingresos en zonas marginadas, de bajos ingresos en transición y resto de productores), y se establece la necesidad de privilegiar a la población de menores ingresos. Sin embargo, estos objetivos no se alcanzaron por dificultades operativas y el requerimiento de que los productores contribuyan con una parte de las inversiones.

Para una gran cantidad de productores comerciales la Alianza Contigo es una fuente de fondos líquidos, pero no un incentivo a la inversión. Por ejemplo, una empresa que siembra 300 hectáreas de hortalizas bajo riego no necesita 50.000 pesos de subsidio para comprar un tractor. A su vez, para los productores del sector social los apoyos de los programas de Fomento Agrícola son demasiado pequeños y aislados como para resolver sus problemas de marginación (Rosenzweig, 2005).

### **Enfoque teórico de la Alianza para el Campo**

La transformación de la Alianza en los últimos años se ajusta a una propuesta asociada con el cambio de la relación sociedad rural-gobierno dada en el marco del Estado neoliberal. Al revisar los programas de la Alianza para el Campo observamos las siguientes invariantes a través de sus distintas reformas:

1. El mercado se convierte en el detonador principal del desarrollo rural.

2. Se impulsa la autogestión y la racionalización de la economía rural.
3. Gran parte de los procesos y servicios asociados a los programas se privatizan.
4. Existe la tendencia hacia la coínversión en los apoyos al campo, y se endurece la política de acceso al financiamiento.
5. Hay una reducción de los programas que atienden el medio rural.

De acuerdo con ello el camino a seguir para el incremento de la calidad de vida se requiere de la participación autogestiva de los beneficiarios, entendida ésta como la capacidad de los habitantes rurales para actuar y generar su propio desarrollo con el menor apoyo gubernamental o con la ausencia del mismo. El modelo de la APC también impulsa la creación de agrogocios y el fortalecimiento de la competitividad. Dichas acciones propuestas por la Alianza para el Campo también se reafirman con los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Rural:

En el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y con el propósito de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y fortalecer las acciones de generación de empleo rural e ingreso entre los habitantes de las regiones rurales marginadas de nuestro país, las políticas, estrategias e instrumentos de desarrollo rural, se orientan a fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar; a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; al desarrollo de proyectos de producción primaria, a incorporar procesos de transformación agrega-

ción de valor y generación de servicios; al desarrollo de capacidades en el medio rural y al fomento y consolidación de la organización empresarial, entre otros (SAGARPA, 2003).

Se plantea la capitalización de las unidades de producción familiar, la promoción del manejo sustentable de los recursos naturales, el desarrollo de proyectos de producción primaria, la incorporación de procesos de transformación agregación de valor y generación de servicios, el desarrollo de las capacidades en el medio rural y el fomento y la consolidación de la organización empresarial. En el modelo de desarrollo de la Alianza para el Campo es muy importante la capitalización de las unidades de producción familiar (convirtiéndolas en unidades de negocio), también busca el valor agregado en los productos y servicios del campo; ambas expectativas resultan ser metas muy ambiciosas, ya que antes tendrían que estar resueltos temas como la seguridad alimentaria, la infraestructura rural y la educación.

El problema de convertir al productor o al campesino en empresarios deriva de la creación de una nueva cultura proveniente del ámbito empresarial, e implica todo un reto para las instituciones creyentes en este modelo. Es decir, el paradigma axiológico y económico de los empresarios en México, es incorporado a las instituciones gubernamentales a fin de crear un nuevo tipo de actor rural, que no sólo comparta los mismos valores, sino que aprenda a jugar con las mismas reglas que perpetúan el sistema. Sin embargo, dicho proceso de conver-

**Esquema 2**  
**El desarrollo rural para la Alianza para el Campo**



Fuente: Manual Microregiones, Programa de Desarrollo Rural Alianza Contigo 2004.

sión de campesino a empresario se encuentra en una fase muy incipiente.

El primer cuadrante referido al desarrollo económico acentúa valores como la empresarialidad, el valor agregado, el sistema comercial y financiero, así como la autogestión que se busca a través del capital humano y la explotación racional y sostenible de los recursos naturales como parte del modelo de producción, no como una nueva forma de relación sociedad-naturaleza. Se trata de desarrollar un agente económico, descompensando así parte de la construcción ciudadana y de conciencia social en el medio rural.

Para Lutz y Riella (2006) la normatividad en materia de desarrollo rural en México retoma uno u otro planteamiento de las agencias internacionales como la de territorialización del desarrollo, por ejemplo. Pero en la Constitución, la LDRS y en el Acuerdo Nacional para el Campo domina la

tradicción de un desarrollo rural integral basado esencialmente en su vertiente económica. Asimismo, se puede afirmar que los programas federales de apoyo se caracterizan por su alto contenido en términos y nociones en boga en el ámbito internacional, mientras las leyes que rigen el desarrollo rural conservan una perspectiva del desarrollo cerciorada a la "integralidad". Este desfase, comprensible desde cierto punto de vista, propicia equívocos y desajustes los cuales tienden a reducir el grado de coherencia de las políticas en materia de desarrollo rural.

La idea de integralidad propicia que la Ley o los programas sean lo suficientemente laxos como para manejar el discurso o las acciones gubernamentales de acuerdo con el interés del modelo propuesto. Como lo vemos en el siguiente párrafo alusivo a la Alianza para el Campo:

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

Siguiendo con este argumento, el discurso oficial ofrece una alternativa no sectorial, es decir que trasciende lo agropecuario. Sin embargo en la práctica suele privilegiar la inercia burocrática de atender solo ese sector en detrimento de la integralidad de los proyectos o acciones tendientes al desarrollo rural más amplio (industria, servicios, educación, cultura, etc.). Lo integral va más allá de lo territorial (todas las actividades económicas y no económicas). Los programas pueden

atender el fomento de actividades productivas en el territorio rural (por muy variadas o diversas que sean), pero la formación de ciudadanos rurales con derechos plenos sobre su desarrollo personal y común va más allá de una estrategia sólo económica o productiva; es un asunto de revaloración del modelo económico-político imperante en el medio rural y de las metodologías de intervención comunitaria.

### **Los procesos y los actores**

La plataforma principal de tipo institucional sobre la cual se forman los procesos y la interacción entre los actores rurales es la Constitución Política Mexicana, la LDRS y la Ley Agraria; que son los tres instrumentos legales más importantes del desarrollo rural en México. De éstas, la LDRS es la principal base legal para la formulación de políticas públicas y programas de atención al campo. Institucionalmente la LDRS dicta la creación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC)<sup>2</sup> operado por la SAGARPA en coordinación con otras 8 secretarías del gabinete, además de que se obliga a la creación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en todo el país, en sus tres órdenes de gobierno y en dos dimensiones territoriales (Distritos y Regiones).

La Alianza para el Campo se conforma por un grupo de subprogramas

2 Programa transversal en varias secretarías de Estado que asigna recursos especiales para apoyar el desarrollo rural. La importancia de este programa radica en la intención de integrar las acciones de apoyo al medio rural, desde diversas instituciones y con una sola incidencia.

diseñados desde el ámbito federal por parte de la SAGARPA; unos son de ejecución federalizada (Operados con Estados y Municipios) y otros de ejecución nacional (Operados exclusivamente por el Gobierno Federal). El primer grupo de programas se refiere a la participación de las tres órdenes de gobierno en cuanto al financiamiento de los programas y su operación, con la participación directa de los Consejos de Desarrollo Rural. El segundo grupo de programas son nacionales y los instrumenta exclusivamente la SAGARPA. Los tres programas de desarrollo rural (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) son federalizados, lo que obliga a la concurrencia en la aportación de recursos para los fondos de los tres programas. Asimismo el municipio debe participar en la ejecución de los programas, a través de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (COMUDERS).

Actualmente, el acceso a los recursos de la Alianza está condicionado a que grupos de productores o municipios gestionen proyectos ante el distrito, pues los consejos tampoco operan de manera regular. Los proyectos por gestionar en el distrito deben ser ajustados a las líneas estratégicas que ha definido el consejo distrital, de tal modo que la documentación de estos proyectos ya avalados por el distrito pase a las ventanillas del gobierno del Estado para que sean aprobados y financiados. Por

tanto, el acceso a los recursos estará en función de la capacidad de gestión y organización de grupos de productores o municipios, incumpliendo de tal forma con los objetivos de los consejos y del programa Alianza, porque en ambos se señala que todos los agentes de la sociedad rural tendrán acceso a los recursos, dando prioridad a grupos vulnerables como son mujeres, jóvenes, ancianos (Cartagena, *et al.*, 2005).

Hoy en día el proceso de municipalización de los programas como la Alianza sigue su curso, no obstante las instancias federales y estatales tienen el mayor control de los recursos y procesos de los programas de la APC. Otra situación es que los municipios pese a que poseen recursos del ramo 33 y 26<sup>3</sup> optan por continuar con la tradición de sólo aportar recursos para obra pública, sin considerar la inversión productiva. No obstante, el camino de la descentralización está cobrando mayor fortaleza:

Mediante este proceso se cede poder de decisión y ejecución en el sector agropecuario a las entidades federativas, a los productores y a las organizaciones de productores. Con ello se busca la descentralización de las decisiones y el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) (Salcedo, 1999).

En el plano de las relaciones intrasistitucionales en los municipios no ha sido resuelta la duplicidad de

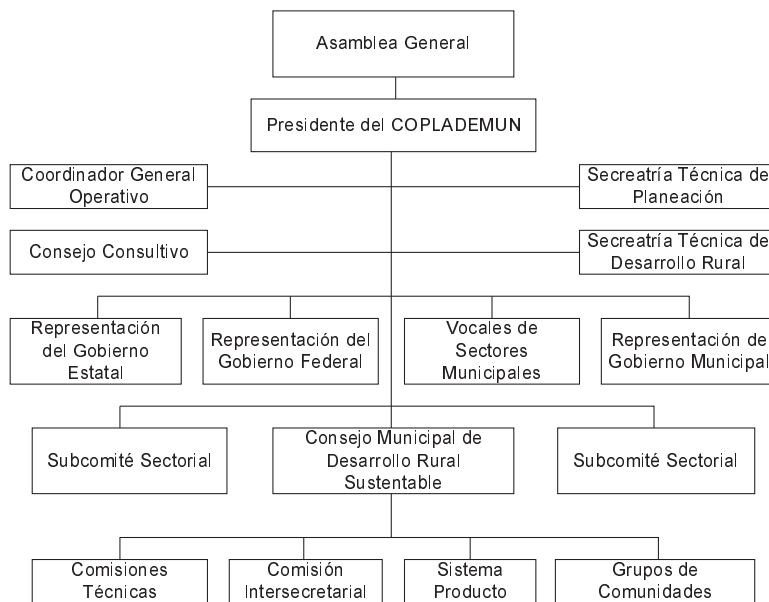
- 3 Recursos para el desarrollo local provenientes de la federación a los estados y municipios, por concepto de participaciones económicas en el sistema hacendario y de derechos fiscales.

funciones entre el COPLADEMUN<sup>4</sup> y los COMUDERS. Algunas propuestas apuntan a la creación COMUDERS como subcomité del COPLADEMUN como lo indica el Instituto Nacional de Capacitación Rural (INCA-Rural, SF). La duplicidad de funciones de los órganos de participación de los ciudadanos rurales tiende a desincentivar la cultura participativa, ya que en un municipio pueden llegar a existir múltiples consejos de participación, sin

que exista correlación entre ellos para los fines del desarrollo local. Y muchos de ellos son parcelas de poder de los partidos políticos, toda vez que los órganos de participación pueden ser creados por gobiernos de distinto partido en los ámbitos municipal, estatal y federal.

Como podemos apreciar en la propuesta del INCA-Rural es complejo el entramado para el proceso de participación social, gestión, planeación,

**Esquema 3**  
**Propuesta de integración de los COMUDERS a los COPLADEMUN**



Fuente: Instrumentos normativos y organizacionales para el fortalecimiento municipal para el desarrollo rural, INCA-Rural, SAGAR-PA, México.

4 Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal. Por Ley, todos los municipios están obligados a integrar su COPLADEMUN, al igual que los COMUDERS. Tal situación, genera la “multiparticipación” social, y con ello gobiernos divididos, donde cada cual adopta su propio grupo de participación en escenarios de competencia partidista desde la propia burocracia y sus órganos consultivos.

presupuestación; la vinculación y coordinación con las dependencias involucradas en los procesos de desarrollo rural, así como la evaluación y seguimiento. Con este modelo de gestión del desarrollo, el gobierno busca propiciar una mayor participación de una gran diversidad de actores sociales. Sin embargo, esa participación se encuentra poco articulada, y por otro lado la lógica institucional del gobierno y la de los actores sociales participantes en la gestión del desarrollo parece carecer de concomitancia en la práctica.

La disociación entre los órganos de gobierno de la APC y la competencia entre instituciones y órdenes de gobierno ha generado el fenómeno de gobiernos divididos. Si bien dicho fenómeno se da básicamente entre los poderes legislativo y ejecutivo, también la competitividad política está presente entre las estructuras burocráticas de los gobiernos de distinto partido en los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal).

Los gobiernos divididos tienen así un primer componente partidista y, en consecuencia, un origen electoral común; de ahí se deriva que, dependiendo del sistema de partidos y del sistema electoral, pueden existir múltiples combinaciones de gobiernos no unificados (Casillas, 2001).

Así la negociación, el cabildeo y los acuerdos son los principales instrumentos para homologar los servicios y programas públicos para el desarrollo rural, lo cual requiere de cierta madurez de cultura política democrática. La falta de unificación en los criterios de acción pública en el marco de la di-

versidad regional, productiva, cultural, etc., ocasiona el distorsionamiento de las actividades hacia intereses partidistas y éstos se reflejan en las prácticas cotidianas de la administración pública como la ausencia de seguimiento, falta de transparencia e incomunicación entre dependencias.

En este contexto las administraciones públicas se encuentran en el abandono weberiano de burocracia, y entramos a una clara disputa entre el modelo de administración gerencial (*management*) y la emergente gobernanza. Quizá en el marco de este último paradigma se hallen mejores posibilidades interinstitucionales e intergubernamentales, donde el componente partidista sea superado desde la demanda social y la toma de decisiones en locales, y en función de ello elaborar las políticas en el ámbito municipal y regional.

El pacto de la APC, sumado a los lineamientos de la LDRS genera otras instituciones deliberativas de apoyo al campo. No sólo la participación del gobierno es determinante para el funcionamiento de la Alianza, sino también el área de coparticipación social entre gobierno y población rural. Los CDRS en sus diversos niveles han privilegiado el debate sobre la dirección de recursos, más que la planeación para el desarrollo y la incidencia en las políticas públicas.

La mala coordinación no sólo es interinstitucional, también intrainstitucional, pues incluso dentro de las dependencias existen relaciones jerárquicas y no de coordinación reticular, indispensables para la promoción de estos procesos participa-



tivos. Esta mala coordinación ha generado algunos efectos negativos para el funcionamiento del programa Alianza, y por ende, para la cooperación de los CMDRS<sup>5</sup>; los principales son la ineficiencia y la lentitud administrativa, pues el programa ha incluido en su estructura muchos dispositivos de control, conocidos como ventanillas, que supuestamente vigilan la transparencia y eficacia del programa y que se han convertido, por el contrario, en un verdadero laberinto para el curso cotidiano de un trámite de proyecto (Cartagena, *et al*, 2005).

### **La Alianza en el Estado de México**

Desde los arreglos institucionales de los años 80 y 90 las entidades federativas, incluyendo el Estado de México, se han visto en la necesidad de realizar cambios en las principales formas de relacionarse con los actores vinculados al sector rural, incluyendo el aparato burocrático y los servicios públicos. Cabe destacar que la gran mayoría de las dependencias estatales de atención al campo, no cuenta con el servicio civil de carrera, el cual contribuiría a la profesionalización de los servidores públicos del agro. Por ejemplo, aplicar exámenes de oposición a los candidatos a ocupar los puestos en áreas técnicas y emitir dictámenes sobre el desempeño de los servidores públicos en dichas áreas (Conde, 2000).

Ahora el modelo de servicios para el medio rural parece abandonar el ex-

tensionismo estatal, para impulsar el ejercicio de la libre profesión en la atención al campo; sí con la vigilancia del gobierno, pero no más el responsable directo de los impactos institucionales en el campo.

Alianza esta inscrito en un proceso que va de lo nacional a lo local y que llamamos proceso de descentralización, eso quiere decir que la federación va cediendo competencias hacia el nivel local, ese es un proceso que esta ocurriendo en el territorio, el Estado Nacional deje de concentrar funciones y las pasa al estado y al municipio, esto es descentralización, pero paralelo a esto esta ocurriendo otro que va de lo publico a lo privado, si antes el estado era el que operaba el programa de asistencia publica, dice no pues yo hago burócratas a los ingenieros los enseño a hacer formatos entonces eso no me sirve, entonces hay tendencia a la privatización, entonces empieza a ver despachos, ingenieros, personalmente asuman su empresa y yo les doy la tarea pero no son mis empleados, ustedes le responden a la sociedad, le responde a los productores (Sergio Zamorano: Director de Proyectos de la SEDAGRO, 2005).

El papel de instituciones como el INCA Rural y el CECADER<sup>6</sup> están diseñados para funcionar en torno a los profesionistas “libres” que se someten a procesos e acreditación con un enfoque de agronegocios, no necesariamente de planeación integral para el desarrollo rural o para incidir en la profesionalización de los servidores

5 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

6 Centro de Calidad para el Desarrollo Rural.

públicos de atención al campo en los ámbitos locales y municipales. Al respecto es conveniente reconstruir el sistema de capacitación y seguimiento del personal que trabaja en campo con los productores. Es en este último eslabón donde la relación Estado-Sociedad Rural presenta las principales restricciones, a veces muy por encima de la insuficiencia de recursos.

Yo creo que hace mucha falta la capacitación de la gente, y no se que hacen los ingenieros de SEDAGRO, de las autoridades municipales tal vez es entendible que no conozcan de esto, aunque si su trabajo es atender el campo se supone que debería saber esto y mucho más, pero creo que en la comunidad es mucho pedirles, pero los ingenieros del gobierno federal, aquí yo he visto que ha habido hasta tres o cuatro ingenieros, pero no salen al campo, no se que hagan en la oficina, yo tuve un amigo SAGARPA que me decía que ellos trabajaban para las estadísticas; era un ingeniero agrónomo y era brillante, pero, él decía: mira las estadísticas del gobierno las hacemos en el escritorio. Y esto desgraciadamente es cierto, por eso es que el presidente Fox habla que todo esto del campo mexicano ha sido todo un éxito. Las estadísticas son como el bikini enseñan mucho pero ocultan lo principal (Juan Valdés; Ingeniero Agrónomo: Fragmento de la entrevista realizada el 2 de marzo de 2006 en el municipio de Texcaltitlán) (Cuadro 4).

El abanico institucional en el Estado de México, como se observa en el cuadro 4 es muy amplio, a este debemos sumar la administración pública municipal, compuesta básicamente por regidores y direcciones de aten-

ción rural y económica. Aunque en muchos de los municipios aún prevalece la idea centrista de que el Estado o la federación tienen mayor competencia en el desarrollo rural. Por otro lado, la amplitud de la oferta institucional pulveriza los recursos, y sus procesos en escenarios de competencia política pueden estar viciados y, en ocasiones derivar en la disputa por los beneficiarios rurales. Para nosotros es claro como la presencia de instituciones federales y estatales, lejos de trabajar en sinergia, trabajan en función de intereses no compartidos.

En el mismo sentido, día con día la prensa local da cuenta de los reclamos entre los actores rurales e institucionales sobre la conveniencia política en el uso de los recursos.<sup>7</sup> La competitividad política entre gobiernos de distinto partido coloca al ciudadano rural ante una nueva racionalidad política, en la que puede no importar quién los beneficie, sino que lo hagan; aunque estos beneficios sean poco relevantes para el desarrollo rural, en esta nueva racionalidad lo importante es atender la oferta institucional de apoyos.

Es así que la construcción de los discursos de gran parte de los beneficiarios y los funcionarios públicos, por un lado dan cuenta del tipo de relaciones establecidas entre ellos, pero también podemos encontrar las implicaciones sociales en ese proceso relacional. Es el caso de funcionarios públicos municipales, a saber:

El director de desarrollo agropecuario es más cercano a la gente que el mismo regidor agropecuario, pero nosotros estamos en contacto permanente con el señor regidor, nues-

tra relación es muy buena y las cosas que nos vienen a pedir se las tratamos de dar, como apoyo con herramientas para el campo, con bombas para el riego de sus tierras, con manguera, eso es lo que más vienen a pedir y se los tratamos de dar, se los conseguimos con los ingenieros de SEDAGRO a un costo bajo, no sé cómo funcione exactamente eso pero una parte la ponen ellos, una parte la ponemos nosotros en el municipio y el costo para el campesino es mínimo.

Nuestro trabajo consiste en platicar con las personas de las comunidades del municipio y tratar de orientar los programas que nos llegan aquí, tratamos de hacerles ver la ventajas que tienen estos programas y la gente decide de una manera libre si quiere entrarle o no, la mayoría de la gente que tienen tierras en el municipio han recibido ayuda de parte del municipio, aquí en la oficina conocemos a toda la gente y sabemos quien trabaja y quien no, la gente que no le interesa trabajar con los programas que se tienen no es por que no quieren es que la verdad, como ellos di-

cen no tienen los recursos suficientes para hacerlo ya que sí se necesita tener algo de dinero para que ellos inviertan, porque no se les da todo, ellos tienen que poner algo (Guillermo Flores; Secretario Particular del Director de Desarrollo Agropecuario Municipal. 2006; Municipio de Almoloya de Alquisiras).

Los administradores públicos parecen estar en consonancia con la nueva política de “corresponsabilidad”, en la que el productor requiere participar con recursos para acceder a otros beneficios. Esto trae por consecuencia una discriminación de beneficiarios. Encontramos, por ejemplo, que los apoyos se concentran en aquellos productores con más posibilidades económicas, dejando de lado a pequeños productores o campesinos de escasos recursos, los cuales sólo pueden acceder a herramientas básicas por el bajo costo que implica comprar una carretilla, mangueras, parihuelas, etc. Sin embargo, los beneficios de maquinaria agrícola sofisticada que-

- 7 Ante la práctica de las delegaciones federales que bajan o distribuyen directamente los recursos del gobierno de la República a los municipios sin previo conocimiento del gobierno mexiquense, Ismael Ordóñez Mancilla consideró que este ejercicio es irregular por parte de la federación, ya que este nivel debe concertar con el gobierno mexiquense la radicación de recursos a fin de que éstos sean aprovechados de la mejor manera y que principalmente no se piense que hay una entrega con fines políticos o partidistas.

Luego de que se han dado varios casos en los que las delegaciones federales como SEDESOL y la SAGARPA entregan directamente recursos a los ayuntamientos o a las organizaciones, el titular de la SEDAGRO consideró que la federación tiene la obligación de concertar con el gobierno mexiquense, que es la autoridad más cercana, la radicación de recursos a fin de que se haga una entrega de manera técnica y en atención a los programas y planes establecidos para el sector agropecuario, pues de lo contrario se estarían entregando apoyos “sin ton ni son” (Ramírez, 2004a).

da en manos de quienes sí pueden conjuntar esos recursos.<sup>8</sup>

Así, nos encontramos que ante esta “corresponsabilidad económica” los principales beneficios de los programas de la Alianza se concentran en los grandes productores, quedando para los campesinos, artesanos, ejidatarios, etc., sólo la posibilidad de acceder a instrumentos o herramientas básicas de labranza.

En el caso del el Estado de México la Alianza para el Campo se firma el 29 de febrero de 1996 entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado. Posteriormente se han firmado otros 3 convenios de la APC, incluido el vigente (2007). El órgano más importante para su operación es el Fideicomiso de

la Alianza para el Campo del Estado de México (FACEM), compuesto por una Comisión Técnica que determina los destinos y usos de los recursos en el Estado. En la práctica política del juego por el control de los recursos el gobierno federal ve en la federalización una oportunidad para operar directamente con los municipios.<sup>9</sup> Sin embargo la lectura que hacen los funcionarios estatales es de “pulverización de los recursos”.<sup>10</sup>

Por otro lado, el nuevo diseño institucional también demanda una mayor comunicación entre dependencias, lo cual puede derivar en una intensa controversia de intereses propios del ejercicio público, pero políticamente mal tratados, situación que dificulta el

- 8 Tras afirmar que en los últimos años se han registrado pocas soluciones para el sector agropecuario nacional, Félix García Hernández, presidente del Consejo Consultivo de la CCI mexiquense consideró que el programa federalizado Alianza para el Campo está completamente agotado y no ha sido un factor de desarrollo para el agro. En entrevista, García Hernández reflexionó que este programa en el que anualmente se aplican recursos de apoyo para el sector debe ser reestructurado, pues tanto las reglas de operación como el presupuesto asignado no garantizan que la mayoría de los productores puedan acceder a los apoyos financieros. Este esquema para los campesinos ha sido desvirtuado de su origen e incluso manipulado únicamente para financiar al sector poderoso del agro mexicano y dar unos pocos recursos para quienes más lo necesitan. “El programa de Alianza para el Campo tiene reglas de operación que benefician exclusivamente a la gente que tiene recursos económicos. Las aportaciones de rigor no son posibles para los productores del sector social pues supera las posibilidades de muchos”, dijo (Ramírez, 2006).
- 9 La Ley de Desarrollo Rural Sustentable no sólo estipula atribuciones, y orientaciones, sino que en su puesta en marcha se han establecido incentivos derivados de su mandato. La Operación Municipalizada del Programa de Desarrollo Rural (OM) es un instrumento financiero federalista que concretiza la descentralización de recursos a los municipios, para que estos los canalicen de manera participativa en proyectos de desarrollo rural desarrollando una acción de inducción a la concurrencia interinstitucional para la gestión de los planes de desarrollo rural municipal (INCA-Rural, 2005).

**Cuadro 4**  
**Principales dependencias del sector rural del gobierno estatal**  
**y federal en el Estado de México (2006)**

<b>Dependencia</b>	<b>Delegación Federal</b>	<b>Estatal</b>
Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México		<b>X</b>
Comisión Estatal de Parques Naturales y de Fauna		<b>X</b>
Comisión Nacional del Agua	<b>X</b>	
Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México		<b>X</b>
Fideicomisos de Riesgo Compartido	<b>X</b>	
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura	<b>X</b>	
Financiera Rural	<b>X</b>	
Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad	<b>X</b>	
Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria Acuícola y Forestal del Estado de México		<b>X</b>
Instituto de Investigación y Fomento a las Artesanías del Estado de México		<b>X</b>
Instituto Mexiquense del Emprendedor		<b>X</b>
Instituto Nacional de Capacitación Agropecuaria	<b>X</b>	
Instituto Nacional de Desarrollo Social	<b>X</b>	
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias	<b>X</b>	
Procuraduría Agraria	<b>X</b>	
Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México		<b>X</b>
Procuraduría Federal del Medio Ambiente	<b>X</b>	
Protectora de Bosques		<b>X</b>
Registro Agrario Nacional	<b>X</b>	
Secretaría Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	<b>X</b>	
Secretaría de Desarrollo Agropecuario		<b>X</b>
Secretaría de Desarrollo Social	<b>X</b>	<b>X</b>
Secretaría de Economía	<b>X</b>	<b>X</b>
Secretaría de la Reforma Agraria	<b>X</b>	
Secretaría de Turismo	<b>X</b>	<b>X</b>
Secretaría del Agua y Obra Pública		<b>X</b>
Secretaría del Medio Ambiente		<b>X</b>
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	<b>X</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales.

10 Palabras del Director de Desarrollo Rural de la SEDAGRO en 2004. Entrevista realizada sin permiso de grabación. Datos de notas de campo.

ejercicio de los recursos y los criterios para asignarlos a los beneficiarios. Veamos la opinión de un funcionario público de la Delegación de la SAGARPA en el Estado de México.

Sucede que la Alianza para el Campo está compuesta de tres apoyos, el 90% de los apoyos son federales y el 10% son estatales y la otra parte la pone el productor, con un porcentaje que depende de la zona y a los grupos que pertenezca, todo depende de las reglas de operación, en donde existen sus cláusulas, en donde para cierto grupo tienes que apoyar con tanto, aunque SEDAGRO regularmente lo avienta como el 50 y 50; muchas veces no se cumplen con las reglas de operación, pero ellos de alguna manera pues sino les da el 60 por lo menos, les da el 55 o si no les da el 70 les da el 60 así son ellos.

No sólo de SAGARPA también de SEDAGRO, aunque nosotros (SAGARPA) somos normativos cuidamos de que estas normas lleven el camino que deben llevar. El papel de SAGARPA es lo normativo y SEDAGRO lo operativo, básicamente el dinero entra al fideicomiso del gobierno del Estado, el fideicomiso es el que paga, la comisión es la que dictamina luego de las cantidades enormes de solicitudes estas son la que se tienen que pagar, aunque esta coordinación siempre ha tenido sus problemas, por ejemplo en el 2005 y lo que llevamos del 2006 se quejan los de SEDAGRO que no tienen el dinero para su aportación, a pesar de que es muy poca, a pesar de que

solo es un 10%, que son como 10 o 15 millones de pesos, pero no los tienen hay veces que nosotros ya casi terminamos de aportar todo lo federal y ellos no tienen dinero, ahí es donde se para la Alianza, por que ellos tienen graves problemas (Funcionario de la SAGARPA en el Estado de México. Entrevista realizada en noviembre de 2006).

La escasez de recursos ocasiona el incumplimiento oportuno de obligaciones por parte de los productores en los programas de coinversión, así como también de los gobiernos al momento de dar sus aportaciones; es común observar cómo la parte financiera de alguna de las dependencias se atrasa, y con ello el flujo de recursos se restringe.<sup>11</sup>

En el mismo sentido, observamos cómo el contexto político de la Alianza para el Campo genera tensión entre las posturas de los grupos políticos locales o grupos de presión de las organizaciones rurales; éstas surgen en momentos coyunturales a fin de resaltar sus discursos y consignas a favor o en contra de quienes detentan los recursos. Se trata de un sistema de intermediación política, a su vez de dominación y cooptación de las organizaciones rurales, en ocasiones creadas por el propio gobierno.

Cuando el programa entra y se cruza con una coyuntura electoral lo reciente el programa, ¿por qué? Porque en ese momento las fuerzas polí-

11 Al menos unos 5 mil campesinos originarios del Estado de México marcharán el próximo 5 de febrero a la ciudad de México para exigir a las autoridades federales cumplan con la Alianza para el Campo, pues a la entidad se le deben poco más de 110 millones de pesos (Macedo, 2005).

ticas ven a los beneficiarios del programa como futuros votantes y entonces dicen, no pues yo les voy a pasar la factura, yo te apoyé ahora apóyame tú ahora, pero como son dos colores compiten por estos. Allá iba porque en los municipios hay ventanillas SEDAGRO, pero también hay CADER, pero esta comido. CADER está comido por SEDAGRO, porque SEDAGRO tiene una estructura más antigua, entonces se los come ustedes notan acá que a la federación SEDAGRO se la cena, porque ellos no tiene la estructura, la estructura por ejemplo de los CADER es por ejemplo ve a ver a los CADER, simplemente ve el personal con el que cuenta y si en cambio en las oficinas de SEDAGRO ve y el personal allí ya esta esperando que llegue el producto, la SAGARPA a nivel nacional no tiene, vamos a llamarlo de esta forma, cuadros técnicos jóvenes y muy de su filosofía, esta operando con cuadro viejos, antiquísimos y desencantados, desmotivados, en cambio SEDAGRO con su estructura aunque sea medianamente deficiente, se los come, la gente va a ver a SEDAGRO, la gente no te habla del CADER, la gente no te habla del PAPIR, conoce al ingeniero de SEDAGRO aunque su estructura tenga mucha deficiencias, está más extendida.

Acuérdense cómo empezó, cuando el fundador del CODAGEM lo que hizo fue extender toda la estructura del gobierno a 65 municipios, tenía una unidad en todos y cada uno de los municipios rurales, y llena de gente, entonces la SAGARPA no compite, cambia y cambia, tienen una ley hermosísima, tienen un programa muy bueno, SAGARPA no se preocupó

cuando llegó, de formar cuadros técnicos para mantenerse, están llegando al final del sexenio y ¿en qué quedó? En un sólo modelo.

Lo mismo pasa a nivel de coordinación institucional entre secretarías de SEDAGRO y secretarías de SAGARPA; SAGARPA es una entidad muy limitada en el centro y sur de México, quizás en donde tenga mayor eficacia sea en los estados fronterizos, pero del centro para abajo es muy limitado (Sergio Zamorano: Director de Proyectos de la SEDAGRO, 2006).

Al reafirmar la competencia política intergubernamental usando los programas públicos para tal efecto, la práctica institucional del desarrollo se ve seriamente afectada, ya que los resultados de los programas pasan a segundo término como lo indica la entrevista; lo importante es comprometer a los productores y votar a favor de tal o cual partido político. Esta misma situación pasa en los COMUDERS donde éstos se encuentran integrados muchas de las veces por productores afines al partido político del alcalde.

Sin embargo, consideramos que la Alianza posee restricciones y oportunidades para el desarrollo rural integral, donde el uso y destino de los recursos del programa pasen por la participación de los campesinos, artesanos, productores y demás personas habitantes del medio rural, a fin de que en sus órganos consultivos transparenten montos, prioridades, beneficiarios y viabilidad técnica, así como el seguimiento de los proyectos.

El fortalecimiento de la Alianza y otros programas de apoyo al campo pueden tener mayor impacto si pasan por los órganos deliberativos como los COMUDERS, así como por los demás órganos de participación social creados por los gobiernos estatales, por ejemplo los COINCIDES<sup>12</sup> en el Estado de México.

### **Conclusiones**

Hemos dado cuenta que el análisis del desarrollo rural en el Programa Alainza para el Campo es un fenómeno intrincado y complejo de analizar, debido a la interpretación diversa que se hace del mismo por parte de los distintos actores, la versión institucionalizada, y de manera sobresaliente, el papel de los sujetos en el proceso del desarrollo. Así pues, podemos concluir algunos principios sobre los cuales se podrían iniciar proyectos de reconstrucción de la política para el desarrollo rural desde los programas públicos como es el de la Alianza para el Campo.

Sabemos de la segregación de los apoyos de la Alianza, de su enfoque sectorial, de la politización del programa y la desarticulación entre los subprogramas. Es por ello que es importante abrir nuevas líneas estratégicas de acción para la reconstrucción de la Alianza. Tal diseño pasaría por temas como la seguridad alimentaria, la sustentabilidad, la equidad de género, los servicios rurales y de educación rural,

las actividades no agrícolas, la atención diferenciada por tipo de productor o beneficiario, y la articulación institucional de la Alianza con los sistemas de planeación y participación.

En el plano teórico la Alianza debe trascender hacia un modelo de desarrollo más integral y adecuar sus mecanismos para el desarrollo de las personas que habitan en el medio rural (sean o no productores).

Por ello se propone un desarrollo rural como proceso social, ya que al actuar en el desarrollo desde la única visión de la racionalidad económica, no sólo carece de significancia en ciertos espacios socioculturales, sino que el camino de los agronegocios, la “empresarialización” del campo y la apertura comercial vía la competencia, también pueden destruir otras formas de producción, de distribución e intercambio comercial en la economía rural regional y local.

En la Alianza para el Campo es recomendable fortalecer la gestión rural y la articulación entre múltiples actores y ciudadanos, los cuales, sean o no agentes económicos, son parte indispensable del proceso de desarrollo rural. Dos temas básicos en este aspecto 1) La planeación para el desarrollo rural y sus mecanismos de participación democráticos; y 2) La organización económica. El primer caso ordena la dimensión pública mediante la política y la práctica democrática

12 Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social. Órganos de participación social creados por el Gobierno del Estado de México en 2006, cuyo objetivo es retomar las necesidades sociales desde la organización ciudadana en cada uno de los municipios del Estados de México.



para el desarrollo rural, y en el segundo caso la organización no sólo es restrictiva a la producción y distribución, como actualmente se impulsa desde el gobierno.

La educación y la capacitación rural, actúan como instrumentos formativos orientados al cambio de valores, actitudes y compromisos en consonancia con la construcción de nuevas ciudadanía rurales y la recuperación de derechos económicos y productivos. Para ello es menester contar la dotación de herramientas teóricas, prácticas y técnicas para la creación de un trabajado eficaz en el desempeño de las actividades de la economía rural y las iniciativas emprendedoras.

Las actividades económicas, sociales, culturales y políticas han cambiado el contexto rural; por lo tanto es necesario transitar del extensionismo rural agronómico al extensionismo rural multidisciplinario. Los servicios profesionales públicos y privados deben adecuarse al nuevo contexto, ya que el desarrollo rural, no sólo es desarrollo agropecuario. El modelo de educación y capacitación rural requiere de enfoques creativos, y donde la intervención profesional también debe estar en consonancia con la pluralidad de las actividades rurales.

En el modelo del Estado neoliberal el financiamiento se convierte en la compraventa de crédito (compraventa de dinero). Tal esquema centraliza los recursos en pocos beneficiarios, y aquellos intentos por acercar los sistemas crediticios de la banca comercial y de desarrollo en la modalidad de microfinanzas, aún no logra proyectar

los logros conseguidos en el mejoramiento de la calidad de vida rural. Ante tal situación la sugerencia radica en el establecimiento de esquemas financieros diferenciados, dependiendo del tipo de productor o beneficiario. Configurar un sistema de financiamiento crediticio para los grandes productores, y un esquema de subsidio para los pequeños agricultores y campesinos. De tal forma que los subsidios sean restrictivos para los grandes productores o empresarios rurales. Para este caso, la Alianza para el Campo sólo aplicaría para medianos y pequeños productores, y para los grandes productores, así como para los productores en crecimiento, el sistema crediticio comercial y la banca de desarrollo podría seguir impulsando su productividad.

Finalmente, la infraestructura rural es la plataforma sobre la cual los procesos de desarrollo rural adquieren mayor impacto. Los servicios públicos como carreteras, equipamiento social, energía eléctrica, centros de salud y educativos, sistemas de agua potable y manejo de aguas, etc., son condición *sine qua non* en las políticas públicas para el desarrollo del medio rural, y éstas deben estar en concomitancia con los requerimientos sociales y prioridades comunes, con la creciente participación de los gobiernos locales y la sociedad civil organizada.

### **Bibliografía**

CARTAGENA, Ruth Pamela, et al (2005). "Participación social y toma de decisiones en los consejos municipales de desarrollo rural sustentable de los Altos de Chiapas", En: **Ges-**

tión y Política Pública, No. 2. II Semestre, CIDE, México.

CASILLAS, Carlos Enrique (2001). **Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno**, Ensayo ganador del quinto certamen de ensayo Francisco I. Madero, IFE, México.

CEDRSSA (2006). **Glosa del sexto informe de gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada**. México. SAGARPA Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Seguridad Alimentaria.

CONDE, Carola (2000). **Agenda de la Reforma Municipal en el Estado de México**. México. El Colegio Mexiquense.

DE LAS CASAS, Lizardo, et al. (1997). "Modernización de la institucionalidad de la agricultura y el medio rural". En **Serie Desarrollo Sostenible de la Agricultura**. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José Costa Rica.

FAO-SAGARPA (2002). **Evaluación de la Alianza para el Campo 2001**. México. Programas de Desarrollo Rural.

FAO-SAGARPA (2004). **Evaluación de la Alianza para el Campo 2004**. México. Programas de Desarrollo Rural e Informe General.

FAO-SAGARPA (2005). **Evaluación de la Alianza para el Campo 2004**. México. Programas de Desarrollo Rural.

FAO-SAGARPA (2005b). **Análisis de políticas agropecuarias y rurales. El papel del PRODESCA**

**en la promoción de un mercado de servicios profesionales para el desarrollo rural**, México.

FAO-SAGARPA (2006). **Evaluación de la Alianza para el Campo 2005**. México: Programas de Desarrollo Rural.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO (2006). En: [www.edomexico.gob.mx](http://www.edomexico.gob.mx).

GLASER, Daryl (1997). "La teoría normativa", en David Marsh y Gerry Stoker (Editores), **Teorías y Métodos de la Ciencia Política**, España: Alianza Universidad Textos.

HUERTA, Violeta (2006). "SEDA-GRO sólo da apoyos a priistas, se quejan", en **Periódico El Sol de Toluca**, México. 26 de noviembre de 2006.

INCA-Rural (2005). **Estrategia de Desarrollo Rural Municipal**, México. SAGARPA. INCA-Rural.

INCA-Rural (SF). Instrumentos normativos y organizacionales para el fortalecimiento municipal para el desarrollo rural, México. INCA-Rural, SAGARPA.

LDRS (2006). **Ley de Desarrollo Rural Sustentable**. México. Diario Oficial de la Federación, 07-12-2001.

LUTZ, Bruno y Alberto Riella (2006). "El desarrollo rural: Discursos oficiales y prácticas normativas en México", En: **Revista Pampa**. No. 2. Argentina: Universidad Nacional del Litoral, Universidad de la República.

MACEDO, Sergio (2005). "Se preparan cinco mil gentes para ir a la marcha del campo", En: **Periódico El Sol de Toluca**, México. 3 de enero de 2005.

MALDONADO, Salvador (2002). **Grupos políticos y cacicazgos sindicales en el Estado de México**, México. El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma del Estado de México.

MANUAL MICROREGIONES (2004). **Programa de Desarrollo Rural SAGARPA**, SEDESOL, México.

MÉNDEZ, Elier (2006). **Globalización y desarrollo**, En: [www.eu-med.net/](http://www.eu-med.net/), España.

RHODES, R. A. W. (1997). "El institucionalismo". En: David Marsh y Gerry Stoker (Editores), **Teorías y Métodos de la Ciencia Política**, España: Alianza Universidad Textos.

PRATS, Joan (2005). "Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo". En: **Documento de Trabajo** No. 10. España: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

RAMÍREZ, Celeste (2004a). "Marginan al gobierno del estado al entregar recursos". En: **Periódico El Sol de Toluca**, México. 22 de noviembre de 2004.

RAMÍREZ, Celeste (2006). "Obsoleta la Alianza para el Campo: FGH. Los programas en el que anualmente se aplican recursos de apoyo para el sector debe ser reestructurado". En: **Periódico El Sol de Toluca**, México. 08 de octubre de 2006.

ROSENZWEIG, Andrés (2005). El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México. CEPAL – Comisión Económica para América Latina.

SAGARPA (2003). **Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios** (Alianza Contigo 2003), México. Diario Oficial de la Federación 25 de julio de 2003.

SAGARPA (2006). **Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación**. México. En: <http://www.sagarpa.gob.mx/cmdrs/>. Fecha de consulta: 06/06/2006.

SALCEDO, Salomón (1999). **Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes**, Chile. CEPAL.

SEDAGRO (2004). "Manual General de Organización de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario", En: **Gaceta del Gobierno del Estado de México**. México. Lunes 1 de noviembre de 2004.

SEDAGRO (2006). Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado de México. Programa Multianual 2006-2011, México.

SENASICA (2007). **Programa Alianza Contigo**, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria. En: [http://senasica.sagarpa.gob.mx/portal/html/senasica\\_principal/alianza\\_contigo/alianza\\_contigo.html](http://senasica.sagarpa.gob.mx/portal/html/senasica_principal/alianza_contigo/alianza_contigo.html)

ZEDILLO, Ernesto (1995). Memoria de la Presentación del Programa Alianza para el Campo. 31 de octubre de 1995. Salón Adolfo López Mateos de la residencia oficial de Los Pinos. México.

**Listado de siglas**

ALPR	Asociación Local de Productores Rurales
APC	Alianza para el Campo
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
COMUDERS	Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable
COPLADEMUN	Comité de Planeación de Desarrollo Municipal
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
FACEM	Fideicomiso de Alianza para el Campo del Estado de México
INCA	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
PAPIR	Programa de Apoyos a la Inversión Rural
PDR	Programa Nacional de Desarrollo Rural
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDAGRO	Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado de México

**Listado de siglas**

ALPR	Asociación Local de Productores Rurales
APC	Alianza para el Campo
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
COMUDERS	Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable
COPLADEMUN	Comité de Planeación de Desarrollo Municipal
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
FACEM	Fideicomiso de Alianza para el Campo del Estado de México
INCA	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
PAPIR	Programa de Apoyos a la Inversión Rural
PDR	Programa Nacional de Desarrollo Rural
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDAGRO	Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado de México