



SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN

SAGARPA



Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2005

Análisis Prospectivo de Política para el Desarrollo Rural



México, 15 de Noviembre de 2006

**Proyecto Evaluación
Alianza para el Campo 2005**

**Análisis Prospectivo de
Política para el Desarrollo
Rural**

Lic. Francisco Javier Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

Ing. José de Jesús Romo Santos
Director General de Apoyos para el Desarrollo Rural

Dr. Horacio Santoyo Cortés
Director General de Servicios
Profesionales para el Desarrollo Rural

Ing. Roberto Cedeño Sánchez
Director General de Programas Regionales
y Organización Rural

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Lic. Verónica Gutiérrez Macías
Directora de Diagnóstico y Planeación de Proyectos

Ing. Jaime Clemente Hernández
Subdirector de Análisis y Seguimiento



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Norman Bellino

Representante de FAO en México

Salomón Salcedo Baca

Oficial Técnico

Iván Cossío Cortez

Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

Estudio elaborado por:

Arilson da Silva Favareto

Consultor Internacional

Revisión y edición final del autor con la colaboración de:

José Miguel Pickering López

Eduardo Menocal Solorzano

Consultores Nacionales

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	7
Capítulo 1 Principales ejes de la problemática rural	9
1.1 Desarrollo	9
1.2 Desarrollo rural	10
1.3 Las razones del desarrollo	13
Capítulo 2 Principales tendencias de las políticas de desarrollo rural y lecciones desde la experiencia internacional	17
2.1 La nueva visión del desarrollo rural	18
2.2 De la visión a la acción	21
2.3 ¿Un nuevo compromiso institucional?	23
Capítulo 3 Características del medio rural mexicano.....	29
3.1 ¿Hacia dónde va el mundo rural mexicano?	29
3.2 Los determinantes de la formación de las rentas “no agrícolas”	33
3.3 Implicaciones para las políticas de desarrollo rural	34
Capítulo 4 La política pública para el desarrollo rural en México.....	37
4.1 Breve historia de la reciente trayectoria, de las políticas de desarrollo rural	37
4.2 La Ley de Desarrollo Rural Sustentable.....	39
4.3 Un balance	43
Capítulo 5 Lineamientos de política pública para el desarrollo rural.....	49
5.1 Del sector al territorio: las regiones rurales como escala de planeación	50
5.2 De los planes a los compromisos: profundizando la reforma de las instituciones para el desarrollo rural.....	54
5.3 Los tres niveles de aplicación de los objetivos estratégicos: Estado, Secretaría y Programas, estados y municipios	57
Conclusión final	63
Bibliografía	65

Lista de cuadros

Cuadro 1. Principales indicadores económicos y sociales.....	31
Cuadro 2. Principales modificaciones introducidas en la política de desarrollo rural	38

Lista de figuras

Figura 1. Representación esquemática de la Estructura de Servicios y Fondos vinculados a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable	41
Figura 2. Representación esquemática de la Estructura de Ejecución de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable	41
Figura 3. Representación esquemática de la Estructura de Coordinación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable	42
Figura 4. Representación esquemática de los programas y componentes de apoyo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.....	42
Figura 5. Representación esquemática del objetivo estratégico 1 – del sector al territorio	53
Figura 6. Representación esquemática del objetivo estratégico 2 – de los planes a los contratos.....	57
Figura 7. Representación esquemática de los tres niveles de materialización de los objetivos estratégicos: Estado, SAGARPA, estados y municipios.....	60

Siglas

ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable
DORA	Dynamics of rural áreas
EEUU	Estados Unidos de Norteamérica
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GEA	Grupo de Economistas y Asociados
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
PEA	Población Económicamente Activa
PEC	Programa Especial Concurrente
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRONAF	Programa Nacional de Valorización de la Agricultura Familiar
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América del Norte

Resumen Ejecutivo

El presente documento tiene como objetivo central contribuir a una revisión de los principales instrumentos de política para el desarrollo rural en México. No se trata de una evaluación a profundidad de los distintos programas, más bien se pretende dar una visión general sobre el sentido en que están organizados dichos programas, sus alcances, sus límites y sus desafíos para el futuro.

Una de las características fundamentales de las instituciones y políticas para el desarrollo rural en América Latina en la presente década, es el creciente uso del denominado abordaje territorial del desarrollo rural. Aunque con importantes matices en cada uno de los países como en Brasil, Argentina, Chile y México, han sido puestas en práctica distintas experiencias y directrices que buscan ampliar el foco tradicional de estas políticas con una doble intención: ir más allá de una visión meramente sectorial, (limitada solamente a lo agropecuario y lo agrario), y alcanzar una mayor convergencia entre las múltiples dimensiones que intervienen en los procesos de desarrollo, a fin de obtener mucho más que un enfoque de corte exclusivamente productivista.

En el caso de México en particular, estas nuevas orientaciones fueron acompañadas por una importante serie de estudios de evaluación de programas específicos, a partir de los cuales se hizo posible obtener un considerable número de datos y cuestiones de la más alta importancia, a fin de pensar en las condiciones del éxito de la política de desarrollo rural. Han pasado ya algunos años desde la introducción de estas nuevas orientaciones de política, por lo que, teniendo como base esta reciente concentración de evaluaciones de programas, es deseable y necesaria una mirada global a la política de desarrollo rural, enfocando no solamente un mapeo de los aciertos y desaciertos, o de las insuficiencias respecto de las modificaciones introducidas, sino principalmente procurando delinear un camino a ser recorrido en los próximos años.

El principal mensaje contenido en este documento puede resumirse en la afirmación de que las novedades introducidas en el entorno de las políticas mexicanas, de las cuales la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) es un marco innegable, lanzaron importantes bases. Desde allí hasta nuestros días, aún siendo un período bastante corto, fueron muchos los avances que se consiguieron. Sin embargo, falta un largo camino para dar el soporte debido a la nueva visión contenida en la LDRS. Si bien actualmente se cuenta con un conjunto de programas y se tiene un cúmulo importante de experiencias, lo cierto es que aún no se tiene definida con claridad una verdadera estrategia de desarrollo rural, ni se han cambiado las instituciones en un sentido que contribuya a organizar todos estos instrumentos en una dirección compatible con los principios de la LDRS.

Principales ejes de la problemática rural

La nueva ruralidad trae consigo un cambio cualitativo en el contenido de sus tres instancias empíricas fundamentales: las relaciones con los espacios urbanos, la proximidad a la naturaleza y los lazos interpersonales. Los mayores significados de estos cambios son el desgaste de la visión sectorial agropecuaria que dio soporte a los discursos y políticas predominantes sobre lo rural a lo largo del último siglo, y la fragilización de las bases de la *agriculture-led development strategy*. La falta de reconocimiento de estos nuevos contenidos y de esta nueva cualidad tiene como

consecuencia un desfase entre las instituciones y políticas de desarrollo, por un lado, y las estructuras sociales y las tendencias que en ellas se manifiestan, por otro.

Como es evidente, en las situaciones donde esto ocurre, ciertamente se traducirá en una baja eficiencia del gasto público y en la fragmentación y precariedad de dichos espacios, cuya evolución dependerá de la inercia institucional y del juego de las fuerzas de mercado, con serias consecuencias tanto para la cohesión social de las regiones rurales, como para la contribución que las mismas pueden ofrecer al desarrollo del país.

Esta constatación sugiere un cambio en el perfil de los gastos e inversiones públicas y en las instituciones, en un sentido capaz de darle el soporte necesario a una verdadera estrategia que coincida con la nueva ruralidad, lo cual se expresaría en aquello que será denominado abordaje territorial del desarrollo rural. Sus principales ejes deberían ser: i) la ampliación de la escala geográfica de las intervenciones y apoyos, pasando de manera progresiva y creciente del ámbito intermunicipal a la esfera regional; ii) el cambio de una lógica basada en promover actividades primarias hacia otra lógica, que dé mayor énfasis a la diversificación y ampliación de las economías regionales; iii) la ascensión de nuevas formas de regulación y de uso de los recursos naturales, y iv) un énfasis en la expansión de las capacidades humanas y en la creación de habilidades locales de inclusión y participación social y económica.

Principales tendencias de las políticas de desarrollo rural y lecciones desde la experiencia internacional

En los países de América Latina la emergencia del abordaje territorial está vinculada a los procesos históricos que se parecen mucho a los fenómenos vistos en los países del capitalismo avanzado, a pesar de las diferencias de extensión e intensidad. Este es el caso del cambio en la composición sectorial de las economías locales o de los ingresos de las familias de agricultores, o las nuevas dinámicas poblacionales. Sin embargo las ideas de nueva ruralidad y el abordaje territorial del desarrollo no representan un debate europeo, meramente transplantado a los países de la periferia.

A través de ejemplos de la reciente trayectoria de las políticas de países como Brasil, México, Argentina y Chile, es posible ver que las tentativas por introducir un enfoque territorial en el lineamiento de las políticas han tropezado a menudo con dos dilemas fundamentales. El primero es el énfasis en la lucha contra la pobreza y sus implicaciones, tanto para la identificación de los territorios que son foco de las inversiones, como para los tipos de complementariedades que serán buscadas con otros programas y políticas. El segundo se refiere a la tensión presente en el carácter territorial de las nuevas orientaciones en contraposición al sesgo sectorial de las instituciones existentes.

En ambos casos, las formas de racionalización predominantes asocian lo rural a la pobreza y a la imagen del lugar destinado a realizar la producción de bienes primarios, impulsando un determinado sentido en el direccionamiento de los esfuerzos enfocados al desarrollo rural. Como resultado, las tentativas de cambio del compromiso sectorial al territorial en las instituciones y políticas para el desarrollo rural, se vuelve incompleto, simplemente una especie de innovación por adición en el vocabulario y en el discurso, tanto de órganos gubernamentales como de organizaciones de apoyo y movimientos sociales, aún sin correspondencia en términos de cambios institucionales.

El problema relativo al diseño institucional afecta igualmente algunos de los temas principales que responden a las tendencias de las políticas, como es el caso destacado

de la descentralización y la organización de mercados de servicios. La transferencia de atribuciones sin la creación de mecanismos de cumplimiento de funciones que antes quedaban bajo competencia del Estado, se basan en una dicotomía inconsistente entre Estado y mercado, o entre planeación de tipo *bottom-up* y de tipo *top-down*. Su resultado es una baja eficacia de las políticas tanto ahora como en el periodo anterior a estas reformas experimentadas en distintos países de América Latina.

Características del medio rural mexicano

El análisis de un conjunto de indicadores seleccionados para el caso de México, muestra claramente que existen aspectos puestos en evidencia en la experiencia internacional, entre los cuales cabe enfatizar: i) la precariedad que caracteriza al espacio rural, con altos índices de pobreza y marginación; ii) la pertinencia de lo rural como dimensión nada despreciable y apropiada para la planeación e inversión de políticas públicas; iii) la enorme interconexión entre lo rural y lo urbano, que obliga a la adopción de estrategias de desarrollo que involucren a estos dos espacios; iv) una tendencia declinante respecto de la relevancia de las actividades agropecuarias, y la situación diametralmente opuesta en lo que se refiere a las actividades no agrícolas.

La verificación de estas tendencias y características estructurales obliga a una nueva valoración de las instituciones y políticas. Un primer parámetro es la necesidad de pasar de un abordaje sectorial a un enfoque territorial en el diseño de dichas políticas. Este cambio implica pensar más allá de la actividad agropecuaria, como es generalmente enfatizado, pero también implica una ampliación de la escala de planeación, desde la comunidad o el municipio, hasta las articulaciones intermunicipales. Un segundo parámetro tiene que ver con las aportaciones ofrecidas a título de políticas de desarrollo rural. Aquí el cambio es una disminución de la importancia que tradicionalmente se le atribuye a las políticas agropecuarias y la necesidad de una mayor articulación con las políticas de desarrollo regional y de protección del medio ambiente.

Estos dos parámetros implican un gran cambio, tanto en las maneras de mirar y pensar el mundo rural, como en los formatos bajo los cuales están organizadas las estructuras de planeación y coordinación de políticas de desarrollo rural.

La política pública para el desarrollo rural en México

En los últimos años México viene probando una serie de modificaciones en el diseño de las instituciones y políticas para el desarrollo rural, en lo cual la introducción de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en esta década representa un marco innegable. La misma es particularmente importante en su intento de introducir dos elementos esenciales que contrastan con toda la tradición anterior: la adopción de un enfoque territorial, y por ello, mucho más amplio que el simple apoyo al incentivo de las actividades agropecuarias, y el estímulo a la descentralización con la participación social, aproximando así las inversiones y gastos públicos a las poblaciones beneficiarias.

El análisis de los avances y limitaciones alcanzadas con estas transformaciones revelan: que ellas no fueron acompañadas por una reforma profunda en las instituciones que normalmente tendrían que dar sustento a esta nueva visión; que permanece un sesgo fuertemente sectorial, expresado tanto en la orientación de las inversiones como en el lugar institucional de los instrumentos de conducción de la política; que poseen un carácter defensivo de combate a la pobreza, más que de un propio estímulo al desarrollo;

y que existe una serie de problemas de arreglos y de diagramación institucional, que limitan significativamente las posibilidades de eficiencia y eficacia de las inversiones y gastos públicos en el desarrollo rural.

En una palabra, se puede decir que la LDRS representó una innovación por adición, con la introducción de nuevas preocupaciones y de un moderno vocabulario en el rol de los planificadores de políticas, pero aún así no logró todavía un verdadero cambio institucional, que coincida con la nueva visión que busca instaurar.

A pesar de que las innovaciones introducidas no deben desmerecerse, aún queda mucho que hacer para completar la transición iniciada, hasta que se pueda decir finalmente que está en curso una verdadera estrategia de desarrollo rural basada en un abordaje territorial.

Lineamientos de política pública para el desarrollo rural

Las recomendaciones de este documento buscan profundizar el movimiento y el cambio de visión iniciados en las innovaciones recientes en la política de desarrollo rural en México, valorizando los procesos en curso y procurando introducir dispositivos capaces de facilitar y acelerar el aprendizaje. En este sentido, las recomendaciones están estructuradas a partir de dos objetos estratégicos y de tres niveles de aplicación.

Los dos objetivos estratégicos son: i) completar la transición al enfoque territorial de las políticas de desarrollo rural, entendiéndolas como políticas para el desarrollo de las regiones rurales; ii) intensificar la reforma de las reglas institucionales vislumbrando en ellas una mayor coherencia, contractualidad, subsidiariedad y complementariedad.

El primer objetivo estratégico a ser perseguido en el futuro por las políticas para el desarrollo rural en México consiste en tomar progresivamente las regiones rurales como escala de planeamiento. Esto permitiría completar la transición de la visión sectorial a la territorial, aprovechando las características fundamentales que responden a la estructura de las recientes tendencias en estos espacios. Tal recomendación pretende, sobre todo, aumentar la adherencia de las instituciones y políticas a las posibilidades de dinamización de estos espacios, algo imposible de alcanzar si fuese tratado solamente a nivel comunitario o municipal.

Para ello será necesario organizar las inversiones y esfuerzos en tres ejes principales, a saber: i) fomentar inversiones en infraestructura social básica, buscando mejorar las capacidades humanas de las poblaciones rurales y, de esta forma, ampliar sus oportunidades de inserción económica; ii) planificar el crecimiento regional, combinando un enfoque ascendente y uno descendente (*top down* y *bottom-up*) en la organización de las políticas; iii) crear mecanismos para la inserción de los más pobres en las oportunidades económicas derivadas de este crecimiento regional.

El segundo objetivo estratégico versa sobre la profundización de la reforma institucional iniciada en los últimos años. Este paso es fundamental para adaptar las instituciones al nuevo contenido de las políticas de desarrollo rural. Sin estos cambios, la adopción del enfoque territorial continuará significando una innovación puntual, sin la adopción de mecanismos capaces de establecer las condiciones necesarias para que esta nueva visión se traduzca en un nuevo perfil de inversiones y de acciones.

Uno de los principales movimientos adoptados en años anteriores consistió en pasar de un diseño en donde las decisiones sobre las inversiones eran centralizadas, a otro en el

cual la asignación de los recursos se daba de una forma más orientada por la propia demanda. No hay dudas de que esto significó mayores posibilidades de aproximar la política a las necesidades consideradas como más urgentes y de mayor presión en las poblaciones rurales. Pero las lecciones derivadas de la experiencia internacional han señalado la necesidad de recuperar algunos instrumentos de planeación capaces de ayudar a orientar la demanda en direcciones más ventajosas que aquellas que aparecen como inmediatas a los agentes locales. Además, estos mismos aprendizajes indican también la importancia de buscar ajustes en las bases institucionales de las políticas, teniendo como foco mayores ganancias en eficiencia.

De esta forma, cuatro ejes organizan las recomendaciones para este objetivo estratégico, a saber: i) aumentar la coherencia y la adherencia de las instituciones y políticas a las tendencias del desarrollo rural; ii) aumentar la complementariedad entre políticas y programas; iii) fortalecer la subsidiaridad entre los distintos niveles de gobierno; iv) reforzar los mecanismos de concertación en la ejecución de políticas, programas y proyectos.

Este conjunto de recomendaciones se despliega en sugerencias específicas dirigidas a cada uno de los niveles de gobierno que intervienen en las políticas de desarrollo rural, es decir: al Estado mexicano, a la Secretaría que concentra las acciones en esta área, y a los niveles inferiores de la estructura federativa mexicana, es decir estados y municipios.

Conclusión

El objetivo de este documento fue realizar una mirada general al conjunto de las políticas de desarrollo rural en México para, a partir de ello, proponer algunos lineamientos para el futuro. Si fuera posible resumir en un párrafo las principales conclusiones derivadas desde esta mirada general, no sería exagerado decir que en el inicio de esta década el Estado mexicano empezó a construir una estrategia de desarrollo rural, pero que todavía se están dando los primeros pasos.

El sentido de las recomendaciones expuestas en este documento es, justamente, ofrecer algunas sugerencias de caminos, por medio de los cuales sea posible avanzar en la transición iniciada, y pasar de un conjunto de programas y experiencias hacia una verdadera estrategia de desarrollo rural. Asimismo, si fuera posible resumir en una única idea el sentido de estas recomendaciones, se puede decir que es necesario conferir a dichas políticas un carácter de políticas de desarrollo de las regiones rurales, más que una oferta de tradicionales apoyos a las actividades agropecuarias o políticas de compensación y garantía de derechos mínimos, y transformar las instituciones responsables de conducir esas políticas.

El mundo rural mexicano no debería ser visto como un problema, sino como un patrimonio y un valuarte para el futuro del país, que todavía se encuentra muy mal aprovechado. Esto solamente se logrará si se construyen las instituciones coherentes con la nueva ruralidad y con las nuevas exigencias de eficiencia de políticas públicas, tal como aquí se planteó.

Introducción

En la gestión de cualquier política pública, una de las condiciones fundamentales para el éxito está en su constante evaluación y rediseño. En este sentido, el presente documento tiene como objetivo central contribuir a una revisión de los principales instrumentos de política para el desarrollo rural en México. No se trata de una evaluación a profundidad de los distintos programas existentes, más bien se pretende dar una visión general sobre el sentido en que están organizados dichos programas, sus alcances, sus límites y sus desafíos para el futuro.

Una de las principales características de las instituciones y políticas para el desarrollo rural en América Latina en la presente década, es el creciente uso del denominado abordaje territorial del desarrollo rural. Aunque con importantes matices en distintos países como Brasil, Argentina, Chile y México, han sido puestas en práctica experiencias y directrices que buscan ampliar el foco tradicional de estas políticas con una doble intención: ir más allá de una visión meramente sectorial agropecuaria, y alcanzar mayor convergencia entre las múltiples dimensiones que intervienen en los procesos de desarrollo, a fin de trascender un enfoque de corte exclusivamente productivista.

En el caso de México, estas nuevas orientaciones fueron acompañadas por una importante serie de estudios de evaluación de programas específicos, a partir de los cuales se hizo posible obtener un considerable número de datos y cuestiones de la más alta importancia, a fin de pensar en las condiciones del éxito de la política de desarrollo rural. Han pasado ya algunos años desde la introducción de las nuevas orientaciones de política por lo que, teniendo como base la concentración de evaluaciones de programas, es deseable y necesario realizar un balance global de la política de desarrollo rural.

Las próximas páginas buscan cubrir parte de esta necesidad y son resultado de un intenso trabajo realizado en un plazo limitado. Las principales referencias para este estudio estuvieron basadas en la literatura internacional sobre desarrollo, en general, y sobre desarrollo rural en particular. Se tomaron en cuenta principalmente autores y trabajos que buscan comprender estos temas a partir de una perspectiva que considera las estructuras y tendencias recientes de los procesos sociales y económicos del mundo rural contemporáneo, para identificar los desafíos que enfrenta el diseño de políticas. Este trabajo se complementó con la realización de entrevistas a informantes clave pertenecientes a órganos de gobierno, parlamentarios y académicos mexicanos.

Este documento fue elaborado en el marco de un acuerdo suscrito entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el gobierno mexicano representado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), debido al cual la FAO realiza anualmente evaluaciones nacionales de los programas de Alianza para el Campo. Además de estas evaluaciones, la FAO ha elaborado un conjunto de documentos de análisis orientados a retroalimentar al Estado Mexicano en temas relevantes de política agroalimentaria y de desarrollo rural. En este marco, como parte del proyecto de Evaluación de Alianza para el Campo 2005 (ejecutado en 2006) se incluyó una línea de trabajo denominada "Análisis prospectivo de la política agropecuaria y de desarrollo rural", con el fin de formular propuestas de políticas públicas que respondan a las condiciones y requerimientos del

campo mexicano. En este contexto la FAO ha desarrollado siete documentos de análisis prospectivo para cada uno de los siguientes ámbitos temáticos de la política sectorial:

1. Desarrollo agropecuario
2. Desarrollo Rural
3. Sanidad e inocuidad agroalimentaria
4. Ciencia, tecnología e innovación
5. Integración de cadenas agroalimentarias
6. Acuicultura y pesca
7. Política cafetalera

Este documento forma parte de este trabajo mayor y está organizado en cinco capítulos, además de esta breve introducción y de una conclusión general. En el primer capítulo se presentan algunos de los principales ejes alrededor de los cuales se estructura la problemática rural actual. En el segundo, con apoyo de la experiencia internacional, se discuten algunas de las principales tendencias de las políticas de desarrollo rural. En el tercer capítulo se presentan las características centrales del medio rural mexicano, destacando algunos aspectos con los cuales la política necesariamente debería dialogar. En el cuarto capítulo se presenta en líneas generales la actual política mexicana para el desarrollo rural. Finalmente en el quinto se plantean algunas sugerencias y propuestas para esta política en los próximos años.

El principal mensaje de este documento puede resumirse en la afirmación de que los cambios introducidos en las políticas mexicanas, de las cuales la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) es un marco innegable, constituyen importantes bases. Desde allí hasta el presente, aún habiendo transcurrido un período bastante corto, fueron muchos los avances logrados. Sin embargo, falta un largo camino para ajustar o modificar las instituciones necesarias, a fin de darle el soporte debido a la nueva visión contenida en la LDRS. En ese marco, si bien actualmente se cuenta con un conjunto de programas y se tiene un cúmulo importante de experiencias, lo cierto es que aún no se tiene definida con claridad una verdadera estrategia de desarrollo rural que pueda organizar todos estos instrumentos en una dirección compatible con los principios de la LDRS.

Por ello, el propósito del presente documento es hacer algunas propuestas para avanzar en la construcción de una estrategia para el desarrollo rural en México, teniendo siempre como espíritu, el perfeccionamiento de procesos que ya están en curso y aprovechando la experiencia acumulada. De esta manera, las recomendaciones derivadas del estudio están organizadas en dos ejes fundamentales: a) acelerar la transición anunciada desde un enfoque sectorial de las políticas que prevalecían en las décadas anteriores, hacia un abordaje territorial que se viene ensayando desde los inicios de esta década, y b) reforzar o construir las instituciones necesarias para brindar el debido soporte a esta nueva visión del desarrollo rural. Asimismo, el conjunto de recomendaciones se presenta indicando tres niveles de atención para lograr su materialización: i) el ámbito del Gobierno Federal; ii) el ámbito de SAGARPA como responsable de la política para el desarrollo rural; y iii) el ámbito de los niveles subnacionales de gobiernos, es decir estados y municipios.

Finalmente, cabe un agradecimiento del autor a todas aquellas personas e instituciones que colaboraron para que este trabajo pueda realizarse, lo cual sin embargo no exime a su autor de ser el único responsable de las ideas y de las eventuales insuficiencias que consten en el presente.

Capítulo 1

Principales ejes de la problemática rural

La idea de desarrollo rural, es algo que envuelve la manifestación de un proceso de características generales y más amplias, el desarrollo, en un dominio específico, en este caso el rural. Este primer capítulo tiene como objetivo específico trazar un marco de referencia que será la base para la exposición de las otras partes. Aquí se pretende: i) destacar de manera bastante sucinta cual es la concepción de desarrollo que será adoptada de aquí en adelante; ii) situar algunos de los principales ejes de la problemática rural contemporánea; iii) subrayar cuales son los principales descubrimientos de estudios e investigaciones recientes sobre las razones del desarrollo en tales espacios.

La idea central que sirve como guía a lo que será expuesto en esta sección es la constatación de que estos tiempos representan una nueva etapa en la larga evolución de la ruralidad, en la cual cambia, nada menos que el contenido empírico de las tres dimensiones fundamentales que la definen y la calidad de la articulación entre ellas: las relaciones personales, la proximidad a la naturaleza, y los vínculos con los espacios urbanos (Abramovay, 2003; Favareto, 2006). Esta idea, es especialmente importante para analizar más adelante, la coherencia entre las políticas y las estructuras, así como las tendencias sociales que responden a la dinámica de estos espacios.

1.1 Desarrollo

La mayor parte de las definiciones sobre el desarrollo tienen como rasgo común un sesgo eminentemente normativo, en donde constan de forma más evidente los deseos e intenciones expresas de un “deber ser” – la mejoría de los indicadores económicos, sociales y ambientales de un determinado país, región o grupo social -, que propiamente instrumentos teóricos y conceptuales capaces de generar un entendimiento realista sobre las razones que responden a la dinámica de determinadas regiones o países.

En lo que se refiere a las teorías más reconocidas sobre desarrollo, como es el caso de las teorías de los estadios de crecimiento, o aquellas basadas sobre los flujos de comercio (Rostow, 1968; Jones, 2000) hay una creciente valoración de que éstas tienen dos limitaciones, por un lado omiten la importancia del “stock” de bienes y recursos de los cuales dispone una determinada sociedad para establecer flujos dinámicos - recursos que diferentes líneas de pensamiento social y económico vienen denominando capitales, social, humano, cultural, y hasta natural -, y por otro lado, no logran explicar de dónde vienen las instituciones que permiten integrar dicho “stock” de bienes y recursos de manera que sea posible alcanzar un mayor bienestar y cohesión social (Przeworsky, 2003).

Por ello hay en la literatura internacional una ascensión de abordajes que buscan comprender el desarrollo como la evolución de configuraciones históricas determinadas. Este es el caso, por ejemplo de Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, para quien el desarrollo puede ser definido como el proceso de expansión de las libertades de los individuos. Para el economista indú, dicha expansión sería tanto una causa como una

consecuencia de los procesos de desarrollo. Y por ello, la cuestión fundamental es la reducción de las desigualdades que bloquean esta expansión (Sen, 1992/2000).

Otra vertiente de estudios pone mayor énfasis en las instituciones capaces de lograr esta expansión de libertades. Es lo que hace Douglass North, otro agraciado con el Nobel en los años recientes, cuando demuestra que en la historia de la humanidad fueron ciertas formas de coordinación, expresadas en instituciones formales e informales, las responsables por alcanzar periodos de crecimiento intenso en los cuales fue posible aproximar las ganancias individuales y colectivas (North, 2005).

Una tercera vertiente, por fin, llama la atención sobre la importancia de la naturaleza en las trayectorias establecidas por diferentes sociedades humanas. Los trabajos de Jared Diamond muestran cómo el medio ambiente no es una variable despreciable, sino que por el contrario varios pueblos tuvieron su campo de posibilidades largamente determinado por la disposición o por la escasez de recursos naturales.

Estas tres tendencias pueden ser vistas como complementarias, y no como confrontadas. Se puede decir, por tanto, que el desarrollo debe ser comprendido como la expansión de las libertades humanas, para lo cual es necesario la articulación de por lo menos estas tres instancias destacadas por los autores citados anteriormente: las estructuras sociales, las instituciones, y el medio ambiente.

1.2 Desarrollo rural

La mejor manera de comprender cómo estas tres instancias destacadas por la literatura sobre el desarrollo se comportan en el caso de los espacios rurales, es identificando los cambios recientes de dichos espacios, como lo realizado por Abramovay (2003) y Favareto (2006).

En lo que se refiere a la proximidad con la naturaleza, primera dimensión por la cual se define un espacio rural, los recursos naturales que antes se volcaban a la producción de bienes primarios ahora crecientemente son objeto de nuevas formas de uso social, destacándose la conservación de la biodiversidad, el aprovechamiento del potencial paisagístico derivado de la misma, y la búsqueda de fuentes renovables de energía.

Respecto de la relación con las ciudades, segunda dimensión, los espacios rurales han dejado de ser meros exportadores de bienes primarios para dar lugar a una mayor diversidad e integración intersectorial de sus economías, y en algunos casos hasta invirtiendo el sentido demográfico y de transferencia de rentas que tenían vigencia un tiempo atrás.

Por otra parte, en cuanto a las relaciones interpersonales, que són la tercera dimensión, éstas dejaron de apoyarse en una relativa homogeneidad y aislamiento para dar lugar a un proceso creciente de individualidad y heterogeneidad compatible con una mayor condición de movilidad física, con el nuevo perfil poblacional y con la creciente integración entre los mercados que antes eran más claramente autónomos en lo rural y en lo urbano, mercados de bienes y servicios, pero también de trabajo y de bienes simbólicos.

Este cambio cualitativo, puede comprenderse mejor a través de una rápida exposición del ejemplo norteamericano. Uno de los principales libros sobre el desarrollo rural en el mundo contemporáneo está consagrado justamente al análisis de los EEUU – *Rural Development in the United States*, (Galston & Baehler, 1995). En él, los autores destacan

cómo a lo largo de la historia americana, fueron cambiando las ventajas comparativas de las áreas rurales.

En una primer y larga etapa de la formación del territorio americano, la gran ventaja comparativa se advertía en la disponibilidad de productos primarios, tales como madera, carbón, minerales y productos agrícolas. La búsqueda de estos recursos orientó la ocupación del espacio y durante un gran tiempo fue la principal fuente de trabajo y riqueza.

Lógicamente, con el pasar del tiempo, la relevancia de esta producción fué disminuyendo, tanto en términos de personas ocupadas como de la riqueza generada. Las innovaciones tecnológicas y la consolidación de ciudades dieron lugar a una diversidad en la base productiva, con el desarrollo creciente de actividades de transformación y servicios. En esta etapa los espacios rurales pasaron a tener terrenos y mano de obra más baratos, así como una menor fiscalización y sindicalización, lo que representó los factores de atracción a industrias e inversiones. La principal ventaja pasó a ser la localización, ya que el aprovechamiento de estos factores menos onerosos en las áreas rurales sólo compensaban en razón de ciertas distancias a los centros más dinámicos que justificasen los costos de transporte.

Así como el avance tecnológico permite una disminución de costos en la producción y la introducción de técnicas que ahorran mano de obra en la agricultura, en la actividad manufacturera sucede lo mismo. De esta forma, el dinamismo pasa a concentrarse en el sector terciario. En las dos últimas décadas del siglo pasado, los condados quienes presentaron el mayor crecimiento fueron aquellos que ofrecieron servicios vinculados al aprovechamiento de los atractivos propios del medio rural - paisajes naturales o cultivados, aire puro, agua limpia y atractivos culturales.

Evidentemente la agricultura de *commodities* continua teniendo un enorme peso en la conformación de los espacios rurales, e igualmente las actividades terciarias siempre existieron en este medio. Lo que destacan Galston & Baehler es el creciente énfasis en este segundo conjunto, tanto en términos de gente ocupada, como de riqueza generada. Pero principalmente lo que esta posición trae de nuevo para las instituciones dedicadas al desarrollo rural es la importancia creciente de la naturaleza y de los valores que "no son" directamente monetarios.

Es claro también que no todas las localidades rurales tienen las mismas condiciones de pasar por un proceso de desarrollo basado en la exploración de sus atractivos naturales. La baja densidad poblacional (característica típica de estos espacios), es uno de los motivos que dificulta la diversificación económica. De la misma forma, la distancia a centros urbanos también puede convertirse en desventaja a causa del aumento en los costos de información y transporte. Debido a ello, algunos autores, aún estando a la par del énfasis en las características específicas de estos territorios, hacen hincapié en la forma de inserción de estas localidades en el espacio extra-local; o como lo prefieren Galston & Baehler, en la relación entre las regiones rurales y las ciudades, o con otras partes del mundo. El hecho es que, cuanto más estrechas sean estas relaciones, las mismas tendrán más chances de prosperidad. El crecimiento de empleos en los condados adyacentes a las regiones metropolitanas (dos veces mayor a la de los condados más lejanos, tal como fué verificado en los años ochenta), corrobora esta afirmación.

Sobre las áreas que están fuera de esta relativa proximidad, tampoco hay fatalismos, al menos para los autores americanos. Para ellos, es posible crear una articulación entre

regiones rurales y una red de ciudades, o hasta la formación de una red de ciudades en una región rural, lo cual puede realizarse a través de inversiones en comunicación y transporte, disminuyendo distancias, o a través de una especie de división territorial del trabajo entre pequeñas localidades, tratando de resolver las necesidades que deberían de ser cubiertas en los centros urbanos. Otra forma posible, sería por medio de la generación de los propios polos de crecimiento, con la formación de ciudades que puedan suplir dichas necesidades.

En cualquiera de estas posibilidades, la palabra clave, nuevamente es: diversificación. Esto es lo que garantiza la provisión de la población local, que crea las condiciones necesarias para la introducción de innovaciones y la adaptación de estos territorios a las presiones y eventualidades provenientes de los cambios económicos más generales.

El reconocimiento de esta nueva condición de los procesos del desarrollo rural no tardó en repercutir sobre las instituciones formales responsables de la planeación de políticas. Las mejores síntesis de la visión de dichos organismos sobre tales cambios, fueron manifestadas en dos momentos: en el medio de la década de los años 90, en la conocida "Declaración de Cork" que surgió de la conferencia "*Europa Rural – Perspectivas del Futuro*" y en el "workshop" *Post-Industrial Rural Development: The Role of Natural Resources and the Environment*. Veiga (2004), resumió el contenido de estos dos momentos en el siguiente cuadro, calificándolo como una especie de consenso básico sobre la "ruralidad avanzada".

Consenso básico de mediados de los años 1990 sobre la "ruralidad avanzada"

1. Las zonas rurales que engloban los lugares de residencia de un cuarto de la población europea, de más de un quinto de la americana, y más del 80% de los dos territorios, se caracterizan por tramas culturales, económicas y sociales singulares, lo que denominaríamos un extraordinario mosaico de actividades y una gran variedad de paisajes (bosques y tierras agrícolas, áreas naturales conservadas, aldeas y pequeñas ciudades, centros regionales, pequeñas industrias, etc.).
2. Las zonas rurales, así como sus habitantes, forman una auténtica riqueza para sus regiones y países, y pueden ser muy competitivas.
3. La mayor parte de los espacios rurales europeos y norteamericanos, está constituida por tierras agrícolas y bosques que influyen fuertemente el carácter de los paisajes.
4. Debido a que la agricultura seguramente permanecerá como una importante interfase entre la sociedad y el ambiente, los agricultores cada vez más, deberán desempeñar funciones como gestores de muchos de los recursos naturales de los territorios rurales.
5. Sin embargo, la agricultura y los bosques dejaron de desempeñar un papel predominante en las economías nacionales. Con la declinación de sus pesos económicos relativos, el desarrollo rural, más que nunca, debe incorporar todos los sectores socio-económicos de las zonas rurales.
6. Debido a que ciudadanos europeos y norteamericanos, le dan cada vez más importancia a la calidad de vida en general, particularmente a las cuestiones relativas a la salud, seguridad, desarrollo personal y entretenimientos, las regiones rurales ocuparán posiciones privilegiadas para satisfacer tales intereses, ofreciendo amplias posibilidades de un auténtico desarrollo, moderno y de calidad.
7. Las políticas agrícolas deberán adaptarse a las nuevas realidades y desafíos ofrecidos, tanto por los deseos y preferencias de los consumidores, como por la evolución del comercio internacional. Principalmente una adaptación que impulse la transición de un régimen de garantía de precios a un régimen de apoyos directos.
8. Los subsidios establecidos por las respectivas políticas agrícolas serán crecientemente cuestionados. Y ya es amplia la aceptación de que algunos apoyos financieros públicos deban estar cada vez más condicionados a una adecuada gestión de los recursos naturales, y al mantenimiento y refuerzo de la biodiversidad y de los paisajes culturales.
9. Las reformas de las políticas agrícolas de la primer mitad de la década de 1990, conservaron incongruencias y una alta complejidad jurídica, a pesar de los innegables avances en términos de transparencias y eficacia.
10. Se vuelve absolutamente necesario promover la capacidad local de desarrollo sustentable en las zonas rurales como así también las iniciativas privadas y comunitarias bien integradas a mercados globales.

Fuente: Veiga (2004)

1.3 Las razones del desarrollo

Constatar que en el momento actual la humanidad pasa por la emergencia de una nueva ruralidad, y calificarla como se ha hecho en el apartado anterior es realmente importante, pues marca las diferencias entre las características actuales de estos espacios – la emergencia de las rentas no agrícolas, el perfil poblacional más diversificado y sus exigencias sobre la oferta de bienes y servicios, las nuevas formas de uso social del medio ambiente - y aquellos que fueron más importantes en anteriores etapas históricas – por oposición, el énfasis en el rol económico de las actividades primarias, la reducción de lo rural a lo agrícola.

Elo sirve además para mostrar las implicaciones que esto trae para algunos grupos o dimensiones específicas de los espacios rurales. Los agricultores permanecen siendo bastante importantes, pero dejan de ser los únicos agentes de estos espacios y pasan a tener que combinar sus intereses con nuevos sectores y estratos sociales, tales como los profesionales independientes o los emprendedores del sector de servicios. Los recursos naturales pasan a ser objeto de nuevas formas de regulación y de aprovechamiento, como es el caso de las nuevas leyes que orientan el acceso y el uso de aguas y bosques, o la introducción de la remuneración por bienes y servicios ambientales. Las organizaciones y las instituciones para el desarrollo rural dejan de limitarse en aquellas competencias tradicionalmente reportadas para el sector agrícola y pasan a abordar, o por lo menos a demandar, una multiplicidad de atribuciones que antes eran exclusivas del mundo urbano.

Pero todo esto muy poco significa cuando se quiere responder porqué territorios diferentes se insertan de forma desigual en estas grandes tendencias. Porqué ciertos territorios, aún teniendo el privilegio de una gran asignación inicial de recursos similares a otros adquieren trayectorias tan dispares o desiguales. O, en una dirección un poco diferente, porqué determinadas regiones continúan mostrando graves carencias en casi todos los indicadores sociales, ambientales y económicos, aún después de altas y duraderas inversiones gubernamentales.

Una buena manera de hacerle frente a estas interrogantes de gran complejidad y amplitud es comenzar admitiendo que no existe una respuesta única para ellos. Aunque lo que sí se puede afirmar es que existe una serie de lecciones aprendidas a través de investigaciones y estudios llevados a cabo en los últimos años.

Uno de los programas de investigación más interesantes sobre el desarrollo rural reúne los estudios realizados por “*The Arkleton Centre for Rural Development Research*”, en Reino Unido, sobre la diferenciación del comportamiento económico en áreas rurales europeas –*DORA Project: Dynamics of rural áreas*. Allí los investigadores procuraron considerar el motivo de la ocurrencia de los “factores no tangibles”, en combinación con la ocurrencia de los “factores tangibles”. En el rol de “factores tangibles” fueron incluidos elementos como: recursos naturales (tierra), recursos humanos (trabajo), infraestructura (tecnología), inversión (capital), y estructuras económicas. Entre los factores “no tangibles” se consideraban el desempeño del mercado, el desempeño institucional, así como las características de las redes, de la comunidad y de la calidad de vida. Este *tableau* de factores fue transformado en una serie de indicadores puestos a prueba por equipos de investigadores en ocho regiones de cuatro países europeos - Suecia, Alemania, Escocia y Grecia (Bryden et al., 2000; Bryden & Hart, 2001).

La principal conclusión es que ciertamente factores como la distancia influyen, pero las causas de la actuación diferenciada de las economías rurales van más allá de los factores objetivos enfatizados por los análisis clásicos, como por aquellas teorías basadas en el fenómeno de ubicación. Aún regiones poco privilegiadas en términos de densidad poblacional y de ubicación tuvieron un comportamiento mayor a lo previsto en lo que se refiere a la generación de empleos. Tal situación ocurrió, por ejemplo, en las islas Orkney, en Escocia, o en la isla Korinthia, en Grecia. Frente a este panorama se observó que la incidencia de las variables individuales reflejan muy poco sobre el conjunto de las situaciones, siendo necesario su análisis combinado con otras variables. En este sentido, los componentes relacionados a la dimensión cultural, mostraron una fuerte influencia cuando asociados a cualidades emprendedoras o a la capacidad de adaptación a los cambios y eventualidades externas.

Además de esto, el estudio consiguió discernir que estas componentes culturales, a su vez, muchas veces están arraigadas a un marco de referencias correspondientes a una antigua conformación. Finalmente, el estudio mostró también que, más importante que los aspectos físicos, es la búsqueda del aprovechamiento de los factores únicos de un determinado territorio, tales como productos, marcas típicas o bienes culturales. Las redes, factor muy reconocido en gran parte de la literatura, fueron tratadas como algo ambiguo en el ámbito de este proyecto, siendo que muchas veces son ellas quienes bloquean el acceso de agentes locales a otras formas de inclusión más promisorias, contribuyendo así a mantener situaciones de estancamiento o de dependencia.

A su vez el Proyecto Ruremplo, procuró probar diez variables, relativas a siete diferentes cuerpos teóricos, en dieciocho regiones rurales. El resultado final mostró una mayor adherencia empírica de las hipótesis contenidas en los trabajos de Bryden, con el Proyecto DORA, en la llamada *community-led theory*, y en el abordaje que mezcla los enfoques endógeno y exógeno. El núcleo común de estas tres teorías reside en la articulación entre determinadas características del tejido social y económico de los territorios que están en cuestión, y el tipo y la calidad de las relaciones establecidas entre ellas con el espacio extra-local. En el otro extremo se ubican las teorías más fuertemente ancladas a factores tales como la ubicación y la disponibilidad de infraestructura. El PIB per-cápita o el nivel de inversiones se mostraron con menor poder explicativo (Terluin, 2003; Terluin & Post, 2003).

Tales análisis ofrecen, en definitiva, una visión de que la emergencia de una nueva ruralidad no es algo que se manifiesta de manera homogénea, y que la introducción de las áreas rurales en las posibilidades abiertas con la nueva etapa del desarrollo rural, dependen, sobre todo, de las características específicas a cada una de ellas. Una afirmación que tiene como mejor manifestación la idea de territorio, entendiéndolo como una trama compleja de aspectos ambientales, culturales, sociales y económicos, cuya escala se remite al concepto de región.

De esta forma, la emergencia del llamado abordaje territorial revela una escala geográfica de los fenómenos relevantes y un conjunto de instancias empíricas que no pueden dejarse de considerar. Diferente de una mera construcción de identidad o de una realidad en la cual sus posibilidades están previamente determinadas por su configuración anterior, los territorios pueden ser vistos como un campo, según el sentido dado por Pierre Bourdieu (1990; 1999), como una totalidad estructurada por posiciones y oposiciones, cuya morfología se da por medio de la distribución desigual de las diferentes formas de capital, en donde su dinámica obedece a las luchas sociales en pro de mejores

posiciones en su interior, y especialmente importante en el caso de territorios rurales, a las limitaciones y posibilidades ofrecidas por el medio natural.

Como se ha visto, es poco lo que se sabe sobre las condiciones que llevan a un territorio a encontrar el camino de la dinamización económica con una cohesión social y conservación ambiental. No obstante, los resultados obtenidos hasta aquí por los programas de investigación que ya han sido citados, nos invitan a creer que: i) aquellas configuraciones basadas en formas más diversificadas y desconcentradas de distribución de los capitales sociales y ambientales, tienden a crear más y mejores oportunidades de interacción social en una determinada dirección, así como crear también instituciones capaces combinar las ganancias privadas y sociales; ii) la región resulta ser la escala geográfica más adecuada para comprender y planear formas de aprovechamiento de las nuevas ventajas comparativas de los espacios rurales; iii) estas ventajas comparativas no están más situadas en la capacidad exportadora de estos espacios, sino en su capacidad de atraktividad de rentas urbanas.

Síntesis del Capítulo 1

La problemática rural contemporánea se traduce en un desplazamiento de temas y cuestiones cuyos mayores significados son el desgaste de la visión agraria que dió soporte a los discursos y políticas predominantes sobre lo rural a lo largo del último siglo y la consecuente fragilización de las bases de la *agriculture-led development strategy*.

La falta de reconocimiento de estos nuevos contenidos y de esta nueva cualidad puede generar un desfase entre las instituciones y políticas de desarrollo, por un lado, y las estructuras sociales y las tendencias que en ellas se manifiestan, por otro. Como es evidente, en las situaciones donde esto ocurre, ciertamente existirá una baja eficiencia del gasto público y la consecuente fragmentación y precariedad de dichos espacios. Su evolución quedará dependiente de la inercia institucional, y del juego de las fuerzas de mercado, con serias implicaciones tanto para la cohesión social de las regiones rurales, como para la contribución que las mismas pueden ofrecer al desarrollo del país.

Esta constatación sugiere un cambio en el perfil de los gastos e inversiones públicas, en un sentido capaz de darle el soporte necesario a una verdadera estrategia compatible con el estatuto de la nueva ruralidad, lo cual se expresa en el “abordaje territorial del desarrollo rural” y que debería tener como principales ejes: i) la ampliación de la escala geográfica de las intervenciones y apoyos, pasando progresiva y crecientemente del ámbito municipal para la esfera regional; ii) el cambio de una lógica basada en promover actividades primarias hacia otra lógica que de mayor énfasis a la diversificación y ampliación de las economías regionales; iii) la ascensión de nuevas formas de regulación y de uso de los recursos naturales; y iv) un énfasis en la expansión de las capacidades humanas y en la creación de habilidades locales de inclusión y participación social y económica.

Ahora bien, cabe preguntarse si estarían reorganizándose en esa dirección las instituciones y políticas para el desarrollo rural. Precisamente el próximo capítulo trata sobre la experiencia internacional reciente de estas políticas y de las lecciones derivadas de las mismas, en contraposición con el cuadro que aquí fue esbozado.

Capítulo 2

Principales tendencias de las políticas de desarrollo rural y lecciones desde la experiencia internacional

Las instituciones y políticas para el desarrollo rural, estarían realmente reorganizándose en una dirección coherente y de acuerdo a las estructuras y tendencias de la ruralidad contemporánea, tal como fué planteado en el capítulo anterior. Este segundo capítulo tiene como objetivo específico analizar los aspectos de la experiencia internacional reciente y subrayar las lecciones obtenidas para responder a las cuestión presentada.

No hay dudas de que en los últimos diez o quince años se erigió un nuevo discurso sobre el desarrollo rural apoyado en el material obtenido en estudios e investigaciones puestos en marcha en distintos países, como ya fue citado en el capítulo anterior. Este nuevo discurso fue progresivamente tomando la forma de consensos y orientaciones amalgamados por agencias internacionales de apoyo a la cooperación y al desarrollo. El primero de los tres apartados del presente capítulo está justamente dedicado a reconstituir la “nueva visión” (WB, 1997) del desarrollo rural forjada en el ámbito de estos organismos y expresada en el llamado abordaje territorial.

En el segundo apartado el énfasis se transfiere a las tentativas de llevar a la práctica los elementos rescatados en el nuevo abordaje. En este momento la unidad en análisis es la experiencia reciente de algunos países con similares problemáticas al pasar de la nueva visión a la acción. En particular, una dimensión es destacada aquí: la situación que envuelve las reformas introducidas en las políticas y programas de países latinoamericanos.

El tercer apartado, por fin, trae una síntesis de lecciones y aprendizajes útiles para pensar sobre los esfuerzos en curso o futuros para la promoción de la “nueva visión” del desarrollo rural. Son tratados cinco temas principales: i) el cambio del sector hacia el territorio como foco de las políticas públicas; ii) la tendencia de descentralización combinada con la promoción de la participación social en la gestión; iii) el cambio de una visión basada en la oferta para la constitución de mercados de servicios de apoyo al desarrollo; iv) el énfasis en el combate a la pobreza y sus significados; y finalmente, v) la situación creada con la apertura comercial y sus impactos sobre dichas políticas.

La principal idea del capítulo reside en la afirmación de que la llamada “nueva visión” del desarrollo rural, se instituye con suficiente fuerza para reorientar el discurso y el diseño de políticas y programas formulados para este fin. No obstante, debe mencionarse que esta nueva visión no se acompañó de la creación de instituciones capaces de dar sustento al camino propuesto. Lo que ocurre, es una incorporación de nuevos temas “por adición” (Favareto, 2006), donde, bajo un nuevo ropaje, algunos de los mismos valores y parámetros continúan siendo la referencia para la actuación de los agentes sociales, colectivos e individuales, estableciendo aquello que la literatura en economía institucional denomina “dependencia de camino” (North, 1996). Este es el caso de la permanencia de un sesgo sectorial en el diseño de las políticas, en el énfasis del combate a la pobreza y su orientación.

El tema de la ausencia y de la necesidad de nuevas instituciones aparece también en lo que concierne a otros temas importantes en las tendencias recientes, como la descentralización o la organización de mercados de servicios. Lo que se observa es una transferencia de atribuciones sin la creación de mecanismos capaces de garantizar el cumplimiento de las funciones que antes restaban competencia al Estado. No se trata de reivindicar el retorno a los viejos modelos de planeación centralizada, pero sí mostrar la inconsistencia de las dicotomías Estado *versus* Mercado, o planeación de tipo *bottom-up versus top-down*.

2.1 La nueva visión del desarrollo rural

La idea de desarrollo rural no es nueva, pero a lo largo del tiempo hubo un deslizamiento en los discursos académicos y políticos que revela las concepciones que orientan tales propuestas (Navarro, 2003). En América Latina, hubo cuatro grandes momentos. El primero, marcado por los proyectos e iniciativas de desarrollo comunitario. El segundo señalado por los grandes proyectos de reforma agraria. El tercero, por aquello que se definió como desarrollo rural integral. Y finalmente el cuarto, el momento de los proyectos que hablan de desarrollo territorial y del combate a la pobreza (García, 2002).

No se puede aquí retomar cada una de dichas etapas. Para los propósitos de este texto sólo basta remontarnos a los años 80, y ofrecer una idea del hilo de continuidad que marca la emergencia de la “nueva visión del desarrollo rural”. En aquel momento quedaba claro que aunque las economías crecieran, y por su parte la producción de alimentos aumentara significativamente, esto estaba asociado también al aumento de la pobreza y de la desigualdad.

En aquél momento la crisis de la deuda dió lugar a un proceso de reestructuración económica, conocido como “el ajuste estructural”, que encausó los programas de modernización de los aparatos públicos, de organización de las economías, de búsqueda del crecimiento sustentable y que llevó al abandono de políticas específicas de desarrollo. Una situación netamente contradictoria.

Uno de los ejes adoptados fue justamente tomar a la agricultura como una salida económica productiva, a través del incremento y la diversificación de las exportaciones, de la disminución de las importaciones, y de la generación de saldo favorable para sanear las cuentas públicas y cumplir los compromisos externos. Este vector obtuvo un éxito considerable en sus intenciones fiscales y monetarias inmediatas, pero el impacto sobre la vida de los agricultores fue pequeño e inclusive negativo, debido a una serie de motivos: el principal de ellos fue el hecho de que los ingresos de las familias rurales dejaban progresivamente de venir del trabajo agrícola.

Por ello, en los años 90, se constituye otro eje con la adopción de las políticas con enfoque territorial. Un marco inegable es la creación de la división territorial de la OCDE en 1994. Otro marco es la adopción, por Banco Mundial en 1999, de una *nueva visión del desarrollo rural*, donde el legado es justamente una tentativa de responder a los cambios sucedidos en las décadas anteriores y la necesidad de que tales cambios pasen de un enfoque sectorial a otro de carácter territorial en el diseño de las instituciones y políticas. Desde entonces, varios fueron los documentos producidos por las diversas agencias

multilaterales, buscando precisar lo que sería esta “nueva visión” (WB, 2001-a e 2001-b; CEPALI/FAO/Rimisp, 2003; BID, 2005).¹

Dichos documentos se basaban en algunos consensos sobre los problemas de los programas observados hasta aquí, lo que podría ser puntualizado en los siguientes incisos: i) falta de coordinación de los programas; ii) descentralización de la implementación, pero con centralización de decisiones; iii) poca adaptación local en términos de tecnología y de recursos humanos; iv) concentración del crédito y distorsiones en la política de subsidios; v) hipertrofia de la presencia estatal; vi) costos altos de las intervenciones, reduciendo los efectos de las inversiones directas (García, 2002).

Las lecciones derivadas de estos tópicos pueden resumirse en: i) la necesidad de darle prioridad a un carácter multisectorial; ii) el énfasis en la forma de estructurar e institucionalizar la acción; iii) la importancia de reforzar la descentralización, la agilidad y la necesidad de instituir mecanismos de incentivos y controles; iv) la pertinencia de llevar a cabo estudios sobre el marco inicial de los proyectos, así como la introducción de la fase de preparación y de los instrumentos de monitoreo, control y evaluación; v) la separación de las acciones sociales de las sectoriales y productivas, intentando simplificar el diseño de los programas; vi) la consideración de áreas lo más homogéneas posibles para poder implementar tales acciones; vii) la consideración de aquellos que no son pobres, es decir, de todo el territorio y de las articulaciones que esto implica (García, 2002).

Salvo lecciones polémicas y de dudosa eficacia, tal como la separación entre iniciativas sociales y productivas, las recomendaciones de los órganos y agencias internacionales se unifican frente a las recientes tendencias de desarrollo rural y a los descubrimientos de los programas de investigaciones citados en el capítulo anterior. Pero un análisis más detenido de la estructura y del sentido de estos documentos revela claramente dos tipos de impasses o dos dilemas: el primero se refiere a la permanencia de una visión agraria de los espacios rurales, y el segundo, derivado del anterior, se trata del sesgo de política social subyacente a las orientaciones sugeridas.

Respecto a la permanencia de la visión agraria, la observación sobre algunos documentos de estos organismos es lo suficientemente aclaradora. El informe del 2001, del Banco Mundial (WB, 2001-a; 2001-b) reafirma la estrategia de búsqueda de inserción competitiva de los espacios rurales, y destaca como uno de los obstáculos la dificultad de acceso a los activos fundamentales para esto. Junto a ello, se destaca el peso que la agricultura debería de seguir teniendo en el PIB (producto interno bruto). En el rol de los elementos que componen la estrategia, aparecen: la promoción de la agricultura entre pequeños productores, la mejoría del acceso a la tierra, a los servicios, a las actividades del manejo sustentable, y el fortalecimiento del capital social. Elementos que, como se puede ver, combinan más con la antigua visión, que con el carácter intersectorial contenido en la nueva visión del desarrollo rural.

Este sesgo es reforzado en el informe del 2004, el cual lleva el expresivo título – *Beyond the city* (WB, 2005). Aunque aquí el énfasis recae sobre el efecto de la agricultura en la composición del PIB.

¹ Ver también Echeverría (2001), Escobal (2002) Hopkins (2004),

De la misma forma, un reciente texto del BID – *Perfil de política de desarrollo rural* (BID, 2005) – presenta similares problemas. Dejando de lado la generalidad comprensible que envuelve este tipo de documentos, llama la atención la ausencia de una verdadera “estrategia” que dé sustento al conjunto de consideraciones y propuestas contenidas en el mismo. El mejor ejemplo de esto, está en el hecho de que la primera mención explícita a una estrategia territorial sólo aparece en la última página, en el apartado “*Ejecución y cumplimiento*”, mostrándose como “enfoque de aplicación” y no como “estrategia”. De esta consideración resulta una disociación importante, pues en la “ejecución” se trata de aplicar un sesgo territorial, pero en las consideraciones, en los instrumentos y en las orientaciones enunciadas, el perfil que se trasluce es claramente productivista y sectorial. Es posible citar aquí, ejemplos correspondientes a casi todo el texto, sobre todo en los “*Objetivos*”. De la misma forma, el “problema institucional” aparece solamente de forma diluída o dispersa y con menciones meramente puntuales.

A pesar de la innovación discursiva, las orientaciones no expresan una interpretación de los problemas relevantes para el incentivo del desarrollo de los espacios rurales, y no traducen adecuadamente las enseñanzas derivadas de la reciente evolución de los estudios que vienen dándole relevancia a la idea del desarrollo territorial. La consecuencia de ello son las propuestas de directrices con alguna apertura a las nuevas instituciones coherentes con el nuevo marco de referencias que se viene gestando, pero aún sin una estrategia consecuente que la sustente y sin mecanismos que puedan favorecer su creación.

Sobre la asociación entre promoción del desarrollo rural y lucha contra la pobreza también se observa una fuerte ambigüedad, aunque es innegable que los bajos indicadores económicos y sociales son una de las características de estos espacios. Datos de CEPAL y de la FAO señalan la existencia de 65 millones de pobres rurales en 1970, 82 millones a mediados de la década de los 80, y 109 millones en el 2000. Con excepción de Chile, en todos los demás países ha aumentado la pobreza en este período (CEPAL/FAO/Rimisp, 2003).

Todavía, este carácter que demanda estrategias específicas de discriminación positiva, muchas veces se traduce en la introducción de un sesgo marcadamente asistencial en las políticas diseñadas para estas poblaciones y sus regiones, lo que tienen el efecto no anticipado de excluirlas totalmente de otro papel de programas y políticas. Las políticas de dinamización económica y fomento de las innovaciones quedan reservadas a aquellas que presentan un mayor potencial competitivo. A las áreas rurales son direccionados programas con recursos a fondo perdido y las estructuras gubernamentales con capacidades establecidas para la atención de poblaciones en situaciones de precariedad social. Con ello, muchas veces se profundiza aún más la dicotomía que solamente le atribuye a lo rural un lugar de atraso y de pobreza.

Existen por lo menos dos razones que explican lo anterior. La primera es cognoscitiva: existe una visión total instaurada en las estructuras de la burocracia gubernamental y de los órganos de cooperación, pero no sólo allí, sino también en los investigadores y aún en las propias poblaciones en donde estos lugares y sus asociaciones ya están preestablecidas. El segundo motivo es político, puesto que tales poblaciones no disponen de medios ni de recursos para recaudar otro tipo de inversiones ni de inserción gubernamental.

Como resultado de esto, las inversiones productivas son capturadas por los agentes más tradicionales del agro, reforzando siempre la misma visión, basada en la valoración de las actividades primarias, aunque ésto sea a contramano de las tendencias que están en curso, no sólo en los países del capitalismo avanzado, sino también en América Latina. En la práctica, la asociación entre “ruralidad” y pobreza, trae consigo una contradicción, pues los programas establecen un foco y priorizan un público sectorial (los pobres rurales, en general familias de agricultores), aunque el abordaje se autodenomine territorial.

2.2 De la visión a la acción

Además de estos impasses, aún en la formulación del propio discurso, cabe preguntar cuál ha sido el resultado de esta tentativa de pasar “de la visión a la acción”.

Un panorama general de las principales políticas y programas volcados al incentivo del desarrollo rural en países de América Latina, en el devenir de los años 90, deja también bastante claro el sesgo sectorial de estas iniciativas. La evaluación general no es positiva respecto de sus éxitos, salvo en Chile, aunque aún allí es difícil separar lo que le compete al éxito de los proyectos o a la propia trayectoria de crecimiento económica que vivió a lo largo de los últimos años.

De la misma forma que en los balances de décadas anteriores, nuevamente se mezclan aspectos operacionales con el lugar social de las iniciativas. Por un lado, influenciaron aspectos externos a los propios programas, tales como el achicamiento de los servicios públicos, motivados por las reformas estructurales ocurridas en esta década, o la falta de diálogo entre las instancias económicas y sociales, o entre los diferentes niveles de gobierno. De otro lado, el amplio espectro de políticas y programas, presentaban una baja innovación y poca complementariedad, tal como lo muestra el siguiente panorama.

En el caso brasileño, el lugar institucional del principal programa de desarrollo rural – el Programa Nacional de Valorización de la Agricultura Familiar (PRONAF) - , siempre estuvo vinculado a las rúbricas presupuestarias y a los flujos de la jerarquía administrativa federal relativos a los programas de lucha contra la pobreza. El PRONAF nunca fue elevado a la categoría de política permanente, ni nunca dispuso de una mayor articulación con otras políticas estructurales del gobierno federal, aunque los montos de recursos se han multiplicado significativamente en los últimos años.

Las reglas de acceso a algunas de las líneas de este programa, también son claros indicadores de dicho foco en el combate a la pobreza. De 1996 al 2000 los municipios beneficiados con recursos del PRONAF/Infraestructura - línea dirigida a inversiones en infraestructura y servicios de apoyo al desarrollo rural -, eran elegidos teniendo como base el bajo desempeño en el Índice del Desarrollo Humano. A partir del 2001 el programa pasó a apoyar proyectos de carácter intermunicipal, ahora elegidos a partir de un proceso selectivo. Pero, para ello, en la elección de los proyectos, también importa que se trate de una propuesta originaria de los territorios considerados con prioridad por el Ministerio de Desarrollo Agrario, a su vez escogidos por medio de criterios que involucran la presencia de indicadores sociales precarios. En ninguno de los dos períodos las inversiones en la agricultura familiar y en el desarrollo rural estuvieron articuladas estratégicamente en acciones inclinadas a dinamizar las economías rurales.

Aunque en el caso brasileño la introducción de una política de desarrollo territorial desde 2003 no ha superado el sesgo sectorial. Las evaluaciones recientes (Favareto & Schroder, 2006) han demostrado que el perfil de las inversiones tienen una clara concentración en actividades agrícolas, y que los agentes que participan en los consejos y foros de gestión de la política son restringidos a las tradicionales organizaciones de agricultores.

Por su parte, en el reciente caso argentino, las articulaciones entre pobreza, desigualdad y desarrollo, son de otro orden. El documento de síntesis, presentado en el Taller *Propuestas para el Desarrollo Rural y la Producción Agropecuaria*, realizado en el 2004 con el objetivo de definir directrices para los temas anunciados bajo el título del evento, fué parte del cuestionable diagnóstico de que aquello que caracteriza las áreas rurales es la fragilidad de sus mercados locales. De esto se deduce que la única posibilidad para su desarrollo pasa por su conexión con los mercados dinámicos (Schejtman & Berdegué, 2003).

En la visión expuesta en el caso argentino se acaba poniéndose énfasis en las articulaciones extra-locales en detrimento de la dimensión intraterritorial, aunque la dinamización de las economías locales es una condición y un medio para el desarrollo de estos territorios. Además, no se puede dejar de poner una interrogación sobre el origen de las instituciones capaces de generar dicho dinamismo y de compartir sus resultados (Przworsky, 2003).

Si es verdad que ciertas regiones rurales pueden alcanzar el camino de la dinamización a través de la especialización productiva, combinada a la exploración de segmentos de mercados dinámicos, también es preciso reconocer que los casos explorados por la literatura disponible, en parte tratada en el capítulo anterior, aseveran que no es esta la tendencia en los países del capitalismo avanzado, al igual que en América Latina.

La evolución y el reciente estado de esta misma literatura, sugiere que, en primer lugar, el desarrollo de los territorios es el resultado de determinadas formas de coordinación, capaces de hacer convergir los beneficios privados y sociales, ya sea en las formas de organizar la producción y distribución de bienes individuales, o ya sea en las formas de garantizar que los rendimientos sean devueltos de manera que la repartición de las ganancias sea razonable.

Además de esto, también sugiere que las formaciones sociales marcadas por una mayor desconcentración de los distintos recursos - materiales, simbólicos y cognoscitivos - y de una mayor diversificación de su trama social, son las que más favorecen a la formación de este tipo de institución, en contrapartida de aquellas estructuras sociales mas especializadas, rígidas y concentradas (Veiga, et al, 2001; Favareto, 2006). Una vinculación del desarrollo con las estructuras locales y con las instituciones, que se encuentra ausente en la concepción apoyada en el trinomio pobreza, instituciones y mercados externos.

Lo que los ejemplos brasileño y argentino demuestran, es que existe una asociación en los panoramas de referencias de los científicos y de la burocracia gubernamental, entre la idea de que la dinamización económica es una característica atribuida particularmente a lo urbano, y la consiguiente asociación de lo rural a la pobreza. En una especie de versión de la profecía que se cumple por sí misma, esta visión influencia la formación de un campo de cuestiones que se vuelven legítimas o ilegítimas.

Tal como se vé, a pesar de la fuerte territorialidad que define lo rural, las reglas del juego, continúan fuertemente orientadas por un sesgo sectorial en la formulación de las políticas y en la movilización de los actores. Aunque el discurso sobre el desarrollo territorial haya entrado definitivamente al discurso académico y gubernamental en la presente década, hasta el momento se trata de una incorporación de nuevos temas “por adición”, sin el debido cambio institucional, capaz de dar bases a la innovación que ella debería significar.

2.3 ¿Un nuevo compromiso institucional?

En una aparente paradoja, es curioso observar cómo varias vertientes de las teorías institucionalistas están presentes en la formulación de la nueva visión del desarrollo rural, por los organismos internacionales. Sin embargo, la principal falla en la implementación de la nueva visión, vía políticas y programas gubernamentales, es justamente la dificultad del cambio institucional. En el ya citado documento del Banco Mundial las menciones a las reformas institucionales existen, pero ellas son demasiado generales y ocupan claramente un lugar secundario en el rol de las recomendaciones que son transmitidas. En el documento elaborado por Escobal (2001) para FAO, todo el énfasis recae sobre las instituciones, pero allí se advierte una visión limitada, en donde historia y conflictos no tienen lugar y donde la dinámica que incide en la creación o en el cambio institucional no es tratada.

Para el diseño de las políticas públicas es especialmente importante tratar de identificar en qué aspectos es posible lograr más rápido el aprendizaje, o cómo crear condiciones para que los agentes sociales conduzcan sus acciones de manera que las transiciones sean más aceleradas. El cambio de la visión sectorial al abordaje territorial se acompaña de cinco campos de impasses, a cada cual corresponde una tendencia de las políticas recientes de desarrollo rural. Las disyuntivas observadas en ello necesitarían ser corregidas para que se pueda hablar en términos de un nuevo compromiso institucional. A continuación se presentan cada una de estas tendencias.

2.3.1 *Entre el sector y el territorio*

La emergencia del abordaje institucional del desarrollo territorial se asienta por lo menos en tres vectores, tal como fue destacado: i) la valorización de las nuevas ventajas comparativas, expresada en lo que se denomina como “nueva ruralidad” y que incluye la explotación del potencial paisagístico y productivo de la biodiversidad, los sectores del mercado inclinados a segmentos que vislumbran mayores logros en el consumo urbano, y la explotación de aspectos singulares y no reproductibles; ii) la intersectorialidad, expresada en la tentativa de pasar de la valorización de las actividades primarias a una articulación entre los diferentes sectores de las economías locales, iii) la intermunicipalidad, ampliando la escala de las intervenciones del ámbito comunitario a un énfasis en la relación entre los espacios rurales y las ciudades, o en otros términos, para que se piense en las regiones rurales.

A pesar de la retórica territorial, el sesgo de las políticas, aún es eminentemente sectorial, lo que puede ser verificado por las contradicciones y ambigüedades que están contenidas en los documentos de referencia de los órganos de gobierno y de las agencias multilaterales y de cooperación, por el perfil de las inversiones realizadas, y también por el

lugar que estas políticas territoriales ocupan en las estructuras gubernamentales de países de América Latina, generalmente subordinadas a ministerios sectoriales. En suma, se trata de una limitación derivada de una triple inercia institucional que se manifiesta en bases cognoscitivas, en los agentes participantes, y en las estructuras gubernamentales.

Completar esta transición de lo sectorial a lo territorial, debería ser una de las principales preocupaciones para los próximos años.

2.3.2 Descentralización y participación

La reorientación de las políticas de desarrollo rural a lo largo de los últimos años ha apostado a procesos combinados de descentralización y participación social. Se puede considerar un doble origen en este movimiento. Por un lado, la justificación anclada a la disminución de costos de transacción y de obtención de informaciones, que sería propiciada por la mayor proximidad a las poblaciones objetivo de estas políticas y lo que esto implica en términos de una mayor focalización en las inversiones y gastos, con prioridad para aquello que es considerado como más importante por estos agentes locales. Por el otro, hay el control social de estas mismas poblaciones en relación a las inversiones y a los gastos públicos, cohibiendo desvíos y contribuyendo de esta forma, para una mayor legitimidad de las políticas y programas. Como consecuencia, la descentralización y participación serían condiciones capaces de generar mayor eficiencia (Avritzer, 2003; Gaventa, 2004).

Sin embargo, los estudios más recientes han destacado una serie de problemas que dificultan que este ideal, contenido en la asociación entre descentralización, participación y eficiencia, ocurra de acuerdo a lo previsto (Abramovay, 2005; Veiga, 2005; Schattan et al, 2006): i) la ausencia de mecanismos de *enforcement* de las directrices, que se pretende ejecutar con la descentralización, es decir descentralizándose las atribuciones pero no así los recursos y competencias en la misma proporción, ni tampoco se instituyen mecanismos de contractualidad entre niveles y esferas de gobierno capaces de llevarlos a esto; ii) si es verdad que las políticas de tipo *top-down* presentan problemas relativos a la racionalidad limitada de los planificadores de políticas, de la misma forma es verdad que el diseño de tipo *bottom up* o las *community-led strategies* presentan problemas semejantes: los agentes locales, también poseen un sesgo respecto de dónde y cómo hacer las aplicaciones e inversiones que no son guiadas necesariamente por las posibilidades de mejor aplicación de los recursos; iii) aunque la transferencia a la escala local de poder para definir cuales son las prioridades sea más democrática y contribuya al propio empoderamiento de las fuerzas sociales que allí están establecidas, hay una tendencia para que el ámbito participativo reproduzca la estructura de la esfera política local, llevando a la captura de estos espacios por parte de los agentes más tradicionales y mejor provistos de recursos para tal objetivo.

Corregir tales distorsiones provenientes de los procesos de descentralización y participación social, sin lógicamente propiciar o promover un paso hacia atrás en estos logros democráticos y de gestión, debería ser la segunda preocupación que guíe los futuros esfuerzos.

2.3.3 De la oferta de políticas a los mercados de servicios

Como parte del movimiento contenido en las estrategias de tipo *community-led* las políticas de desarrollo rural de varios países han procurado pasar de un nivel de oferta de

servicios a la organización de mercados capaces de cubrir las demandas sociales, en un esquema de garantía pública, pero de ejecución no estatal. En la base de esta tentativa, una vez más está la idea de que la orientación determinada por la demanda es más eficaz que la planeación centralizada, y junto a esto, la búsqueda de la disminución de costos administrativos y de personal, que estén de acuerdo con los nuevos requisitos fiscales Estado.

A pesar de todo, aquí también se advierten impasses (Manzuri & Rao, 2004). Uno de ellos se expresa en aquello que la teoría económica conoce como problema de agencia: el contratante es el propio gobierno, el beneficiario son los agricultores, y el servicio es ejecutado por terceros; así se crea una situación que dificulta el ajuste en los parámetros para una nueva contratación de servicios bajo una continuidad entre evaluación y feedbacks administrativos. La fragilidad de los mecanismos de evaluación de estos servicios llevados a cabo por terceras personas, bloquea o dificulta los ajustes necesarios derivados del aprendizaje generado en su ejecución, con impactos significativos sobre su eficacia.

Por lo expuesto, éste sería lógicamente un tercer campo en el cual deberían invertirse esfuerzos de ajustes.

2.3.4 El énfasis en el combate a la pobreza

El énfasis que viene siendo otorgado a la lucha contra la pobreza en el diseño de estrategias y políticas de desarrollo rural, ciertamente encuentra su correspondencia en la base social y económica de los países de América Latina. Frente a esto, no hay dudas de que muchas veces se alcanza mejor focalización, trayendo consigo ganancias para la eficiencia en la aplicación de los recursos. Esto también conlleva una preocupación fundamental de las estrategias de desarrollo, que consiste en promocionar ganancias mínimas y necesarias, buscando apaciguar las tensiones sociales.

Pero además existe el otro lado de la moneda en esta opción, que se revela perversa para las posibilidades de desarrollo de dichas áreas rurales a un mediano plazo (Favareto, 2006). Se trata: i) de una falsa contradicción entre políticas sociales y políticas productivas, ignorando las potenciales ganancias de la eficiencia distributiva; y ii) de un efecto peligroso, en el cual la apropiación del discurso en contra de la pobreza por parte de los pobres amplía sus posibilidades de acceso a recursos que antes no existían, o a los cuales no tenían acceso, pero al mismo tiempo se les restringen las posibilidades y los instrumentos direccionados a ellos, con impactos que les son igualmente restrictivos en el campo de los recursos que tendrían que ser movilizados, para que de hecho se aleje definitivamente la pobreza y sea reemplazada por alternativas más certeras y promisorias de inclusión económica.

Superar este sesgo, aliando criterios de eficiencia distributiva y locacional, y además criterios de eficiencia ambiental, que es un tópico de gran importancia sobre todo para los espacios rurales, debería ser motivo del cuarto tema de análisis o preocupaciones.

2.3.5 Acuerdos internacionales y liberalización

Adoptar acuerdos internacionales y de liberalización comercial ha llevado a diversos países, a la fragilidad de sus economías y de los instrumentos de política de desarrollo. El efecto de tal situación ha sido ambiguo: por un lado, una mayor exposición a la

competencia internacional y una disminución del margen de maniobra de las naciones y grupos de agricultores, y por el otro, una creciente necesidad de tener políticas de protección, ajuste, y competitividad.

Tales efectos traen emparejadas dos consecuencias que aún no han sido suficientemente dimensionadas, a saber: i) las políticas de subsidios a largo plazo tienden a ser objeto de cuestionamiento, ya sea por las poblaciones no agrícolas de tales países que son quienes las costean generalmente, o por los propios acuerdos internacionales; ii) la enorme dificultad en auspiciar estrategias coherentes de reestructuración productiva que no sean excesivamente selectivas y, por consiguiente, que no sean generadoras de graves impactos sociales y económicos.

Esto es, entonces, un quinto campo de preocupaciones que precisa ser dimensionado para un nuevo compromiso institucional. Esto va a exigir a las políticas e instituciones un alto grado de adherencia a las reales características de la estructura social y económica de las áreas rurales, así como también a mecanismos complementarios entre políticas y programas, vislumbrando disminuir la necesidad de políticas de protección en dirección a una inclusión dinámica en mercados locales e internacionales.

2.3.6 Los contornos de un diseño acorde al nuevo compromiso institucional

El siguiente cuadro sintetiza estas principales lecciones dentro de un conjunto de propuestas de diseño de políticas y programas de desarrollo rural capaces de dar sustento a un nuevo compromiso institucional que coincide con el abordaje territorial.

<p style="text-align: center;">Diseño de políticas y compromiso institucional en el abordaje territorial</p> <p>El cambio efectivo de un compromiso sectorial a un compromiso territorial en las instituciones y políticas de desarrollo rural, tendría que completar una transición de visión y adoptar criterios de eficiencia y eficacia, capaces de permitir que ella se traduzca en procedimientos de inducción y de valorización de recursos materiales y humanos.</p> <p style="text-align: center;">La visión del desarrollo rural</p> <p>El abordaje territorial del desarrollo rural, se materializa en tres elementos, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Valorización de las ventajas comparativas de la “nueva ruralidad”, destacándose la producción de bienes materiales y de servicios no reproducibles, con especial atención a aquellos relacionados a aspectos culturales y a los atractivos naturales.2. Promoción de actividades económicas intersectoriales, que comprendan más allá de lo agrícola y ganadero estimulando la diversificación de las economías locales3. Intermunicipalidad y <i>rural-urban linkages</i>, adoptando las regiones rurales y sus ciudades como escala de planeación. <p style="text-align: center;">Criterios de eficiencia</p> <p>Más allá de un simple criterio de retorno por unidad invertida, la eficiencia precisa ser interpretada de una manera que se aproveche y valoricen los capitales del territorio, lo cual envuelve capacidades humanas y recursos naturales. De aquí viene la necesidad de combinar cuatro criterios diferentes de eficiencia, que en general son enfatizados por las distintas escuelas de Teorías Económicas:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Eficiencia en la asignación de los recursos – por la cual se promueve la búsqueda de mayores retornos económicos para cada unidad invertida.2. Eficiencia locacional – por la cual se promueve la búsqueda de incentivos y el aprovechamiento de reflejos “del” entorno y “en” el entorno3. Eficiencia distributiva – por la cual promueve la búsqueda de impactos de las inversiones en las capacidades humanas, tanto económicas, como cognoscitivas o de movilización de bienes simbólicos.4. Eficiencia ambiental – por la cual se promueve la búsqueda de impactos para contener la degradación e igualmente en el intento de promover formas de uso social de los recursos naturales que se garanticen a sí mismas de una forma promisoría.

Criterios de eficacia

De la misma forma el diseño de las políticas precisa obtener una mayor racionalidad combinando diversos criterios de eficacia tales como:

1. **Coherencia** - Medida por la capacidad de influencia real en el conflicto que supone la orientación de las inversiones, en oposición al mero discurso normativo sobre el “debe ser”.
2. **Complementariedad** - Medida por el grado de convergencia entre las políticas y programas, contrario a la tendencia de fragmentación y especialización.
3. **Subsidiaridad** - Medida por el grado de convergencia entre los niveles y las esferas del gobierno, en oposición a la tendencia de sobreposiciones y omisiones.
4. **Contractualidad**- Medida por la adopción de compromisos con logros como base para el refuerzo del aprendizaje y para la continuidad o eventual redefinición de inversiones y gastos.

Fuente: Amable & Palombarini (2003), Favareto & Schroder (2006), Sachs (2005)

Síntesis del Capítulo 2

En los países de América Latina la emergencia del abordaje territorial está vinculado a los procesos históricos que se parecen mucho respecto de los fenómenos vistos en los países del capitalismo avanzado, a pesar de las diferencias de extensión e intensidad. Sin embargo, no se trata de un debate europeo meramente transplantado a los países de la periferia.

A través de ejemplos de la reciente trayectoria de las políticas de países como Brasil, México, Argentina y Chile, es posible ver como estas iniciativas han tropezado a menudo en dos dilemas fundamentales. El primero es el énfasis en la lucha contra la pobreza y sus implicaciones tanto para la identificación de los territorios que son foco de las inversiones, como para los tipos de complementariedades que serán buscadas con otros programas y políticas. El segundo se refiere a la tensión presente en el carácter territorial de las nuevas orientaciones en contraposición al sesgo sectorial de las instituciones existentes.

En ambas raíces, se vio cómo las formas de racionalización predominantes asocian lo rural a la pobreza y a la imagen del lugar destinado a realizar la producción de bienes primarios, impulsando un determinado sentido en el direccionamiento de los esfuerzos, enfocando el desarrollo rural.

La dinámica que envuelve estas intersecciones revela la totalidad de una estructura de bases cognoscitivas e intereses traducidos en incentivos y limitaciones establecidas en consonancia con los aspectos más característicos de la antigua visión del desarrollo rural. Como resultado, el cambio del compromiso sectorial al territorial en las instituciones y políticas, se vuelve incompleto, simplemente una especie de “innovación por adición” (Favareto, 2006) en el vocabulario, en el discurso, y en las políticas tanto de órganos gubernamentales como de organizaciones de apoyo y movimientos sociales, aún sin su correspondencia en términos de cambios institucionales.

El problema relativo al diseño institucional afecta igualmente algunos de los temas principales que responden a las tendencias de las políticas, como es el caso destacado de la descentralización y la organización de mercados de servicios. La transferencia de atribuciones sin la creación de mecanismos de cumplimiento de funciones que antes quedaban bajo competencia del Estado, se basan en una dicotomía inconsistente entre

Estado y Mercado, o entre planeación de tipo *bottom-up* y de tipo *top-down*. Su resultado es una baja eficacia de las políticas tanto ahora, como en el periodo anterior a estas reformas. Es necesario, por lo tanto, alcanzar un nuevo equilibrio entre estas polaridades, sin eliminarlas o sustituirlas mutuamente.

Esta constatación, permite formular tres hipótesis para el caso mexicano, el cual es el objeto de los próximos capítulos de este informe. Ellas son: i) Al igual que en otros países de América Latina, también en México la introducción del abordaje territorial, tiene como marca ser una innovación por adición, introducida sin los necesarios cambios institucionales capaces de darle sustento, lo cual se expresa en su carácter frágilmente intersectorial e intermunicipal; ii) los criterios de eficiencia que presiden la organización de las instituciones y políticas de desarrollo rural, dan prioridad a las dimensiones distributiva y de asignación de recursos, al igual que en una gran parte de las experiencias internacionales, pero no contemplan satisfactoriamente las dimensiones ambiental y de eficiencia locacional, que son menos valoradas en las políticas tradicionales de desarrollo; iii) el carácter aún reciente de las tentativas de introducir este abordaje territorial en las políticas de desarrollo, aunque en una dirección correcta y promisoroa, lleva a que los criterios de eficacia de esta misma política deban ser reforzados, de forma que puedan alcanzar una mayor coherencia, complementariedad, subsidiaridad y contractualidad.

Capítulo 3

Características del medio rural mexicano

Si una de las condiciones para la eficiencia de las instituciones y políticas para el desarrollo rural es su adherencia a las estructuras sociales y a las tendencias en curso, en consecuencia, uno de los pasos fundamentales es delinear mínimamente las características más importantes del medio rural mexicano, con las cuales el futuro planeamiento de estas instituciones y políticas tendrá que lidiar. Precisamente éste, es el principal objetivo del presente capítulo. No obstante, cabe alertar, que no se trata de una descripción exhaustiva, sino de subrayar aspectos particularmente relevantes para los propósitos de este informe.

El primer apartado identifica bajo el punto de vista económico, social y demográfico, algunos de los principales rasgos y tendencias del ámbito rural mexicano en los últimos años. Tal como se verá, cuatro puntos merecen especial atención: i) los cambios demográficos, en particular la disminución de la población rural asociada a una creciente feminización y envejecimiento del campo; ii) la permanencia de la importancia estratégica de estos espacios, tanto por sus dimensiones nada despreciables, como por sus vínculos inseparables con los espacios urbanos; iii) los altos índices de marginación y pobreza, y iv) la tendencia declinante de la agricultura en la composición de los ingresos y en su contribución a la renta nacional.

El segundo apartado se destina a presentar las principales explicaciones que rodean los factores determinantes de esta nueva situación. Una vez más, se aborda cómo las posibilidades de obtención de ingresos no agrícolas tienen que ver con las características estructurales de los territorios rurales, ya sea en términos de ventajas comparativas situadas en los atributos naturales de estos espacios, o bien en términos de los vínculos de lo rural con lo urbano.

Luego, en el tercer apartado, se explicitan finalmente los rasgos y consecuencias más importantes de los dos apartados anteriores, para pensar acerca de las instituciones y políticas para el desarrollo rural mexicano. Como se verá, la principal consecuencia es la sugerencia de que los marcos tradicionales en torno a los cuales se han diseñado estas políticas, necesitan cambiarse. Y en este cambio, debería ganar más importancia la articulación con las políticas sociales, de protección al medio ambiente y de desarrollo regional, más que las políticas e instrumentos directamente reportados al sector agropecuario.

3.1 ¿Hacia dónde va el mundo rural mexicano?

Los principales rasgos del medio rural mexicano son ya bastante conocidos. Cabe apenas recuperarlos sucintamente para que se tengan en cuenta los marcos estructurales bajo los cuales es necesario pensar la política de desarrollo.

En lo que se refiere al contexto internacional, los grandes cambios macroeconómicos experimentados en la última década y media se reflejan en la realidad del país. La situación de apertura económica y liberalización comercial y financiera significaron una creciente desregulación de la economía y una disminución del rol del Estado, con el consecuente desplazamiento de los instrumentos de gobierno hacia el mercado como principal orientador en la asignación de recursos.

El resultado fue una exigencia de competitividad cada vez mayor para productores y regiones. Al mismo tiempo los países ricos continuaron orientando sus políticas agrícolas a la protección de los sectores estratégicos, con altos montos de subsidios, generando así una situación de desequilibrio estructural.

La apertura abrupta de la economía mexicana y la crisis económica de 1994, combinada con la entrada en vigor del TLCAN, aunque han logrado aumentar las exportaciones, han traído también una situación deficitaria para el balance comercial del país. De la misma forma, se redujo la disponibilidad de crédito y el gasto público. La importancia relativa del PIB agropecuario ha caído sistemáticamente en el transcurso de las últimas dos décadas. Entre 1990 y 2004 la tasa de crecimiento del PIB sectorial por habitante pasó de 7,3% a 4,1%. El valor agregado bruto agropecuario también disminuyó de 6,6% del total a 5,9%, entre 1990 y 2003. Lo mismo ocurrió con el valor agregado bruto agroalimentario, que pasó de 9,7% del total a 9,2% en el mismo período.

En este contexto, el medio rural mexicano se caracteriza por la insuficiencia de los servicios ofrecidos, por la escasez de oportunidades de empleo, y por los altos índices de pobreza y marginación.

La PEA rural disminuyó en relación a la PEA total en el período que va desde 1995 hacia 2004, pasando de 26,6% a 20,5%, mientras que la PEA rural femenina, aumentó de 20,5% al 25,2%, indicando una predominancia del perfil demográfico femenino sobre el masculino, estimulado por la tendencia de migración de hombres hacia los centros urbanos y hacia afuera del país. Aún en este contexto, las remuneraciones mensuales promedio se mantuvieron estables, aunque debajo de la base de los 2,5 mil pesos por persona.

La pobreza rural presentó una tendencia a la baja, pasando de representar casi 70% a mediados de los años 90, disminuyendo hasta 54% en el año 2000. Pero desde entonces, el ritmo de esta baja se estabilizó, y los índices fueron de 51,2% en 2004, prácticamente al mismo nivel de treinta años atrás. Datos reunidos por De Janvry et al. (2001), muestran que 77% de esta disminución de la pobreza rural está relacionada a la inmigración, y solamente el 23 % al aumento de los ingresos. En este sentido, hay que considerar que el perfil de la pobreza rural cambió significativamente en los últimos años, trasladándose progresivamente al medio urbano.

El siguiente cuadro reúne varios de los indicadores económicos y sociales ya mencionados, lo que resume de forma relativamente clara estos rasgos característicos de la situación actual del mundo rural mexicano.

Cuadro 1. Principales indicadores económicos y sociales

Indicadores	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Indicadores macroeconómicos	Tasas de crecimiento						
PIB agropecuario (precios de 1993)	7,3	0,9	0,6	3,5	0,1	3,5	4,0
PIB agropecuario/hab. (precios 1993)	7,2	0,5	0,5	3,6	0,2	3,6	4,1
	Porcentajes						
Exportaciones agroalimentarias/exportaciones totales de bienes	8.0	8.2	5.0	5.1	5.2	5.6	5.6
Exportaciones agroindustriales/exportaciones totales de bienes	2.7	3.2	2.5	2.7	2.8	2.8	2.8
Exportaciones agropecuarias/exportaciones totales de bienes	5.3	5.0	2.5	2.5	2.4	2.8	2.8
Importaciones agroalimentarias/exportaciones totales de bienes	11.4	7.3	5.6	6.6	6.9	7.5	7.3
Importaciones agroindustriales/exportaciones totales	6.4	3.6	2.9	3.5	3.7	4.1	4.1
Importaciones agropecuarias/importaciones totales	5.0	3.6	2.8	3.0	3.2	3.4	3.2
Gasto agropecuario/Gasto gobierno federal	11.1	4.7	2.5	3.2	3.0	3.2	3.1
Crédito agropecuario/Credito total	8.6	4.9	4.0	3.8	2.8	2.6	2.5
Indicadores sociales	Porcentajes						
Población rural/población total	28.6	24.2	22.0	21.6	21.2	20.9	20.5
PEA rural/PEA total	26.6	24.2	22.0	21.6	21.2	20.9	20.5
PEA rural mujeres/PEA rural total	20.5	22.5	24.1	24.4	24.7	24.9	25.2
Población ocupada sector rural/población ocupada total	...	24.7	18.1	17.9	17.9	16.8	21.6
Remuneración media mensual por rama de actividad (pesos reales por persona)	Pesos reales por persona						
Agropecuaria, silvicultura y pesca	...	2.523	2.358	2.444	2.508	2.525	...
Agricultura	...	1.504	1.292	1.331	1.353	1.351	...
Ganadería	...	7.586	7.077	7.278	7.393	7.418	...
Silvicultura	...	9.777	8.607	8.788	8.936	8.898	...
Pesca	...	11.225	9.880	9.919	9.887	9.821	...
Pobreza	Porcentajes						
Población rural en situación de pobreza	...	...	54.7	...	51.2	...	...
Población rural en situación de pobreza extrema	...	...	28.5	...	21.9	...	...
Hogares rurales en situación de pobreza	...	...	45.1	...	42.0	...	...
Hogares rurales en situación de pobreza extrema	...	...	21.2	...	16.7	...	...

Adaptado de CEPAL (2006)

Lo que este pequeño resumen demuestra es un escenario altamente preocupante cuando se piensa en el futuro del espacio rural mexicano. De un lado, la tendencia es clara en lo que respecta a la disminución de la importancia de la actividad agropecuaria, lo que confirma la inclinación mundial y en particular de América Latina. Del otro lado, también queda claro que los índices y niveles actuales de pobreza demandarían décadas para que se pudiesen alcanzar los cambios sustanciales pretendidos.

Una posible reacción ante lo expuesto es afirmar que en dicho escenario, lo que mejor que se puede hacer es direccionar las políticas sociales para garantizar condiciones mínimas necesarias para la sobrevivencia de aquellos que permanecen habitando estos espacios. La inercia de las tendencias demográficas y económicas trataría de hacer con que cada vez más personas busquen oportunidades de trabajo en el mundo urbano, acentuando la tendencia de disminución de la importancia de lo rural.

Pero hay dos buenas razones para rechazar dicho argumento. La primera es la dimensión aún nada despreciable del medio rural mexicano. De acuerdo con los datos de CEPAL, en 2004, el 23,1% de la población mexicana era rural. Es verdad que este porcentaje, que representó el 28,6% en 1990, viene disminuyendo gradualmente desde ese entonces. Todavía, prácticamente uno en cada cuatro mexicanos habitan actualmente el espacio rural.

Estos números son significativos, tanto por lo que esto implica en costos al Estado y a la sociedad para mantener las condiciones mínimas necesarias de estas poblaciones vía políticas sociales, como, principalmente, por lo que este amplio contingente de personas podrían aportar al país si fueran incorporados productivamente a los circuitos económicos. Y esto, como queda claro, no se podrá alcanzar solamente por el fomento de las actividades agropecuarias por los motivos ya explicitados, a saber, la tendencia declinante de las actividades primarias en la formación de los ingresos y en la demanda por ocupación de mano de obra. En contraste, basta recordar que los costos relativos a la generación de un empleo en las áreas rurales, son bastante inferiores al mismo intento en las áreas ya densamente urbanizadas.

La segunda razón para que se ponga en marcha una verdadera estrategia de desarrollo en las áreas rurales es el impacto de la inercia de la situación actual para los espacios urbanos. La manutención de los niveles actuales de pobreza y de migración hasta las grandes ciudades, tiene como resultado más evidente un desgaste de la trama social de gran parte de estos espacios y una presión cada vez mayor sobre las regiones más urbanizadas. Es decir, el futuro de los espacios rurales y urbanos está entrelazado de tal manera que la desgracia de uno afecta directamente al otro, por lo que resulta inevitable la pregunta: ¿por dónde sería posible revertir este tipo de tendencias aquí evidenciadas?

Investigaciones y datos recientes aportan dos pistas que pueden ayudar a encontrar una respuesta. La primera de ellas, se refiere exactamente a las tendencias demográficas en curso, y la segunda a aspectos relativos a la formación de los ingresos.

En lo que concierne a los datos demográficos, el boletín *Estudio Territorial de México* (OCDE, 2002) destaca que la distribución espacial de la población entre las regiones del país ha sufrido significativos cambios, a los cuales no siempre se le ha dado la debida atención. Las áreas metropolitanas del país experimentan una reducción en su ritmo de crecimiento en los últimos años, paralelamente a una reorientación de los flujos en las ciudades pequeñas y medianas.

La importancia en este nuevo movimiento reside en el hecho de que puede estar en camino la formación de una red de ciudades capaces de garantizar un suministro de servicios a costos más bajos, al mismo tiempo que se puede fomentar la descentralización físico espacial de actividades administrativas y también de mercados.

Claro que todavía se trata de tendencias muy incipientes, ya que la elevada concentración en las grandes ciudades es extremadamente acentuada. En el 2000, un tercio de la población, estaba ubicada solamente en nueve ciudades con más de un millón de habitantes y, en la Ciudad de México en particular, residía el 20% del total. Debe resaltarse que la reorientación de flujos económicos y demográficos hacia ciudades pequeñas y medianas es un rasgo importante, a medida que puede traer consigo mayores posibilidades de fomentar actividades no agrícolas.

Juntos, estos dos aspectos – los cambios demográficos y los cambios en la formación de los ingresos - sugieren que una estrategia ventajosa de desarrollo rural para México, justamente tendría que apoyarse en un enfoque de carácter territorial que privilegie la diversidad de la formación de rentas, más allá de las actividades meramente agrícolas, y en el cambio de las instituciones necesarias para esto.

Así, cabría preguntar: porque caminos esto está siendo impulsado y si hay correcciones de rumbo que deban ser puestas en marcha. Para ello, una aclaración adicional, se refiere a cuáles son las características que responden actualmente a esta dinamización de las rentas que no son agrícolas

3.2 Los determinantes de la formación de las rentas “no agrícolas”

El ya citado estudio de De Janvry et al. (2001) trae como interrogación de saber cuáles son los determinantes de las rentas provenientes de actividades que no son agrícolas. Debido a esto, el autor probó estadísticamente el peso de cuatro factores: proximidad, conexión, contexto y capacidades. El siguiente cuadro, explica las variables contenidas en cada uno de estos factores.

Factores explicativos para la generación de ingresos “no-agrícolas”			
Cercanía – Cercanía a un centro urbano con alto nivel de empleo manufacturero o de servicios: nivel de empleo en el centro urbano (más de 250.000 habitantes) más cercano en 1990. Cercanía de la municipalidad al centro urbano; cercanía de la municipalidad a otros centros y nivel de empleo en estos centros (efecto gravitacional)			
Conexión – Grado de conexión de la municipalidad con su región; porcentaje de población con acceso a carreteras estatales y federales; tiempo de viaje hasta la ciudad semi-urbana más cercana			
Contexto – Contexto geográfico de la municipalidad; ubicación sobre costa, frontera norte, altiplano, terreno accidentado			
Capacidad propia: Capacidades propias de la municipalidad; dinámica de las actividades agropecuarias; nivel de educación de la población adulta; porcentaje de población indígena; grupo al que pertenece el municipio en términos de salario mínimo; nivel de empleo en la municipalidad en 1990			
Determinantes del crecimiento del empleo municipal	Rol de la cercanía a un centro y del contexto geográfico	Rol de la conexión (infraestructura)	Rol de la capacidad propia (incluye agricultura)
Crecimiento del empleo manufacturero	69%	25%	7%
Crecimiento del empleo en servicios	50%	17%	34%
Fuente: De Janvry et al. (2001)			

Los resultados obtenidos, muestran que el crecimiento de ocupaciones en actividades de manufactura y servicios depende mucho de la proximidad a un cierto centro de actividades manufactureras, ya dotado de un alto nivel de empleos en esta actividad, y también de la calidad de la conectividad regional, medida por la disponibilidad y por la calidad de la infraestructura de transportes locales.

Por su parte, para los empleos en servicios, específicamente, el crecimiento depende de las capacidades propias de las áreas rurales, incluyendo allí el dinamismo de la agricultura y la calidad de los activos locales, especialmente de la educación.

La novedad en este análisis está en que la conectividad, factor generalmente destacado en los análisis que privilegian el fenómeno de la ubicación, comparativamente tiene menor peso que los demás.

Con los aportes del estudio de De Janvry queda claro la imposibilidad de pensar el futuro de lo rural con base en un tipo exclusivo de política sectorial. El énfasis se reemplaza, por lo tanto, hacia la necesidad de combinación planeada de distintos instrumentos – política de educación, apoyo a la agricultura, infraestructuras locales, sinergias con las economías regionales, protección y acceso a los recursos naturales bajo modalidades sustentables.

A este cuadro, el estudio de la FAO (2006), le agrega otro elemento. Tomando como base, el desempeño de las familias agrícolas, los investigadores constataron que aquellas que contaron con el apoyo de servicios de asistencia técnica, consiguieron mejores resultados en la explotación de actividades no agrícolas, señalando otro importante campo de inversiones para la formación de este tipo de ingresos: la formación de habilidades necesarias para aprovechar estas oportunidades que surgen con la nueva estructura de los mercados de bienes y servicios.

3.3 Implicaciones para las políticas de desarrollo rural

Las constataciones que brevemente fueron aquí esbozadas, permiten inferir algunas implicaciones para el diseño de las políticas de desarrollo rural en México. Ellas envuelven dos órdenes de problemas: aspectos cognoscitivos que se refieren a las formas de reconocer qué es el espacio rural, y aspectos relativos al contenido de los programas y políticas destinados a ellos.

Entre los aspectos cognoscitivos, la primera equivocación que se debe evitar es la asociación automática que se acostumbra hacer en muchos países entre el PIB agropecuario y las dimensiones del mundo real. En el caso mexicano, esta equivocación sería brutal: aunque las actividades primarias representen 5% de la economía, y las actividades del sector agroalimentario correspondan al 10 ó 15% dependiendo de la fuente consultada, la población que habita estas áreas es el 25% de la población total. Este simple cambio de criterios da cuenta de la existencia de otras dimensiones que deberían ser consideradas y que ejemplifican el peso real que tiene el medio rural en el país.

No se trata aquí de una mera distinción semántica. Ahora bien, en muchos lugares, el uso de estos datos sirve para soslayar la legitimidad y la importancia que tienen las inversiones en el desarrollo rural, lo cual acaba generando un espiral negativo, ya que cuanto menos recursos haya, menores son las posibilidades de dinamización, y por lo tanto, menores son las condiciones de retención y atracción poblacional y económica, generando un creciente vacío y desvalorización social de estos espacios.

Aún en el campo cognoscitivo, el segundo error muy común en varios países, y también en el caso mexicano, es hablar de un “sector rural”. El problema reside específicamente en el hecho de que la ruralidad es una categoría de naturaleza territorial y no sectorial. Si se tiene en cuenta, la larga trayectoria de la evolución de los espacios rurales, queda claro que la asociación entre ruralidad y el predominio de actividades primarias sólo corresponde a un corto período de la historia de la humanidad, que comprende el auge de la industrialización. Tanto en un pasado más lejano como en la historia contemporánea, la actividad agrícola y ganadera, no es la que más se ocupa, ni la que más ingresos genera en estos espacios.

Una vez más, la distinción no es de carácter semántico, o de dialéctica conceptual, sino que indica el automatismo que existe en la asociación inmediata, que tanto, el sentido común como también los paradigmas teóricos hacen entre lo rural y la agricultura. Deshacer este pensamiento automático que limita el propio pensamiento es una condición fundamental para que se creen categorías de análisis y herramientas de políticas públicas más adecuadas para las características de lo rural contemporáneo.

En lo que se refiere específicamente a las herramientas e instrumentos de las políticas públicas, la principal implicación que surge de las secciones anteriores se relaciona a la unidad que necesita ser tomada en cuenta para la planificación de políticas. Si recientemente el sesgo sectorial de las políticas fue privilegiado, la tendencia declinante de la actividad agropecuaria, sumada a los nuevos flujos demográficos y a los determinantes fundamentalmente espaciales de la constitución de los ingresos no agrícolas, ya destacados, son aspectos que hacen que las regiones se impongan como escala de planeación y criterio de asignación de recursos. Esto es lo que permite aprovechar las ventajas comparativas que no son reproducibles en otras regiones – como los atributos naturales y culturales propios de cada región -, y endogenizar procesos de formación y circulación de rentas entre espacios rurales y urbanos.

La segunda implicación para el diseño de políticas es la necesidad de cambiar los tipos de inversiones direccionadas al desarrollo rural. La tradición es combinar inversiones en infraestructura física, fomento a las actividades agropecuarias y políticas sociales de compensación. La nueva situación sugiere la necesidad de mover el acento hacia la formación de habilidades sociales capaces de aprovechar las oportunidades que se abren al mundo rural en los tiempos actuales y, junto a esto, combinar de manera innovadora las políticas sociales y de apoyo productivo en un nuevo sentido. Este nuevo sentido implica una mayor articulación con las políticas de protección al medio ambiente y de desarrollo regional, y menos con las políticas agropecuarias.

Por cierto se trata de un cambio inquietante para la tradición política y cognoscitiva de los planeadores y de los movimientos sociales, pero solamente así se puede incentivar y mejorar las capacidades locales en el aprovechamiento de los logros relacionados con su ubicación y, por ejemplo, con la disponibilidad de recursos naturales favorables a las actividades de servicios.

Síntesis del Capítulo 3

Se ha destacado que una de las condiciones para la eficiencia de las instituciones para el desarrollo rural es su adherencia a las estructuras y a las tendencias verificadas en estos espacios. El análisis de un conjunto de indicadores seleccionados para el caso de México, muestra claramente que allí también es posible encontrar aspectos puestos en evidencia

a partir de la experiencia internacional, entre los cuales cabe enfatizar: i) la precariedad que caracteriza al espacio rural, con altos índices de pobreza y marginación; ii) pero, junto a esto, la pertinencia de lo rural como dimensión nada despreciable, y de esta forma apropiada para la planeación e inversión de políticas públicas; iii) la enorme interconexión entre lo rural y lo urbano, que obliga a la adopción de estrategias de desarrollo que involucren a estos dos espacios; iv) una tendencia declinante respecto de la relevancia de las actividades agropecuarias, y la situación diametralmente opuesta en lo que se refiere a las actividades no agrícolas.

La verificación de estas tendencias y características estructurales, obliga a una nueva evaluación de las instituciones y políticas.

Para ello, un primer parámetro es la necesidad de pasar de un abordaje sectorial a un enfoque territorial en el diseño y en los mecanismos de ejecución de dichas políticas. Este cambio implica pensar más allá de la actividad agropecuaria, como es generalmente enfatizado, pero también implica una ampliación de la escala de planeación, desde la comunidad o el municipio, hasta las articulaciones intermunicipales, con la emergencia, por lo tanto, de la región como escala de planeación prioritaria y criterio de inversión en políticas de desarrollo rural.

Un segundo parámetro, a su vez, tiene que ver con las aportaciones ofrecidas a título de políticas de desarrollo rural. Aquí el cambio es una disminución de la importancia que tradicionalmente se le atribuye a las políticas agropecuarias, y la necesidad de una mayor articulación con las políticas de desarrollo regional y de protección del medio ambiente.

Dos parámetros que, en suma, implican un grand cambio, tanto en las maneras de mirar y de pensar el mundo rural, como en los formatos bajo los cuales están organizadas las estructuras de planeación y coordinación de políticas de desarrollo rural.

El objetivo del próximo capítulo, es evaluar si el actual diseño de las políticas para el desarrollo rural mexicano, es compatible con estas nuevas demandas.

Capítulo 4

La política pública para el desarrollo rural en México

Al igual que varios países de América Latina, México también experimentó un rediseño en sus políticas para el desarrollo rural a lo largo de los últimos años. Esto sucedió como una respuesta al nuevo marco de exigencias erigido a partir de los acuerdos comerciales, pero también procurando hacer frente a las necesidades impuestas, tanto por la exposición a una mayor competitividad resultante del mismo, como por la persistencia de graves problemas sociales, entre los cuales la continuidad de la pobreza rural es, tal vez, el más conocido y destacado. Aunque se trate de algo muy reciente, no sólo es posible, sino deseable, proceder a un balance mínimo de estos esfuerzos. Tal es el objetivo de este capítulo.

La idea que sirve de guía en esta exposición, puede ser adelantada desde este momento. En el transcurso de la última década y media, fueron varias las modificaciones introducidas, representando tanto una transición de visión, como la redefinición de patrones operacionales. En esta trayectoria, la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en 2001, fue un marco innegable. A través de ella, se procuró instituir una nueva visión compatible con las orientaciones de organismos internacionales y con las tendencias recientes probadas en los espacios rurales. Con eso, ya sea por su carácter reciente o por las inercias institucionales típicas de estas tentativas de cambio, se trata antes de todo del comienzo de una transición. Aquí precisamente reside la importancia de identificar los avances o los impasses que la caracterizan, y además sus principales instrumentos de política para que, entonces, se puedan evaluar cuáles son los pasos que deberían adoptarse en el futuro próximo.

Para sustentar esta idea, el capítulo está organizado en tres secciones. En la primera, se muestra una breve identificación de las principales modificaciones introducidas en las políticas de desarrollo rural en las últimas dos décadas, destacando el desmantelamiento de los instrumentos más tradicionales de política agropecuaria y la introducción de nuevos marcos y programas. En la segunda, son presentadas las características y marcos generales de la LDRS, en particular la tentativa de introducir un enfoque territorial en el diseño de las políticas de manera combinada con una mayor descentralización y federalización en su ejecución. Y en la tercera sección, a manera de conclusión, se hace un balance sintético de los resultados alcanzados hasta aquí, cuyo rasgo principal es, como fue dicho, la afirmación de que se trata de una transición que se encuentra en su principio y, por lo tanto, tiene por delante un largo camino.

4.1 Breve historia de la reciente trayectoria, de las políticas de desarrollo rural

Como se destaca en el informe del GEA (2005), desde mediados de los años ochenta, hubo un continuo proceso de ajuste del sector agropecuario mexicano, con consecuencias al ambiente institucional y a las políticas públicas de desarrollo rural y de apoyo a este segmento de la economía. Entre los principales está la adhesión al GATT (Acuerdo General de Tarifas y Comercio), las firmas de varios acuerdos comerciales,

destacándose el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), la reforma del Artículo 27 constitucional y los cambios en la Ley Agraria, modificaciones en los esquemas de apoyo a la comercialización y a las rentas con nuevos programas como: PROCAMPO y Alianza para el Campo, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Acuerdo Nacional para el Campo. El siguiente cuadro, resume de forma puntual, estas modificaciones.

Cuadro 2. Principales modificaciones introducidas en la política de desarrollo rural

Política	Descripción	Año
Adhesión de México al GATT	Antes, prácticamente todos los productos agropecuarios se encontraban sujetos al régimen de permisos previos: para 1990, la mayoría de dichos permisos ya habían sido eliminados y sujetos a un arancel dentro de un rango de 0% a 20%	1986
Apertura comercial unilateral	Se redujeron unilateralmente los aranceles a los productos agropecuarios, en el marco de los programas de estabilización económica ("pactos") que se instrumentaron a partir de ese año	1987
Reformas al Art. 27 Constitucional	Se reforma el Art. 27 Constitucional por primera vez desde 1917 El Estado deja de ser el único dueño de las tierras Los campesinos ejidatarios pueden, si lo desean, comprar, vender, rentar o utilizar como garantía las tierras que antes sólo usufructuaban Las compañías privadas pueden poseer tierra en el campo Se precisan los límites de la pequeña propiedad sobre el factor tierra	1992
Tratado de Libre Comercio con América Del Norte (TLCAN)	Define condiciones obligatorias de acceso a mercados y subsidios a la exportación En materia de subsidios internos, medidas fitosanitarias, reglas de origen y normas de empaque y etiquetado con los EUA y Canadá cada país mantiene su autonomía en estas materias. El compromiso es hacerlas transparentes, dar oportunidad de opinar al exportador cuando cambien las normas y sustentar científicamente los cambios que se ejecuten en estas áreas Congruente con OMC y Ronda Uruguay Desgravación total en un plazo de 15 años Eliminación de permisos previos de importación y aplicación de principios tarifarios	1994
PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo)	Compensa a los productores por la apertura Otorga pagos directos por hectárea a los productores que históricamente hubieran cultivado granos y oleaginosas Apoya la capitalización rural para poder servir como garantía productiva a partir de su reforma en 2001 con la Ley de Capitalización del PROCAMPO Duración de 15 años Mejora en un inicio la distribución del ingreso en el campo Atiende a cerca de 3 millones de productores y 14 millones de hectáreas anuales	1994
Reforma institucional y redimensionamiento del estado	Privatización de las compañías de fertilizantes, semillas y otros insumos del Gobierno Federal Privatización de las compañías de almacenamiento en poder del Estado Eliminación de las compañías encargadas de la comercialización de azúcar, tabaco y café Creación de instituciones como ASERCA, encargadas de dar apoyos y servicios al productor	A partir de 1988

Política	Descripción	Año
Modificación de la política de precios de garantía y subsidios a comercialización	<p>A partir de 1990 se eliminan precios de garantía para trigo, sorgo, soya, arroz, cebada, cártamo, ajonjolí y girasol, y sólo permanecen los de maíz y frijol</p> <p>Los precios de la mayoría de los granos se determinan a partir de sus referencias internacionales</p> <p>Se otorgan apoyos a comercialización para trigo y sorgo</p> <p>A partir de 1995 se otorgan subsidios a la prima para compra de opciones de granos en mercados internacionales, con el fin de que los productores puedan manejar mejor su riesgo de mercado</p> <p>A partir de 1999 se elimina Conasupo como comprador de granos de última instancia en el campo</p>	A partir de 1990
Alianza para el Campo	<p>Conjunto de programas de apoyo a productores con potencial productivo</p> <p>Operación federalizada. Cada estado es responsable de la aplicación de los programas de Alianza</p> <p>Apoyos para la capitalización de los productores (fertilización, cercas, producción de leche, fomento al cultivo de oleaginosas, etc). Establece proyectos productivos con la participación de recursos federales, estatales y del productor</p>	1995

Fuente: Adaptado de GEA (2005)

Con estas modificaciones, fueron alcanzados algunos impactos positivos tales como el aumento de la producción de algunos granos (maíz, sorgo y cebada) y de la producción de carne, y la mejoría de los niveles de productividad en algunos estados del norte (GEA, 2005). Pero el paso más significativo fue dado sin dudas con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Esto se debe a lo que representa como innovadora, tanto en términos conceptuales como operacionales, siendo por eso necesario analizarla con más detalle.

4.2 La Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, en el 2000, aprobaron una Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural (LDR). Al año siguiente, la misma fue vetada por el Poder Ejecutivo Federal, el primer veto total en los últimos sesenta años. Las causas de tal decisión presidencial fueron tres básicamente: i) una concepción restricta a lo agropecuario, con más de doscientos artículos, y cuya sección de Fomento Agropecuario reunía ciento diecisiete, o sea 53% del total; ii) la atribución de las responsabilidades de su aplicación a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), pero sin la debida dotación de los instrumentos y recursos necesarios; y iii) el conflicto con otras leyes especializadas, tales como las de asociaciones agrícolas, de salud animal y vegetal, aguas y semillas (Del Toro, 2004).

Además de estos argumentos, otros aspectos también influyeron en la decisión del gobierno mexicano. La Ley promovía la descentralización de la participación, pero centralizaba la operación de los programas y proyectos; los recursos necesarios para operarla aún no estaban definidos. Había una obligatoriedad por parte de organizaciones profesionales y económicas para que participen del *Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural (CMDR)*; además del conflicto con compromisos asumidos por el gobierno mexicano en acuerdos comerciales internacionales (Del Toro, 2004).

En respuesta al veto presidencial, grupos de parlamentarios formularon la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, considerando las desavenencias y problemas que habían provocado el rechazo de la primera Ley. Esta nueva propuesta fue sometida a un amplio proceso de consulta pública a lo largo del 2001, hasta que finalmente fue aprobada por unanimidad por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores, y posteriormente sancionada por el Presidente de la República, al final del mismo año.

En los tópicos que orientan la posición de la LDRS, se destacan:

- Apoya el desarrollo rural en los marcos de un instrumento jurídico con una visión integral, incorporando aspectos de infraestructura, financiamiento y comercialización, además del apoyo a las actividades agropecuarias y “no agropecuarias”;
- Preveé la coordinación y la competencia de las diferentes dependencias y autoridades federales, estatales y municipales, vinculadas a los diferentes aspectos de las actividades rurales, a través de una Comisión Intersecretarial;
- Incluye el tema de la sustentabilidad, con el cual se establece que las actividades económicas del medio rural, deben basarse en el reaprovechamiento racional de los recursos naturales y no en su disminución.
- Crea instancias que permiten la participación de la sociedad en el diseño de las políticas (Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, Consejos Estatales, Consejos Distritales, y Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable)
- Ofrece seguridad a las acciones de mediano y largo plazos, que generan beneficios económicos para millones de mexicanos que dependen del campo, debido a que se promueven apoyos plurianuales para los productores, con la posibilidad de anticipárselos, lo cual les permite operar bajo las directrices de confianza, oportunidad, transparencia y responsabilidad
- Propone la instrumentación de un auténtico marco de Estado para el Desarrollo Rural

Las cuatro figuras expuestas a continuación, permiten representar esquemáticamente los principales trazos de la LDRS.

Figura 1. Representación esquemática de la Estructura de Servicios y Fondos vinculados a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

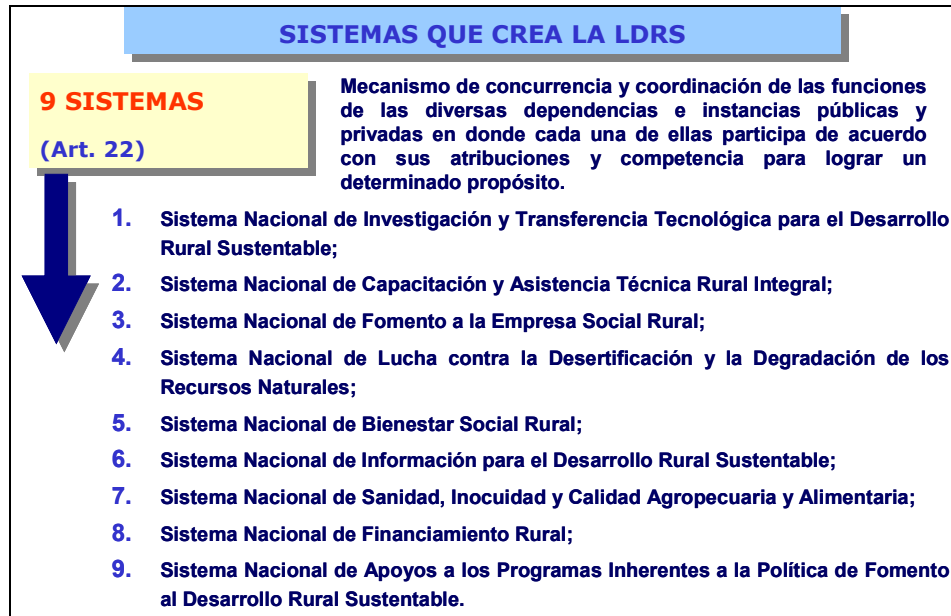


Figura 2. Representación esquemática de la Estructura de Ejecución de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

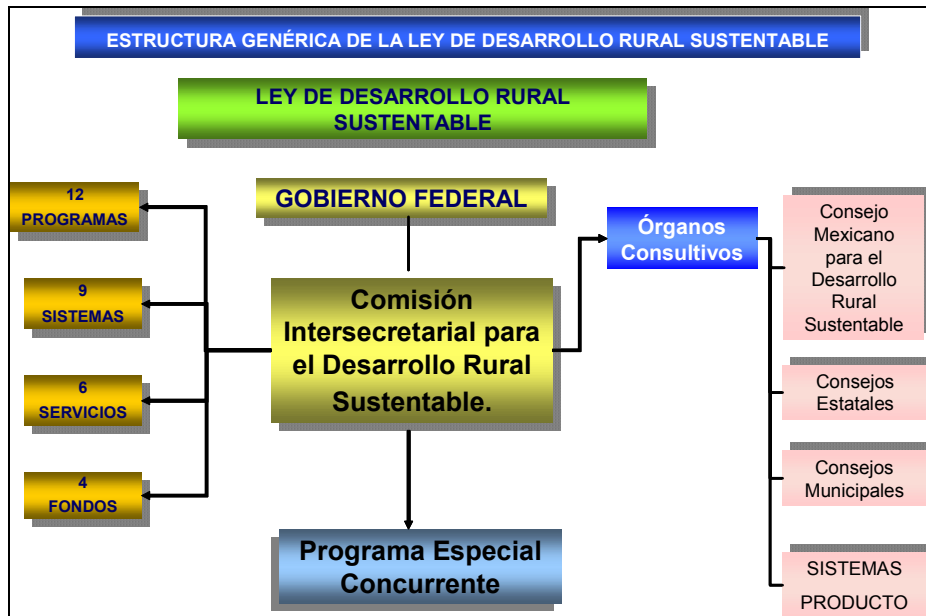


Figura 3. Representación esquemática de la Estructura de Coordinación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

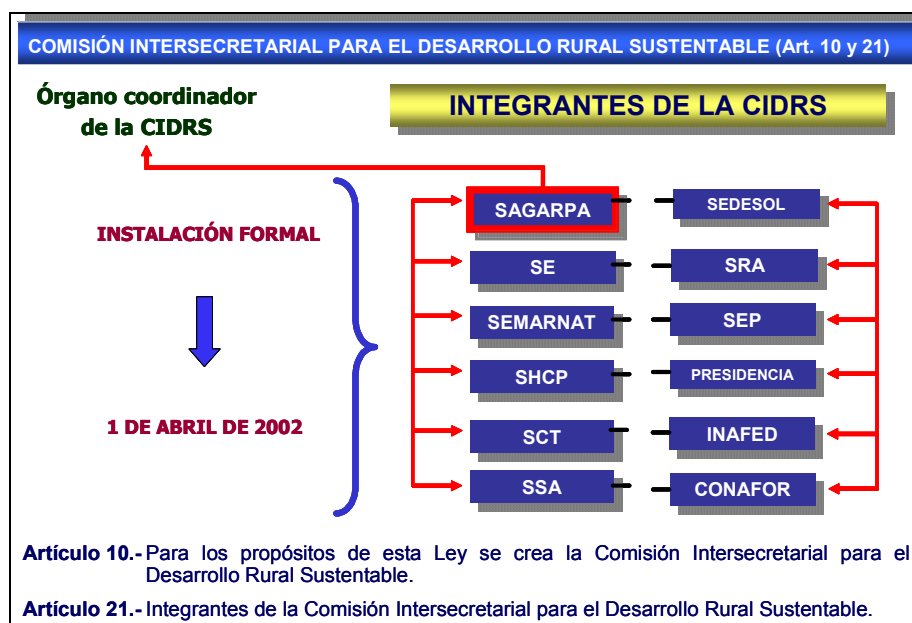
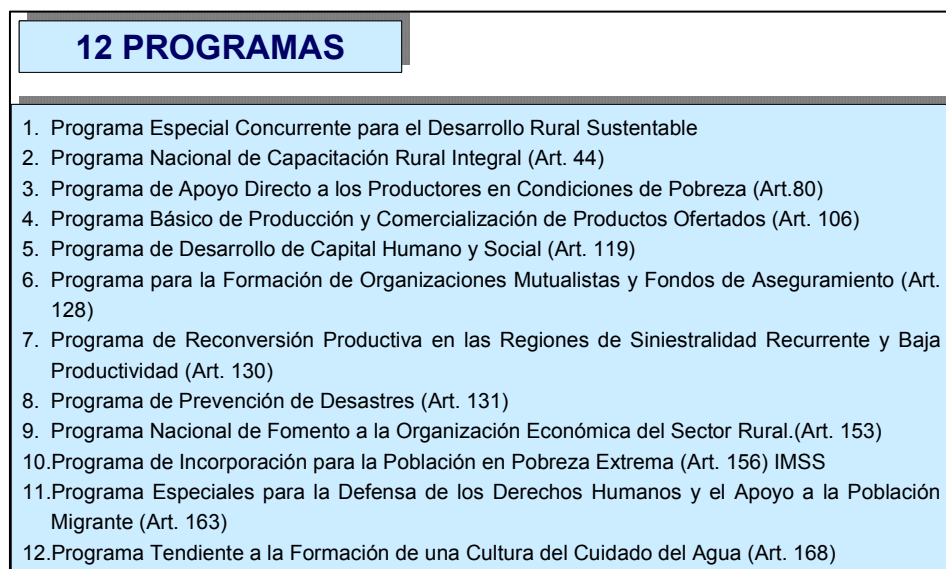


Figura 4. Representación esquemática de los programas y componentes de apoyo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable



Como se puede observar en estas figuras, el diseño general adoptado con la LDRS, busca expresar una concordancia con gran parte de las recomendaciones derivadas de los organismos multilaterales y también del análisis de políticas con objetivos comunes a

éstos, específicamente en lo que se refiere a la necesidad de una política de carácter intersectorial, más allá de solamente agrícola y agraria, y a la importancia de los mecanismos de participación social, de consulta y de planificación de las políticas.

Por lo tanto, la enorme pulverización de responsabilidades que difunde, y también de la frágil jerarquía en su estructura de coordinación, se vuelve imposible dejar de lanzar al menos una sombra de duda sobre el éxito de los objetivos anunciados.

O sea, más allá de que las suposiciones en torno de las cuales se basa la LDRS sean innegablemente consistentes, es muy probable que haya una enorme dificultad en conseguir que los mecanismos de coordinación sean eficientes. De la misma forma como es probable que se hagan presentes elementos destacados en los capítulos anteriores para la experiencia de otros países de América Latina: una permanencia del sesgo sectorial, (aún dentro del discurso territorial) y un énfasis en el combate a la pobreza, en oposición a los mecanismos innovadores de dinamización de la vida económica de las regiones rurales. El próximo apartado contiene un intento de hacer un balance de este diseño y de su ejecución.

4.3 Un balance

El análisis de informes y documentos de evaluación de programas, realizados en años recientes permite la elaboración de una descripción con la cual se busca sintetizar los avances y dificultades observados en la ejecución del amplio conjunto de iniciativas reunidas a título de políticas de desarrollo rural, como se muestra a continuación.

4.3.1 Un balance del diseño de las políticas de desarrollo rural

Como fue dicho antes, no hay dudas sobre que las políticas de desarrollo rural en México tienen en la LDRS y sus componentes la principal referencia. Este entorno representa un importante intento de diálogo con recientes tendencias derivadas de los aprendizajes originados desde la evaluación de políticas y con la experiencia internacional, lo que se expresa, sobre todo, en la búsqueda de la adopción de un enfoque territorial combinado con instrumentos de descentralización asociados a la participación social.

Sin embargo, hay otros aspectos positivos que merecen ser mencionados, y que tratan sobre la dimensión económica de estas políticas. Tal es el caso del reconocimiento de la capacidad productiva de los agricultores pobres, de la ampliación en la visión sobre las potencialidades del medio rural, más allá del sesgo agrícola y productivista, y del reconocimiento de la creciente importancia de las ocupaciones no agrícolas.

Pero, aún en la esfera de la concepción y de los marcos generales de la política, solamente el inédito veto presidencial a la primera versión de la Ley y las razones que fundamentaron tal respuesta, son en sí mismas, un indicador de que el perfil sectorial de los formuladores de políticas y de los grupos e intereses que influyen en su modelaje, es algo que continúa presente. Y los marcos de la definición institucional prevista en la Ley, refuerzan aún más, dicha sospecha.

Primero, la Ley establece un papel que destaca la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable con la coordinación de diversos servicios y programas, varios de ellos dispersos en las distintas secretarías. Sin embargo, la propia CIDRS, está coordinada por uno de los ministerios, de claro corte sectorial: SAGARPA. Más grave aún, es que no

existe ninguna jerarquía entre este ministerio con función de coordinación, y los pares, también ellos estructuras ministeriales, que componen la Comisión. Como consecuencia, el poder de reclamos, controles y monitoreo, queda altamente perjudicado desde sus inicios. Esto trae como resultado, que la participación en el Programa Especial Concurrente², principal instrumento previsto para ello, acaba siendo declaratorio y por adhesión, sin una efectiva combinación y planeación estratégica de las complementariedades que allí deberían que ser ejercitadas.

Segundo, el enfoque de los seis servicios creados con el Artículo 22 de la Ley, y de los 12 Programas a través de los cuales ellos son operados, dejan clara la tentativa de generar un enfoque territorial, pero nuevamente también traen la prioridad del combate de la pobreza en la definición de sus líneas estratégicas, generando así una restricción en los instrumentos que una política de desarrollo rural tendría que comprender, para merecer dicho nombre. A manera de ejemplo, la articulación con las políticas de ciencia y tecnología, y con las acciones de desarrollo regional, sólo aparecen muy tímidamente citadas.

Es posible que contra estas observaciones se considere el argumento de que los programas que dan cuerpo o estructura a la política de desarrollo rural traigan un alto grado de apertura, lo que permitiría que las demandas de las poblaciones y de las regiones rurales superaran este supuesto sesgo sectorial. O en otros términos, que las formas de apoyo serían lo suficientemente flexibles para que se abran a éstas, otras modalidades, más allá de las tradicionales formas de apoyo a las actividades agropecuarias.

Aunque esto sea verdad, en la práctica también es algo que acaba de revelar otra falla en el diseño de la política: se trata de la suposición de que la orientación hacia la demanda es un criterio de eficiencia para la asignación de recursos. Como se sabe, esta suposición se basa en la crítica a los instrumentos de planificación de políticas tipo *top-down*, y a las dificultades contenidas en ellos al obtener informaciones y captar fehacientemente las necesidades de gastos e inversiones públicos. Para evitar esta racionalidad limitada del planeamiento en moldes más centralizados, se apela a la participación directa de los interesados. Sucede que la racionalidad de los actores locales también es limitada y condicionada por la historia de éxitos y fracasos que conforman el repertorio de experiencias de estos agentes, delimitando así también su campo de actuaciones posibles, en torno del cual ellos piensan, actúan y proponen.

La alternativa adoptada por la política para este dilema apunta a dos elementos: se crean espacios de articulación de los agentes locales, para que las demandas individuales de los de dichos agentes puedan combinarse a otras, tratando de ganar complementariedad, pero además el aprendizaje, y se invierte en la formación de capacidades, con la intención de aumentar el potencial de propuestas de los agentes individuales y organizaciones. ¿Esto, sería suficiente?

² El PEC, Programa Especial Concurrente, es formado por la suma y la combinación de los aportes presupuestarios de las distintas secretarías involucradas en la ejecución de la LDRS, así como de los programas y dispositivos bajo su coordinación. En esta condición, se espera del PEC que sea el instrumento prioritario para coordinar las acciones que se encuentran bastante dispersas.

4.3.2 La ejecución de las políticas de desarrollo rural

En el terreno de la ejecución también hay innovaciones no despreciables en la política de desarrollo rural. Lo más importante tal vez sea el hecho de que efectivamente hay una mejoría progresiva en la aplicación de los recursos, llegando a grupos y regiones que antes simplemente estaban desprovistos de cobertura (FAO, 2006). Se junta a esto otra realidad, y se trata de que viene siendo adoptada la utilización de instrumentos de protección a los agricultores más desfavorecidos de manera combinada con los apoyos a la diversificación de la producción, a la reestructuración productiva, y a la inserción competitiva en los mercados.

Pero aún más, existe una considerable serie de aspectos que restringen enormemente el alcance de estas innovaciones introducidas. Para comenzar, es importante citar la propia dificultad en permitir que los recursos, dentro de las regiones que son priorizadas, lleguen hasta aquellos que más necesitan, tal como claramente lo demuestran los datos de la Evaluación de la Alianza para el Campo, en el 2006.

Una de las razones de estos trastornos u obstáculos, está en el frágil arreglo que sustenta la descentralización de la política, algo absolutamente fundamental dentro de su diseño. Evidentemente, no hay una clara definición sobre las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, a través de los cuales se debería explicitar dónde y cómo se pondrían en práctica las intersecciones de estas competencias o responsabilidades. Aquí, tampoco se advierte un mínimo consenso entre las fuerzas sociales y estos diferentes niveles de gobierno, al hablar de las condiciones necesarias para que la descentralización funcione.

Como consecuencia de ello, existe una crítica generalizada de parte de los administradores y de la sociedad mexicana, de que tal proceso se produjo descentralizando las responsabilidades, pero no así, los medios necesarios para atenderlas. El resultado de esto, es un vacío en la cadena de planeación y ejecución, cuya cobertura, acaba dependiendo de la adhesión y voluntad política de los administradores de los niveles más bajos de la jerarquía federativa.

Una vez más, vuelve a la escena el papel de los Consejos y de los Planes de Desarrollo Rural. Se espera que tales espacios se conviertan en temas de arreglo o concierto de las políticas y del establecimiento de nuevos acuerdos capaces de superar estos límites institucionales, materializando diferentes alternativas en los planes, que pasarían a ser, tanto los principales orientadores de las inversiones, como los reales mecanismos de referencia para la evaluación de sus resultados. Sin embargo, algunos estudios han demostrado que su capacidad para ello es bastante limitada, debido tanto a las características de sus miembros, como a la frágil estructura institucional que ellos integran.

Esto significa que según parece, raramente los consejos consiguen de hecho, reunir las habilidades necesarias para construir una visión consistente de futuro, al trazar los caminos capaces de llevarlos hacia ella; ni los acuerdos necesarios para materializarlos (Cortez, 2006). Además, cuando esto es posible, los cortos plazos para la elaboración de los planes, y la ausencia de mecanismos instituidos de monitoreo y evaluación de las inversiones restringen la capacidad de decisión y control de estos consejos.

Una de las alternativas para evitar tal orden de restricciones, seguramente es la inversión en la formación de capacidades. Todavía, tal como se observa, sin la introducción de

ajustes en el diseño institucional de las políticas, no se construyen mecanismos de *enforcement* de la visión de desarrollo rural anunciada en la política. Los países que ya tuvieron la experiencia de una fuerte inversión, pasando de la posición de políticas de tipo *top-down* a la de tipo *bottom-up*, hoy están siendo instados a revisar tal movimiento procurando un nuevo punto de equilibrio. La cuestión fundamental, pasa a ser el punto en el cual estas estrategias se van a encontrar. Dicho en otros términos, ¿de qué manera es posible señalarle a los agentes locales, en dónde se encuentran las mejores oportunidades para que inviertan esfuerzos? Esto sería algo intermedio entre un simple navegar al sabor de la demanda, y la vieja dirigencia estatal cuya eficacia es sabidamente limitada.

De la misma forma, los balances que se han hecho sobre las experiencias participativas han dado lugar a una interrogación aún sin respuestas: ¿bajo qué condiciones se puede esperar que el ideal normativo contenido en la asociación entre la participación y el desarrollo se lleve a cabo realmente? Poco se sabe sobre las respuestas a tal indagación, pero existe un creciente consenso de que reside en dos factores, a saber: en las características y capacidades de los movimientos sociales y de las demás fuerzas organizadas de una determinada sociedad o región; y en las características del diseño institucional de las políticas.

Finalmente, es preciso subrayar que los caracteres anunciados en la política de desarrollo rural, y el balance que aquí fue esbozado, permiten entrever una considerable distancia entre las características del medio rural mexicano, y en particular de los determinantes de los ingresos no agrícolas, y los esfuerzos gubernamentales en curso.

Cuando todo esto se suma, no escapa la percepción de que sería preciso reforzar todos los criterios de eficiencia y eficacia de las políticas. También sería necesario, otorgarle una mayor adherencia con los contornos del conflicto social rural mexicano y a las formas como esto se manifiesta, suministrándoles: i) una mayor complementariedad entre las iniciativas que hoy se registran dispersas o divididas entre un enorme número de secretarías y programas; ii) una mayor subsidiariedad entre los niveles de gobierno que actualmente se encuentran separados por la frágil descentralización, iii) una mayor contractualidad con evaluaciones realizadas debido al cumplimiento de objetivos, y no de una mera ejecución de ítems presupuestarios.

Entre otras consideraciones, sería preciso explorar más, la dimensión regional de las inversiones, aprovechando los criterios de eficiencia en la asignación de los recursos, y señalarle mejor a los agentes, cuáles son las nuevas oportunidades contenidas en esta etapa naciente del desarrollo rural, tal como fue indicado en los capítulos anteriores.

Ante todo lo que fue expuesto a título de balance, se puede resumir el sentido general referido, en la afirmación de que el gobierno mexicano dispone hoy de una concepción general innovadora, de un conjunto de programas bastante diversificados, y de una serie nada despreciable de experiencias en curso. Todo esto, todavía, no es suficiente para que se pueda considerar que su yuxtaposición conforma una verdadera estrategia de desarrollo rural. Para lograrla sería necesario profundizar el cambio del enfoque sectorial hacia el territorial anunciado en la política, pero tímido en la ejecución, así como construir las instituciones necesarias para dar el debido soporte a este cambio.

Y tal vez no sea excesivo reforzar la idea de que el enfoque territorial significa más que una apertura para la promoción de actividades no agrícolas o la valoración de los recursos locales. Se trata, sobre todo, de la necesidad de promover articulaciones intersectoriales e intermunicipales teniendo por base estos recursos locales, a veces llamados capitales

social, cultural, humano y natural. Lo que exige, como ya fue subrayado en los capítulos anteriores, una mayor cercanía entre las políticas sociales, las de desarrollo regional, las de protección y uso de los recursos naturales, más allá de las políticas agropecuarias. Esto es el sentido de los cambios necesarios en el modelaje de las instituciones para que estén alineadas a la nueva visión del desarrollo rural contenida en la LDRS.

Síntesis del Capítulo 4

En los últimos años México viene probando una serie de modificaciones en los marcos de las instituciones y políticas para el desarrollo rural, para los cuales la introducción de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en esta década representa un marco innegable. La misma, es particularmente importante, en su intento de introducir dos esenciales elementos que contrastan con toda la tradición anterior: la adopción de un enfoque territorial, y por ello, mucho más amplio que el simple apoyo al incentivo de las actividades agropecuarias; y además el estímulo a la descentralización con la participación social, aproximando así las inversiones y gastos públicos a las poblaciones que serán beneficiarias.

El análisis de los avances y límites alcanzados con estas modificaciones revelan, por lo tanto: que ellas no fueron acompañadas por una reforma profunda en las instituciones que normalmente tendrían que dar sustento a esta nueva visión; que permanece un sesgo fuertemente sectorial, expresado tanto en la orientación de la inversiones, como en el lugar institucional de los instrumentos de conducción de la política; que poseen un carácter defensivo de combate a la pobreza, más que de un propio estímulo al desarrollo; y que existe una serie de problemas de arreglos y de diseño institucional, limitando significativamente las posibilidades de eficiencia y eficacia de las inversiones y gastos públicos en el desarrollo rural.

En una palabra, se puede decir que la LDRS representó una innovación por adición, con la introducción de nuevas preocupaciones y de un moderno vocabulario en el rol de los planificadores de políticas, pero aún así, no logró todavía un verdadero cambio institucional, que coincida con la nueva visión que busca instaurar.

A pesar de que las innovaciones introducidas no deben dejar de considerarse, aún queda mucho que hacer, en el sentido de completar la transición iniciada, hasta que se pueda decir finalmente, que está en curso una verdadera estrategia de desarrollo rural basada en un abordaje territorial. Para lograrlo será necesario crear o cambiar las instituciones para dar un debido soporte a este cambio. Lo que implica, sobre todo, una mayor cercanía entre las políticas sociales, las de desarrollo regional, las de protección y uso de los recursos naturales, más allá de las políticas agropecuarias.

Capítulo 5

Lineamientos de política pública para el desarrollo rural

Frente al balance presentado en el capítulo anterior, hay tres caminos posibles. El primero, es aceptar que los costos políticos inherentes a las innovaciones introducidas en las políticas son un límite natural y que el aprendizaje generará los ajustes necesarios a largo plazo. Esta es, sin dudas, la visión más tradicional entre planificadores y administradores. El segundo camino, consiste en la dirección diametralmente opuesta, que confirma la necesidad de una profunda reformulación de los marcos sobre los que la política está organizada, de manera de aproximarla lo máximo posible a los deseos y necesidades del mundo rural mexicano. A su vez, esta es una visión que coincide bastante con los pensamientos más radicales, muchas veces expresadas a los rumbos de estas políticas por portadores de la crítica social. El tercer camino, finalmente, es una especie de “camino del medio” que busca profundizar el movimiento iniciado con el cambio de visión anunciada en las innovaciones recientes, valorizando los procesos en curso y procurando introducir dispositivos capaces de facilitar y acelerar el aprendizaje. Esta es claramente la perspectiva que se propone acerca de las recomendaciones a seguir.

Una vez eliminadas las dos opciones más extremas, el punto se traslada hacia la indentificación de un eje capaz de organizar las propuestas, de una manera en la cual sea capaz de alcanzar y activar los principales aspectos estructurales, y al mismo tiempo lo suficientemente flexible para poder ser aplicada a pesar de las dificultades que estos cambios de carácter estructural acostumbra a suscitar.

Con este propósito, las siguientes recomendaciones están estructuradas a partir de dos objetivos estratégicos y de tres niveles de aplicación.

Los dos objetivos estratégicos son:

- Completar la transición al enfoque territorial de las políticas de desarrollo rural, entendiéndolas como políticas para el desarrollo de las regiones rurales;
- Intensificar la reforma de las reglas institucionales para propiciar una mayor coherencia, contractualidad, subsidiariedad y complementariedad en los contornos de las políticas.

Estos dos objetivos deberían estar en el horizonte de los esfuerzos que serán empeñados en el futuro próximo, otorgándoles un sentido a las acciones de planificación y reforma de las políticas y otros mecanismos institucionales que den aval y respaldo a su ejecución.

Los tres niveles de aplicación son:

- **Primer nivel:** la estrategia de desarrollo para el México rural. Se sitúa en el ámbito del **Estado Mexicano**, considerando y envolviendo las diferentes estructuras secretariales;
- **Segundo nivel:** las principales políticas de desarrollo rural, ubicadas en el ámbito de **SAGARPA**;

- **Tercer nivel:** las estructuras federativas que se encuentran debajo del nivel nacional, es decir, los estados y los municipios.

En el primer y en el segundo apartado constan las propuestas organizadas de acuerdo con cada uno de los objetivos estratégicos señalados anteriormente. En el tercer apartado, constan las propuestas para la aplicación de dichos objetivos en cada uno de los tres niveles indicados: Estado, SAGARPA y sus programas, estados y municipios. A los fines de facilitar la comprensión, las recomendaciones expuestas serán presentadas aún en forma de representaciones gráficas.

5.1 Del sector al territorio: las regiones rurales como escala de planeación

El primer objetivo estratégico para alcanzar en el futuro inmediato de las políticas para el desarrollo rural en México consiste en considerar progresivamente las regiones rurales como escala prioritaria de planeación del desarrollo rural.

Esto permitiría completar la transición de la visión sectorial a la territorial, aprovechando las características fundamentales que responden a la estructura de las recientes tendencias en estos espacios.

Tal recomendación pretende, sobre todo, aumentar la adherencia y la coherencia de las instituciones y políticas a las posibilidades de dinamización de estos espacios, algo imposible de alcanzar si fuese tratado solamente a nivel comunitario o municipal.

Para ello será necesario organizar las inversiones y esfuerzos en tres ejes principales, a saber: i) fomentar inversiones en infraestructura social básica, enfocando mejorar las capacidades humanas de las poblaciones rurales y, de esta forma, ampliar sus oportunidades de inserción económica; ii) planificar el crecimiento regional, combinando un enfoque ascendente y uno descendente (*Top-down* y *Bottom-up*) en la organización de las políticas; iii) crear mecanismos para la inserción de los más pobres en las oportunidades económicas derivadas de este crecimiento regional.

5.1.1 Las inversiones en infraestructura social básica

Las inversiones en infraestructura social básica deberían comprender desde la ampliación de las políticas y garantías sociales – como programas de seguridad social y acceso a la educación y salud – hasta la introducción de una amplia política de seguridad alimentaria. La cuestión no es solamente reconocer derechos fundamentales que, por una razón de justicia social deberían ser garantizados por el Estado, sino también porque se trata también de inversiones en capacidades humanas que generan impacto económico positivo a la sociedad y al país.

Hoy existe un importante papel de los programas de transferencia ya ejecutados por el gobierno mexicano. Sería necesario ampliar su cobertura e, igualmente importante, revisar sus criterios de focalización. La experiencia internacional ha mostrado que es preferible tener pocos programas con reglas más claras, y que la cobertura más amplia de dichos programas genera impactos económicos en nadie despreciables.

Aún en la experiencia internacional se ha comprobado que es sumamente importante establecer algún tipo de condicionantes para el acceso, por ejemplo la obligatoriedad de

la asistencia escolar de los niños de las familias beneficiadas. Es posible que estas condicionantes puedan no ser las mismas en todas las regiones del país. Para que se logre impactar más positivamente las economías locales, en ciertos espacios, la condición debe ser la frecuencia de los niños a la escuela primaria, mientras en otros esta misma condición podría ser la frecuencia de los adolescentes a la escuela secundaria.

Finalmente, y siempre teniendo por base las enseñanzas derivadas de la experiencia internacional, es conocido el hecho de que la participación social aporta beneficios a la gestión de estas políticas. A través de consejos municipales de educación, de salud, de gestión de política, de seguridad alimentaria es posible mejorar la definición de prioridades y la fiscalización de la buena asignación de los recursos. Pero, para esto, obviamente, es necesario garantizar los recursos necesarios y hacerlos disponibles a nivel municipal.

Todo esto contribuiría a la ampliación del conocimiento y de las habilidades humanas locales, elevando así, las posibilidades de inclusión de estas familias.

5.1.2 La planeación del crecimiento económico regional

La planeación del crecimiento económico regional exige una mejor coordinación de varios programas existentes y que actúen en esta escala, hoy en día sin ningún diálogo o complementariedad. Asimismo la fusión de algunos de estos programas, sería altamente deseable. El examen de los objetivos de dichos programas y su dispersión exacerbada por diferentes Secretarías de gobierno lo permiten afirmar.

A mero título de ejemplo, una presentación de la política de desarrollo rural de México hecha en un Taller realizado en 2004 presentaba un cuadro síntesis de los programas por secretaria y de componentes de apoyo al desarrollo rural. Allí se encuentra el elevado número de doscientos setenta y ocho programas y componentes, dispersos en diez Secretarías de gobierno. Solamente los programas y fondos orientados al apoyo a la inversión en activos privados son nada menos que veinticuatro. Los programas de garantía de ingresos podrían ser reunidos en un único instrumento, aunque con líneas específicas para distintas necesidades. De la misma forma, los programas de protección y uso de recursos naturales podrían ser fundidos. Y lo mismo vale también para los programas e instrumentos de apoyo para el desarrollo microregional, o aquellos orientados para la capacitación y la formación de habilidades.

Junto a este esfuerzo de racionalización, también sería preciso fortalecer y ampliar instancias de articulación regional, a ejemplo de las agencias de desarrollo, lo cual se vuelve fundamental para minimizar los problemas derivados de la ausencia de una instancia federativa a nivel distrital. Una vez más la experiencia internacional ha enseñado que la escala del municipio es el espacio adecuado para la gestión de políticas sectoriales o focalizadas, donde la principal preocupación es garantizar que los recursos lleguen a su destino. Pero en lo que concierne a políticas de desarrollo rural, queda claro que la región es el espacio más adecuado para encontrar las sinergias necesarias entre espacios rurales y urbanos, o para establecer mecanismos de complementariedad de inversiones para los cuales el nivel comunitario o municipal no es suficiente.

Por último, y tal vez lo más importante, es necesario aproximar los esfuerzos de desarrollo rural a otras políticas, más allá de las tradicionales políticas e instituciones orientadas al fomento de las actividades agropecuarias. El rol del apoyo a las actividades agropecuarias es importante, pero resulta una estrategia meramente defensiva, dada la

tendencia declinante de las actividades primarias en la composición de los ingresos de las familias rurales, así como en la renta nacional. De acuerdo con las tendencias en curso, las políticas más importantes para los espacios rurales, en una perspectiva de futuro, son aquellas de desarrollo regional, destacándose el caso de las inversiones en ciencia y tecnología y de los apoyos a la innovación localizada, o las políticas de regulación y uso de los recursos naturales.

En el caso de las políticas de tecnología e innovación, se trata de adaptar conocimientos y técnicas compatibles con las necesidades de estas regiones y comunidades, pero basadas en la explotación de sus nuevas ventajas comparativas, destacadamente aquellas que coinciden con las singularidades culturales o naturales de dichos espacios. Se incluyen en este eje el apoyo a actividades con mejor potencial de mercado y de ocupación, como la creación de pequeños animales y sus productos derivados, o el cultivo y transformación de productos típicos regionales y que, por lo tanto, no pueden someterse a la competencia inter-regional o internacional.

A su vez, las políticas de acceso y uso de los recursos naturales deben asegurar su conservación y regular las formas de aprovechamiento de dichos recursos, bien sea en actividades de servicios como el turismo o los llamados servicios ambientales, o en actividades productivas como la industria de fármacos o cosméticos.

En una palabra, el apoyo a ciertos productos tradicionales, granos sobre todo, es por cierto importante para un enorme número de familias rurales y, por lo tanto, es necesario proteger estas actividades. Pero debe tomarse en cuenta que el impacto de la creación de pequeñas industrias de confección, por ejemplo, puede ser más ventajosa para las familias rurales que las tradicionales inversiones en apoyo a las actividades agropecuarias.

5.1.3 Los mecanismos de incorporación de los pobres al crecimiento regional

Los mecanismos de incorporación de los pobres a las oportunidades que serían creadas a partir del estímulo al crecimiento regional envuelven la interconexión de mecanismos de protección con inversiones productivas.

Para ello, es fundamental establecer, en las reglas de los proyectos, los criterios que les indiquen a los agentes en dónde están las mejores oportunidades del mercado, y esto posiblemente no se realizará, como se ha enfatizado varias veces en este informe, a través del apoyo a las actividades tradicionales meramente. Será preciso incrementar los estímulos a la pluriactividad y a la multifuncionalidad de las familias de agricultores.

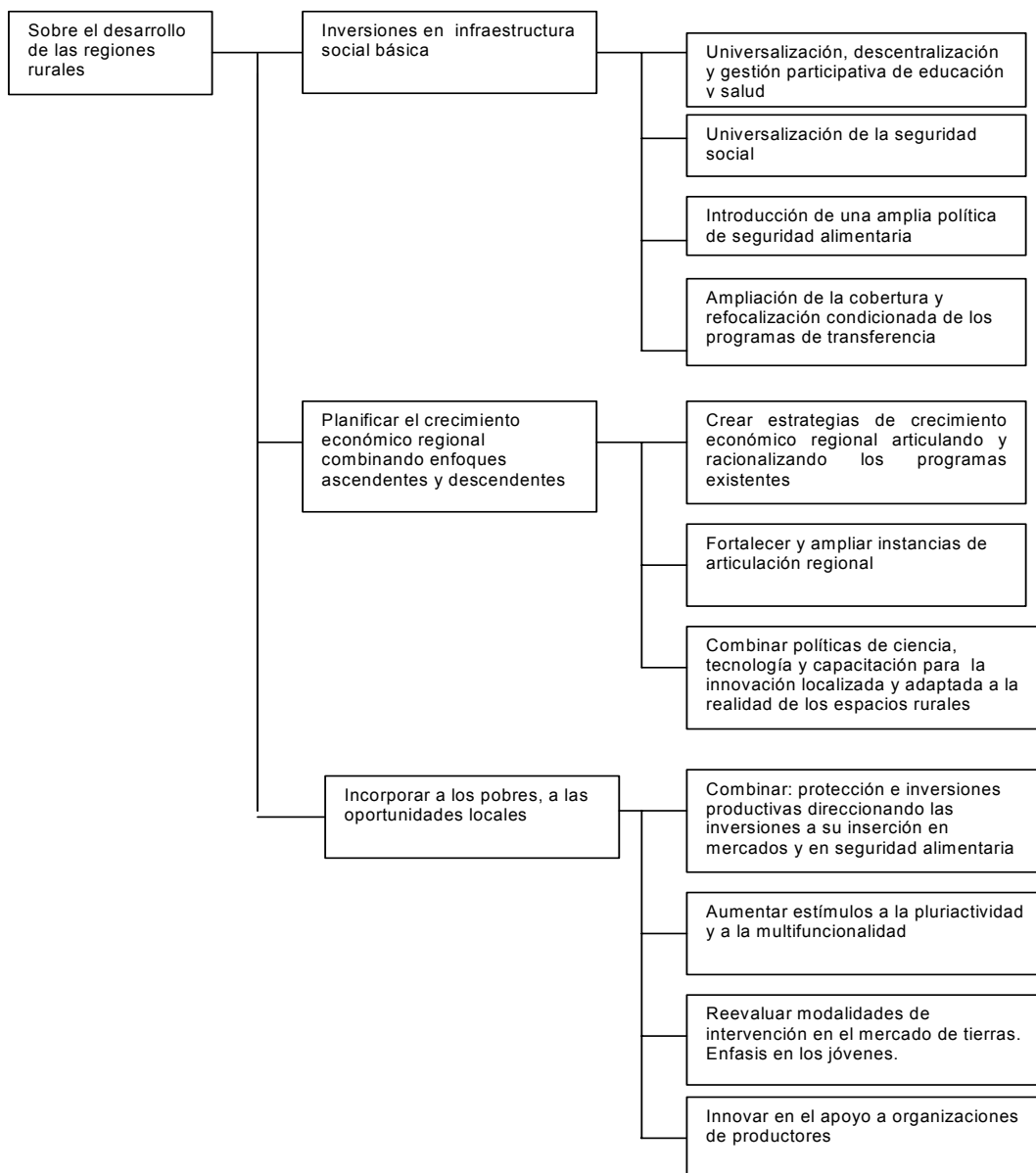
En este eje, también otros dos puntos merecen una especial atención: es importante analizar modalidades de intervención y organización del mercado de tierras, que no requieran alteraciones de legislación pero que sean más eficaces para resolver el problema de los minifundios, e igualmente, que se analicen las formas de apoyo a organizaciones de productores, tratando también, de que sean más innovadoras y menos tradicionales.

La cuestión de la tenencia de la tierra es la más delicada, dada la trayectoria mexicana para el tratamiento de este tema. No obstante, el apoyo para obtener facilidades de acceso a la tierra a ciertos extractos de la población sería bastante deseable. Esto para el caso particular de los jóvenes, ya sea por su mayor inclinación a adoptar innovaciones, como por las tendencias migratorias que ocasionado un creciente despoblamiento, feminización y envejecimiento de los espacios rurales.

A su vez, las formas de apoyo a productores y organizaciones no podrán simplemente otorgar recursos a título de fortalecer capacidades. Es necesario hacerlo en una dirección coincidente con las habilidades sociales que precisan ser generadas para aprovechar las nuevas oportunidades de los mercados de bienes y servicios. Esta condición debe aparecer en los criterios de apoyo que orientan la asignación de recursos.

Estas recomendaciones relacionadas al primer objetivo estratégico que se han propuesto, pueden visualizarse de forma resumida en la siguiente representación esquemática.

Figura 5. Representación esquemática del objetivo estratégico 1 – del sector al territorio



5.2 De los planes a los compromisos: profundizando la reforma de las instituciones para el desarrollo rural

El segundo objetivo estratégico que debería ser alcanzado en un futuro inmediato, versa sobre la profundización de la reforma institucional iniciada en los últimos años. Este paso es fundamental para adaptar las instituciones al nuevo contenido ensayado para las políticas de desarrollo rural. Sin estos cambios, la adopción del enfoque territorial continuará significando una innovación puntual, sin la adopción de mecanismos capaces de establecer las condiciones necesarias para que esta nueva visión se traduzca en un nuevo perfil de inversiones y de acciones.

Uno de los principales movimientos adoptados en años anteriores consistió en pasar de un diseño en donde las decisiones sobre inversiones eran centralizadas, a otro en el cual la asignación de los recursos se da bajo una forma más orientada por la propia demanda.

No hay dudas de que esto significó mayores posibilidades de aproximar la política a las necesidades que eran consideradas como más urgentes y de mayor presión en las poblaciones rurales. Pero, las lecciones derivadas de la experiencia internacional han señalado la necesidad de recuperar algunos instrumentos de planeación capaces de ayudar a orientar la demanda en direcciones más ventajosas que aquellas que aparecen como inmediatas a los agentes locales. Además, estos mismos aprendizajes indican también la importancia de buscar ajustes en las bases institucionales de las políticas, teniendo como objetivo mayores ganancias en su eficiencia.

De esta forma, cuatro ejes, son los que organizan las recomendaciones para este objetivo estratégico, a saber: i) aumentar la coherencia y la adherencia de las instituciones y políticas a las tendencias del desarrollo rural; ii) aumentar la complementariedad entre políticas y programas; iii) fortalecer la subsidiaridad entre los distintos niveles de gobierno; iv) reforzar los mecanismos de contractualidad en la ejecución de políticas, programas y proyectos.

5.2.1 La coherencia y adherencia de las instituciones y políticas

En lo referente a la coherencia y adherencia de las instituciones, se trata de buscar el equilibrio entre la oferta y demanda en la organización de las políticas, rescatando el papel de la planeación, pero ahora de una manera innovadora.

Tal como fue dicho, una de las formas de hacerlo es identificar oportunidades de mercado, a través de los criterios de apoyo a proyectos. Es decir, los mecanismos de fomento a las actividades productivas tienen que generar estímulos e incentivos para la explotación de productos y servicios orientados a nichos de mercado, agregación de valor, oferta de productos diferenciados, y a las actividades de servicios o manufacturas allí donde las posibilidades locales lo permiten.

Otra manera, es organizando los mercados, ya sea a través de instrumentos como una política de seguridad alimentaria amplia, o a través del estímulo a la formación de mercados consumidores de productos y servicios intraregionales e interregionales. Esto se puede hacer confiriendo preferencias y mecanismos de adquisición de productos de los agricultores pobres para compras públicas de hospitales o escuelas. O, también, con inversiones en la divulgación de marcas y productos regionales.

Lo que resta es mirar no solamente el aporte inmediato en los ingresos de las familias rurales, sino ampliar la visión hacia los medios para fortalecer la economía regional para sustituir importaciones de productos y servicios de otras regiones y que podrían ser surtidos localmente. En otros términos, se trata de generar y fomentar actividades que sean promisorias económicamente y, al mismo tiempo, intensivas en trabajo, no en inversiones.

5.2.2 La complementariedad entre políticas y programas

El aspecto fundamental en lo que se refiere a la complementariedad entre programas, reside en reforzar los mecanismos de planeación y ejecución de políticas intersecretariales.

Hoy la SAGARPA vive bajo una doble contradicción. Primero, tendría que hacer la coordinación de programas con otras Secretarías sin, todavía, disponer de los medios para ello, una vez que se trata de pares y no de una relación jerárquica que le permita monitorear, controlar o reclamar acciones. Segundo, la SAGARPA concentra algunos de los principales programas de desarrollo rural, una idea que presupone un enfoque territorial y por lo tanto intersectorial, siendo una Secretaría de atribución específicamente sectorial. Esto crea un serio problema de gobernabilidad.

Para enfrentarlo sería preciso establecer un sistema de medios de coordinación que pueda resolver este problema de gobernabilidad y que adicionalmente, supere el nivel de yuxtaposición de aportes, a otro de planeación integrada y contractualizada.

La creación de una nueva Secretaría, o la concentración de los programas en alguna de ellas, es una alternativa que no lograría resolver dichas contradicciones, pues no se resolvería el problema de jerarquía entre pares. Por ello, es fundamental crear un instrumento de coordinación directamente al más alto nivel del gabinete del Presidente y dotado de los medios de planeación que permitan superar el carácter declaratorio del Programa Especial Concurrente, en dirección a un Plan de Desarrollo Rural con firmes compromisos.

Además de esto, existe un enorme espacio, como ya fue subrayado, para trabajar en la racionalización de los programas, que permitiría eliminar sobreposiciones y disminuir la dispersión que actualmente existe.

5.2.3 La subsidiariedad entre niveles de gobierno

En lo que corresponde a la subsidiariedad entre niveles de gobierno, es indispensable reglamentar el proceso de descentralización y federalización, mediante una objetiva definición de las competencias entre los niveles de gobierno. Esta reglamentación debe ser la referencia para definir qué tipo de aportes tienen que hacerse por el gobierno federal, por los estados, y por los municipios, obviamente respetando los medios con que cuentan cada uno de ellos para ello. La definición de competencias es vital para clarificar el rol de cada instancia de gobierno, y así facilitar la planeación de programas y fondos buscando una mayor eficiencia.

Además de esto, sería necesario introducir mecanismos de estímulo a los proyectos, que reúnan aportes de diferentes ámbitos de gobierno. No se puede dar el mismo tratamiento a solicitudes de apoyo integrales, y otras donde ya se cuenta con aportes adicionales que pueden, por lo tanto, amplificar sus impactos o disminuir la necesidad de inversiones.

5.2.4 La contractualidad en la ejecución de las políticas

En lo que se refiere a la contractualidad en la ejecución de las políticas, la tónica debe ser la orientación progresiva de los aportes surgidos de la evaluación de resultados, y no por un mero cumplimiento de gastos. Es decir, en general se consideran concluidos y son bien evaluados los proyectos que ejecutan sus presupuestos y cuidan dar cuentas adecuadas en la asignación de los recursos. Todavía, no es siempre que se pueda afirmar que fueron logrados los objetivos estratégicos anunciados por estos proyectos, lo mismo ocurre con los objetivos de la política que le garantizó un cierto monto de recursos.

Para ello, es necesario introducir mejores mecanismos de monitoreo y evaluación. Dichos mecanismos no deben ser excesivamente burocratizados o de alto costo de funcionamiento. Pero si, deben introducir instrumentos claros, que funcionen como incentivos para una mayor coincidencia con los objetivos estratégicos de la política de desarrollo rural por parte de los ejecutores.

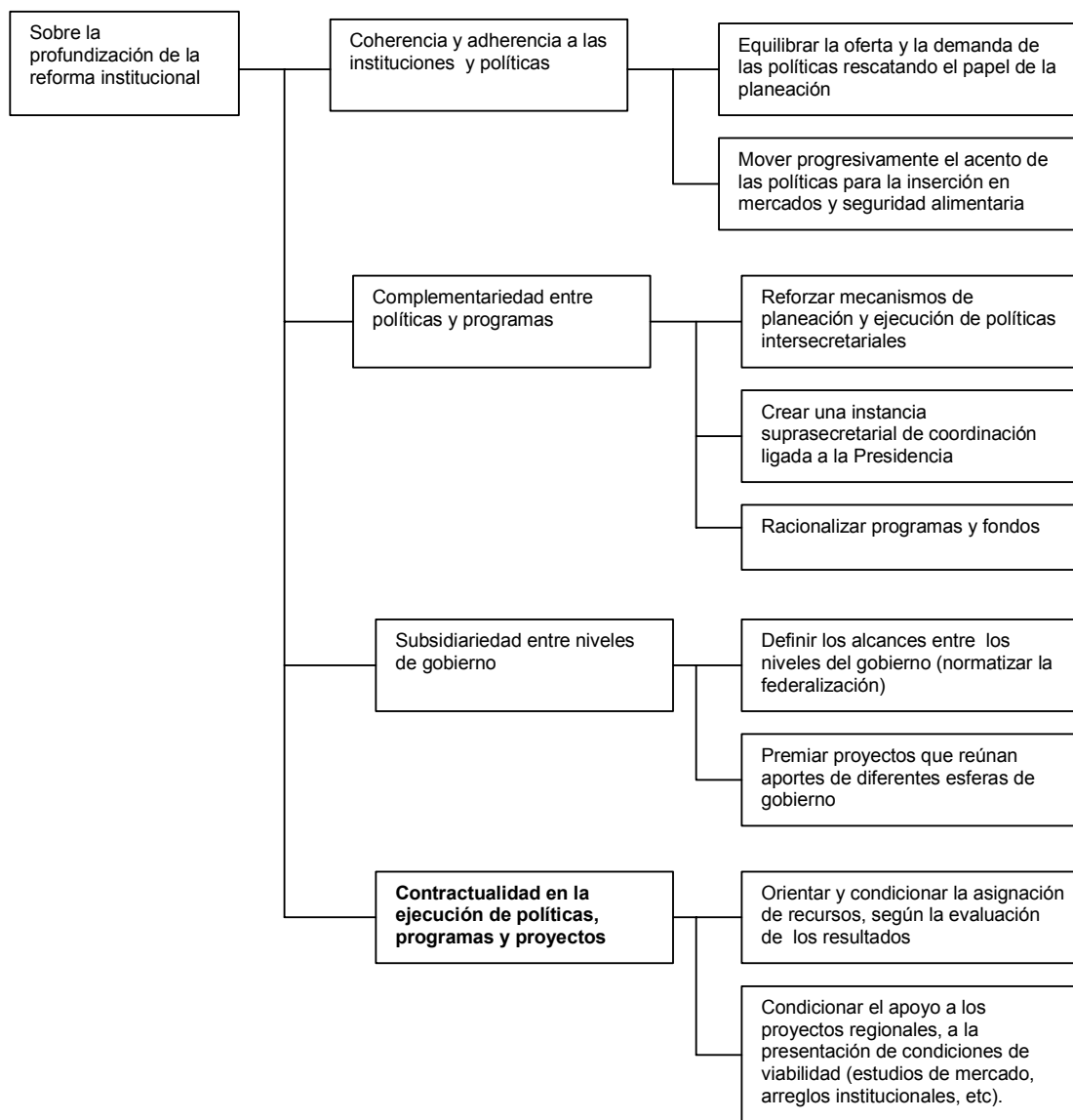
Una alternativa para lograr estos intentos es realizar evaluaciones más estructurales a cada período de tiempo, algo intermedio entre las evaluaciones anuales de programas y las evaluaciones periódicas de mandatos de gobernantes.

Este tipo de postura, ya adoptada en algunos programas y líneas de apoyo, debe ser generalizado para todos los gastos e inversiones, en un horizonte de tiempo no tan distante.

De forma complementaria, deben ser reforzados en el rol de exigencias para los apoyos, la demostración nítida de las condiciones de viabilidad de los proyectos, sobre todo de aquellos de carácter regional o que engloban mayores cantidades de recursos. Entre estas condiciones de viabilidad, se encuentra la realización de estudios de mercado y la propuesta de arreglos institucionales que sean consistentes.

Este conjunto de proposiciones, está esquemáticamente representado en la figura mostrada a continuación.

Figura 6. Representación esquemática del objetivo estratégico 2 – de los planes a los contratos



5.3 Los tres niveles de aplicación de los objetivos estratégicos: Estado, Secretaría y Programas, estados y municipios

Este conjunto de recomendaciones puede desdoblarse en sugerencias específicas dirigidas a cada uno de los niveles de gobernabilidad de las políticas de desarrollo rural, es decir: al Estado mexicano, a la Secretaría la cual concentra las acciones en este área y a los programas que se hallan bajo su responsabilidad, y finalmente los niveles inferiores de la estructura federativa, es decir, los estados y municipios.

5.3.1 Lo que puede hacer el Estado mexicano

En el ámbito del Estado mexicano, el principal desafío es poner en marcha una verdadera estrategia de desarrollo rural bajo un enfoque territorial. Como se ha venido subrayado, los programas y experiencias hasta hoy existentes no bastan para decir que está en curso una verdadera estrategia. Ni se puede hablar de que la transición desde el enfoque sectorial hacia el territorial se ha completado. Para hacerlo es necesario profundizar la transición hacia el enfoque territorial y crear o reformar las instituciones necesarias para ello. Cuatro son los campos en que se deberían concentrar los esfuerzos estatales en un período futuro.

Primero, es necesaria una profunda reformulación y racionalización de las políticas hoy dispersas por distintas Secretarías, combinado con la adopción de nuevos principios para orientar su enfoque. El criterio fundamental para esta reformulación es la superación del sesgo sectorial que permanece demasiado fuerte, bajo el discurso territorial contenido en el diseño de las políticas. Esto tiene que ver con dos propuestas principalmente: i) aproximar y priorizar, en la política de desarrollo rural, los instrumentos más relacionados al desarrollo regional y a la protección y uso de los recursos naturales; y ii) innovar substancialmente en los tipos de actividades apoyadas y priorizadas para las inversiones públicas, señalando las nuevas oportunidades en los mercados de bienes y servicios que se abren bajo la llamada nueva ruralidad y que han sido expuestas en los capítulos anteriores de este informe.

Segundo, es necesario crear una estructura de coordinación capaz de traducir en términos de diseño institucional el lugar que una estrategia de desarrollo debería ocupar. Para ello, no se puede quedar bajo la competencia de una Secretaría sectorial como la SAGARPA, las atribuciones de controlar y de monitorear las acciones que, obligatoriamente, tienen que involucrar diferentes Secretarías de gobierno. Es preciso introducir una coordinación al más alto nivel de la Presidencia de la República y dotarla de los medios necesarios para conducir la estrategia.

Tercero, es necesario regular la descentralización y la federalización anunciadas en la LDRS, y más allá, en otras políticas igualmente fundamentales para la formación de las capacidades que demandan los espacios rurales. La protección de bienes públicos como los recursos naturales, y la atención de derechos básicos de la población, como educación y salud, deberían continuar bajo la responsabilidad federal, pero bajo un esquema descentralizado para su ejecución, considerando los medios necesarios para ello y creando los instrumentos de gestión social participativa para su implementación. Pero en las inversiones productivas y en otras formas de apoyo, es posible compartir con los estados y municipios competencias y atribuciones. Lo fundamental es que el rol de cada uno de los niveles de gobierno esté claramente definido y que las sobreposiciones sean eliminadas.

Cuarto, es necesario reinventar un sistema de planeación social contractualizado que logre integrar estas competencias y atribuciones de los distintos niveles federativos en una dirección eficiente hacia los objetivos sociales y económicos de la estrategia de desarrollo rural. Vale repetir que no se trata de volver a los viejos modelos de planificación centralizado, sino de crear condiciones para que, desde el Estado, se les pueda señalar a los agentes privados, los mejores caminos para direccionar sus inversiones y esfuerzos, y junto a esto, crear condiciones para que ellos puedan hacerlo con estabilidad y movilizándolo los fondos públicos disponibles para ello, y de manera eficiente.

5.3.2 Lo que puede hacer la SAGARPA

Dentro del alcance de SAGARPA, sería deseable un rediseño de los programas, en una dirección más compatible con las nuevas exigencias que recaen sobre las políticas de desarrollo rural. Hay espacio para una fuerte racionalización de los programas, con la fusión de algunos de ellos y la revisión de criterios de asignación buscando mejorarlos.

Además, es fundamental invertir en la creación de un sistema de investigación, monitoreo y evaluación capaz de subsidiar la evolución de las políticas. Esto es importante para que se puedan distinguir mecanismos de incentivos capaces de premiar las buenas prácticas e inversiones o, por el contrario, estancar los formatos de apoyo que no estén logrando los resultados esperados.

En el ámbito de los programas que están bajo la responsabilidad de las subsecretarías de SAGARPA, los principales esfuerzos deberían: i) estar relacionados a invertir progresivamente en la escala regional, cambiando gradualmente el énfasis en los municipios hacia las articulaciones intermunicipales; ii) introducir de forma creciente criterios de contractualidad, condicionando la continuidad del acceso a los recursos, mediante a la evaluación paulatina de los resultados; iii) reforzar los mecanismos de adherencia de las políticas, indicándoles a los actores, cuales son las oportunidades más promisorias de inversión; y, finalmente, iv) crear condiciones para lograr un horizonte estratégico para los planes de desarrollo, ya sea garantizando las inversiones plurianuales, o a través del apoyo para que los planes de desarrollo sean más consistentes y coherentes frente a aquellos que hoy están en vigencia, a lo cual se puede llegar por medio de la aproximación de estos esfuerzos con los demás instrumentos de apoyo, destacando las políticas de apoyo a la innovación para el desarrollo regional.

5.3.3 Lo que pueden hacer los estados y municipios

Lo que pueden hacer los estados y municipios es algo que depende, en gran medida de la reglamentación que tendrá que hacerse alrededor de las atribuciones y competencias de los niveles de gobierno involucrados en la política. Además, no se trata solamente de un problema relativo a las políticas de desarrollo rural, sino de todo el pacto federativo mexicano.

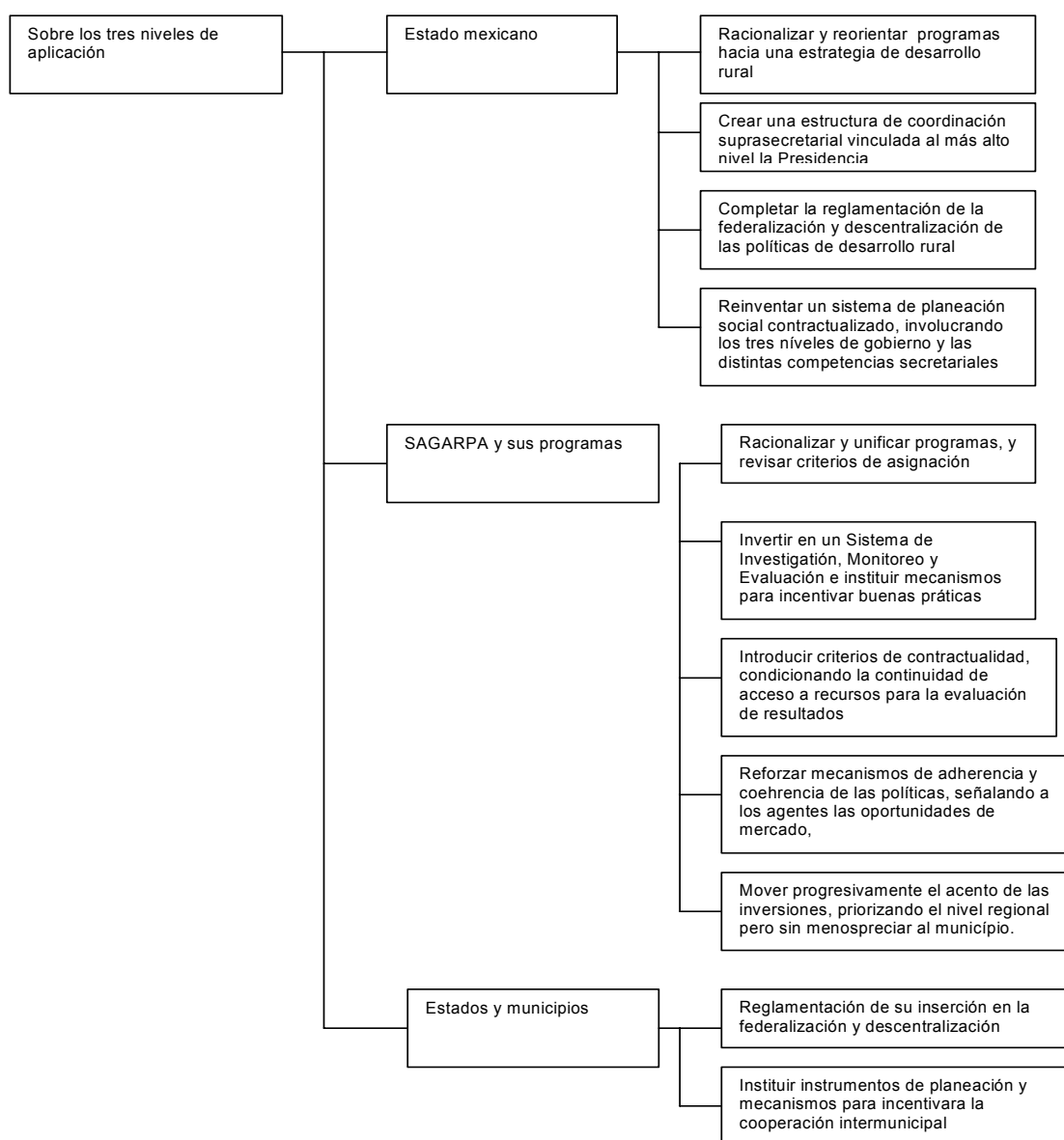
Una definición de esta naturaleza es delicada pues involucra a una serie de disposiciones constitucionales. Lo cierto es que hay temas que es necesario que permanezcan bajo responsabilidad del gobierno federal. Es el caso de los derechos básicos, como ingresos mínimos, educación, salud, o bien la reglamentación y uso social de los recursos naturales. Así como de aspectos que no pueden ser controlados en el ámbito de fronteras estatales, como la sanidad e inocuidad agroalimentaria.

Asimismo, la responsabilidad federal acerca de un determinado tema no implica un esquema centralizado de operación. El problema se encuentra en lograr los arreglos necesarios que puedan permitir conciliar estos temas. Hay varios países de América Latina que han experimentado procesos exitosos de descentralización de ejecución de servicios sociales como educación y salud, pero garantizando los recursos necesarios para ello. Un análisis más profundo de estas experiencias podrá ayudar a los actores mexicanos en el necesario diseño de alternativas capaces de completar y perfeccionar su tentativa de federalización descentralizada.

De igual manera, bajo estas incertidumbres y parcialidades verificadas en los procesos de federalización y descentralización, estados y municipios pueden mejorar su desempeño en términos de desarrollo rural. Para ello, uno de los caminos es la aplicación de instrumentos de planeación establecidos de acuerdo con las nuevas exigencias de los espacios rurales, tal como fue aquí planteado. Otro es impulsar las formas de articulación intermunicipal, capaces de estimular complementariedades entre iniciativas que hoy se encuentran excesivamente pulverizadas y explotar formas de cooperación entre proyectos e iniciativas privadas.

El siguiente gráfico, reproduce estas recomendaciones, de manera esquemática.

Figura 7. Representación esquemática de los tres niveles de materialización de los objetivos estratégicos: Estado, SAGARPA, estados y municipios



Síntesis del Capítulo 5

Frente a lo que fue presentado en los capítulos anteriores, las recomendaciones de este informe buscan profundizar el movimiento iniciado con el cambio de visión anunciada en las innovaciones recientes en la política de desarrollo rural en México, valorizando los procesos en curso y procurando introducir dispositivos capaces de facilitar y acelerar el aprendizaje.

Con este propósito, las recomendaciones están estructuradas a partir de dos objetos estratégicos y de tres niveles de aplicación.

Los dos objetivos estratégicos son: i) completar la transición al enfoque territorial de las políticas de desarrollo rural, entendiéndolas como políticas para el desarrollo de las regiones rurales; ii) intensificar la reforma de las reglas institucionales vislumbrando en ellas una mayor coherencia, contractualidad, subsidiariedad y complementariedad en el marco de estas políticas.

Los tres niveles de aplicación son: i) la estrategia de desarrollo para el México rural, que se sitúa en el ámbito del Estado Mexicano, considerando y envolviendo las diferentes estructuras secretariales descritas a continuación: ii) las principales políticas de desarrollo rural, ubicadas en el ámbito de SAGARPA; iii) los niveles inferiores de la estructura federativa, es decir, los estados y municipios.

El principal sentido de este conjunto de recomendaciones puede ser resumido en la idea de que es necesario pasar del estado actual, caracterizado por un gran número de programas dispersos por distintas Secretarías, hacia una verdadera estrategia de desarrollo rural.

Conclusión final

El objetivo de este documento consiste en realizar una mirada general al conjunto de las políticas de desarrollo rural en México para, a partir de esto, plantear algunos lineamientos para los próximos años. Si fuera posible resumir en un párrafo las principales conclusiones derivadas desde esta mirada general, no sería exagerado decir que en el inicio de esta década el Estado mexicano empezó a construir una estrategia de desarrollo rural, pero hasta el momento dicha estrategia está apenas dando sus primeros pasos.

La dirección planteada es correcta, puesto que hay una gran coherencia entre el discurso y los intentos de la política, de un lado, y las enseñanzas derivadas de la experiencia internacional, de otro. Sin embargo todavía falta mucho para que se consoliden las instituciones necesarias para dar el debido soporte al cambio de visión que se ha iniciado, que pasa de un enfoque sectorial hacia un enfoque territorial, coherente con las exigencias de la nueva ruralidad.

El sentido de las recomendaciones expuestas en este informe es, justamente, ofrecer algunas sugerencias de caminos, por medio de los cuales es posible avanzar en esta transición iniciada, y pasar de un conjunto de programas y experiencias hacia una verdadera estrategia de desarrollo rural. Asimismo, si fuera posible resumir en una única idea el sentido de estas recomendaciones, se podría decir que es necesario conferir a dichas políticas un carácter de políticas de desarrollo de las regiones rurales, más que ofrecer los tradicionales apoyos a las actividades agropecuarias o políticas de compensación y garantía de derechos mínimos.

El mundo rural mexicano es un patrimonio y un valuarte para el futuro del país, que todavía se encuentra mal aprovechado. El desarrollo de sus potenciales solamente se logrará si son construidas las instituciones coherentes con la nueva ruralidad y con las nuevas exigencias de eficiencia de políticas públicas, tal como aquí se planteó.

Finalmente, es necesario reconocer que este documento tiene sus limitaciones. Hay temas que no fueron tratados con la debida profundidad, y que quedaron ausentes o mencionados de soslayo, entre los que cabe destacar el tema de la sustentabilidad. Esta es una exigencia presente y sobre la cual se van a crear las posibilidades de futuro, pero muy poco se ha aprendido sobre como introducirla de manera verdaderamente transversal al conjunto de políticas y programas en los distintos países.

Otro tema son las causas de la eficiencia que algunos agentes públicos o privados experimentan en la aplicación de recursos aportados por el Estado, mientras otros no alcanzan los mismos logros. Para ello sería importante poner en marcha uno o más programas de estudio orientados para identificar dónde y porqué se está logrando mejorar los indicadores sociales, económicos y ambientales, y cuál es el rol de las políticas públicas para ello.

Estos son, quizás, dos campos en torno a los cuales se deben invertir nuevos esfuerzos de investigación buscando subsidiar el importante, necesario y permanente proceso de evaluación y perfeccionamiento de las políticas públicas para el desarrollo rural.

Bibliografía

ABRAMOVAY, Ricardo (2003). **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS.

ABRAMOVAY, Ricardo (2005). "Representatividade e inovação". *Paper* apresentado no **Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**. CNDRS, Brasília/DF.

AMABLE, Bruno & PALOMBARINI, Stefano (2005). **L'économie n'est pas une science morale**. Paris: Raisons d'Agir.

AVRITZER, L. (2003), **Democracy and the Public Space in Latin America**, Princeton: Princeton University Press.

BACKHAUS, Jurgen G. & MEIJER, Gerrit (2001). "City and country – lessons from european economic tought". IN: **American Journal of Economics and Sociology**, Vol. 60, N. 1. January/2001.

BASILE, Elisabetta & CECCHI, Claudio Cecchi (1997) . "Beyond the sectors: an analysis of economic defferentiation in rural economy". **Working paper** n. 29, Dipartimento di economia pubblica – Università di Roma «LaSapienza», Roma , pp. 27.

BEDUSCHI, L.C. & ABRAMOVAY, R. (2004). "Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais". In: **Nova Economia**, n. 14(3)p. 35-70, set-dez/2004. Belo Horizonte.

BID (2005). **Política de Desarrollo Rural**. Consultado em www.rimisp.org/bidpoliticarural

BOURDIEU, Pierre (1990). Droit et passe-droit: le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en ouvre des règlements. In: **Actes de la recherche en sciences Sociales**, n. 81-82, mars 1990, pages 96-96. Paris.

BOURDIEU, Pierre (1999). **Les structures sociales de l'économie**. Paris. Seuil.

BRYDEN, John et al. (2000). "Differential economic performance in rural areas". Paper presented at the **International Conference on European Rural Policy at the Crossroads**. University of Aberdeen, Kings College: The Arkleton Centre for Rural Development Research. June, 29-July, 1 2000.

BRYDEN, John & HART, Keith (2001). **Dynamics of rural areas (DORA) – the international comparison**. The Arkleton Centre for Rural Development Research. November, 2001.

CECCATO, Vânia & PERSON, Lars O . "Dynamics of rural areas: an assessment of clusters of employment in Sweden." **Journal of Rural Studies**, vol 18 (2002), pp. 49-63

CEPAL (2006). México: crecimiento agropecuario, TLCAN, capital humano y gestión del riesgo. Indicadores Estadísticos y Agropecuarios.

CEPAL; FAO; RIMISP (2003). “La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas”. *Série Seminários e Conferências*, n. 27. Santiago de Chile.

CORREA, Edelmira P. & SUMPSI, José Maria – coords. (2001). **Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y la Unión Europea**. Madrid: AECI/Fodepal.

CORTEZ, Iván C. (2006). “Descentralización y desarrollo rural en México”. Ponencia en **Seminario Internacional Desarrollo Rural y del Sector Agroalimentario: Estrategias de Futuro**. Mexico.

COULOMB, Pierre (1991). “Du secteur au territoire – vers um nouveau modèle socio-politique”. *Pour*, 130/131: 21-28, Paris.

DE JANVRY, Alain et al. (2001) El desarrollo territorial con una visión territorial. Consultado em: <http://www.indigenas.bioetica.org/NOTAS/PDF/de%20Janvry.pdf>

DE JANVRY, Alain & SADOULET, E. (2001). “Income strategies among rural households in México: the role of off-farm activities”, *World Development*, Vol. 29 (3), pp.468-480.

DEL TORO, Víctor M.C. (2004). “Alcances de la ley de desarrollo rural sustentable en México”. **Taller Propuestas para el Desarrollo Rural y la Producción** Agropecuaria. SAGPYA-Banco Mundial y FIDA-BID. Buenos Aires.

DIAMOND, Jared (2002). **Armas, germes e aço – os destinos das sociedades humanas**. Rio de Janeiro: Ed. Record. 3ª. edição.

DIAMOND, Jared (2005). **Colapso – como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso**. Rio de Janeiro: Ed. Record.

DIRVEN, Martine (2004). **Alcanzando las metas del milenio – una mirada hacia la pobreza rural y agrícola**. Serie Desarrollo Productivo, n. 146. CEPAL. Santiago de Chile.

ECHEVERRI, Rafael (2006). “Nuevas instituciones territoriales en México”. *Ponencia en Seminario internacional sobre desarrollo agroalimentario y rural perspectivas de futuro*. Queretaro, Mexico.

ECHEVERRIA, Ruben – Ed. (2001). **Development of rural economies**. BID, Washington, D.C.

ESCOBAL, Javier (2002). **Nuevas instituciones para el desarrollo agrícola y rural en América Latina y Caribe**. CUREMIS II. FAO.

FAO (2004). **Una propuesta para el desarrollo rural – Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)**. Grupo de Trabajo SDA.

FAO (2005-a). **Consejos municipales de desarrollo rural y municipalización de Alianza para el Campo**. Informe. México, DF.

FAO (2005-b). **Papel de Prodesca en la promoción de un mercado de servicios profesionales para el desarrollo rural**. Informe. México, DF.

FAO (2006). **Evaluación Alianza para el Campo 2005. Informe de evaluación nacional**. México, DF.

FAVARETO, Arilson (2004). “Empreendedorismo e dinamização dos territórios de baixa densidade empresarial – uma abordagem sociológica e econômica”. *Paper* apresentado no **XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**. Cuiabá/MT, Julho de 2004.

FAVARETO, Arilson (2006). Paradigmas do desenvolvimento rural em questao – do agrário ao territorial. Tese de Doutorado: Universidade de Sao Paulo.

FAVARETO, Arilson & SCHRODER, Monica (2006). Do território como “ator” ao território como “campo” – Uma análise a partir do Vale do Ribeira (SP) e da Serra do Brigadeiro (MG). Relatório de Pesquisa. FIPE-SDT/Ministério do Desenvolvimento Agrário. Sao Paulo/Brasília.

FROUWS, J. “The Contested Redefinition of the Countryside. An Analysis of Rural Discourses in The Netherlands”. *Sociologia Ruralis*, April 1998, vol. 38, n. 1, pp. 54-68.

GALSTON, William A. & BAEHLER, Karen J. (1995). **Rural development in the United States – connecting theory, practice and possibilities**. Washington-DC/Covelo-California: Island Press.

GARCIA, Alex Barril (2002). **Desarrollo rural – concepto, institucinalidad y politicas en el 2001**. Santiago de Chile: IICA.

GARCIA-PARPET, Marie-France (2003). “A construção social de um mercado perfeito – o caso de Fontaines-en-sologne”. In: *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*. N. 20, Abril/2003.

GARCIA-PARPET, Marie-France (2003). “Dispositions économiques et stratégies de reconversion. L'exemple de la nouvelle viticulture” In: *Ruralia*, n. 7. 2000. p. 129-151.

GAVENTA, J. (2004), ‘Towards Participatory Governance: Assessing the Transformative Possibilities’, in S. Hickey and G. Mohan, (eds), *From Tyranny to Transformation*, London: Zed Books.

GEA (2005). **Estudio sobre la evaluación del desempeño del programa de apoyos directos al campo**. México, DF.

GRAZIANO DA SILVA, José (1999). **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp/IE. Coleção Pesquisas, n. 1.

HALFACREE, Keith (2002). "Re-thinking 'rurality'. Paper prepared for the conference '**New Forms of Urbanization: Conceptualizing and Measuring Human Settlement in the Twenty-first Century**', organized by the IUSSP Working Group on Urbanization and held at the Rockefeller Foundation's Study and Conference Center in Bellagio, Italy, 11-15 March 2002.

HARRINGTON V. & O'DONOGHUE D. (1998) "Rurality in England and Wales 1991: A Replication and Extension of the 1981 Rurality Index." **Sociologia Ruralis**, August 1998, vol. 38, n. 2, pp. 178-203

HERVIEU, Bertrand & VIARD Jean (1996/2001). **Au bonheur des campagnes**. Paris: Ed. Éditions de l'Aube.

HOPKINS, Raúl (2001). "La agricultura en América Latina, Europa Latina y el rol de la FIDA". In: CORREA, Edelmira P. & SUMPISI, José Maria (coords.). **Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa**. Madrid: Fodepal/Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación/AECI.

JEAN, Bruno (1997). **Territoires d'avenir – pour une sociologie de la ruralité**. PUQ.

JOLLIVET, M. & EIZNER, N. – dir. (1996). **L'Europe et ses campagnes**. Paris: Presses de Sciences Po.

JONES, Charles (2000). **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Ed. Campus.

KAYSER, Bernard (1990). **La renaissance rurale – sociologie des campagnes du monde occidental**. Paris: Armand Colin.

KAYSER, Bernard (1993). **Naissance de nouvelles campagnes**. Paris: Datar/Ed. De l'Aube.

KOBRIKH, C., VILLANUEVA, L., DIRVEN, M. (2004). **Pobreza rural y agrícola: entre los atractivos, las oportunidades y las políticas – una mirada hacia Chile**. CEPAL. Serie Desarrollo Productivo, n. 144. Santiago de Chile, Enero de 2004.

MANZURI, G. & RAO, V. (2004). *Community-based and driven development: a critical review*. World Bank Policy Research Working Paper 3209.

MARSDEN, Terry (1998). "New rural territories: regulating the differentiated rural spaces". **Journal of Rural Studies**, vol. 14, n. 1, 1998, pp. 107-117.

MARSDEN, Terry (1999). "Rural Futures: The Consumption Countryside and its Regulation" **Sociologia Ruralis**, October 1999, vol. 39, no. 4, pp. 501-526.

MAZOYER, Marcel (2001). **Protéger la paysannerie pauvre dans un contexte de mondialisation**. FAO.

McGRANAHAN, DAVID (1999). **Natural amenities drive rural population change. Agricultural Economic Report 781.** USDA-ERS, Washington.D.C.

NAVARRO, Zander (2003). “Desenvolvimento rural no Brasil – os limites do passado e os caminhos do futuro”. **Estudos Avançados – Dossiê Desenvolvimento Rural.** Vol. 15, n. 43, Setembro/Dezembro-2001.

NORTH, Douglass (1981). **Structure and change in economic history.** N. York/London: W.W.Norton & Company.

NORTH, Douglass (1990). **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge University Press.

NORTH, Douglass (2005). **Learning, institutions and economic performance.** Princeton University Press.

OCDE (1993). **What future for our countryside ? A rural development policy.** Paris: OCDE.

OCDE (1995). **Creating employment for rural development – new policy approaches.** Paris; OCDE.

OCDE (1996). **Indicateurs territoriaux de l’emploi – le point sur le développement rural.** Paris: OCDE.

OCDE (2002). **Estudio territorial de México.** Sinopsis de política. Paris.

OCDE (2003). **The future of rural policy – from sectoral to place-based policies in rural areas.** Paris: OCDE.

PRZEWORSKI, A. (2003). “Institutions Matter?”. *Paper* presented at the Seminar **Institutions, Behaviour and Outcomes.** Cebrap, São Paulo.

RAY, Christopher (2000). “The EU Leader Programme – rural development laboratory”. In: **Sociologia Ruralis,** Vol. 40, N. 2, April/2000.

RAY, Christopher (2002). “A mode of production for fragile rural economies: the territorial accumulation of forms of capital.” – Guest Editorial – **Journal of Rural Studies,** vo. 18 (2002), pp.225-231

RIMISP (2004). **Seminario-Taller Transformación Productiva e Institucional en el Mundo Rural de Argentina – Síntesis de las Ponencias y del Debate.** Buenos Aires: Rimisp.CD.ROM

ROSENZWEIG, Andrés (2003). **Breve análisis económico de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.** IICA.

ROSTOW, W.W. (1960). **The stages of economic growth.** Cambridge: Cambridge University Press.

SACHS, Ignacy (2004). **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond.

SARACENO, Elena (1997). 'Urban-rural linkages, internal diversification and external integration – a european experience'. *Revista Política Agrícola*, 1997.

SCHATTAN, V.; FAVARETO, A.; GALVANEZZI, C.; MENINO, F. (2005). **Barragem de Tijuco Alto – território, recursos naturais e direitos das comunidades tradicionais em debate nos fóruns participativos do Vale do Ribeira**. Relatório de Pesquisa Cebrap/Rimisp.

SCHEJTMAN, Alexander & BERDEGUÉ, Julio (2003). "Desarrollo territorial rural". In: ECHEVERIA, R. – Ed. . **Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales**. BID. Washington, D.C.

SEN, Amartya (1992/2000). **Repenser l'inegalité**. Paris: Seuil.

SEN, Amartya (2000). **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo. Cia. das Letras.

SERAGELDIN, Ismail & STEEDS, David eds. (1997). **Rural well-being – From vision to action. Proceedings of the Fourth Annual Bank Conference on Environmentally Sustainable Development**. Environmentally and Socially Sustainable Development Proceedings Series, n. 15. The World Bank, Washington, DC.

SCHEJTMAN, Alexander & BERDEGUÉ, Julio (2003). "Desarrollo territorial rural". In: ECHEVERIA, R. (ed.) **Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales**. BID. Washington, D.C.

TERLUIN, Ida J. (2003). "Differences in economic development in rural regions of advanced countries – an overview and critical analysis of theories". In: *Journal of rural studies*, 19, p. 327-344.

TERLUIN, Ida J. & Jaap H. Post (2003). "Differences in economic development in rural regions of advanced countries: a review of theories". Paper for the International Conference of the Regional Studies Association '**Reinventing regions in the global economy**', Pisa, April 12-15, 2003.

THE WORLD BANK (1997). **Rural well-being – From vision to action. Proceedings of the Fourth Annual Bank Conference on Environmentally Sustainable Development**. Washington, DC.

THE WORLD BANK (2001-a). **Plan de Acción para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe – un insumo para la Revisión de la Visión a la Acción**. Resumen del Informe. Marzo, 2001.

THE WORLD BANK (2001-b). **Rural development strategy and action plan for the Latin America and the Caribbean Region**. Vol. 1. Main Report. 2001.

THE WORLD BANK (2005). Beyond the city – the rural contribution to development. Report. Consultado em www.worldbank.org .

VEIGA, José Eli (2000). **A face rural do desenvolvimento – natureza, território e agricultura**. Porto Alegre: Ed. UFRGS.

VEIGA, JOSÉ Eli e colaboradores (2001). “O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento”. **Texto para Discussão** n. 1. Brasília: Nead.

VEIGA, José Eli (2005). “Perspectivas e desafios do desenvolvimento rural sustentável no Brasil. *Paper* apresentado no **Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**, CNDRS, Brasília/DF.

YRUELA, Manuel P. et al. (2000). **La nueva concepción del desarrollo rural – estudio de casos**. CSIC/Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía. Córdoba: 2000.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. (2000). “A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas; o “rural” como espaço singular e ator coletivo”. **Estudos sociedade e agricultura**, n. 15, outubro. pp.87-145.