

Guzmán Molina, María Angeles. **El cambio institucional en México y su impacto en las organizaciones campesinas. La institucionalidad en el sector rural.** Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000
Disponibile en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/mesa4/guzman.pdf>



www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>
biblioteca@clacso.edu.ar

EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN MÉXICO Y SU IMPACTO EN LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS

LA INSTITUCIONALIDAD EN EL SECTOR RURAL

María Angeles Guzmán Molina

En las dos últimas décadas en México se ha producido un cambio en las instituciones estatales relacionadas con el campo, así como en los lineamientos fundamentales de la política pública. En el primer caso, del cambio institucional, puede mencionarse la modernización y la descentralización como dos ejemplos de esta transformación. La política pública, por su parte, ha dejado de sustentarse en la premisa del desarrollo a través del subsidio estatal para basarse más en criterios eficientistas y productivistas.

El objeto de esta ponencia es analizar las implicaciones que estos cambios institucionales tienen en las organizaciones de productores campesinos.

Las organizaciones campesinas adquieren un carácter específico por el tratamiento que la política pública les otorga. La política pública dirigida al desarrollo del campo, a su estructuración y a la productividad, requiere para su aplicación de interlocutores adecuados para recibir los beneficios y operar las líneas de acción que marcan sus contenidos. Especialmente desde 1982, en el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el presidente Miguel De la Madrid, la organización de productores aparece como exhortación para solucionar los problemas del minifundio en relación con la productividad, para fortalecer la gestión campesina y para lograr una representación adecuada. Llega incluso a denominarse a esta propuesta organizativa, organización integral. A lo largo de los tres últimos sexenios presidenciales se ha continuado promoviendo la organización campesina con los mismos postulados.

Los poderes públicos han privilegiado a la organización campesina como receptáculo y operador de las políticas dirigidas al campo, no obstante, la reestructuración administrativa que ha implicado la descentralización ha dado lugar a formas de participación que no estaban contempladas en las políticas públicas, conformándose así un nuevo espacio de representación que ha contribuido a la democratización del régimen.

Políticas de Modernización

Desde la Revolución Mexicana, la idea de modernizar el campo y hacerlo productivo, pasó por la definición de una reforma agraria, la que además se planteaba como respuesta a las demandas de los campesinos que participaron en la revolución. Sin embargo, entre los líderes políticos no hubo un acuerdo claro sobre la reforma agraria que debía emprender el Estado, ni del papel de ésta en el desarrollo económico nacional. Una posición que se consolidó como dominante a finales de la década de 1930 fue la de Lázaro Cárdenas (1934-1940), cuando determinó una reforma con una visión de desarrollo agrícola basado en su principal producto: el ejido (Warman, 1984). Ante esta visión de Cárdenas, se requería un interlocutor adecuado para la aplicación de la política pública.¹ Las condiciones de fragmentación y de enfrentamientos ideológicos y programáticos de las

¹ En este sentido, tomo como premisa las conclusiones de Moyano (1988), el cual afirma que los poderes públicos tratan de construir el interlocutor idóneo para la aplicación de las políticas.

organizaciones campesinas, así como las resistencias de los latifundistas a la expropiación, con la secuela de violencia en el campo que esta situación conllevaba, hacían pensar que la unidad de una organización a nivel nacional era indispensable para llevar a cabo la reforma que el presidente pretendía. Así, por la intermediación de Cárdenas, se conformó la Confederación Nacional Campesina (CNC), la que más tarde se incorporaría al partido de la Revolución (CNC, 1988). La CNC, tuvo un carácter de interlocución en ese período presidencial que ganó a costa de su autonomía, pero con ello, pudo consolidarse como la organización campesina representante del interés principal de sus miembros: el reparto agrario. El interés basado en el reparto agrario, surgido de la revolución mexicana, no tenía una finalidad productivista, sino redistributiva. Por ello, el reparto agrario no se hizo sobre la base de una unidad productiva viable, como en el caso del gobierno de la V República en Francia.

Desde este impulso, los siguientes sexenios manejaron la misma orientación de la reforma, pero con acciones que contrastaban la intención. El ritmo del reparto disminuyó, pero no sólo eso, sino también el apoyo estatal para que el ejido cumpliera con la función que se le había asignado (Mackinlay, 1991). De esta manera se disoció el discurso ideológico que sostenía la reforma agraria con los hechos derivados de la política agrícola. La política se orientó por un modelo de desarrollo basado en la propiedad privada de la tierra con explotación de tipo capitalista. La organización corporativa de los campesinos nada pudo hacer frente a estas políticas perdiendo su papel de interlocutora y convirtiéndose en el brazo controlador del Estado en el campo. En los años posteriores a 1940 se consolidó este papel en una relación corporativa² con el partido y el Estado y una relación clientelar de las dirigencias con los poderes públicos y el partido. La relación organización corporativa-partido-Estado, conformó, después de 1940, la estructura del sistema de representación de los campesinos que por su consolidación en la fase posrevolucionaria se ha convertido en un sistema tradicional.

Estos intentos de reorientar la reforma agraria, coincidieron con la crisis que se registró en el campo desde la década de los años sesenta -provocada en mucho por el descuido de la producción ejidal y por el fracaso de la producción capitalista para enfrentar los mercados mundiales. Con la idea de contrarrestar esta crisis, López Portillo (1976-1982) llevó a cabo una política de productividad y de rescate de la soberanía alimentaria a través de dos grandes programas: la Alianza para la Producción y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Para ello intentó otorgar seguridad en la tenencia de la tierra declarando terminada la fase del reparto agrario y afirmando la necesidad de pasar a una nueva etapa de la reforma agraria: la reforma agraria integral, la cual debía incluir el desarrollo productivo. De esta manera se trataba de integrar el aspecto agrario y el productivo en el desarrollo rural, pero en una visión que no incluía el reparto, aunque sí al ejido y a los campesinos. Sin embargo, las diferencias creadas entre diversos ejidos provocaron que las posibilidades de aprovechamiento de los beneficios de la política pública fueran también diferenciadas.

La estrategia para el desarrollo económico y social se orientó durante el sexenio de Miguel De la Madrid (1982-1988) a recuperar el crecimiento y mejorar el desarrollo mediante dos líneas fundamentales de acción integradas en la Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988: la reordenación económica y el cambio estructural. (SPP, 1983; 28). La intención de modernizar el aparato productivo haciéndolo eficiente y eficaz, la racionalidad en la aplicación de recursos y la reactivación de la responsabilidad del sector privado en los mecanismos del mercado, complementaron el marco de la orientación de la política económica. Sin embargo, en los ajustes al gasto, en la reducción de funciones de los organismos estatales que regulaban algunos aspectos mercantiles y de crédito, fue donde la nueva orientación se hizo patente.

La política hacia el campo tuvo una sola línea de aplicación bajo el modelo de desarrollo rural integral. El objetivo principal de la estrategia era:

El mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural con base en su participación organizada y la plena utilización de los recursos naturales y financieros, con criterios sociales de eficiencia, permanencia y equidad, fortaleciendo su integración con el resto de la nación (SPP, 1983, p. 267)

Parte de este programa general fue lo que se denominó como reforma agraria integral:

El concepto de desarrollo rural integral supera la etapa de simple redistribución de la tierra, para poner énfasis en la seguridad jurídica de su tenencia, en la organización, en el apoyo a la producción, en mecanismos más eficientes de comercialización y en la promoción del desarrollo social, todo ello bajo el concepto de plena responsabilidad de los campesinos. (De la Madrid, 1987: 267)

En la política agraria de Miguel De la Madrid, así como en su antecesor, el reparto de tierra sería un objetivo secundario frente al prioritario de establecer la seguridad en la tenencia de la tierra y el fomento a la producción. Esto último con objeto de eficientar la reforma, completarla haciendo productores a los campesinos dotados de tierra, apoyarlos, ya no mediante la concesión, sino en

² Respecto a corporativismo, me refiero a él como a la situación de subordinación o a las relaciones heterónomas con el partido y con el Estado (Pizzorno, 1983)

el proceso productivo.³

Pero el apoyo al proceso productivo se acompañó por las consecuencias de la reducción de la administración pública, al mismo tiempo que se llevaban a cabo medidas que obligaban a los productores a incorporarse a mercados sin las protecciones de antes. La liberalización de precios, la disminución de la intervención en la comercialización de productos e implementos agrícolas, impactaron de forma negativa en muchos de los productores que no estaban preparados para acceder a un mercado liberalizado. Los precios de garantía se mantuvieron con objeto de incentivar la producción, pero los productos protegidos se fueron reduciendo, así como el monto real de los precios.⁴ Otra medida que se conjugó con esta situación fue la reducción del gasto público en el sector primario, lo cual se tradujo en contracciones importantes en el fomento a la producción campesina y en la falta de inversiones sobre el sector en general.⁵ La soberanía alimentaria que fue parte de los objetivos de este Plan, no se logró en el sexenio.⁶

Una de las bases estratégicas del programa consistía en promover la organización de productores con el fin de enfrentar el problema del minifundio creado a partir del reparto de tierras, a través de la organización de los campesinos en unidades de desarrollo rural. Para entonces, el minifundio se consideraba ya un problema para el desarrollo rural, ya que se veía la pulverización de la tenencia de la tierra como causa de la improductividad y de la imposibilidad de competir en los mercados, tanto nacionales como internacionales. La asociación de productores podía dar lugar a unidades productivas susceptibles de ser modernizadas.

La participación de la población rural se consideró indispensable para promover su actuación como sujeto de desarrollo. El desarrollo rural se concibió ya no sólo como obra del Estado sino también de la población organizada. Por lo tanto, la eficiencia del programa correspondía a ambas instancias; se compartían las responsabilidades. En el PND se señalaba, además, que el crédito, aseguramiento, insumos, inversión pública y demás apoyos, se otorgarían a los campesinos organizados. Para impulsar la organización campesina

... será necesario partir de un concepto de organización integral, en donde ésta constituya la línea central del desarrollo rural y tenga como objeto, en el corto plazo, integrar unidades básicas de desarrollo rural integral, de acuerdo a las diversas modalidades de tenencia de la tierra. Estas unidades harán posible incrementar la eficiencia de los servicios y apoyos que reciban los campesinos; propiciarán la aplicación ventajosa de tecnologías favorables a la producción con las consecuentes economías de escala; auxiliarán a los campesinos para que desarrollen todas sus actividades productivas y significarán un instrumento adicional para la defensa de sus intereses. (SPP, 1983: 293)

El fortalecimiento de la organización para la producción, fue apoyado en este sexenio con programas específicos de fomento organizativo; esta política se dio en un marco de acción real como lo fue la transferencia de responsabilidades a los productores, y en un ambiente de participación, si no formalizado, sí desarrollado concretamente por varias organizaciones de productores. De esta manera, comenzaron a tener aceptación en el plano de la política pública varias organizaciones

3 En este sexenio se ejecutaron 8 millones de hectáreas, mientras que se expidieron sólo 5 millones, correspondiendo a la dotación más baja en número de ejidos desde 1915: 1'649,681 (Mackinlay, op. cit.: 150 y anexos)

4 En 1983 el presidente informó que los precios de garantía del trigo se elevaron en un 103%, los del maíz en 81% y los de la cebada en 180% (De la Madrid, 1983: 66). Sin embargo, estudios del Banco de México y de la SARH detectaron una disminución real en el precio del maíz durante el período presidencial de 40.1%, en el frijol de 47.9% y en el trigo de 33.4% (Fritscher y Steffen, 1991: 107) Cabe señalar que en los primeros años de la gestión de Miguel De la Madrid se registraron importantes movilizaciones campesinas reivindicando precios de garantía más justos, en las cuales participaron organizaciones autónomas afiliadas a UNORCA, organización que se acercó mucho a la administración de este sexenio.

5 La comparación en el monto absoluto es difícil establecer debido a la inflación en esos años, sin embargo, los números relativos reflejan el papel secundario de la agricultura. El porcentaje de la inversión pública destinado al agro bajó de 10.5% en 1982 a 6.0% en 1988. (Fritscher y Steffen, op. cit.:102)

6 En 1983 se importaron 8.5 millones de toneladas de maíz, sorgo y soya (De la Madrid, 1983: 66). En 1984, el presidente informó que el país era autosuficiente en algunos productos básicos, sin embargo, la producción de maíz era 25% deficitaria; también era insuficiente la producción de sorgo, arroz y oleaginosas (De la Madrid, 1984: 137).

autónomas que luchaban por organizar su producción y cuyo objetivo básico era la apropiación de su excedente liberándose de la dependencia en su proceso productivo de las instituciones públicas. Sin embargo, el fortalecimiento de estas organizaciones como interlocutores ideales de la política pública se vio obstaculizado por los continuos recortes presupuestales y por la necesidad política de mantener el régimen autoritario, función que cumplía la organización corporativa. No obstante, el reconocimiento que obtuvieron las organizaciones de productores, independientemente de su incorporación o no al sistema de representación tradicional, significó el inicio de nuevas formas de gestión y el acercamiento hacia el gobierno, el cual se consolidaría en el sexenio siguiente.

En el plan presentado por el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), aparece nítidamente una concepción de desarrollo y del modelo económico que orientaría sus políticas económicas.⁷ La modernización económica incluía la modernización del campo como un aspecto prioritario. El campo debía apoyar la competitividad de la economía mexicana, incluyendo la producción campesina. Se requería para ello de organizaciones de productores fuertes, certeza jurídica en la tenencia de la tierra y un mejor aprovechamiento de su potencial. Esta era la estrategia para competir con eficiencia en un mercado internacional que se abriría aún más con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En este contexto se modificó el artículo 27 constitucional en 1992. El nuevo marco jurídico enlazaba la necesidad de la certeza jurídica con los mecanismos de producción con el fin de promover el programa integral para el campo.⁸

La reforma de 1992 suprimió el derecho de los pueblos a solicitar tierra; se mantuvo el derecho territorial de los pueblos indígenas; la propiedad ejidal de uso común y predial continuó siendo inalienable, no así la de uso agrícola que a partir de entonces puede ser vendida. Las sociedades comerciales adquirieron el derecho de ser propietarias y asociarse con los ejidos. De esta forma se puso fin al reparto de tierras comenzado después de la Revolución de 1910. (Presidencia de la República, 1994)

El programa de modernización del campo sería coordinado por la SARH, mediante una modalidad nueva: los convenios de concertación (Salinas, 1989). Este aspecto era fundamental en la política de modernización, de tal forma que se creó una subsecretaría de concertación (Presidencia de la República, 1994). De lo que se trataba era de establecer convenios directamente con las organizaciones de productores para liberar fondos que serían utilizados en proyectos productivos específicos. Los convenios establecían compromisos entre el poder ejecutivo y las organizaciones, puramente productivos y financieros.

La Descentralización

La reestructuración económica emprendida por el gobierno de Miguel De la Madrid, se acompañó de un cambio en el modelo central-estatal de desarrollo a través del impulso otorgado a la descentralización, la cual fue orientada con mayor énfasis administrativo que político. Se trataba de llevar al país a una producción competitiva en los mercados internacionales, por lo que se requería una administración eficiente y racional. La planeación y la descentralización fueron el corolario de la política económica, su marco político-administrativo. La planeación democrática con el fin de construir consensos y racionalizar la acción pública; la descentralización con objeto de redistribuir la responsabilidad.

La descentralización ha sido una preocupación que no sólo tiene que ver con una forma de administración más eficiente. En este

7 La crisis y el fracaso económico que enfrentaba México, eran, según el discurso del presidente, resultado de una serie de políticas equívocas del pasado, cuyo objeto había sido sostener artificialmente parámetros de desarrollo. Pero tales medidas habían mostrado ya su inconsistencia: "En la actualidad, un gran número de naciones ha adoptado procesos profundos de modernización económica. Estos procesos se apoyan, en buena medida, en la supresión o modificación de regulaciones excesivas o mal diseñadas que gravitan sobre el potencial de sus economías, en una mayor competitividad económica interna y externa, en la prioridad de las acciones encaminadas a fortalecer y modernizar sus estructuras e infraestructuras productivas, en la adopción de técnicas basadas en los importantes progresos tecnológicos que caracterizan al mundo de hoy, y en la corrección de desequilibrios generados por una actividad estatal que, en su tiempo, se basó en el supuesto de que el gasto público deficitario era un medio capaz de formar un dinamismo sostenido de la capacidad productiva." (SPP, 1989: 6)

8 El presidente anunció la reforma al artículo 27 de la siguiente manera: "Promoveré un programa integral de apoyo al campo con recursos adicionales para capitalizarlo, abrir opciones de proyectos productivos y de asociación, y proteger la vida en comunidad. Esto requiere también de reformas a la legislación agraria que mantengan claramente lo ya ganado y que faciliten las luchas futuras del pueblo campesino por su dignidad y bienestar. En ello la decisión habrá de corresponder a la Soberanía de este Congreso. No se trata de soluciones absolutas; tampoco de resolver el minifundio volviendo al minifundio. Pero sí de sembrar una nueva semilla de libertad y de autonomía en el campo para que los campesinos puedan defender sus intereses y obtener bienestar, por ellos mismos, con el apoyo y el respeto del Estado (...). Ratificaremos la vigencia de las tres formas de propiedad que establece la Constitución para el campo: ejidal, privada y comunal. El ejido permanecerá, pero promoveremos su transformación" (Salinas de Gortari, 1991: 56).

sexenio se observaron dos líneas de descentralización: una administrativa y una política. La primera se refiere a la redinamización de espacios administrativos, la cual implica un conjunto de “reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas”.⁹ La segunda, implica la transferencia de poder de una instancia central hacia gobiernos locales (ver Carrillo, et al, 1998).

En la primera línea, De la Madrid redinamizó los espacios de planeación y aplicación de las políticas en los niveles estatales y municipales, mediante la transferencia de funciones a los Consejos de Planeación para el Desarrollo en los estados y en los municipios (COPLADE Y COPLADEM). A partir del PND, se establecieron convenios con los estados para elaborar los planes de desarrollo estatales en coordinación con el PND. De manera similar, se intentó que los municipios formularan sus planes de desarrollo en sus ámbitos de operación.

La descentralización fue profundizada en el período de Salinas, mediante la aplicación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), ya que se transfirió a los estados y municipios importantes funciones bajo el esquema del programa. Los estados obtuvieron un gran margen de acción para determinar las obras a realizarse en su interior que involucraran a más de un municipio, por ejemplo, la construcción de obras públicas como carreteras, hospitales, etc. Pero los municipios fueron mucho más dinamizados. Ellos fueron los encargados de evaluar y aprobar las obras que proponían los comités de solidaridad, ya que entre sus funciones se encuentran los servicios públicos y por lo tanto, su participación se fortaleció con las obras de servicios que se promovieron mediante el PRONASOL. El municipio también se reactivó a partir de su papel en la administración de los recursos dentro de la línea productiva, ya que se convirtió en el principal promotor y gestor para estos recursos. Así comenzó el desarrollo agropecuario a descentralizarse, adquiriendo territorialidad en los estados y municipios.

La descentralización administrativa con respecto al campo ha tenido su mayor impulso durante la gestión del presidente Zedillo (1994-2000). La Alianza para el Campo, su principal programa, incluye la federalización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social (SAGAR), por lo que implica una fuerte participación de los gobiernos estatales en las acciones del programa. Así, en octubre de 1995 se anunció que en 1996 los Distritos de Desarrollo Rural, así como el 86% de las 126 funciones operativas de la secretaría se transferirían a los estados. El Gobierno Federal mantendría la formulación, evaluación y supervisión de las políticas, así como lo correspondiente a la sanidad y coordinación de programas especiales. De esta manera, los estados adquirieron una gran autonomía para la elaboración y puesta en marcha de los programas, siguiendo sólo líneas orientativas del programa nacional.

La continua acción descentralizadora en el campo administrativo confiere una redinamización de los espacios estatales y municipales. Las organizaciones con representaciones regionales, deben mostrar una mayor flexibilidad. Si antes la organización nacional era lo más adecuado para interactuar con administraciones centrales y políticas que se elaboraban y aplicaban desde tal administración, ahora la descentralización confiere un margen importante para la acción local, ya que ahí se producen formas de gestión que tienen un sentido en un ámbito en donde se toman decisiones.

La descentralización administrativa se reforzó con la descentralización política llevada a cabo mediante la reforma al artículo 115 constitucional referente al municipio. Esta reforma se llevó a cabo en 1983 bajo la iniciativa del presidente Miguel De la Madrid, con objeto de fortalecer las gestiones municipales y dar más fuerza a su impulso descentralizador.

Con la reforma de 1983 se otorgó al municipio la capacidad de obtener ingresos por los servicios prestados y administrar libremente sus propios ingresos¹⁰. Al mismo tiempo se fortaleció y aumentó su responsabilidad sobre su función como prestador de servicios; se le asignó la tarea de llevar adelante la planificación urbana y se le facultó para celebrar convenios con los estados o con la federación para conseguir recursos que le permitieran asumir sus nuevas obligaciones. Así, los municipios adquirieron mayor autonomía con respecto a los gobiernos estatales. La posibilidad de ejercer su propio presupuesto permite al municipio un cierto margen de acción, el cual se ve sumamente limitado precisamente por el monto de sus ingresos. Según estimaciones presentadas por Lorenzo Meyer (1994) el 80 % de los ingresos municipales son para cubrir sus propios gastos, por lo que es muy difícil que puedan incidir en otros aspectos de la vida económica del municipio más allá de la prestación de servicios. Sin embargo, la Ley de Planeación les concede una posibilidad más amplia. Así como en los estados se instituyen los COPLADE, a nivel municipal se impulsan los COPLADEM, con el fin de elaborar los planes de desarrollo municipales, de tal manera, que los

9 Definición de Thomas J. Anton, citado en Carrillo, et.al., 1998, p. 2.

10 Los ingresos municipales están formados por: las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, “las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados, y los ingresos derivados de las prestaciones de servicios públicos a su cargo.” (Massolo, op. cit.: 140)

municipios pueden ser agentes de desarrollo. Por otra parte, la posibilidad de convenir, tanto con el gobierno estatal como con el federal, hacen crecer su papel de gestoría ante ambos niveles de gobierno.

Otro aspecto limitante en la gestión municipal, es la capacidad administrativa real. La nueva funcionalidad del municipio, así como la necesidad de establecer convenios bajo determinadas normativas y el desarrollo social en general, requieren de una alta capacidad organizativa y administrativa; la capacitación técnica está asociada con un mayor desarrollo del municipio. Sin embargo, muchos municipios en México siguen presentando características rurales y entre ellos la mayoría se registra con alta o muy alta marginación.¹¹ Una dificultad más respecto a la eficiencia administrativa es el poco tiempo de que se dispone para llevar a cabo algún programa. El período de un gobierno municipal es de tres años, sin posibilidad de reelección. La oportunidad de asimilar una capacitación para el ejercicio administrativo también es muy reducida; en el siguiente período, como es tradición en la administración pública, el equipo cambia.

Pero con la reforma y las políticas de descentralización se abrió otra vía de legitimación de la autoridad, que no es tan directa e inmediata como la eficiencia administrativa, y es la promoción del desarrollo. El diseño de la política de descentralización, así como la Ley de planeación reforzaron esta posibilidad. El municipio puede trabajar en la construcción de su plan de desarrollo involucrando a su población. Entre sus funciones están buscar establecer convenios con el gobierno estatal y con el federal para lograr su desarrollo. Así mismo, el municipio es un actor en la concertación con las dependencias federales para elaborar los planes sectoriales y su aplicación. Pero como acabo de decir, en estas funciones se atraviesan los problemas de jerarquía de poderes, subordinación a lo federal, falta de recursos, falta de capacitación, y la propia voluntad política de las autoridades municipales. No debe olvidarse que como autoridades están en conexión con el poder del Estado pero también como representantes de sus municipios ante los otros niveles de gobierno. Desempeñan, por tanto, dos papeles. La autoridad municipal puede decidir sólo actuar como agente del gobierno central y como ejecutor de políticas federales y “funcionar sólo como una unidad desconcentrada del aparato estatal central o de las gubernaturas o puede conducirse como representante legítimo de la colectividad municipal desarrollando las potencialidades de su economía y de las relaciones intergubernamentales, de las relaciones comunitarias con la base social”. (Massolo, 1992.: 140)

La adaptación de las organizaciones campesinas¹²

Las políticas de modernización y descentralización se asentaron sobre un hecho registrado con anterioridad: la diversificación de los productores campesinos. Esta diversificación se produjo como consecuencia de la distribución de tierras hecha por la reforma agraria. La modernización del campo, entendida como eficiencia productiva, distinguió entre diferentes tipos de productores y de beneficiarios de la política. Así, los productores con potencial serían involucrados en el beneficio de las políticas productivistas para incorporarlos en los procesos de modernización, mientras que los campesinos pobres serían atendidos con los programas de asistencia social.

Si en los inicios de la reforma agraria se consideró desde el gobierno que una organización de carácter nacional y unitaria fuera la interlocutora de la política pública, hoy, tanto la modernización como la descentralización han dado lugar a una gran diversidad de organizaciones de representación campesina. Lo cual presiona al sistema de representación tradicional, basado en el modelo de organización corporativa,

¹¹ El Consejo Nacional de Población construyó un índice que mide la marginación a nivel municipal con base en indicadores de bienestar como, educación, características de la vivienda, ingreso; de ahí elaboró cinco categorías de marginación con base en los resultados nacionales: muy alta, alta, media, baja y muy baja. En la categoría de muy baja marginación se registraron 132 municipios, en baja marginación, 656, en la categoría media, 462, en alta, 812 y en muy alta se categorizaron 341 municipios. Estas categorías están altamente relacionada con las características de ruralidad o urbanización de la población (CONAPO, Indicadores Socioeconómicos e Índices de Marginación Municipal, 1990).

¹² Este apartado está basado en las conclusiones de mi tesis doctoral presentada en febrero de 1999

nacional y unitaria.

El signo más importante de estas nuevas organizaciones, es que a diferencia de las décadas anteriores a 1980, su interés principal ha dejado de ser la distribución de la tierra. Actualmente la demanda principal de las organizaciones campesinas está en la apropiación del proceso productivo. La organización que sigue siendo mayoritaria, la CNC, también ha reorientado en este sentido sus demandas principales. Sin embargo, esto debilita también su capacidad representativa originada en la gestión del reparto de tierras.

Las reformas políticas de los últimos tiempos han ampliado los espacios de representación, pero en un momento en que los campesinos están profundamente diferenciados. Existen actualmente organizaciones por tipo de producto, organizaciones regionales en diferentes partes del país, todas ellas de corte más pragmático que ideológico. Su capacidad de representación se ve fragmentada por este hecho. Lo cual significa que la política nacional dirigida al campo no tiene un interlocutor unitario en los campesinos.

Las políticas públicas han contribuido a profundizar las diferencias entre los campesinos, pero hoy hay algo que todos los productores del campo comparten, y es la situación de crisis económica que afecta a la agricultura de forma continua. Las políticas de descentralización han contribuido a esta fragmentación consolidando las organizaciones regionales. Sin embargo, esta fragmentación no puede interpretarse como un signo de debilidad en la representación ya que la reactivación de los espacios locales confiere un significado específico a las luchas campesinas que encuentran un espacio político de participación en el ámbito municipal y regional.

La fragmentación organizativa que se observa en la actualidad ha comenzado un proceso de integración, a partir de organizaciones de carácter nacional que están agrupando a las organizaciones regionales bajo formas organizativas novedosas. Tal es el caso de la Unión de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA). Esta organización se conforma como un “frente” y al igual que otras, han recuperado el elemento ideológico como técnica para dar sustento a la unidad de los miembros.

El rescate de la ideología campesina está apareciendo aún en las organizaciones de carácter más pragmático. El reclamo de una vía campesina que contraste las políticas productivistas, es una nueva reivindicación que surge desde las organizaciones autónomas al sistema de representación tradicional sustentado en la CNC.

La modernización y la descentralización tienen un efecto disgregador en los campesinos, sin embargo, bajo el régimen autoritario que se ha vivido en México hasta el pasado dos de julio, la apertura en la participación económica que trajo la modernización, así como la redinamización administrativa y política que trajo la descentralización, han dado lugar a un nuevo punto de convergencia entre las organizaciones campesinas. La democratización de los espacios locales es una reivindicación surgida por la necesidad de lograr los objetivos productivos de las organizaciones regionales. Surge ante la imposibilidad de lograr dichos objetivos frente al muro autoritario que se les presenta en las primeras instancias de gobierno con las que se relacionan directa e inmediatamente: los municipios. Pero la democratización se convierte también en una demanda de convergencia nacional. En esa relación que va de lo local a lo nacional, se enlazan otros actores como los partidos políticos, las organizaciones nacionales y las cámaras. La lucha por la democracia en las organizaciones campesinas no es una demanda politizada gratuitamente, sino una demanda que orienta las estrategias de acción de organizaciones que han comenzado a participar en los procesos electorales proveyendo de candidatos a partidos políticos de oposición, con la intención de ganar espacios de poder que les garanticen su participación en la toma de decisiones locales y nacionales.

La fragmentación es, en este contexto, un momento de la representación, en el cual las demandas de democratización así como de una vía campesina de desarrollo conforman la convergencia entre estas organizaciones y sus bases diferenciadas.

La política pública ha reorientado las estrategias organizacionales de los campesinos; ha reactivado los espacios locales en un intento por redinamizarlos administrativamente, sin embargo, en este proceso, las organizaciones campesinas han intervenido con sus propias acciones y estrategias dando un significado diferente a las acciones estatales y llevando a la arena política demandas que no estaban contempladas en la política pública.

Conclusiones

Las políticas públicas y los cambios administrativos ocurridos en México desde 1982, al igual que en muchos países latinoamericanos, manifestaron la opción por el modelo neoliberal. Sin embargo, en el caso de México, se enmarcaron en un régimen político autoritario. La ausencia de consensos, de canales de participación en la elaboración de las políticas, han permitido que se mantenga la toma de decisiones de manera centralizada y casi unipersonal. No olvidemos que en México el autoritarismo se ha acompañado del presidencialismo. La descentralización administrativa y política ha enfrentado como principal obstáculo para funcionar eficientemente, precisamente el marco autoritario.

Estas políticas han impulsado la organización de los campesinos con el afán de crear unidades de producción con mayor viabilidad productiva. Organizaciones de carácter económico en primera instancia. Sin embargo, la propia experiencia de estas organizaciones le ha permitido constatar que no es suficiente organizarse para producir mejor, sino para lograr canales de participación adecuados. Lo cual implica la politización de los intereses.

Así, las acciones de las organizaciones campesinas están construyendo en el campo mexicano, espacios de representación, de participación en la toma de decisiones que muy probablemente se completarán con la derrota del PRI el pasado 2 de julio, con lo cual se rehace la relación organización-partido-Estado que ha conformado la representación tradicional en México.

Bibliografía

Aguilar, Luis, 1996, EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Porrúa, México.

Appendini, Kirsten, 1995, *La transformación de la vida económica en el campo mexicano*, en Prud'homme, Jean Francois, coord., 1995

C. de Grammont (coord.), 1996, LOS NUEVOS ACTORES Y PROCESOS POLÍTICOS EN EL CAMPO. Plaza y Valdés editores, México.

Carrillo, et. al. 1998, FEDERALISMO. Manuscrito sin publicar.

CNC, 1988, HISTORIA SOCIAL Y POLÍTICA DE LA CONFEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA. CNC, México.

----- 1993. CONFEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA. México, Coordinación nacional de estudios históricos, políticos y sociales del PRI.

CONAPO, 1991, INDICADORES SOCIOECONÓMICOS E ÍNDICE DE MARGINACIÓN MUNICIPAL, 1990. CONAPO, México.

De la Madrid, Miguel, 1984, PRIMER INFORME DE GOBIERNO. PR, México

----- 1985, TERCER INFORME DE GOBIERNO. PR, México

----- 1986, CUARTO INFORME DE GOBIERNO. PR, México

----- 1987, QUINTO INFORME DE GOBIERNO. PR, México.

----- 1988, SEXTO INFORME DE GOBIERNO. PR, México

-----1983, SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO. PR, México

Freebairn, Donald K., 1996, EL PASADO COMO PRÓLOGO: PROGRESO AGRÍCOLA Y RURAL EN MÉXICO. En Revista Mexicana de Sociología, Vol. 59, no. 2. UNAM, México.

Fritscher Mundt, Magda, 1996, *El repunte maicero en tiempos de neoliberalismo*. En C. de Grammont (coord.), 1996

Fritscher y Steffen, 1991, *La agricultura mexicana en la novena década: un destino incierto*. En Varios, 1991.

Garza, Gustavo, 1992, UNA DÉCADA DE PLANEACIÓN URBANO REGIONAL EN MÉXICO. El Colegio de México, México.

Grindle, Merilee, 1996, *La reforma de la tenencia de la tierra en México: Los campesinos, el mercado y el Estado*, en Roett, Riordan, compilador, 1996

Huerta, Gerardo, 1992, EL COMBATE A LA POBREZA. En Revista de Administración pública, mayo agosto. INAP, México.

Mackinlay, Horacio, 1991, *La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional*. En Varios, 1991

Massolo Alejandra, 1992, *La descentralización de la gestión pública en México, La Reforma municipal de 1983*. En Garza, Gustavo, 1992.

Merino, Mauricio (coord.), 1994, EN BUSCA DE LA DEMOCRACIA MUNICIPAL. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL MEXICANO. El Colegio de México, México.

Meyer, Lorenzo, 1994, *El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades*. En Merino (Coord.) 1994

Moyano, Eduardo, 1988, SINDICALISMO Y POLITICA AGRARIA EN EUROPA. Madrid, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación.

Presidencia de la República, 1994, CRÓNICA DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE CARLOS SALINAS DE GORTARI. PR, México.

Prud'homme, Jean Francois, (coord.) 1995, EL IMPACTO SOCIAL DE LAS POLITICAS DE AJUSTE EN EL CAMPO MEXICANO. México, Plaza y Valdés.

Roett, Riordan, compilador, EL DESAFÍO DE LA REFORMA INSTITUCIONAL EN MEXICO. México, Siglo XXI.

Rojas, Carlos, 1992, EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD. En Revista de Administración pública, mayo agosto. INAP, México.

Rubio, Blanca, 1987, RESISTENCIA CAMPESINA Y EXPLOTACIÓN RURAL EN MÉXICO Ed. Era, México.

Salinas, Carlos, 1989, PRIMER INFORME DE GOBIERNO. PR, México

----- 1990, SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO. PR, México

----- 1991 TERCER INFORME DE GOBIERNO. PR, México

----- 1992, CUARTO INFORME DE GOBIERNO. PR, México

----- 1993, QUINTO INFORME DE GOBIERNO. PR, México

----- 1994, SEXTO INFORME DE GOBIERNO. PR, México

SHCP, 1995, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. SHCP, México.

SPP, 1983, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. SPP, México.

----- 1989, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. SPP, México.

Steffen, Cristina, 1996, *La reforma al crédito en Banrural: un instrumento desestabilizador en el sistema productivo ejidal*. En C. de Grammont (coord.), 1996

Varios, 1996 LAS DIMENSIONES POLITICAS DE LA REESTRUCTURACION ECONOMICA. México, Cal y Arena.

Warman, Arturo, 1984, LA LUCHA SOCIAL EN EL CAMPO DE MÉXICO: un esfuerzo de periodización. Siglo XXI, México.

