



Munich Personal RePEc Archive

## **Function law in agrarian policies: Mexico 1990-2005**

Acosta Reveles, Irma Lorena

Universidad Autónoma de Zacatecas

2007

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/5392/>

MPRA Paper No. 5392, posted 29 Oct 2007 UTC



## ***La legalidad en las políticas agrarias: México 1990–2005***

*Function law in agrarian policies: Mexico 1990-2005*

**Irma Lorena Acosta Reveles**  
**Unidad Académica de Ciencia Política**  
**Universidad Autónoma de Zacatecas**  
**E-mail: [ilacosta2@hotmail.com](mailto:ilacosta2@hotmail.com)**

**Clasificación JEL: A14, K00, Q10, R10**

### **Resumen**

En respaldo a las políticas públicas, la ley se anticipa a los proyectos de los Gobiernos en turno para abrirles cauce o se ajusta *a posteriori* para tejer el entramado institucional a los procesos que se imponen. Caso típico es la normatividad agraria en México en la frontera de los siglos XX y XXI. Aquí se propone que la trayectoria reciente de la legalidad agraria revela los límites

de la estrategia modernizadora de la década de los noventa, dando como resultado un llamado a la población rural para incursionar en actividades económicas distintas a la agricultura y la ganadería, pues han dejado de ser un medio de vida para numerosas familias. Entre las conclusiones que arroja este trabajo es que la reconversión productiva agropecuaria en México ha sido excluyente en lo productivo y en lo social. Una evidencia de los límites estructurales para avanzar en el modelo de los *agronegocios* es la reformulación del discurso jurídico agrario. Ahora las prioridades de crecimiento y rentabilidad de la política económica sectorial ceden centralidad a los instrumentos de política social articulados en torno a la *construcción del territorio*.

**Palabras clave:** ley, políticas agrarias, neoliberalismo, desarrollo rural, México.

### **Abstract**

In support of public policy, the law anticipates Government projects so as to pave the way for them, or is adjusted along the way in order to adapt the institutional framework to the processes which in fact prevail. A typical case is that of Mexican Agrarian legislation in the late 20th and early 21st centuries. We propose here that recent developments in Agrarian legislation reveal the limitations of the modernizing strategy of the 1990s, which resulted in a call for the rural population to enter into alternative economic activities, as agriculture ceases to be the way of life for

numerous families. We conclude that the restructuring of agricultural production in Mexico has excluded the productive and social dimensions. The reformulation of agrarian legal discourse demonstrates the structural limitations of advancement in terms of the agribusiness model. Now the sector's economic policy priorities of growth and yield shift towards the instruments of social policy related to *territorial construction*.

**Keywords:** law, agrarian policies, neoliberalism, rural development, Mexico.

### **Introducción**

La normatividad agraria mexicana en la frontera de los siglos XX y XXI es un caso ejemplar de acompañamiento de las instituciones jurídicas a las políticas públicas. Una evidencia es el progreso de la *contrarreforma agraria* al compás del proyecto neoliberal desde la década de los ochenta. En la agricultura, el neoliberalismo alcanza fuerza legal con la reforma al Artículo 27 Constitucional en 1992, seguido de nuevas leyes reglamentarias articuladas al discurso *modernizador*. Empero la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que entra en vigor en el año 2001 da cuenta de una serie de desplazamientos en el tratamiento de la problemática rural. El interés es mostrar que en los últimos años la legalidad agraria es un reconocimiento a los límites de la estrategia agroexportadora de fines del siglo XX y que desemboca en el refuerzo de políticas focalizadas de combate a la pobreza

rural. Con esta visión se convoca a los habitantes del campo a incursionar en actividades económicas alternativas toda vez que la agricultura deje de ser el principal medio de vida para numerosas familias. Para constatar esta presunción se comienza por delinear en su contexto el contenido de la estrategia modernizadora. Enseguida se procede al análisis del discurso jurídico agrario en los años 1992 y 2001, coyunturas en que se expiden respectivamente la Ley Agraria y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

### **Agronegocios y agroexportaciones. El modelo en su contexto**

El neoliberalismo, como modelo de crecimiento centrado en el potencial exportador de las naciones, llega a nuestro país en medio de una crisis arraigada en el campo, puesto que años atrás los índices en producción, productividad y comercio sectorial reflejaban un crecimiento raquítico. En ese escenario en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, el Gobierno Federal resolvió verticalmente un cambio de prioridades en la estructura agropecuaria, restando importancia al mercado interno y al cultivo de granos básicos. La propuesta consistía en transformar a los productores rurales en empresarios competitivos, articulados con ventajas a las cadenas agroalimentarias internacionales con la intención de que —por la vía del mercado mundial— el país recobrar el ritmo de crecimiento sin incurrir en déficit de las finanzas públicas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre los lineamientos del modelo agroexportador en la agricultura mexicana se pueden encontrar más detalles en Acosta (2003: 51-67).

A fin de lograr la conversión de las explotaciones agrícolas medias y pequeñas en agronegocios (unidades productivas rentables y exitosas) se apostó a la captación de inversión extranjera y a la formación de *economías de escala* mediante la compactación de predios en condición de minifundio. Una de las expectativas era que el ramo agrícola tendría importantes beneficios en términos de empleo asalariado con la llegada de las capitales, en especial porque la agricultura es una actividad que se distingue por el uso intensivo de trabajo no calificado (Stallings y Weller, 2001: 193). Posteriormente cabía esperar una distribución más equitativa del ingreso y la reducción de la pobreza rural como efecto lógico de resultados macroeconómicos positivos.

El proyecto se materializa en instrumentos legales de orden multilateral desde 1986, cuando México se adhiere al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Sin embargo, fue hasta la administración de Salinas de Gortari (1988-1994) que el gobierno mexicano logra un mayor acercamiento al mercado mundial, pues adelanta en el cumplimiento de algunos de los compromisos establecidos en el GATT, como es el caso de la reducción de subsidios y tarifas arancelarias. El esfuerzo de apertura comercial y financiera del presidente Salinas culmina con en 1994, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC).

Precisamente en ese sexenio, el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) fue tajante en sus expectativas sobre el sector agropecuario. Se trataba de capitalizar el campo, de modernizarlo para participar activamente en el proceso de globalización; también se planteó la necesidad de abatir las barreras al libre juego de la oferta y la demanda. Y en efecto, en unos cuantos años se desmontó la estructura institucional y administrativa que respaldó la expansión agrícola de posguerra: aquella combinación de entidades gubernamentales de apoyo a la producción y comercialización sectorial; los servicios financieros y de extensionismo; incentivos, inversión pública en infraestructura y mecanismos de control de precios tanto de los insumos agropecuarios como del producto final.

### **Expresión legal de la modernización agraria**

En el contexto del PND del sexenio de Carlos Salinas *modernizar* significaba adaptar «las estructuras económicas a las nuevas modalidades de integración y competencias internacionales» (Plan Nacional de Desarrollo, 1989: 16), confiar en las bondades de la competencia y estrechar el rol del Estado en la vida económica. El problema era que ese proyecto se enfrentaba a un marco legal regido por el interés social y de matiz proteccionista, razón por la que fue calificado de rígido, estrecho y anacrónico. En este sentido, la legalidad representaba un inconveniente para la llegada de inversiones, un obstáculo para la asignación eficiente de recursos humanos y territoriales, y hasta un atentado a derechos como la libertad de comercio y el despliegue de la iniciativa individual.

Se argumentó que la crisis rural tenía su origen en la política económica previa por su excesivo patrocinio al productor y la injerencia desmedida del sector público. Una política errada porque había degenerado en paternalismo, ineficiencia y una carga financiera excesiva para el erario público. En consecuencia, era imperativa la emancipación de los productores y un cambio cualitativo de visión hacia la racionalidad empresarial. Sólo así sería posible aprovechar de forma óptima los recursos que habían sido subutilizados o permanecían ociosos (Plan Nacional de Desarrollo, 1989: 70 a 76). La propuesta para salvar aquellos límites y encaminar estos procesos consistía en ajustar la ley a la medida del neoliberalismo. De permanecer vigente la tenencia colectiva del suelo, con su naturaleza jurídica original (inalienable, inembargable, imprescriptible e indivisible) no habría incentivos suficientes para llevar capital al campo, ni la certidumbre institucional que el establecimiento de nuevas empresas exige.

En esta parte parece obligado recordar que el artículo 27 de la Constitución Política Federal, con el matiz social y protector del que ahora se le acusaba, fue una de las conquistas de la revolución armada de principios del siglo XX, en un entorno internacional de intensa lucha por situar el principio del interés colectivo por sobre el interés individual. Un criterio axiológico —el interés social— que dio la pauta para avanzar en la inclusión económica, la equidad y para ampliar los espacios de participación política de la



población del México rural. En contra de aquel principio, la Iniciativa de Reforma al Artículo 27 Constitucional (1991) enviada por el Ejecutivo al Congreso de la Unión a fines del año 1991, propuso modificar las *modalidades*<sup>2</sup> impuestas a la propiedad rural para dar un sentido nuevo a la *reforma agraria* y —como se ha señalado— reorientar la producción del sector en función de los criterios mercantiles de rentabilidad y competencia.

Entre los cambios de mayor relevancia por su alcance social y productivo se puede mencionar el fin del reparto agrario, el fortalecimiento de los derechos individuales sobre el suelo, los derechos que las sociedades mercantiles adquieren en materia de explotación agropecuaria y el cambio de la naturaleza jurídica de la propiedad social.

a) «El fin del reparto gratuito de tierras, porque niega al trabajador del campo el derecho del trabajador a una parcela para vivir» (párrafo tercero). Al término de la revolución armada en 1917, diferentes disposiciones legales dictaban que el poseedor o trabajador agrario carente de tierra podría ejercitar la *acción de dotación*, y los ejidos con tierra insuficiente para las necesidades vitales de sus pobladores podrían solicitar *ampliaciones* (dotaciones adicionales). En lo sucesivo conservar este

---

<sup>2</sup> La Jurisprudencia Mexicana define como tales a las condiciones que se imponen al ejercicio del derecho de propiedad —cualquiera sea su titular— a través de una norma abstracta, general y permanente, para el uso, disfrute y aprovechamiento del suelo en este caso. En el entendido de que se trata de un derecho relativo, no absoluto, y que su ejercicio deberá estar supeditado a cumplir con una función social, de acuerdo al artículo 27 de la Constitución Política Federal vigente.

derecho y preservar la figura jurídica de *afectación* (fracción XVI) aplicable a los propietarios privados con excedentes respecto a los límites máximos previstos en las normas, era interpretado como una amenaza latente a la seguridad en el patrimonio individual y, en consecuencia, un factor de riesgo para las inversiones e iniciativas de reconversión.

b) «La ampliación de garantías a los derechos de propietarios a título privado sin importar que la superficie se encuentre o no en explotación» (fracción XV). Desde los años treinta se fijó como condición a estos propietarios, con tal de no ser *afectados*, mantener el suelo activo. Y era así porque bajo el principio de la jerarquía de intereses que dominaba el discurso jurídico Constitucional producto de la revolución, el interés social podía en un momento dado invocarse sobre el derecho privado para distribuir a los solicitantes —campesinos sin tierra— las superficies territoriales ociosas. En el proyecto neoliberal esa previsión carece de razón de ser, dado que las fuerzas del mercado son suficientes por sí mismas para dar paso a una asignación eficiente de recursos productivos, incluido el suelo sin apelar a mecanismos redistributivos artificiales, ni atentar contra los derechos individuales.

c) «Se reconoce a las sociedades mercantiles el derecho de ser propietarias de tierras y ocuparse de la explotación agropecuaria. Cuando se trate de usufructo directo, puede captar en su patrimonio una superficie equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad»

(fracción IV). Este derecho se había desconocido a los sujetos del derecho mercantil desde principios del siglo XX a raíz de los latifundios a que había dado lugar la legislación agraria liberal durante la dictadura de Porfirio Díaz. Si se recuerda, las Leyes de Reforma primero, y más tarde las Leyes de Colonización y Baldíos fueron el marco propicio para que las compañías deslindadoras extranjeras captaran las mejores tierras y aguas del país, despojando a las comunidades indígenas. En el nuevo esquema, con un presupuesto público austero y canalizado a otros objetivos, asumiendo la precariedad de la mayoría de los productores, y con la urgencia capitalizar el sector, la iniciativa privada se aprecia como el agente idóneo para impulsar los negocios en el agro. Así que, eludiendo la discusión sobre costos y riesgos sociales, políticos o ecológicos, debería ampliarse su margen de maniobra.

d) «Apertura a la circulación mercantil de los terrenos en propiedad ejidal y comunal, sea en su totalidad o en partes a través de diversas figuras legales: disolución del régimen de propiedad colectiva, titulación individual, sucesión, compra-venta, prescripción, arrendamiento, aportación al patrimonio de una sociedad mercantil, etcétera» (fracción VII). Todavía en la fase de revolución armada, la Ley del 6 de enero de 1915 preveía, para aislar al campesinado de los vaivenes de la economía y hacerlo víctima de su pobreza, investir a la propiedad colectiva de modalidades que impidieran, en un momento dado, que el campesino se desprendiera de su medio básico para subsistir. Tras esta consideración

yacía el reconocimiento progresista de una sociedad que cultiva la desigualdad, con sectores masivos en una situación desventaja respecto a otros grupos minoritarios y donde ley debería ser factor de equilibrio e integración. Opuesta a esa postura está la presunción liberal de que el punto de partida de todos los agentes económicos y sus oportunidades son equivalentes, y que los privilegios pervierten las leyes del mercado y son la fuente de los desequilibrios. La movilidad *natural* de los factores productivos que brota del interés individual y legítimo de maximizar beneficios es condición del buen funcionamiento de la economía.

Otras disposiciones importantes son la reglamentación al usufructo privado de recursos hidráulicos (párrafo quinto), y la apertura para que el ejido, la comunidad o sus integrantes en lo individual opten por formas organizativas que antes estaban reservadas al propietario privado (fracciones VII y XV). Cabe señalar que mientras se sacaba adelante esta reforma, se avanzó en la Ronda Uruguay del GATT y en las negociaciones del TLC o NAFTA. El compromiso inmediato de este último fue desaparecer todas las barreras no arancelarias para los productos del agro entre los países socios. Para cumplir otros compromisos en 1994 se eliminaron los precios de garantía para el maíz y frijol, únicos productos que lo habían conservado; también se comenzó a implementar un Programa de Apoyos

Directos al Campo (PROCAMPO)<sup>3</sup> a fin de atemperar el impacto de la competencia externa sobre los productores hasta la apertura comercial definitiva pactada para el año 2008. También hacia fines del año 1994 el gobierno estadounidense manifestó su intención de ampliar los alcances del TLC a todo el continente, mediante la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).<sup>4</sup>

En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994–2000), el Programa Integral de Desarrollo Agropecuario Nacional y el documento Alianza para el Campo ratificaron los propósitos de promover la difusión, expansión y consolidación de las explotaciones agrícolas de gran escala, altamente rentables o con expectativas prometedoras en ese sentido. Los ejes estratégicos consistían en afianzar los mecanismos de atracción de la inversión privada al sector, avanzar en la regularización de la propiedad social a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) y canalizar el apoyo gubernamental a las empresas productoras de bienes agropecuarios de consumo final competitivos por su precio, calidad o características; o bien cuando se trata de unidades proveedoras de insumos agroindustriales.

---

<sup>3</sup> Este programa es virtualmente el único subsidio que se conserva en la actualidad, y su importancia no estriba tanto en el monto del apoyo como en su cobertura superior al 50% de los productores y de la superficie agrícola total.

<sup>4</sup> El GATT, TLC y ALCA, tienen sentido en la estrategia expansión mercantil y financiera norteamericana en el hemisferio, y en concreto, en sus planes de hegemonía agroalimentaria bajo el ropaje de complementariedad y cooperación, en especial de cara al posicionamiento comercial de Europa en este ramo (Fritscher, 2004: 111-116).

## **Del énfasis agroexportador al combate a la pobreza**

En la administración de Vicente Fox (2000–2006) la apología de la vía neoliberal de crecimiento no baja de tono. Incluso se podría decir que se refuerza no obstante las muestras de inconformidad entre los productores del campo que se desbordan en las movilizaciones entre los últimos meses del año 2002 y al comenzar el 2003.<sup>5</sup> Lo que interesa destacar es que en contraste con ese discurso oficial optimista, desde los primeros años del sexenio se trabajó (con la orientación de organismos internacionales) en la reformulación de una serie programas e instrumentos compensatorios para la población rural que se había quedado al margen de la modernización. Programas muy ambiciosos en términos de sus expectativas formales, y que por cierto, también se estaban impulsando en el resto de los países latinoamericanos bajo la siguiente consideración:

El modelo de desarrollo actual, basado en una economía libre, eficiente, competitiva y redistributiva y que ha realizado cambios relevantes en el saneamiento de las finanzas públicas, la estabilización macroeconómica y la modernización del aparato productivo, no ha dado los resultados esperados en cuanto al crecimiento de las economías de la región, que aún se encuentran

---

<sup>5</sup> En esa coyuntura, la presión política ejercida logró arrancar del Gobierno Federal un Acuerdo Nacional para el Campo (2003) con el compromiso de revisar el apartado agropecuario del TLCy la legislación agraria, así como un mayor presupuesto al sector. Con la firma de ese documento se logró atemperar los reclamos públicos y desmembrar parcialmente el movimiento «El Campo No Aguanta Más».

muy por debajo de las expectativas del modelo. Sin lugar a dudas, el más grave problema no resuelto es el relativo a las condiciones de vida y bienestar de la población rural de nuestros países y la superación de las desigualdades, en las estructuras de distribución del ingreso y beneficio del crecimiento económico. La pobreza rural sigue siendo una demostración del sentido excluyente de la economía, manteniéndose sin cambios significativos desde la década de los noventa. (IICA, ASDI y CIDER, 2001:2).

La novedad estriba en que se trata de una posición que confiesa las fallas del modelo *agroexportador* en la región latinoamericana y su sentido excluyente en el ámbito social. Y así se proponía trabajar en el campo bajo un nuevo enfoque.

Las autoridades mexicanas pronto hicieron suya la propuesta, para ofrecerla como una «visión de desarrollo rural integral» (SAGARPA, 2001: 1). Lo relevante es que en la base de esta propuesta yace la aceptación de que en México, como en la mayor parte de los países latinoamericanos predomina: a) un estancamiento del Producto Interno Bruto per cápita asociado a una mayor concentración del ingreso; b) una baja contribución del agro en la generación de empleo; c) una pobreza rural con mayor incidencia que en las zonas urbanas, y d) una incapacidad de la agricultura para sustentar el bienestar de la población rural.

En sus planteamientos afirman que son *precondiciones* del modelo de desarrollo rural un marco legal que defina con claridad los derechos de propiedad, los mecanismos de corresponsabilidad y que clarifique incentivos y sanciones (SAGARPA, 2001: 16). El ofrecimiento no consiste en renunciar al mercado como vía del crecimiento, sino de insistir en el mercado, pero ahora como la vía de alivio a la pobreza extrema. A grandes rasgos la propuesta consiste en buscar el desarrollo de la economía local, a partir de los ingresos que resulten de la *pluriactividad*, el carácter multifuncional de los recursos naturales y el fortalecimiento del capital social. (SAGARPA, 2001).

Para fijar las pautas y procedimientos propicios al desarrollo del sector rural, desde este enfoque, en diciembre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Esta ley es reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 Constitucional (Artículo 1º. de la LDRS), en que el Estado reivindica su responsabilidad y atribuciones en el ámbito agropecuario. En palabras de sus promotores, la ley se sitúa por su contenido «como un ordenamiento jurídico de avanzada en la materia, dado que imprime un enfoque territorial al desarrollo rural, concibe una planeación con la participación ciudadana, privilegiando la perspectiva —desde lo local—, y establece nuevos arreglos institucionales para la coordinación horizontal y vertical de los organismos públicos, sociales y privados que inciden en el sector». (Ruiz García 2006: 2).



Sin hacer por ahora una valoración crítica del paradigma que sustenta este documento legal, es necesario notar, en principio, que la LDRS marca un punto de inflexión en el tratamiento de los problemas del campo y que coinciden ampliamente con las propuestas hechas algunos años atrás por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998). Éstas a su vez presenta notables semejanzas con la Iniciativa LEADER (Iniciativa Comunitaria para la Unión Europea) cuyo objetivo es «promover el desarrollo rural, bajo un enfoque territorial, basado en la diversificación económica, la búsqueda de la innovación, la implicación de la población local y el aprovechamiento de los recursos endógenos» (Bandeira, Atance y Sumpsi, 2004: 2).

Para corroborarlo realizamos una lectura minuciosa de su contenido hurgando en sus componentes esenciales:

- \* Señala al territorio como espacio de relaciones sociales en permanente reconstrucción, y como centro de atención para las políticas públicas.
- \* Recoge la teoría del capital social y sobreestima su potencial reconociendo carencias de orden tecnológico, financiero, físico, etcétera.
- \* Rescata la perspectiva de género.
- \* Destaca la necesidad de fortalecer las instituciones y su aportación a un entorno de certidumbre.
- \* Vindica el carácter sostenible del desarrollo rural.

\* Enfatiza sobre la participación social, la democratización de las decisiones y la autogestión comunitaria.

\* Reitera la importancia del mercado como meta de la actividad económica local.

Un extracto de esta posición puede leerse en el artículo 4º de la LDRS:

Para lograr el desarrollo rural sustentable en el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural.

En una comparación del discurso jurídico impreso en la LDRS, respecto al de los noventa concentrado en los *agronegocios* por la vía de la modernización, inferimos que los ámbitos en que han de incidir las políticas públicas dirigidas al medio rural se desplazan:

- De los programas sectoriales (y por ramas) hacia el territorio o la región.
- De apoyos generalizados a la administración diferenciada y focalizada del presupuesto.
- Del uso intensivo y extremo de los recursos naturales a su aprovechamiento racional y preservación.
- Del protagonismo gubernamental al fortalecimiento de las capacidades locales (activos) apoyadas en iniciativas privadas, y con el *acompañamiento* gubernamental.
- De la centralidad de la agricultura hacia el sector secundario y terciario.
- De la responsabilidad estatal hacia los sujetos como actores y gestores de su propio desarrollo.
- Del ingreso agrícola a la multifuncionalidad en el uso del suelo y la *pluricactividad* laboral.

Un razonamiento que justifica el cambio de perspectiva y prioridades es la *urbanización de lo rural*, entendiendo como tal el proceso en que lo rural pierde su identidad tradicional porque las actividades de la transformación, los servicios y el comercio van ganando terreno en estos espacios. Así se justifica el impulso a otras opciones laborales y *emprendimientos* en diferentes ramas de la economía (Barbetta, 2004: 1) trascendiendo lo estrictamente agrario. La adecuada administración de los ingresos por remesas, el autoempleo, los proyectos colectivos en el ramo artesanal o

agroindustrial, la prestación de servicios turísticos o ambientales y la generación de productos con identidad cultural pueden ser un complemento de los ingresos familiares o incluso la alternativa para los pobladores del campo que no pueden vivir sólo de la producción de granos básicos. Si se insiste en la actividad agrícola, algunas opciones son la agricultura de contrato, los productos orgánicos o certificados, u otros bienes especializados destinados a consumidores más exigentes. En cualquier caso se trata de vincular exitosamente a los productores a los mercados dinámicos (Durstewitz y Escobar: 2006).

Entre las cualidades del paradigma podemos anotar que reconoce en la sociedad rural una problemática múltiple y diversa en lo cultural, económico, político, etcétera, para aceptar enseguida que un sector mayoritario de productores agropecuarios no ha podido ni podrá para hacer frente a la globalización por la vía de la modernización y de los *agronegocios*. Otro de sus méritos estriba en que se trata de una concepción bien articulada en lo interno, donde cada factor tiene su razón de ser y su interconexión con el resto.<sup>6</sup> Además, los valores que rescata cada uno de sus componentes en lo individual abonan al prestigio del modelo en su conjunto: lo sustentable, la equidad de género, la democracia participativa, la importancia de la cohesión social. Una propuesta notable, muy ambiciosa por los recursos financieros e institucionales que

---

<sup>6</sup> Una argumentación favorable puede leerse en el documento *Llegando a los Pobres de las Zonas Rurales de América Latina y el Caribe*, del Banco Mundial, (2002).

compromete y seduce al punto que ha logrado persuadir a la mayor parte de los gobiernos en el subdesarrollo de que esta es la solución a la pobreza que se vive en el campo.

Lo que aquí se ha valorado es que tal iniciativa no constituye *la salida* (entendida como la vía cierta para superar la pobreza) a la exclusión, vulnerabilidad y marginación social en el campo. Deja de lado su procedencia, que *a priori* nos provoca muchas inquietudes,<sup>7</sup> por su concepción y por sus objetivos las acciones, programas y políticas que se enmarcan en este modelo son simple y llanamente política social focalizada. Lo anterior se afirma porque las propuestas de asistencia y acompañamiento específico que ofrecen para los pobres rurales (beneficiarios de los programas) desconocen el origen estructural y sistémico del problema, y por ende, manejan cada caso como una situación de coyuntura que puede ser superada con acciones compensatorias y temporales.

Por tratarse de política social no se puede pedir demasiado al paradigma de la *nueva ruralidad*, en el sentido de que no es lo mismo plantearse combatir la pobreza localizada geográficamente por un tiempo determinado, que atacar sus causas incidiendo directamente en los procesos originales que la generan hasta revertirlos. Y es que en ningún momento se propone —así

---

<sup>7</sup> Mendes Pereira (2005) ofrece una sinopsis de los objetivos, lógica y líneas de acción de la política agraria contemporánea del Banco Mundial.

sea de modo indirecto o tibio— contrarrestar los mecanismos que son el origen de la pobreza rural. Y no se pretende, porque sería demasiado pedir, que se propusiera combatir el orden social capitalista. Sino de una manera más modesta, que se incluyan planteamientos para atender aspectos como la precariedad y exclusión laboral que se agudizan con el neoliberalismo, la concentración inédita de los bienes de capital y recursos naturales, el aniquilamiento por el mercado de los no competitivos, o los estragos que en el aparato productivo regional ha significado volcarse al comercio exterior desestimando el mercado interno y la autosuficiencia alimenticia.

Parece muy significativo que, pasando por alto las evidencias del carácter excluyente del modelo neoliberal en curso, se insista en que el progreso individual es función del éxito en el mercado. Un mercado, que tal y como funciona en nuestros días no es un mercado libre, dada la presencia de agentes monopólicos trasnacionales que operan al amparo de sector público.

Otro aspecto de carácter relevante en este enfoque es que magnifica las posibilidades del progreso comunitario *in situ*, se desconoce la influencia que sobre las comunidades ejercen los sucesos económicos macro e internacionales, y las relaciones de poder ajenos a lo local, al condicionar, limitar o anular sus iniciativas. El discurso jurídico-político que sostiene este tipo de propuestas encaja definitivamente con la ideología individualista-liberal al sostener de modo dogmático que el problema (y

por ende su solución) no debe buscarse en el exterior, en las condiciones del medio, porque la respuesta a nuestros problemas está en nosotros mismos, en el individuo, en la familia, la comunidad o el territorio. Así que no se precisa buscar oportunidades fuera, las oportunidades están ahí, latentes, sólo hay que explorar y ser creativos.

Paradójicamente el modelo que apunta al ser humano como centro de las prioridades, le advierte que nadie sino él mismo es responsable de su propio futuro. Así que debe participar en la búsqueda de alternativas para la satisfacción de sus necesidades esenciales, y a la postre lograr el desarrollo de sus capacidades, su desarrollo humano. Porque ahora mismo el Estado tiene responsabilidades ajenas al equilibrio social, pues está comprometido con el crecimiento, el control inflacionario y el equilibrio de sus propias finanzas. De ahí que afirmar que los pobres deben ser los actores de su propio desarrollo en un ambiente marcado por el distanciamiento estatal y la austeridad en el presupuesto público no es fortuito.

Desde 1992, con la reforma al Artículo 27 Constitucional y la promulgación ulterior de las disposiciones reglamentarias en la materia, el proceso de reconversión agropecuaria en México se apoyó de lleno en instrumentos jurídicos articulados en función del proyecto modernizador del sexenio Salinista. En ese sentido, el modelo de los agronegocios y las agropexportaciones tuvieron el respaldo decidido de normas que daban la pauta para arrojar a la circulación propiedad colectiva del suelo, abrir

cauce a la inversión en el agro, reconcentrar bienes rústicos y dar certidumbre institucional a la iniciativa privada.

Unos años más tarde las autoridades mexicanas confiesan que el crecimiento ha sido modesto; que la reestructuración productiva en el campo conlleva restricciones en el empleo; que la pobreza rural es persistente y que la agricultura es incapaz de sustentar el bienestar de la población rural. Un escenario que justifica atender en nuevos términos los problemas del ambiente rural. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable expedida al comenzar el sexenio del Presidente Fox, ilustra con claridad la transición en el discurso agrario neoliberal (al que le bastaba el mercado como mecanismo de asignación eficiente del producto social), hacia el reforzamiento de instrumentos focalizados de combate a la pobreza.

Ahí se advierte que la producción agropecuaria queda desplazada a un rol secundario en el fortalecimiento de la economía local y, en contrapartida, es notable el énfasis con el que se promueven actividades ajenas a lo agrario como base del ingreso en las comunidades y las familias. Pero este impulso no significa la negación de los criterios mercantiles que dominan el diseño de las políticas públicas. Más bien implica someter de lleno las acciones de política social a la lógica del mercado explotando principios como los que prevalecen en la teoría del capital social, el enfoque del



desarrollo humano, o discursos pesudocientíficos como los de la autoayuda y espíritu emprendedor.

### Referencias bibliográficas

- ACOSTA REVELES, Irma Lorena. *Influencia del Neoliberalismo en la dialéctica del campesinado. Experiencia De México*. Primera edición. Zacatecas, México: LVII Legislatura del Estado de Zacatecas-UAZ; 2003.
- Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), Por el desarrollo de la Sociedad Rural, la Soberanía y la seguridad Alimentaria*. Firmado en el Palacio Nacional el 28 de abril del año 2003. Disponible en: [www.economia.gob.mx/pics/p/p1676/ANC.pdf](http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1676/ANC.pdf) Consultado el 05/10/2006.
- ASERCA. *La Iniciativa del Zócalo Rural: El IICA al Servicio de la Agricultura y el Bienestar Rural de México*, México; 2003. Disponible en [www.infoaserca.gob.mx/ponencias/DR-MOSCARDI-presASERCA.pdf](http://www.infoaserca.gob.mx/ponencias/DR-MOSCARDI-presASERCA.pdf) Consultado el 12/10/2006
- Banco Mundial (BM). *Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*. Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible. Washington, D.C: BM; 2002.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Estrategia para la reducción de la pobreza rural*. Dpto. de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente. Washington D.C. BID; 1998.
- BANDEIRA, Pablo; ATANCE, Ignacio y SUMPSI, José María. «Las políticas de desarrollo rural en América Latina: Requerimientos de un nuevo enfoque», en *Cuadernos de Desarrollo Rural* número 51, Instituto de Estudios Rurales de la pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. 2004. pp. 115-136.
- BARBETTA, Pablo. «Nuevos emprendimientos socio-productivos ante la crisis. Una mirada desde el agro», en *Argumentos*, Revista electrónica de crítica social, número 4. Argentina. Octubre del 2004 Disponible en: <http://argumentos.fsoc.uba.ar/n04/articulos/barbetta.pdf> Consultada 11/10/2006.
- BARTRA, Armando. *Cosechas de ira*, Economía Política de la Contrarreforma Agraria. Primera Edición, México: Ítica e Instituto Maya: 2003. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el D.O el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el D.O.F. 14 de septiembre del 2006. Disponible en:

[www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf) Consultado el 06/10/2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gobierno de la República. México, 2003.

DURSTEWITZ, Petra y ESCOBAR, Germán. *La vinculación de los pequeños productores a los mercados*. Primera edición. Santiago de Chile: RIMISP; 2006.

FAO. *Análisis del carácter multifuncional de la agricultura y la Tierra*. Documento preparado para la Conferencia FAO/Países Bajos sobre el carácter multidimensional de la agricultura y la tierra. Maastricht, Países Bajos: FAO; 2003.

FRITSCHER, Magda. «El tema agrícola en las disputas internacionales», en Del Valle Rivera, M. del Carmen (Coord.), *El Desarrollo Agrícola Y Rural Del Tercer Mundo En El Contexto De La Mundialización*. Primera edición, México: UNAM–IIES y Plaza y Valdes; 2004.

Iniciativa Comunitaria LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*). Período 1991-1994, 1994-1999 y 2000-2006. Documentos disponibles en la Red Española de Desarrollo Rural: <http://www.redr.es/acciones/leaderdoc.htm> Consultados el 20/12/2006.

Iniciativa de Ley para Reformar el Artículo 27 Constitución <http://www.redr.es/acciones/leaderdoc.html>. Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República. México; 1991.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI) y Centro Internacional de Desarrollo Rural (CIDER). Primera Edición. San José Costa Rica; 2001.

KJÖLLERSTRÖM, Mónica. *Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel del gasto público en América Latina*, en Serie Desarrollo Productivo Núm. 155. Red de desarrollo agropecuario CEPAL, Santiago de Chile; 2004.

Ley Agraria, México. Publicada en el D.O.F. el 28 de febrero de 1992. Última reforma publicada en el DOF el 7 de junio de 1993. Disponible en: [www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/26021992\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/26021992(1).pdf) Consultado el 18/06/2006

Ley de Desarrollo Rural Sustentable. México. Publicada en el D.O.F el 7 de diciembre del 2001. Disponible en: [www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/07122001\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PR/Leyes/07122001(1).pdf) Consultado el 12/07/2006

MENDES PEREIRA, João Márcio. «The World Bank's contemporary agrarian policy: aims, logics and lines of action». Versión condensada de un artículo presentado en el *XXV Congreso de Asociación Latinoamericana de Sociología*. Mesa de trabajo: Desarrollo rural, globalización y crisis,

en Porto Alegre, Brasil. 2005. Disponible en:  
[www.landaction.org/gallery/WBcontemporaryAgrarianPolicy3.pdf](http://www.landaction.org/gallery/WBcontemporaryAgrarianPolicy3.pdf)  
Consultado 08/10/2006

NAFTA (North American Free Trade Agreement between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States, and the Government of the United States of America). Documento completo disponible en: [www.sice.oas.org/trade/nafta/naftatce.asp](http://www.sice.oas.org/trade/nafta/naftatce.asp) Consultado 10/10/2006.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal, México: 1989.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal, México. Publicado en el D.O.F. el 30 de mayo del 2001. Disponible en: [www.gobernacion.gob.mx/compilacion\\_juridica/webpub/Prog02.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/compilacion_juridica/webpub/Prog02.pdf) Consultado 10/10/2006

RUIZ GARCÍA, Antonio, «El Marco Legal para el Desarrollo de los Territorios Rurales y el Sector Agroalimentario: La Ley de Desarrollo Rural Sustentable». Ponencia presentada en el Seminario Rural y Agroalimentario. Subsecretaría de Desarrollo Rural, SAGARPA. Querétaro, México. 2006.

SAGAR. Programa Alianza Para el Campo. 1995–2000. Programa Federal. México; 1995.

SAGARPA, Visión de Desarrollo Rural Integral para América Latina. Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA, Documento de Consulta de la Estrategia de Acción del Banco Mundial en Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe. Panamá; 2001 .

SARH. Programa Nacional de Modernización al Campo. México; 1990.

STALLINGS, Barbara y WELLER Jürger. «El empleo en América Latina, base fundamental de la política social», en Revista de la CEPAL número 75. México; 2001. pp. 191-210.

Secretaría de Reforma Agraria (SRA). *Los ingresos no agrícolas, nueva opción en el área rural*, Dirección General de Política y Planeación. México, 2004.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.  
This page will not be added after purchasing Win2PDF.