

# 01 El desarrollo rural: discursos oficiales y prácticas normativas en México

**RESUMEN** El desarrollo rural, desde su aparición, ha sido un tema de debate atravesado por cuestiones económicas, políticas, ideológicas y culturales. Gracias a lo que podríamos llamar la “capilaridad” de la noción de desarrollo rural, éste ha sido incorporado en los discursos de los sucesivos gobiernos de México. Esta construcción asintótica, titubeante, del paradigma ideal del desarrollo rural, conllevó una serie de representaciones de las debilidades y necesidades del campesino. Alcanzar el progreso primeramente, y luego el desarrollo, ha implicado siempre modificar hábitos y reformar costumbres.

**SUMMARY** From its beginning, the rural development has been a subject of many debates, implying economic, political, ideological and cultural matters. For the reason of the “capilarity” of the notion of rural development, it has been incorporated in the speeches during the successive governments in Mexico. This perplex construction of the ideal paradigm of the rural development, has been driven to several representations of the peasant’s weaknesses and needs. To reach the progress and then the development has always implied modifying habits and reforming customs.

**Palabras clave** desarrollo | sociología rural | análisis del discurso

**Key words** development | rural sociology | speech analysis

## **Bruno Lutz**

Profesor-investigador del Centro de Investigaciones en Ciencias Agropecuarias de la Universidad Autónoma del Estado de México.  
E-mail: Brunolutz01@yahoo.com.mx

## **Alberto Riella**

Profesor-investigador de la Facultad Ciencias Sociales Universidad de la República, Uruguay  
E-mail: alberto@fcs.edu.uy

**Introducción** Se puede afirmar que el concepto de “desarrollo” floreció en Inglaterra en la segunda mitad del siglo XIX. Las ideas de Lamark, y sobre todo del naturista Charles Darwin, sirvieron de base para que pensadores asociaran el grado de evolución de una sociedad al grado de desarrollo de sus producciones, actividades e instituciones. La expansión de estas ideas de hombres superiores se dio a la par y justificó el colonialismo como sistema de dominación del otro, apropiación de su territorio y explotación de los recursos naturales que allí se encontraban. En el ámbito rural, las formas de organización de los campesinos, la legislación agraria y las tecnologías agrícolas eran “comparadas” entre lo que se practicaba en Europa occidental y lo que se creía que existía en las regiones mal conocidas del planeta. En esa época la biología, la economía y las ciencias sociales fueron a menudo el reflejo de los prejuicios racistas alimentados por la ignorancia y el sentimiento de superioridad. Herbert Spencer, ingeniero ferroviario inglés antes de convertirse en un destacado evolucionista social, justificaba la desigualdad laboral a partir de criterios clasistas y raciales. Este paradigma evolucionista estaba basado en dos ideas: la evolución de las sociedades (y de los individuos que las conformaban) era lineal y los países occidentales, Inglaterra en particular, eran el ejemplo para seguir.

Otros pensadores abordaron la problemática del desarrollo desde la perspectiva económica: Thomas Malthus, John Stuart Mill, Adam Smith y Joseph Schumpeter quien publicó en Alemania en 1911, *La teoría del desarrollo económico*. Pero la difusión del término “desarrollo” se dio sobretodo en el contexto de la guerra fría de manera casi simultánea a la difusión de la noción de “subdesarrollo”. Consecuencia de la independencia de las ex colonias que pasaron de ser regiones sobreexplotadas a países subdesarrollados, la noción de subdesarrollo prolongaba esta visión pragmática del progreso donde lo que se medía era el nivel de vida (el Producto Nacional Bruto).

La noción de subdesarrollo apareció por primera vez en plena guerra fría, en el discurso de Harry Truman, el 20 de enero de 1949, (Escobar, 1995: 3; Demo *et al.*, 1999: 14). El gobierno de los Estados Unidos se proponía, entre otras metas, frenar la penetración de la ideología comunista en los países pobres, apoyándolos. De hecho, la noción de subdesarrollo conllevaba la idea de que había “un” tipo de desarrollo y sólo uno. En el discurso antes mencionado, el presidente de los Estados Unidos de América afirma sin equívoco: “*What we envisage is a program of development based on the concept of fair democracy dealing...*”. Once años más tarde, el economista Walt Whitman Rostow iba a teorizar estos postulados en su obra *Las etapas del crecimiento económico*. Tanto liberales como marxistas –en *El capital* de Karl Marx, el desarrollo designaba las “fases históricas de los modos de producción”– empleaban

estos términos con sentidos diversos. Los liberales planteaban que el desarrollo de toda sociedad conllevaba varias fases que permiten pasar del estadio de subsistencia al estadio de una economía moderna, productivista y tecnificada, y que permite la acumulación de plusvalía. A la inversa, los marxistas consideraban que el subdesarrollo formaba parte por completo del capitalismo ya que era una consecuencia lógica de la desigualdad de los intercambios entre países desarrollados y subdesarrollados. Sin entrar más en detalle, puede afirmarse que la controversia en torno a la definición del desarrollo y del subdesarrollo –en el siglo XX la ola de independencia de los países que formaban parte de las colonias de los ex imperios empezó en 1945–, se dio en un contexto ideológico marcado por la oposición, a menudo radical y violenta, de dos visiones distintas de cómo las naciones debían evolucionar.

Ahora bien, en Europa, en la década de los 30 y de los 40 del siglo XX se habían publicado cierto número de obras que incluían en su título el término “desarrollo”. Si bien algunos autores seguían incluyendo en su léxico los vocablos de progreso, crecimiento y emancipación, la noción de desarrollo se perfilaba como un término genérico idóneo para referirse a las desigualdades de la situación de las naciones y de los pueblos. En 1939, las autoridades británicas cambiaron la “Ley de Desarrollo de las Colonias” por la “Ley de Desarrollo y Bienestar de las Colonias”. Como bien lo menciona Esteva (2000: 74) este cambio de denominación iba más allá de lo semánticamente correcto y reflejaba la ampliación de la visión del desarrollo al querer otorgar a los nativos niveles mínimos de nutrición, salud y educación. Después de haber sido materia para el trabajo forzado y objeto de contemplación en las plazas y los circos, después de haber sido una muestra para la antropología física para comprobar la superioridad de las razas europeas, el cuerpo de los primitivos se volvía objeto de medidas correctivas. Los cuerpos, junto con los territorios, marcaban las fronteras del desarrollo y el principio del subdesarrollo. En esos años se estaba esbozando, de manera paulatina, lo que iba a ser una nueva geografía del desarrollo, con sus fronteras, su léxico, sus categorías y sus principios explicativos. Wilfred Benson, dirigente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) hablaba en 1942 de “áreas subdesarrolladas” y dos años más tarde Rosenstein-Rodan se refería a las “áreas económicamente atrasadas” (Esteva, 2000: 69).

Hablar de desarrollo al final de la segunda guerra mundial significaba optar por cierto modelo de desarrollo: el desarrollo capitalista y significaba también una triple distinción entre países democráticos y países comunistas, entre naciones colonialistas y colonias, entre países desarrollados y subdesarrollados (diferencias que se expresarán de manera clara en la noción de “Tercer mundo”, de la existencia de tres mundos: capitalista, comunista y los países pobres). Esta geografía del desarrollo no era concebida como algo estático, sino como un rompecabezas estratégico donde se mezclaban ideologías, influencias políticas y controles económicos de las regiones. Para un país como los Estados Unidos, el imponer la visión dual de naciones desarrolladas y subdesarrolladas permitió la instrumentación de políticas

neocolonialistas, en particular, en América Latina (Chomsky, 2003: 31-50).<sup>1</sup> Estadistas, militares y economistas buscaron definir las mejores vías de desarrollo es decir las maneras más rápidas y efectivas de elevar (y nivelar) el nivel de vida de las poblaciones de los países no industrializados con el fin de contrarrestar el peligro comunista. Precisamente, en estos años de posguerra, en los Estados Unidos, investigadores emplearon por primera vez la expresión de “desarrollo de la comunidad”. Esta noción fue retomada en 1948 por la Colonial Office Británica en un programa de acción para la emancipación de las colonias. En un reporte fechado cinco años más tarde, esta misma institución se refirió al desarrollo de la comunidad como “el proceso mediante el cual los miembros de una comunidad discuten cuidadosamente, primero definen lo que quieren, y después planean y actúan en conjunto para satisfacer sus deseos.” (citado por Anger-Egg, 1991: 63). Esta definición se refería en términos generales a una gobernanza autóctona, fundada en un modelo de civilidad altamente regulado. En estas discusiones sobre un modelo idóneo de desarrollo, la problemática rural no era dejada de lado, al contrario: la presencia de empresas extranjeras en los países denominados subdesarrollados hacía de los recursos petroleros, mineros, forestales y en menor medida de las actividades agropecuarias, sectores estratégicos.

### **El desarrollo rural en México: influencias exógenas e idio-**

**sincrasia** En México, en 1930, la mitad de los 32 millones de hectáreas todavía en manos de extranjeros pertenecían a norteamericanos (Esteva, 1990: 63). Pero la soberanía alimentaria de los países pobres no era menospreciada, se pensaba que los campesinos de los países subdesarrollados podían alcanzar una productividad similar a la de los granjeros norteamericanos gracias al empleo de semillas mejoradas de cereales básicos y fertilizantes químicos. “El modelo a seguir eran los granjeros capitalistas de los países desarrollados, así como aquellos agricultores de los países en desarrollo que se encontraran plenamente integrados en el mercado y emplearán métodos de producción modernos” (Kay, 2004: 6). En estos años de guerra en los cuales escaseaban los alimentos, era importante para Estados Unidos apoyar programas que incrementaran la productividad agropecuaria en su territorio, pero también en países aliados.

De todos modos, lo que necesitaba el Estado era una información actua-

<sup>1</sup> Es menester señalar que las 22 intervenciones militares norteamericanas realizadas en América Latina desde el año de 1946 a la fecha, también forman parte de la política neocolonial seguida por los Estados Unidos.

tualizada, certera y centralizada sobre los grupos campesinos del país. Difícilmente podía elaborarse una política de desarrollo para el sector agrario sin conocer a detalle la situación de los ejidatarios y comuneros en todo el territorio nacional. En la Ley de Asociaciones Agrícolas de 1932, el Estado se comprometía en apoyar a los campesinos organizados en una estructura vertical de tres niveles (nacional, regional y local) a cambio de información sobre las actividades socioeconómicas de sus miembros. En sus “Instrucciones y machotes para los pueblos”, el Gobierno federal proponía a las Comisiones Locales Agrarias un formato para que realizara el censo agropecuario del pueblo (Cuadros, 1999: 562).

Al apoyar de manera incondicional las medidas antiagrarristas de los sucesivos gobiernos priístas, la CNC empezó a perder mucha credibilidad. “Si en el periodo cardenista la coincidencia entre la demanda social y la acción estatal respondió, entre otras razones, a la capacidad de la CNC de constituir un verdadero organismo de presión (con fuerza para promover e imponerle iniciativas al Estado), en el periodo diazordacista esta coincidencia fue el resultado de la necesidad estatal de aplacar el conflicto social en el campo” (Hardy, 1984: 83).

La intensificación de los debates en torno al contenido del desarrollo integral se debía en parte a la inquietud generada por los primeros signos de agotamiento del modelo de la revolución verde. Si bien había permitido, en México, aumentar de manera espectacular la productividad del maíz, trigo, frijol y soya,<sup>2</sup> no obstante, al final del sexenio de López Mateos (1958-1964) se empezaba a notar una clara disminución del crecimiento del PIB agrícola. Los terratenientes del norte del país habían sido los principales beneficiarios de la revolución verde, mientras los campesinos pobres seguían manteniendo el sistema tradicional de producción de autosubsistencia. Pero fenómenos como el crecimiento demográfico de la población rural, las deficiencias y desigualdades en el reparto de las tierras, los vaivenes de los precios de los granos básicos, la creciente dependencia por la importación de insumos y maquinaria del extranjero, así como la degradación del ambiente y contaminación de los recursos naturales, contribuyeron al fin de esta experiencia de desarrollo agrícola (Hewitt, 1985).

Fue en 1963 cuando Kennedy puso en práctica la “Alianza para el Progreso” que significó préstamos fáciles para los gobiernos latinoamericanos. A través de destacadas agencias internacionales y respetables institutos, discursos y declaraciones, convenios y recomendaciones, se difundía e imponía la visión norteamericana del desarrollo. “En América Latina, el Cuerpo de Paz, el Programa del Punto Cuarto, la Guerra de la Pobreza y la Alianza para el Progreso, contribuyeron a enraizar la noción de subdesarrollo en la percepción popular y ahondaron la incapacidad creada por tal percepción”. (Esteva, 2000: 76).

<sup>2</sup> Se pasó de un millón de hectáreas de riego, en 1940 a casi 4 millones en 1970, hubo un incremento medio de la producción agraria de 5.1% entre 1942 y 1964.

Precisamente en la década del 60 se dio un nuevo impulso a las reformas agrarias en los países latinoamericanos como una reacción de los Estados Unidos a la revolución cubana. Estas reformas se inscribían en el nuevo enfoque del desarrollo integral en su versión americanocentrista que defendía cierto modelo de producción familiar, el asociar la unidad de producción a una serie de programas de apoyos especializados, y la tecnificación de la producción agropecuaria (Bretón Solo de Zaldivar, 2000). En México, hubo que esperar al sexenio de Echeverría para encontrar referencias a una nueva reforma agraria en la retórica oficial. Sin embargo, se iban a retomar de estos lineamientos dos elementos claves: la noción de desarrollo integral que se denominará primeramente planeación, y la noción de empresa rural, que se designará como organización económica rural o bien empresa social rural. A la par con el procesamiento de las ideas norteamericanas del desarrollo agrícola importadas vía agencias internacionales, se emprendió una reorganización del órgano oficial de representación de los ejidatarios y asalariados rurales. En México fue la época del “desarrollismo”. El apoyo a los empresarios mexicanos seguía por un lado y la inversión en la industria paraestatal se intensificó, todo el apoyo al petróleo, la electricidad y la minería.

En la Declaración de Estocolmo de 1972, había sido definido el ecodesarrollo como “aquel estilo que posibilita disponer de los recursos para la satisfacción de las necesidades de la población en función de elevar su calidad de vida mediante la utilización integral de los ecosistemas a largo plazo” (citado por Ramírez, 2001). Esta definición no integraba todavía la noción de preservación del medio ambiente ni la de la interdependencia entre las actividades humanas y el equilibrio de los ecosistemas. Ocho años después, en la reunión internacional de la Estrategia para la Conservación del Mundo (IUNC) se empleó por primera vez, el concepto de “mantenimiento prolongado” que hacía hincapié en la necesidad de tener una visión a futuro del desarrollo. En México, se integró muy lentamente estas nociones en el léxico burocrático de los programas gubernamentales. Se seguía hablando del aprovechamiento de los recursos naturales, de la explotación de ganado mayor y menor, de la intensificación del proceso de mecanización, de la difusión con “creciente amplitud el uso de semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas.”<sup>3</sup> En sus estatutos de 1979, la organización corporativa oficial, la Confederación Nacional Campesina, seguía planteando la idea de un “desarrollo turístico de las áreas rurales” y hacía énfasis en la planificación de la producción y la organización económica de los productores.

En 1983, la Organización de las Naciones Unidas creó la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Presidida por la primera ministra de Noruega Gro Harlem Bruntland, esta comisión trabajó arduamente consultando a expertos y actores de varios países para, a finales de 1987, publicar sus resultados en *Nuestro futuro común*. En este reporte, se plasmó algo que se venía discutiendo años atrás, a saber la (aparente)

3 CNC. Declaración de principios en Estatutos, del 20 de febrero de 1979. p. 6.

contradicción entre el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente. Sin embargo, lo que dio renombre a este trabajo es reconocer en la Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles (ADRS) una salida ideológica a esta aporía. La siguiente definición de la ADRS tuvo mucho impacto: “El desarrollo es sustentable cuando satisface las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para que satisfagan sus propias necesidades.” Esta preocupación por parte de un sector creciente de la ciudadanía obligó a los mandatarios a considerar la problemática ambiental dentro de los planes políticos.

En el ámbito jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene los elementos rectores que orientan las acciones gubernamentales en materia de desarrollo. En el artículo 25 de la constitución se establece que:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza...”

En este apartado de la Carta Magna se plantea que el desarrollo nacional –entendido como proceso y objetivo de la acción gubernamental– está articulado alrededor de dos ejes: lo político que incluye las nociones de soberanía, democracia y justicia, y lo económico que engloba al mercado de trabajo, el crecimiento económico, la repartición de la riqueza. La noción de “desarrollo nacional sustentable”, tal como es presentada en este texto, es imprecisa, borrosa y hasta equívoca. Más adelante se hace referencia explícita al desarrollo en el ámbito rural. En efecto, en la fracción XX del artículo 27 constitucional se especifica que:

“El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.”

Más que una explicación de lo que es el desarrollo rural (no se define), se explicitan las condiciones ideales de existencia del mismo, a través de una serie de acciones virtuales encauzadas hacia la incorporación del campesinado en el desarrollo nacional para que forme parte por completo de los actores (o sectores) que conforman la población mexicana. Los campesinos deberán –el tiempo empleado es el futuro del modo indicativo– tener el mismo nivel de vida que la población urbana. Por otra parte, no se asocia el desarrollo rural a la sustentabilidad ni a la sostenibilidad; es más, se menciona que se deberá hacer un uso *óptimo* de la tierra. En esta perspectiva, la población rural que vive de la agricultura debe enfocarse, con el apoyo del Estado y para el fortalecimiento de este último, hacia la maximización de la explotación de la

tierra. La ausencia de toda consideración con respecto a la preservación del medio ambiente deja abierta la posibilidad de una explotación depredadora e irresponsable de los recursos naturales. Únicamente en la fracción VII, del apartado B, del artículo 2 de la constitución, se hace referencia al desarrollo sustentable de la siguiente manera:

“Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.”

Nuevamente, la noción de desarrollo sustentable es asociada principalmente al ámbito económico. En este apartado de la Constitución relativo a los pueblos indígenas el papel del Estado es el de garantizar la conversión de los indígenas en nuevos actores económicos. Para alcanzar esta meta, se vislumbra que el Estado estimule las inversiones privadas para crear empleos en las zonas rurales indígenas del país, refiriéndose implícitamente al Plan Puebla Panamá.<sup>4</sup> La “suficiencia” de los pueblos nativos debe convertirse en autosuficiencia, ya que estos últimos deben incrementar su *propia* capacidad productiva. Antes de convertirse en ciudadanos por completo, los indígenas tienen el deber, constitucionalmente establecido, de transformarse en microempresarios o, en su defecto, en trabajadores asalariados de las grandes industrias. En la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos, el “desarrollo sustentable de las comunidades indígenas” se reduce al desarrollo económico de sus miembros, negando asimismo la existencia de una relación simbiótica del hombre con la naturaleza, relación que tendría que ser preservada en el caso particular de las comunidades indígenas.

Para resumir, en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el término de sustentabilidad mencionado en la fracción VII, del apartado B, del artículo 2, así como en el artículo 25, no remite a una preservación y valoración del medio ambiente y de las prácticas productivas no contaminantes. El desarrollo sustentable, cuando es aplicado a las comunidades indígenas pero también a la Nación, pierde su valor

<sup>4</sup> En el *Memorándum de entendimiento para el desarrollo agropecuario y rural*, firmado en Panamá en 2003 por los Comisionados presidenciales y los Ministros de Agricultura de los países involucrados, se anuncia: “Que el desarrollo agropecuario y rural se beneficiará de las ocho iniciativas mesoamericanas que actualmente contempla el PPP, pero que se requiere una visión integral para lograr un sector agropecuario renovado, moderno y competitivo, que junto al desarrollo de otras actividades no agrícolas, dinamicen las economías en el medio rural y permitan atenuar en forma sostenible, los serios problemas de pobreza existentes.” Sin abundar más sobre las ambigüedades de este discurso que otorga a las empresas el poder casi taumáturgico de resolver los problemas de seguridad alimentaria y de pobreza en el campo, es preciso recordar que junto al BID, otras agencias internacionales y regionales (FAO, CEPAL, IICA, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas) participan en el Plan Puebla Panamá.



semántico. Lo mismo sucede con la noción de “desarrollo rural integral” –vestigio del léxico de los programas de los años setenta y ochenta– que se refiere exclusivamente a la maximización del uso de los recursos, incluyendo los recursos naturales, y el incremento subsiguiente de las ganancias.

En la Cumbre para la Tierra de Río (CNUMAD) celebrada en 1992, en el Capítulo 14, del Programa 21, se establecieron los programas y las medidas específicas para fomentar la agricultura y el desarrollo rural sostenibles. Se dio una nueva y más precisa definición de la ADRS:

“Desarrollo agropecuario y rural sustentable es la administración y conservación de la base de recursos naturales y la orientación de los cambios tecnológicos e institucionales de tal forma que aseguren el logro y la satisfacción permanentes de las necesidades humanas para el presente y las futuras generaciones. Dicho desarrollo sustentable (en los sectores agropecuario, forestal y pesquero) conserva la tierra, el agua, los recursos genéticos de los reinos animal y vegetal, no degrada el medio ambiente, es tecnológicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable.”

En México, la polémica reforma constitucional del artículo 2 ratificada en el año 2001, hace referencia al desarrollo sustentable de la siguiente manera:

“Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.”

Nuevamente, la noción de desarrollo sustentable es asociada al ámbito económico. En este apartado de la Constitución relativo a los pueblos indígenas el papel del Estado es el de garantizar la conversión de los indígenas en nuevos actores económicos. Para alcanzar esta meta, se vislumbra que el Estado estimule las inversiones privadas para crear empleos en las zonas rurales indígenas del país, refiriéndose implícitamente al Plan Puebla Panamá. La “suficiencia” de los pueblos nativos debe convertirse en autosuficiencia, ya que estos últimos deben incrementar su *propia* capacidad productiva. Antes de convertirse en ciudadanos por completo, los indígenas tienen el deber, constitucionalmente establecido, de transformarse en microempresarios o, en su defecto, en trabajadores asalariados de las grandes industrias. En la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos, el “desarrollo sustentable de las comunidades indígenas” se reduce al desarrollo económico de sus miembros, negando asimismo la existencia de una relación simbiótica del hombre con la naturaleza, relación que tendría que ser preservada en el caso particular de las comunidades indígenas.

Por otra parte, en 2001 entró en vigor en México la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). El objetivo de esta iniciativa fue explicitar la fracción XX del artículo 27 de la constitución, precisar los mecanismos institucionales relativos a la promoción del desarrollo rural en el país y definir nuevas reglas para propiciar un medio ambiente “adecuado”. En el artículo primero se afirma que:

“El desarrollo rural sustentable (...) incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural...”

Esta formulación de lo que *incluye* el desarrollo rural sustentable es muy parecida a lo mencionado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos ya que se explicitan, prioritariamente, los aspectos económicos.

En el artículo 4 de la Ley Agraria, aparecen claramente asociadas estos dos ámbitos en los cuales el desarrollo rural es susceptible inducir un cambio:

“El Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional. Las organizaciones de productores podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, ...”

También se hace hincapié en las virtudes del enfoque territorial el cual es presentado como susceptible de corregir los programas que ignoraban la heterogeneidad del medio rural. El territorio es “conceptualizado como el ámbito a partir del uso y apropiación de recursos naturales” (Schejtman, 2003: 51). Los nuevos territorios: distritos, cuencas y microrregiones dibujan las fronteras de un desarrollo múltiple y diferente, un desarrollo tópico que se quiere más apto para responder a las necesidades específicas de una población dada.

Además, en la LDRS se funda un organismo consultativo: el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, integrado por representantes del gobierno, dirigentes de los sectores social y privado rurales, investigadores y ONGs, y presidido por el Secretario de Agricultura. Este Consejo tiene la obligación de crear, entre otros, el Sistema de Reconversión Productiva Sustentable. En los artículos 53 a 59 se hace nuevamente énfasis en la dimensión económica del cambio productivo que deben operar los agentes organizados y, en ningún momento, se precisa que la producción rural sustentable debe aliar un incremento de la productividad con una disminución de la contaminación (por el uso de agroquímicos sobretodo). Articulado alrededor del federalismo y de la descentralización, la LDRS acuerda una importancia mínima a las ideas de producir sin contaminar, de preservar sin vender, de explotar sin destruir. Al respecto, se menciona que el Ejecutivo Federal no estará a cargo de la “valorización y

pago de los servicios ambientales así como de la conservación y mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales”, sino que, únicamente, los *propiciará*. En el mismo tenor, en el artículo 53, se afirma que:

“El gobierno federal, a través de la Secretaría competente, *podrá* suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, (...) revertir el deterioro de los recursos naturales, producir bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales.” (La *itálica* es nuestra)

Este conjunto de acciones está directamente inspirado del concepto de “multifuncionalidad de la agricultura” desarrollado y aplicado en Europa occidental. Lo que nos importa señalar aquí es el empleo de verbos no coercitivos (el gobierno tendrá como propósito, se apoyará, impulsará, etc.), los cuales permiten una interpretación y sobre todo una aplicación laxa de lo especificado en la LDRS, sin contravenir a las obligaciones que conllevan la firma de la misma.

Finalmente, la indefinición de los límites de la acción productiva sustentable junto con la cuidadosa elección de los términos relativos al tipo de intervención del Estado permiten concluir que la LDRS intenta –en un contexto en el cual se globalizan los conceptos y se internacionalizan las declaraciones de buenas intenciones–, resarcir la ausencia de una dimensión jurídica del desarrollo sustentable.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, en 2002, se reafirmó la voluntad de los países y organismos participantes de proteger la tierra y trabajar en el largo plazo para un mundo mejor. En la declaración final, se afirma que:

“5....asumimos la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible.”

Aunque estos tres ámbitos estaban asociados al desarrollo sostenible con anterioridad, el hecho de presentarlos juntos y presentarlos como interdependientes o “sinérgicos” constituye cierta novedad. La noción de sinergia conlleva la idea de un dinamismo energético encauzado hacia un fin. En el apartado 11 del mismo documento se señala que:

“Reconocemos que la pobreza, la modificación de pautas insostenibles de producción y de consumo y la protección y ordenación de la base de recursos naturales para el desarrollo social y económico son objetivos primordiales y requisitos fundamentales de un desarrollo sostenible.”

Todavía en esta misma Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, el FIDA presentó el documento *Los campesinos pobres ¿La supervivencia o una vida mejor?*, en el cual uno de los tres objetivos es reforzar la capacidad de los campesinos pobres y sus agrupamientos.

“Esto entraña crear y reforzar las organizaciones de los pobres para hacer frente a las cuestiones que ellos consideran fundamentales, aumentar el acceso al conocimiento para que los pobres puedan aprovechar las oportunidades y superar los obstáculos, ampliar la influencia que los pobres ejercen en las políticas e instituciones públicas, mejorar su poder de negociación en el mercado.” (FIDA, 2002: 11)

Así, la dimensión social de la organización es ocultada por preocupaciones de índole político-económicas: lo social es politizado y economicizado, mientras el pobre organizado es libre de convertirse en un microempresario exitoso.

En el Acuerdo Nacional para el Campo firmado por organizaciones rurales y representantes del gobierno federal el 28 de abril del 2003, se afirma que el gobierno federal debe instrumentar una doble política: Política de Fomento Productivo y Desarrollo Económico, y una Política Social para el Desarrollo Rural Sustentable. Es interesante notar que se reconoce, en el capítulo 4, la multifuncionalidad de la agricultura pero, al mismo tiempo, se retoma el enfoque de desarrollo rural integral:

“Para atender en todos los aspectos las necesidades del campo y de la población que en el habita se adopta un enfoque de desarrollo rural integral, que orientará todas las actividades económicas desarrolladas por los habitantes del medio rural, así como las dimensiones social, cultural y medio ambiental.”

Esta estrategia se entiende cuando, más adelante, se especifica que la sustentabilidad es el “impulso a sistemas sustentables de producción agropecuaria, agroindustrial, forestal y pesquera con orientación para el mercado interno y aprovechando las oportunidades de los mercados de exportación.”

Asimismo, los autores del documento y los firmantes del mismo abogan por una política de desarrollo integral con un enfoque predominantemente economicista, tal como se planteaba en los años ochenta. La razón de este paso hacia atrás se debe ciertamente a la reinterpretación –o falta de interpretación– de la sustentabilidad. En efecto, la sustentabilidad se perfila como una característica de la producción económica.

De manera general, la normatividad en materia de desarrollo rural en México retoma tímidamente uno u otro planteamiento de las agencias internacionales como el de la territorialización del desarrollo, por ejemplo. Pero en la Constitución, la LDRS y el Acuerdo Nacional para el Campo, domina la visión tradicional de un desarrollo rural integral basado esencialmente en su vertiente económica. Asimismo, se puede afirmar que los programas federales de apoyo se caracterizan por su alto contenido en

términos y nociones en boga en el ámbito internacional, mientras las leyes que rigen el desarrollo rural conservan una perspectiva del desarrollo cerciorada a la “integralidad”. Este desfase, comprensible desde cierto punto de vista, propicia ciertamente equívocos y desajustes los cuales tienden a reducir el grado de coherencia de las políticas en materia de desarrollo rural.

**Conclusiones** La polisemia del término desarrollo refleja ciertamente las ambigüedades y contradicciones que su uso político conlleva. El filósofo Edgar Morin, en una brillante y muy sugestiva intervención señala que se pueden distinguir dos desarrollos: el desarrollo técnico “el concepto que fue usual durante muchos años era la idea de que el desarrollo tecno-científico, económico, basta para remolcar, como una locomotora, los vagones de todo el tren del desarrollo humano, es decir: libertad, democracia, autonomía, moralidad”, y el desarrollo humano (Morin, 2000). En el presente trabajo se mostró que en los últimos años precisamente, las agencias internacionales incluyeron, en sus discursos, nuevos temas conexos al desarrollo dentro de los cuales se destacan el capital social y humano, la ética y el federalismo. La intención de estos cambios es corregir una visión demasiado tecnificada y economicista del desarrollo para resaltar las capacidades de los grupos e individuos de convertirse en los sujetos de su propio desarrollo. La vertiente del desarrollo rural no se quedó al margen de los sucesivos cambios semánticos y de la agregación de adjetivos calificativos. En efecto, el desarrollo rural pasó de ser integral a sustentable, y además del ámbito nacional incluye ahora el de las microregiones o cuencas.

Cabe señalar que existen diferencias significativas en términos de perspectivas y de lenguaje, entre los informes de las cumbres mundiales y las publicaciones de los expertos sobre el tema del desarrollo rural. Los primeros precisan las condiciones generales de instrumentación de las políticas internacionales y nacionales, mientras los segundos se enfocan más en el análisis de regiones (bloques de países de una misma área geográfica). En lo que concierne a los trabajos de los expertos –investigadores responsables de las agencias internacionales y funcionarios públicos de alto nivel–, estos trabajos tienen en común el basarse en un análisis comparativo de varios casos y el estar sustentado por una visión predominantemente economicista de las realidades rurales. Sin embargo, es interesante notar que expertos de una misma agencia internacional suelen retomar las ideas dominantes en un momento dado en el ámbito internacional, pero haciendo particular énfasis en un aspecto o el otro. Diferencias mínimas son explotadas y sobrevalora-

das por los investigadores hasta que estas logren construir una originalidad ficticia pero eficaz. En otros términos, la fuerza homogeneizadora de los discursos de los expertos del desarrollo rural radica en sus respectivas y limitadas innovaciones.

Por su parte, el gobierno mexicano supo adaptar su interpretación idiosincrásica del desarrollo rural a las necesidades políticas y económicas coyunturales, pero también a los lineamientos de las agencias internacionales. Más profundamente, este trabajo puso en evidencia que no existen verdaderas rupturas epistemológicas y metodológicas en cuanto a la interpretación del desarrollo rural entre los organismos internacionales para el desarrollo, entre un gobierno federal y el siguiente, entre una ley y la otra. El cambio de terminología que se puede apreciar en los discursos sobre el desarrollo rural es más rápido, o por lo menos más visible, que los cambios semánticos. Las modas lexicales, importadas de las agencias internacionales y de los países más desarrollados, son adaptadas, en el discurso del gobierno mexicano, para conciliar imperativos temáticos impuestos de manera real u imaginaria por los organismos internacionales, principales acreedores, con una ideología e inflexión propias del gobernante y del partido en el poder.

## Registro bibliográfico

Lutz, B. y Riella, A.  
"El desarrollo rural:  
discursos oficiales y  
prácticas normativas en  
México". *Pampa. Revista  
Interuniversitaria de  
Estudios Territoriales*,  
año 2, n° 2, Santa Fe,  
Argentina, UNL (pp. 11-25).

## Bibliografía

**Bretón Solo de Zaldivar, Victor** (2000): "Reforma agraria, revolución verde y crisis de la sociedad rural en México contemporáneo", en Viola A. (Comp.), *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*, Paidós, Barcelona, pp. 305-360.

**Chomsky, N.** (2003): *América Latina: de la colonización a la globalización*. Cátedra, Madrid.

**CEPAL** (2002): *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe. Desafíos y oportunidades*, CEPAL - PNUMA, Santiago de Chile.

**CEPAL** (2001): *Revalorar la agricultura y el desarrollo rural para la sustentabilidad*, Santiago de Chile, 28 de diciembre. LC/MX/L.508

**CNC** (1988): *50 Aniversario. Historia social y política de la Confederación Nacional Campesina*, CNC, México.

**Cuadros Caldas, Julio** (1999): *Catecismo agrario*, CIESAS-RAN-SEP-CONACYT, México.

**Escobar, Arturo** (1995): *Encountering Development. The making and unmaking of the third world*, Princeton University Press, Princeton.

**Esteve, Gustavo** (2000): "Desarrollo", en Viola A. (Comp.), *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*, Paidós, Barcelona. pp. 67-102.

**Esteve, Gustavo** (1990): *La batalla en el México rural*. México: Siglo XXI.

**FIDA** (2002): *Los campesinos pobres ¿La supervivencia o una vida mejor? La elección entre la destrucción de los recursos naturales y el desarrollo sostenible*, presentado en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, Sudáfrica, 26 de agosto a 4 de septiembre.

**FIDA** (2001): *Informe sobre la pobreza rural*, Oxford University Press, Roma.

**Hardy, Clarissa** (1984): *El Estado y los campesinos. La Confederación Nacional Campesina*. México: CEESTEM.

**Hewitt De Alcántara, Cynthia** (1985): *Modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*. México: Siglo XXI.

**Morin Edgar**, "Estamos en un Titanic", conferencia presentada el 7 de diciembre del 2000, en el evento *United States of America: ética y desarrollo*. <http://www.iadb.org/etica/sp4321/DocSearch.cfm?AutorApellido=Morin&AutorNombre=Edgar&AutorIndex=&SortBy=Documentos.Titulo>

**Poder Ejecutivo Federal** (1983): *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Gobierno Federal, México.

**Poder Ejecutivo Federal** (1985): *Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988*, Gobierno Federal, México.

**Poder Ejecutivo Federal** (1988): *Plan nacional de Desarrollo 1989-1994*, Gobierno Federal, México.

**Poder Ejecutivo Federal** (1994): *Plan nacional de Desarrollo 1995-2000*, Gobierno Federal, México.

**Poder Ejecutivo Federal** (2000): *Plan nacional de Desarrollo 2001-2006*, Gobierno Federal, México.

**Rostow, Walt** (1960): *Las etapas del crecimiento económico*.