

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA AGRARIA  
ANTONIO NARRO  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIOECONÓMICAS**



**LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN  
MÉXICO EN TORNO AL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL**

**MONOGRAFÍA  
Por:**

**AXE MENDOZA PAEZ**

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN ECONOMÍA AGRÍCOLA Y AGRONEGOCIOS**

**Buenavista, Saltillo, Coahuila. México**

**Diciembre de 2006**

## DEDICATORIA

Este trabajo se lo dedico a mis padres, a los que nunca les importó las opiniones negativas, que en ningún momento dudaron de mi capacidad y siempre me brindaron su confianza, a los que me valoraron como un ser humano común y corriente, que me trataron como a uno mas de mis hermanos, que me enseñaron a ser independiente y me dieron la oportunidad de aspirar a una vida digna y honrada, a los que jamás podré recompensar por todo lo que me han dado sin siquiera pedirles, a los que todo lo dan sin pedir nada, mil gracias.

A mi madre MAGDALENA PÁEZ JIMÉNEZ +, que me llevó en brazos los primeros años de mis estudios de primaria, a la que me enseñó a leer y escribir, a la mujer a la que le debo la vida y todo lo que soy y seré y que desafortunadamente ya no esta conmigo, pero que desde el cielo me cuida y todo lo que haga en el futuro será siempre pensando en ella, ya que en vida no pude recompensarla por todo lo que hizo por mi, mil gracias mamá.

A mi padre ESTEBAN MENDOZA GARCÍA, que siempre se esforzó para que un día llegara hasta donde he llegado y jamás dudó que un día lo lograría, al que jamás le he agradecido por todo lo que me ha dado; ahora que la vida me ha enseñado que se valora lo que ya no se tiene mil gracias papá.

A mis hermanos: CAROLINA, FRANCISCO Y JULIÁN, que me ayudaron en todo lo que pudieron durante mis estudios y que en los momentos en que más los he necesitado han estado conmigo gracias.

A mi amiga Silvia reyes que sin conocerme me brindó su amistad y apoyo, a la que me acompañó en los momentos mas tristes de mi vida, a la que recordaré por siempre como mi mejor amiga independientemente de las distancias, mil gracias Silvia.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco infinitamente al M.C. ESTEBAN OREJÓN GARCÍA, por la atención y el apoyo incondicional que me brindó durante la elaboración de esta investigación y sin la cual me hubiera sido imposible realizarla.

Agradezco al M.A.E. TOMÁS E. ALVARADO MARTÍNEZ, por entender las circunstancias en la que se realizó este trabajo, por su visión humanista que en ningún momento me negó.

Agradezco infinitamente al ING. DAVID MARTÍNEZ RIVERA por su apoyo incondicional para la realización de esta investigación y por entender las circunstancias en la que se elaboró este trabajo, además por el apoyo que un día me brindó para adquirir una silla de ruedas, gracias.

# ÍNDICE DE CONTENIDO

	Pág.
<b>ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS</b>	iii
<b>INTRODUCCIÓN</b>	iv
<b>CAPITULO I ASPECTOS GENERALES DEL DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL</b>	1
1 El desarrollo económico regional y sus teorías	1
1.1 La visión neoclásica	1
1.2 El crecimiento polarizado	2
1.3 La escuela de la economía institucional	3
1.4 El concepto del estado situacional	4
2 Antecedentes de la planeación regional y local en México	5
2.1 La regionalización como elemento de planeación	6
2.2 El ámbito local dentro de la planeación	8
3. Antecedentes del desarrollo rural en México	8
3.1 Modelos económicos implementados en México en aras de buscar el desarrollo económico	9
3.1.1 El modelo de crecimiento hacia fuera	9
3.1.2 El modelo de crecimiento hacia dentro (ISI)	12
3.1.3 El modelo hacia fuera (época del neoliberalismo)	16
<b>CAPITULO II. EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO NACIONAL Y LOCAL</b>	19
1 Tendencias internacionales	19
2 El desarrollo económico como meta del proceso de globalización	20
3 El desarrollo económico local	21
3.1 Los elementos del desarrollo económico local	22
4 Factores que potencializan el desarrollo económico local	23
4.1 Factores tradicionales	23
4.2 Factores no tradicionales (nuevo enfoque)	24
5 El marco institucional y sus cambios	24
5.1 El marco institucional	24
5.2 El proceso del cambio institucional	26

<b>CAPITULO III LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN TORNO AL SECTOR RURAL</b>	29
1 La descentralización y la planeación del desarrollo regional en México	29
1.2 El proceso de descentralización en México	30
2 Vertientes fundamentales de descentralización en México	32
2.1 Descentralización del fomento productivo	32
2.2 Descentralización en materia de política social	33
2.3 Descentralización en materia de infraestructura social	34
3 Las reformas constitucionales en materia agraria	37
3.1 La reforma al artículo 27 constitucional	37
3.2 Evolución del programa (PROCEDE)	40
4 Estrategias de fomento agropecuario	41
4.1 El programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO)	41
4.2 Alianza para el campo (hoy Alianza contigo)	43
5 Ley de desarrollo rural sustentable	48
5.1 Antecedentes	48
5.2 Objetivos y propósitos de la LDRS	51
5.3 Programas y subprogramas para el Desarrollo Rural	52
<b>CONCLUSIONES</b>	56
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	58

<b>ÍNDICE DE CUADROS Y GRAFICAS</b>	<b>Página</b>
1 El proceso del cambio institucional	26
2 Evolución en los recursos presupuestales de programas federalizados 1995-2003	45
Grafica 1 Inversión y numero de beneficiarios del programa DR en relación al total de la APC 1996-2002	47
Grafica 2 presupuesto de sanidad vegetal 1997-2002	48

## INTRODUCCIÓN

La globalización esta modelando el orden económico internacional, lo cual implica un impetuoso dinamismo de los mercados financieros internacionales, de la inversión extranjera directa y la exportación de servicios. Estos elementos impactan el accionar publico de los países, incluidas sus modalidades de gasto y percepción de ingresos, ya que estas han de ser diseñadas y evaluadas respecto a su aporte a la posición competitiva internacional.

México no quedó exento de este proceso, ya que en el año de 1985 inicia un proceso de apertura comercial, con su adhesión al GATT y con la puesta en marcha del tratado de libre comercio con Canadá y Estados Unidos a principio de 1994; Lo que a propiciado una readecuación institucional como un ajuste estructural más acorde a los nuevos desafíos, dichas readecuaciones son iniciadas a mediados de los ochenta y las subsecuentes reformas a lo largo de los noventa; dando paso a una serie de reformas institucionales, donde los aspectos sociales, los temas de regulación, promoción de la competencia, la preservación ambiental, la modernización del sector público y en los mercados a cobrado gran impacto.

En nuestro país este proceso se da a través de la privatización y desregulación del sector publico que se intensificó con el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

La descentralización en nuestro país se da en tres rubros principalmente:

Descentralización en el fomento productivo, en materia de política social y en materia de infraestructura social, sin embargo, los beneficios de la globalización no alcanzan a toda la población de nuestro país, ya que son desigualmente distribuidos implicando una reducción de la pobreza demasiado lenta, lo que implica voltear la mirada al ámbito rural el cual ha sido el mas excluido en este proceso;

El debate hoy sobre el papel futuro del estado debe centrarse en una remodelación de las instituciones y de prácticas a fin de promover una mayor

equidad y responsabilidad; a fin de lograr un desarrollo que reconozca que el eje mismo del desarrollo debe ser la persona.

#### Objetivo general

Conocer los aspectos generales de la descentralización y el cambio institucional en México en cuanto al desarrollo rural, regional y local.

#### Objetivos específicos

- Identificar los aspectos generales del desarrollo económico regional.
- Conocer el proceso de cambio institucional en el ámbito nacional y local.
- Observar el proceso de descentralización y cambio institucional en el ámbito rural.

Para alcanzar los objetivos planteados, este trabajo de investigación bibliográfica se llevó a cabo en cuatro etapas. En la primera se seleccionó y recabó información relacionada con el tema de investigación, considerando distintos puntos de vista de autores, la segunda etapa consistió en la organización de la información recabada, desarrollándose tres capítulos, en la tercera y última fase se redactó el documento final para su revisión, corrección y documentación final para su posterior presentación oral y escrita.



## CAPÍTULO I

### ASPECTOS GENERALES DEL DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL

La finalidad del desarrollo de este capítulo es exponer los aspectos generales de desarrollo regional, así como los relacionados con la planeación regional y local, posteriormente se realiza una breve síntesis del desarrollo económico de México.

#### 1. El desarrollo económico regional y sus teorías

Existen teorías cuya base es la explicación del desarrollo económico regional a través de la asignación de recursos y participación de las instituciones.

##### 1.1 La visión neoclásica

En un primer grupo de teorías, se puede mencionar a los que privilegian el papel que desempeñan la asignación de recursos, la movilidad de los factores de producción y el crecimiento regional. Este conjunto de teorías señala que en el tiempo, tanto a nivel sectorial como integral, los factores productivos se desplazan desde los sectores y/o regiones en donde obtienen bajos beneficios, hacia los sectores y/o regiones donde los beneficios sean mayores (Graizbord, 1988).

De esta manera, los desequilibrios regionales son básicamente provocados por la insuficiente movilidad territorial de los factores de producción (Rozga, 1994)

En esta misma línea se encuentra la propuesta que enfatiza el efecto propulsor de las exportaciones en la generación y el crecimiento del ingreso de una región (Graizbor, 1988).

Así también proponen como factores de crecimiento la capacidad de ahorro e inversión de una economía (Graizbor, 1988) Este modelo macroeconómico se adapta al crecimiento regional, teniendo en cuenta los movimientos interregionales de capital y mano de obra, por lo que es posible introducir diferencias regionales que llevan a diferentes propensiones al ahorro entre

regiones, que dan lugar a relaciones interregionales que tienden eventualmente a una situación de equilibrio ( Graizbor, 1988).

En este grupo de teorías se supone que el proceso de desarrollo es un estado natural regulado por el mercado, que se manifiesta con el crecimiento económico equilibrado entre regiones.

## **1.2 El crecimiento polarizado**

Este grupo privilegia la visión, de que el desarrollo es un proceso que se induce o construye, por lo que es importante contar con la intervención del estado para que regule el proceso.

Myrdal (1979) juzgo como irreales los supuestos del laissez-faire al observar las crecientes disparidades económicas y sociales entre las regiones a nivel internacional, dichas disparidades son aun peores en los países subdesarrollados; Este autor observo que las regiones ricas, cada vez eran más ricas y las pobres eran cada vez más pobres.

Este autor concluyo que la expansión de algunas áreas, tiene lugar a expensas de otras, ya que una vez iniciado el proceso de crecimiento en una región dada, una gama de fuerzas que conducen a un mayor crecimiento se ponen en marcha en forma acumulativa, lo que provoca una mayor expansión; fuerzas contrarias se pondrán en marcha en las regiones no alcanzadas por el proceso expansivo.

Este autor pone como factor importante para el crecimiento económico, el crecimiento de la actividad industrial a partir de aglomeraciones industriales.

Desde esta perspectiva, la importancia de actores que lleven a cabo el proceso de desarrollo en un territorio específico, tiene que ver con la idea de que el desarrollo de una región es un proceso que se puede construir o inducir. El

desarrollo no es un estado natural que se alcance con el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado; por el contrario, es un proceso discontinuo en el que el desarrollo y el no desarrollo son procesos simultáneos.

Aquí se parte del supuesto, que las desigualdades regionales pueden ser eliminadas con el uso adecuado de las políticas estatales que busquen impulsar o difundir el desarrollo económico.

De esta manera aparece el estado como la fuerza que organiza los procesos económicos, (Rozga, 1994) sin embargo, según Myrdal (1979) lo anterior será más factible cuando más desarrollado sea un país o una región; ya que esto ayuda a poner en marcha recursos con efectos positivos y se genera un círculo acumulativo de crecimiento y difusión. Desde esta perspectiva, la manifestación del desarrollo se consigue con el impulso y la creación de polos de crecimiento a lo largo y ancho de las regiones que se quieren desarrollar.

De esta manera, Friedmann (1969) plantea la importancia de los polos de crecimiento, como herramientas de desarrollo, especialmente para zonas urbanas, mientras que el desarrollo rural exige otras medidas (esquemas de distribución).

### **1.3 La escuela de la economía institucional**

Douglas North (1996) uno de los principales seguidores de esta escuela menciona que el estado es una fuerza coercitiva capaz de monitorear los derechos de propiedad y hacer efectivos los contratos; tratando de eliminar la incertidumbre que existe entre los acuerdos e interacciones regulados por las restricciones formales e informales.

En esta visión, el estado desempeña un papel primordial en mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y en áreas claves como los derechos de propiedad, estabilidad económica y coordinación económica (Ayala, 1996).

## **1.4 El concepto del estado situacional**

Allende (1987) define el estado situacional como un actor importante en la sociedad (endógeno) que tiene la capacidad de entender los distintos mundos de producción que se presentan en una economía y que influyen en la coordinación de dichos mundos a través de la creación de convenciones que definen nociones de bien común para toda la sociedad.

En la noción del estado situacional, el bien común se logra si los actores económicos tienen autonomía para desarrollar el mundo de producción que consideran compatible con sus marcos de acción colectiva y diferentes marcos de acción.

El bien común general, está ligado al grado en que el estado y sus políticas otorgan a los actores la libertad y los recursos necesarios para poder manejarse con una diversidad de marcos posibles de acción económica eficiente.

Este autor sugiere la posibilidad de que los actores decidan sobre el uso de sus recursos y sus marcos de acción, en el momento en que está ocurriendo las situaciones. El estado deja de ser un supervisor para convertirse en un actor como cualquier otro y la búsqueda del bien común se basa en la confianza no en la incertidumbre de los actores; En la capacidad que tienen los demás actores involucrados en una situación; desde esta perspectiva, parecería que las posibilidades de desarrollo local están determinadas por la capacidad que tienen las demás personas y comunidades locales de desarrollar marcos de acción que permitan coordinar eficientemente la producción.

En el proceso de desarrollo económico de México, la participación del estado a través de sus instituciones ha sido fundamental, cuya intervención tiene como eje central el desarrollo regional y local mediante la generación y aplicación de políticas a través de una planeación, sin embargo, el grado de desarrollo presentado en las distintas regiones es distinto.

México ha pasado de una política con alta intervención del estado a otra de menor intervención, a partir de la crisis económica de 1982, dándose un proceso gradual de apertura comercial; para el año de 1986 México se adhiere al GATT y posteriormente firma acuerdos y tratados comerciales bilaterales y multilaterales, que inclusive hacen que México sea uno de los países con mayor número de acuerdos y tratados en el mundo.

## **2. Antecedentes de la planeación regional y local en México**

Partiendo de las necesidades de conocer los rasgos particulares de la población, sus formas de expresión, costumbres, alimentación, vestido, tradiciones y cultura surge la importancia de delimitar a las regiones; sobre todo para determinar con que recursos cuenta y que características presenta, además de conocer sus carencias y que participación tiene en el desarrollo social y económico del país. Pero, la conformación de las regiones no responde solamente a la división política y administrativa del país, intervienen para esto también otros factores como el clima, los recursos físicos predominantes y la extensión de la población, entre otros.

En México después de varios intentos por configurar un mapa de regionalización, uno de los primeros trabajos para el logro de este fin fue el que realizó, en 1930 la Dirección General de Estadística, que elaboró una zonificación geográfica con el objeto de agrupar los datos obtenidos en los censos generales de población, logrando así definir cinco zonas: Noroeste, Norte, Centro, Pacífico Sur y Golfo. Otro de los primeros trabajos fue el que realizó Alanis Patiño, siendo el quien preparó el primer mapa con una división regional de carácter económico, configurando, en él, 344 distritos, 44 regiones y ocho zonas económicas (Iraccheta 1996).

Posteriormente continuaron los esfuerzos por realizar una mejor tipificación de zona en el país en base a diferentes criterios y propósitos perseguidos, siendo algunos de los más sobresalientes los que a continuación se mencionan.

Los planteamientos de Ángel Bassols Batalla quien regionalizó bajo los criterios de “distribución de los recursos naturales” han sido determinantes. Bassols

Batalla estableció ocho grandes zonas en el país: Noroeste, Norte, Noreste, Pacífico Sur, Centro Occidente, Centro Sur, Golfo de México y Península de Yucatán (agregando el Noreste y la Península de Yucatán a la primera definición de zonas que realizó la Dirección General de Estadística). Estas zonas a su vez se subdividieron en más de 90 regiones con el objeto de que pudieran ser operables desde el punto de vista de planeación, y fueron definidas en base a los siguientes elementos principales:

- Naturales: topografía, clima, suelos, hidrografía, y ocasionalmente vegetación.
- Recursos naturales de otro tipo: litorales, minería, etc.
- Especialización económica.
- Relaciones económicas internas y externas.
- Índices generales de desarrollo económico.
- Población: absoluta, densidad, urbana, rural y económicamente activa.
- Aspectos complementarios de transporte y comunicación.

## **2.1 La regionalización como elemento de la Planeación**

La regionalización es una herramienta de la planeación y de la administración pública de gran versatilidad, ya que se puede adecuar a los objetivos concretos para los cuales se delimita. Es también dinámica, porque se ajusta a las transformaciones socio-espaciales y permite aplicarla de manera que cumpla con propósitos de desarrollo para distintos plazos.

Así, una regionalización puede cambiar y ajustarse en el tiempo o bien pueden coexistir varias regionalizaciones cumpliendo cada una un objetivo específico. Su objetivo primordial es aprovechar los recursos y oportunidades que ofrece un territorio determinado, para alcanzar propósitos de desarrollo preestablecidos por la sociedad y su gobierno.

Administrativamente, su objetivo es establecer y mantener mecanismos de operación que permitan, por un lado, descentralizar y desconcentrar funciones de la administración pública en forma permanente y, por el otro, atender

coordinadamente las demandas de servicios de la población, en el menor tiempo posible y con la mayor calidad. Una región es por principio un espacio subnacional (o subestatal); por ello, el objetivo de la regionalización es subdividir el territorio de acuerdo con propósitos específicos.

Desde la perspectiva de objetivos públicos de desarrollo, pueden igualmente, determinarse regiones. Es el caso de 'regiones plan' para atender una estrategia de desarrollo específica o la puesta en valor de una 'vocación productiva' (industrial, agropecuaria, turística, etc.), existen también 'ámbitos territoriales de actuación' que, sin ser regiones en sentido estricto, representan 'porciones' de territorio con características peculiares que exigen de algún tratamiento particular, ejemplo de ello, pueden ser 'corredores de desarrollo' o centros turísticos.

La unidad territorial de regionalización a nivel nacional es el estado y a nivel estatal el municipio. De ahí que se entienda a la regionalización también, como subconjuntos de estados o de municipios contiguos, que configuran un espacio unitario y atienden un propósito específico. En la determinación de una regionalización debe considerarse la importancia actual, el potencial y la competencia y complementación existente entre las regiones y sus centros nádales, por su capacidad de atracción de actividad productiva y población.

Un elemento fundamental a considerar es la estructura de comunicaciones y transportes en cuanto a su situación actual y los proyectos necesarios para dinamizar los espacios que enlazan.

Son estos, elementos de vinculación entre los centros de producción y consumo, que condicionan de manera fundamental la dinámica de las actividades productivas. Cada centro de población por región debe tener asignado un papel en el desarrollo, de manera que sea posible localizar con mayor eficiencia los equipamientos de nivel local (centro de población), municipal, microregional (y metropolitano), estatal, regional y nacional, y administrar las inversiones públicas por su mayor impacto.

## **2.2 El ámbito local dentro de la Planeación**

Lo local no parece tener territorialidad, claramente definida. Según Arozena (1995) en Estados Unidos de América, el concepto de desarrollo económico local (DEL) es discutido por autoridades municipales, metropolitanas, de regiones metropolitanas y autoridades estatales.

Para otros autores el DEL es un proceso que debe darse a nivel municipal, ya que en este ámbito se cuenta con una organización (El gobierno municipal) que desempeña un papel fundamental en el fortalecimiento de los procesos de democratización y participativos de los esfuerzos e iniciativas de desarrollo económico y social (Ahumada, 1998)

Considerando lo anterior y de que México cuenta con una diversidad de regiones y que dentro de ellas, las comunidades rurales juegan un papel fundamental en el desarrollo regional, pues en nuestro país existen regiones y/o municipios donde la mayor concentración de su población esta en el área rural, de ahí que la monografía esta orientada a desarrollar de forma más amplia aspectos relacionados con la planeación regional y desarrollo rural en México.

## **3. Antecedentes del desarrollo rural en México**

En México a lo largo de su historia se han acumulado experiencias de desarrollo rural, entendiendo por este los programas y proyectos que buscan modificar alguna o algunas de las condiciones que presentan y afectan a los campesinos tales como: pobreza, marginalidad, reducida participación en los distintos ámbitos de la vida social y política, y otros.



Es claro que en materia de desarrollo rural sigue privilegiando la idea de modernizar el medio rural como estrategia de progreso en aspectos productivos, económicos, tecnológicos, sociales, etc.

Durante el último siglo, muchos programas de gobierno se han encaminado reiteradamente a generar el desarrollo del sector rural; sin embargo, los resultados no han sido benéficos para toda la población rural. Algunos de los programas que se implementaron como estrategia para el Desarrollo Rural Integral (DRI) fueron: El Programa de Inversiones Publicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el programa agroalimentario mexicano (SAM) y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), los cuales se extienden durante un periodo de casi veinte años y que estuvieron dirigidos explícitamente a mejorar la producción y productividad de la agricultura campesina, mejorar su bienestar e incrementar su participación en el abastecimiento alimenticio del mercado urbano y en el sistema político (Encinas, 1989).

Además de los programas arriba mencionados, también se ha buscado el desarrollo económico de los sectores productivos implementando algunos modelos en el campo mexicano mismos que han incidido de forma muy importante en el sector agrícola a lo largo de la historia. Definiendo como modelo de desarrollo la estrategia de acumulación y distribución, expresada en el conjunto de programas, políticas y acciones que impulsa el estado para asegurar la expansión económica y consolidación política.

### **3.1 Modelos económicos implementados en México en aras de buscar el desarrollo económico**

#### **3.1.1 El modelo de crecimiento hacia fuera**

Bajo este termino, creado por los teóricos de la dependencia, se designa el tipo de modelo económico correspondiente a la fase introductora del capitalismo en los países no industrializados, en el marco de las relaciones desiguales de

intercambio entre centro y periferia, características de las etapas imperialistas desarrolladas particularmente en el último tercio del siglo XIX.

En el contexto de la dependencia, todas las ramas de la producción estuvieron sujetas a las necesidades del mercado externo, por lo que el crecimiento experimentado en la economía mexicana a partir del porfirismo y hasta la década de 1930, se considera un crecimiento hacia fuera, en virtud de que los sectores del más alto desarrollo, como la industria de extracción y la agricultura de productos tropicales y semitropicales, fueron los que abastecieron de materia prima a la industria extranjera; en menor medida, de bienes de consumo al comercio exterior mientras quedaban relegadas las áreas productivas dedicadas al consumo interno.

Respecto al papel del estado mexicano durante esa prolongada etapa, es preciso recordar que esta se compone de varias subetapas divididas con base en un orden político, de la siguiente manera:

2. Porfirismo (1880-1911)
3. Periodo de la revolución mexicana (1910-1917)
4. Periodo de la reconstrucción (1917-1934)
5. El lapso correspondiente a los primeros cuatro años del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1938), cuando se instrumentaron las políticas que fueron la base para el nuevo modelo económico.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz se puso en práctica una amplia gama de políticas económicas que se tradujo en brindar un apoyo mucho más marcado a las ramas del sector exportador; como la minería y el petróleo, la agricultura de exportación, el comercio, la banca y la industria.

En este periodo se ofrecieron concesiones y subvenciones a las compañías extranjeras para la construcción de vías férreas.

En la cuestión agraria, la política económica porfirista continuo la tendencia iniciada con las leyes de reforma expedidas por los gobierno de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, centrándose fundamentalmente en garantizar la propiedad privada de la tierra y su proceso de expansión territorial creciente, pero sin brindar otros apoyos.

### **Periodo revolucionario**

Tras el estallido de la revolución mexicana (noviembre de 1910), cuya causa en principio fue de índole política, afloraron demandas sociales y económicas de los grupos que, ante la convocatoria maderista, se unieron al movimiento. Tales demandas quedaron plasmadas en la constitución de 1917, junto con las reformas políticas tendientes a avanzar en la democratización, así como a fortalecer la soberanía nacional.

### **Periodo de la reconstrucción**

Este periodo abarca un lapso de 17 años durante la cual los gobiernos emanados de la revolución se dedicaron a la, tarea de reglamentar y aplicar las nuevas normas jurídicas, en medio de los grandes conflictos políticos-sociales internos surgidos en el proceso de consolidación del poder de la llamada familia revolucionaria.

### **Periodo 1934-1938**

Los primeros cuatro años del periodo presidencial cardenista constituyen un momento crucial de cambio en las políticas económicas que llevarían al establecimiento de un nuevo modelo de crecimiento. En el orden interno, se daba ya las condiciones necesarias para la consolidación de las instituciones políticas, lo cual representaba la culminación de un proyecto puesto en marcha desde 1920 por los gestores de la reconstrucción, respecto a las relaciones con el sector externo. El gobierno cardenista supo aprovechar la coyuntura de los serios

problemas por los que atravesaban los países capitalistas con motivos de la gran depresión y la creciente amenaza nazista. Para llevar a cabo la política de nacionalizaciones: ferrocarrileras, petrolera y agrarias respaldadas por la constitución de 1917.

Este periodo coincidió con el auge de la teoría económica keynesiana en las sociedades capitalistas y, por consiguiente, con el sistema de economía mixta, puesto en practica en México en el marco de un capitalismo de estado que había empezado a gestarse años antes, dentro de las políticas económicas dirigidas por calles, así, el conjunto de acciones realizadas por Cárdenas, tanto de índole económica como política y social, e incluso ideológica, sentaron las bases para el inicio del modelo de crecimiento que dominaría el escenario mexicano durante mas de cuarenta años.

### 3.1.2 El Modelo de Industrialización y Sustitución de Importaciones (1941-1957)

Estos 16 años de actividad política, social y económica, son de gran importancia para México; pues debido a la Segunda Guerra Mundial permitió al sector agrícola ser la principal fuente de divisas, vía exportaciones de productos primarios y de materias primas.

Este modelo es considerado como modelo de desarrollo “hacia dentro”

Es el patrón de acumulación de capital que adopta México a partir de 1940.

Este modelo se caracteriza por buscar la obtención de ganancias a partir de la actividad industrial. Su producción esta orientada a abastecer la demanda interna de productos industriales y destinar los posibles excedentes para la exportación. Esta estrategia fue posible gracias al proteccionismo económico que se impulso para su desarrollo, el proteccionismo era necesario para mantener a salvo de la competencia extranjera a la industria privada mexicana.

Este modelo fue desarrollado teóricamente por la CEPAL, la cual dividió este modelo en tres etapas básicas:

1. 1940-1954 etapa fácil de sustitución.

Se orienta a la producción de bienes de consumo.

2. 1955-1970 etapa intermedia de sustitución.

Se orienta a la producción de bienes de consumo duradero (industria de línea blanca y electrónicos).

3. 1970 etapa final de sustitución.

Se orienta a la producción de bienes de capital (tecnología, patentes; etc)

Fase inicial:

Abarca desde los dos últimos años del sexenio cardenista hasta el logro Ruizcortinista del milagro mexicano y el inicio del desarrollo estabilizador.

Durante este lapso, el estado mexicano impulso la industria mediante el proteccionismo económico, con estímulos fiscales que incluyeron no solo la elevación de las tasas arancelarias para los productos extranjeros, sino la reducción, incluso exención, de impuestos para la iniciativa privada.

A partir de este periodo, la participación activa del estado no solo implicó el establecimiento de políticas macroeconómicas favorables al sector privado, sino también la creación de empresas paraestatales, encaminadas originalmente a manejar las áreas consideradas como clave para la producción, tales como los energéticos y la infraestructura de transportes.

En este periodo el crecimiento de la economía fue buena, no obstante los problemas de la balanza de pagos, generados por los aumentos de la inflación, que llevo a una perdida de la competitividad ante los mercados internacionales y obligo, en consecuencia a devaluar la moneda en tres ocasiones:

En 1949, de 4.85 a 6.88 pesos por dólar; en 1954, a 8.65, y en 1959, a 12.50.

A pesar de las devaluaciones la macroeconomía mexicana mantuvo una relativa estabilidad.

## **El Desarrollo Estabilizador (el milagro mexicano 1958-1970)**

Este modelo fue dominante en las primeras décadas del siglo donde la agricultura cumplió un rol económico y político fundamental, el Estado se concertó en dos tipos de políticas: una dirigida a la creación de la infraestructura productiva (carreteras, ferrocarriles, puertos y sistemas de comunicación); y la otra, encaminada a regular el sistema económico.

Este modelo se caracterizó por un alto crecimiento del Producto Interno Bruto ( 6-6.5% promedio anual), por una baja tasa de inflación (3-3.5% anual) y un bajo desempleo y finanzas sanas; El tipo de cambio permaneció invariable a 12.50 pesos por dólar y el déficit financiero del sector público registró un nivel apenas superior al 1% del PIB, lo que significó un considerable ahorro del sector público, tomando en cuenta que el gobierno siempre mantuvo elevado el gasto de inversión debido a la política proteccionista, incluidos los incentivos fiscales otorgados a la inversión privada tanto interna como externa.

No obstante los signos favorables en el comportamiento de la economía y la rápida industrialización del país, la política de sustitución de importaciones implicó al mismo tiempo la existencia de un mercado interno cautivo que propició la fabricación de productos cuya calidad no cumplía con las normas de calidad exigidas en el mercado externo y con precios por encima de los niveles vigentes en el mercado mundial. A fines del periodo del desarrollo estabilizador, en 1970, se hicieron sentir tensiones crecientes en el modelo de crecimiento: el déficit externo rebasó el 4% del PIB y la inflación mostraba signos de aceleración, al tiempo que el régimen político entraba en una severa crisis de legitimidad como consecuencia de la solución de fuerza militar aplicada contra el movimiento estudiantil en 1968.

### **Fase de agotamiento (crisis)**

Esta fase comienza con el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) y cierra en 1988 al terminar el gobierno de Miguel de la Madrid.

El gobierno de Echeverría consideraba que una mayor intervención estatal era el mejor camino para aliviar las tensiones sociales derivadas de los sucesos de 1968. Se desata un fuerte proceso inflacionario, al tiempo que disminuía el poder adquisitivo del peso. En un esfuerzo por aminorar la secesión, el gobierno incremento el gasto publico, incluyendo el gasto social, en gran parte financiado por la deuda publica externa.

Hubo una inversión considerable en infraestructura y se extendieron los servicios educativos y de salud publica, sin embargo, esto aumento el déficit fiscal y se dio un creciente desequilibrio de la cuenta corriente en la balaza de pagos.

Debido a una fuga de capitales en defensa de una posible devaluación del peso; se abandona el tipo de cambio fijo del peso frente al dólar decretándose su flotación en 22 pesos por dólar. A partir de este momento la economía mexicana entra en un periodo de crisis que habría de prolongarse por mucho tiempo.

En 1979 ante el aumento del precio del petróleo y nuevos descubrimientos petrolíferos, la economía mexicana entra en una fase de recuperación, sin embargo, confiado el gobierno en la estabilidad en el precio del petróleo acelero el gasto publico que propicio un crecimiento de las importaciones por lo cual se agravo el déficit de la balanza comercial alcanzando un déficit sin precedentes de 16,100 millones de dólares. Sin embargo, en 1981 los precios del petróleo empiezan a caer y se da la crisis de 1982 que mostraba, los resultados de una decada de intenso gasto deficitario del gobierno y cuatro décadas de proteccionismo y de creciente intervención estatal en la economía.

#### Resultados generales de este modelo

1. Déficit fiscales persistentemente altos y un gran numero de empresas comerciales del sector publico deficitarias.
2. Inflación galopante, cercana a una tasa anual del 100% a fines de 1982.
3. Transferencia de recursos hacia el exterior para el servicio de una deuda externa.

4. Una estructura de precios interna muy distorsionada por la intervención directa y los controles del gobierno.
5. Una ineficiente industria de productividad y calidad baja que abastecía a una mercado domestico en extremo protegido.
6. Un sector privado hostil al gobierno e inseguro de su capacidad para manejar la economía.

Para dar solución a estos problemas, el 15 de diciembre de 1987 se firma el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que consistía en:

1. El compromiso de reducir el gasto publico, a fin de lograr un superávit fiscal.
2. La aplicación de una política de ingreso que implico ajustes al sistema tributario y a los precios y tarifas de servicio del sector publico.
3. La realización de una reforma estructural que además de acelerar la liberación comercial, avanzara a la desincorporacion de empresas estatales.
4. El deslizamiento del tipo de cambio monetario que evolucionaría con flexibilidad.
5. El incremento a los salarios mínimos y contractuales en 15 % a partir de la firma del PSE, y 20% mas a partir del primero de enero de 1988.

El PSE, dio buenos resultados ya que durante ese mismo año se redujo la inflación, hubo un crecimiento positivo al final del año y los salarios nominales aumentaron a nivel nacional, aunque no en términos reales.

### 3.1.3. El Modelo hacia fuera (Época del neoliberalismo)

Esta estrategia económica se fundamenta en el postulado de que la economía de mercado es el camino más efectiva para promover el desarrollo económico de un país y bienestar de su población. Se supone que el funcionamiento eficiente de los mercados competitivos, al permitir a los empresarios tomar decisiones sobre inversión, producción y empleo, fomentara el proceso ahorro-inversión y, en consecuencia, se alcanzara el crecimiento económico que redunde en beneficios



de todos. El papel del estado consiste en promover la creación de un ambiente económico que conduzca a la operación eficiente de los mercados competitivos, que motive la inversión de los particulares y la generación de empleos productivos.

A este modelo se considera como una nueva versión del liberalismo.

El camino para adoptar el neoliberalismo consiste en dos estrategias: la liberación comercial entre naciones que promueva la competitividad, y la desregulación, es decir, la eliminación de trabas legales con la que el estado limita la producción y el comercio; Además; el neoliberalismo implica la desincorporación de empresas estatales y el retorno de estas al sector privado, de modo que el gobierno se limite a cumplir con su tarea de promotor de la economía de mercado.

El neoliberalismo en México (1989-1994)

Medidas de liberación y desregulación

En México, la liberación comercial se llevó a cabo en coordinación con el programa de estabilización económica promovido por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, con dos propósitos:

1. Propiciar la estabilidad de precios puesto que, en una economía abierta, los productos nacionales tendrían que competir con los extranjeros.
2. Fomentar la competitividad de la industria nacional, lo que a su vez reforzaría el programa macroeconómico en el mediano plazo.

De manera simultánea a la liberación comercial, fue necesario introducir diversas medidas de desregulación, clasificadas en cuatro grupos:

- La liberación de programas.
- La eliminación de estímulos fiscales sectoriales.
- Eliminación de subsidios especiales.
- La liquidación gradual de los programas de fomento, en concertación con cada sector.

Las acciones de desregulación fueron plantadas como un programa prioritario del gobierno federal, en base a los siguientes lineamientos:

1. Racionalizar preceptos que afectan a todos los sectores de la economía (normas, requerimientos de calidad, reglas operativas, etc.).
2. Dar prioridad a aquellas actividades en que los beneficios de la desregulación tendrían efecto inmediato, o en que el costo, por no proceder a tiempo, habría sido muy alto.
3. Propiciar la disminución sistemática del papel de los monopolios en la economía.

La flexibilización de los controles de precios, de acuerdo con la política de los mismos, se considero crucial en los programas de estabilización, dentro del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento, nueva versión del Pacto de Solidaridad Económica creado en 1987. el gobierno se propuso la meta de reducir la inflación a un dígito, misma que pudo alcanzar en 1993, cuando el IPC general se redujo de 11.9% en 1992 a 8.0% en 1993, llegando a 7.1% en el último año del sexenio.

## **CAPÍTULO II**

### **EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO NACIONAL Y LOCAL**

La finalidad de este capítulo es el exponer los aspectos fundamentales relacionados al cambio institucional en México en torno al desarrollo económico, destacando lo correspondiente al ámbito regional y local, señalado los principales elementos de tal desarrollo. Para ello se abordan las tendencias mundiales y sus influencias en el ámbito nacional en cuanto a cambio institucional y desarrollo regional y local se refiere.

#### **1. Tendencias internacionales**

La globalización y el cambio tecnológico, constituyen las principales fuerzas modeladoras del orden económico internacional a través de un impetuoso dinamismo de los mercados financieros internacionales, de la inversión extranjera directa y de la exportación de servicios. La dinámica ha pasado a ser predominantemente mundial, ya que las políticas económicas internas y por ende, el impacto del accionar público, incluidas sus modalidades de gasto y percepción de ingresos, han de ser diseñadas y evaluadas respecto de su aporte a la posición competitiva internacional del país.

En el proceso de globalización la economía mexicana ha estado en constantes cambios sujetos a los vaivenes de la economía internacional, o a las fluctuaciones de los mercados específicos que afectan la balanza de pagos, sea en el ámbito de las mercancías, los servicios o las finanzas, reflejo del grado de dependencia económica que ha traído la globalización económica para nuestro país.

México como muchos países de la región se encuentra lejos de caracterizarse por altos niveles de cohesión social, dado que la pobreza, los problemas de desempleo y subempleo, la inequitativa distribución del ingreso y los aún incipientes logros educativos, constituyen rasgos estructurales de su desempeño. Sobre éste trasfondo de exclusión opera las realidades de la globalización y de la apertura económica, con impactos variados, pero que en general acentúan los desequilibrios e incertidumbres.

## **2. EL desarrollo económico como meta del proceso de globalización**

Toda sociedad, siempre se fija la meta de lograr un crecimiento económico alto ya que a través de él, se logra un mejor desarrollo económico que para Iracheta (1995) es un proceso cuyo objetivo es el mejoramiento de la calidad de vida por medio del incremento de las opciones u oportunidades para todos los habitantes de un territorio, en diversos ámbitos como lo son: el material, el educativo, laboral, social, cultural y ambiental; de esta manera, la calidad de vida de la población y por ende, el desarrollo de una sociedad no se limita al crecimiento económico,

generación de riqueza. El desarrollo, es pues, un concepto que considera individual y colectivamente la búsqueda de mejoras continuas y permanentes.

### **Crecimiento versus desarrollo económico**

Como consecuencia de que en muchas ocasiones se consideran sinónimos a los conceptos de crecimiento y desarrollo económico y de la crítica de muchos teóricos respecto a que los indicadores del crecimiento económico únicamente captan el incremento material o de la riqueza en la economía, dejando a un lado la distribución del ingreso y el bienestar del individuo, es por ello que se han planteado nuevos conceptos que tratan de dar un matiz particular a la palabra desarrollo y que en algunos casos la desvinculan del significado de crecimiento y en otros lo dejan implícito, por lo que no se puede ver un vínculo automático entre un alto crecimiento económico y un elevado nivel de calidad vida de la población rural.

El objetivo es convertir los logros económicos en beneficios para los individuos en todas las esferas humanas. El concepto de desarrollo implica la existencia de retos significativos para realizar las transformaciones políticas, sociales y económicas, necesarias para alcanzar los objetivos que en esta materia se fijen las autoridades nacionales, organismos internacionales y actores locales. De aquí se deriva la importancia de estudiar al desarrollo local, entendido como un carácter endógeno; es decir que incorpore las especificidades de una localidad y que a través de estas se determine la problemática y las oportunidades de desarrollo económico para los miembros de la localidad.

### **3. El desarrollo económico local**

La propuesta del Desarrollo Económico Local (DEL) establece y reconoce como punto de partida que existe la capacidad local de utilizar los recursos naturales, humanos, económicos y ambientales en forma productiva eficiente. Por lo tanto es un proceso idóneo para áreas periféricas, es decir, aquellas que se encuentran fuera de la influencia de las grandes zonas urbanas o polos de crecimiento (Vázquez B, 1998).

Así, una premisa general del desarrollo económico local es la afirmación de que el desarrollo no es un estado natural y homogéneo que todos deben alcanzar; por el contrario, es necesario reconocer y utilizar la diferencia, la especialidad e individualidad que define a cada grupo humano en particular (Arozena, 1995).

Por tanto, el DEL es construido como un proceso que busca ampliar las oportunidades de las personas (Arozena, 1995, et. al), apoyar y consolidar los procesos de participación democrática y la participación de la gente en la toma de decisiones (Restrepo, 1994); Apoyar la organización independiente del trabajo con alta cooperación (Rosales, 1988); Disminuir la pobreza y lograr el crecimiento económico con protección ambiental, generación de empleo y mayor equidad y aumentar la calidad de vida de las personas en general (Vázquez B, 1998).

Bajo estas premisas el desarrollo económico local es un proceso de crecimiento que debe ser inducido y se logra con la promoción de actividades económicas y sociales a través de la organización entre comunidad, Gobierno, Empresarios y ONG's nacionales e internacionales (Allende, 1987) para promover el crecimiento económico de un área geográfica específica, con el objetivo de incrementar el nivel de vida de la población.

Cabe destacar que en el desarrollo económico local los elementos que lo generan son de diversa índole, desde el gobierno local, hasta factores no tradicionales.

### **3.1 - Los elementos del desarrollo económico local**

Entre las organizaciones con mayor peso en el DEL, encontramos al gobierno local (Arozena, 1995; Vázquez Barquero, 1998) sin embargo, el papel de los gobiernos centrales no queda anulado por el planteamiento del DEL, ya que el marco general de actuación y de las grandes líneas directrices de los proyectos, la coordinación regional, la provisión de las grandes obras de infraestructura y servicio, entre otras acciones, son áreas de acción de las entidades centrales; pero son los gobiernos locales los mas adecuados para diseñar las formas

concretas de acción, ya que pueden identificar el potencial endógeno local en que se cimienta sus iniciativas (Vázquez Barquero, 1998).

### **El gobierno local (presidente municipal)**

El gobierno local (municipal) es el principal actor económico en promover el desarrollo económico; ya que es este, el que diseña las formas concretas de acción y puede identificar el potencial endógeno local. Al respecto Arozena (1993) argumenta que el gobierno local desempeña un papel importante, porque por lo menos con tres de sus características puede inducir a la innovación y generación de cambios creativos en el proceso de promoción del desarrollo económico local, ya que:

1. Es él más cercano a la base social.
2. Es el que está posibilitado para utilizar eficazmente las energías e iniciativas locales para el desarrollo.
3. Conoce y es consciente de la problemática local, y por lo tanto, es capaz de organizar programas y proyectos de desarrollo más cercanos a las necesidades locales.

### **La comunidad**

La combinación de todos los elementos que intervienen en el DEL requieren de la participación ciudadana, como un factor común que comprometa a los actores de una región en la gestión del desarrollo y que se convierte en un control social que complementa los controles burocráticos (Iracheta, 1995)

### **Los empresarios locales**

Aquí sobresale el espíritu empresarial, que es un elemento que se ha detectado como fundamental, ya que permite encontrar y construir oportunidades para obtener beneficios. Se potencia la importancia del papel que desempeñan las iniciativas locales en el desarrollo económico local, los cuales privilegian la formación, proliferación y consolidación de pequeñas empresas.

Para estimular el desarrollo, lo importante no es solo contar con un conjunto de organizaciones, es necesario que estas sean modernas, estas deben tener la capacidad de cambiar o ajustar las reglas de juego con la realidad cambiante; deben ser veloces para entrar y salir, y así aprovechar oportunidades en un entorno que a su vez cambia rápidamente; deben tener la capacidad de aprender y establecer nodos con otras organizaciones, tanto internas como externas (Iracheta, 1995)

#### **4 Factores que potencializan el desarrollo económico local**

Mediante una recopilación de las ideas vertidas por varios autores, se puede identificar diferentes factores que potencian el DEL, los cuales pueden ser diferenciados en factores tradicionales y no tradicionales.

##### **4.1. Factores tradicionales**

*La infraestructura.* Es una necesidad, de ahí que para que el DEL sea posible se necesita un desarrollo mínimo de la infraestructura en las áreas rurales.

*Materias primas naturales.* Los stocks de materias primas son consideradas un factor tradicional; para encontrar la utilidad de explotar las materias primas existentes, es necesario hacerlas mediante desarrollos tecnológicos que permitan una mayor protección de las mismas, es decir, cambiar las practicas de explotación por practicas de utilización de las materias primas naturales.

*Trabajo.* Representado por la calificación, capacitación y experiencia de la fuerza de trabajo que son la base de la producción, de la productividad y de la calidad de lo producido.

##### **4.2. No tradicionales (nuevos enfoques)**

*La cultura.* El éxito de algunos procesos del desarrollo económico local, han sido relacionados fuertemente con características culturales locales, es decir, con un conjunto de reglas sociales, y un sistema de valores que han sido relacionados con la existencia de una ética y un espíritu de trabajo (Quintamar, 1992).

Con el proceso de globalización económica en el que se insertan nuevos esquemas de participación de los principales actores del desarrollo regional y local, dieron origen a un proceso de cambio en las políticas y como consecuencia un cambio institucional.

## **5. El marco institucional y sus cambios**

Los procesos de desarrollo involucran el análisis de un marco institucional en permanente transformación y desgaste debido a la constante interacción de los actores involucrados.

### **5.1 El marco institucional**

La relación entre reglas y niveles de análisis transparenta los procesos generados por los actores; así el proceso de apropiación, provisión, monitoreo y obligatoriedad en el uso de los recursos se dan en el nivel operacional; el proceso de construcción de la política, administración y adjudicación de las decisiones políticas, se dan u ocurren en el nivel de elección colectiva y la formulación, adjudicación y modificación de decisiones constitucionales ocurren en el nivel constitucional.

El tomar recursos e insumos para transformarlos, no solo esta en función de la tecnología empleada, sino que esta en función también de las instituciones; de esta manera los jugadores se enfrentan a un marco institucional que construye incentivos que desempeñan un papel fundamental en la formación de habilidades y conocimientos.

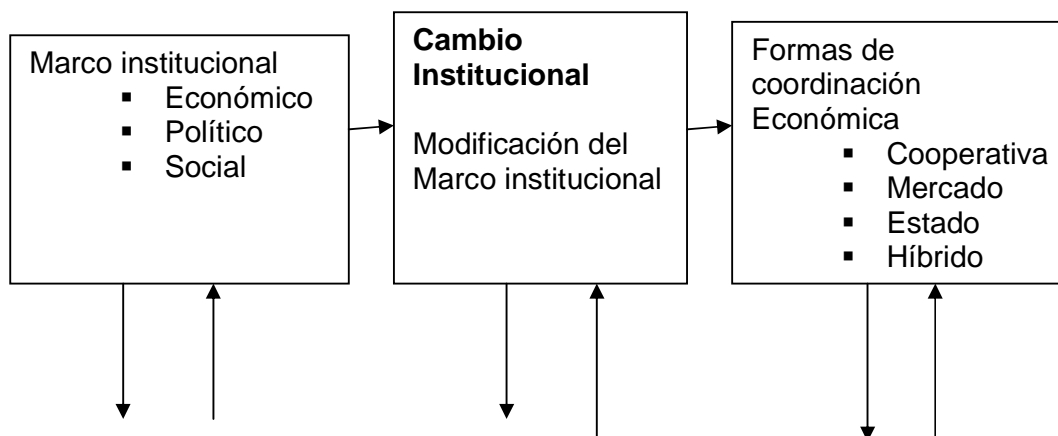


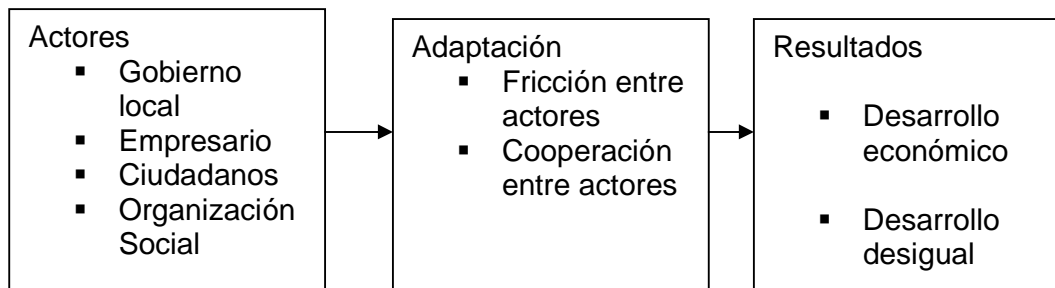
Entonces el marco institucional establece la dirección de adquisición de habilidades y conocimientos, que es el factor decisivo para el desarrollo de la sociedad a largo plazo.

## 5.2 El proceso del cambio institucional

Son las modificaciones sustanciales a las restricciones tanto formales e informales, que conforman un nuevo marco institucional que regula la interacción humana. Estos cambios son los resultados de la fricción entre restricciones formales e informales, al interactuar los agentes económicos; cada interacción genera un cambio marginal que al sumarse durante un periodo de tiempo puede llevar a cambios sustanciales.

**Figura 1. El proceso del cambio institucional**





Fuente: Iracheta (1995)

En este esquema se muestra que los actores, en su permanente interacción, son los que construyen las reglas formales e informales que conforman el marco institucional. Dichas reglas son de naturaleza económica, política o social.

En el plano local, los actores cooperan a través de estas reglas, o generan fricción promoviendo su constante modificación, dando un marco institucional estable, los actores locales conforman determinada forma de coordinación económica, que generan un proceso de desarrollo a nivel local, cuando los actores, en su constante interacción, sienten y observan que los acuerdos que significan utilizar determinadas reglas no funcionan de acuerdo con sus intereses, estos promueven su modificación a través de una regla formal o informal.

Los actores locales deben de tener la capacidad de leer de manera adecuada los procesos externos e internos y generar un marco institucional coherente que promueva una coordinación económica eficiente para activar el desarrollo económico.

No solo los productores locales son afectados por estos cambios institucionales, también el gobierno municipal, ya que se enfrenta ante cambios en las normas que lo rigen y dichos cambios necesitan transformaciones en la forma de operar, tanto en su organización, como en sus departamentos, con el objetivo de

aprovechar las ventajas, eliminar los obstáculos que los nuevos arreglos representan para una mejor coordinación de la actividad económica, ya que el gobierno municipal opera simultáneamente de manera distinta ante los diversos actores y organizaciones del municipio, lo que puede representar un ambiente de incentivos o de obstáculos en el cual se llevara a cabo la actividad económica en este ámbito.

Se discute una serie de trabajos realizados tomando como objeto de estudio las reformas municipales; dichos trabajos dan cuenta de distintas formas en que los gobiernos han entendido las nuevas reglas y modificaciones, dichos estudios han puesto énfasis principalmente en cuatro categorías principalmente:

- Organización interna
- Marco legal

Los cambios se han hecho más evidentes en la organización interna, ya que ahora la estructura administrativa es mas completa y han aparecido nuevos departamentos, entre ellos, la planeación, participación ciudadana, medio ambiente y promoción económica.

Existen intentos de profesionalizar los recursos humanos, aparecieron departamentos de promoción económica como respuesta a la necesidad de tratar con empresarios nacionales y extranjeros ante la apertura comercial.

Marco legal:

Se reportan cambios ligados al control de servicios públicos, del patrimonio, del cobro de impuestos, derechos y aprovechamiento de recursos naturales.

Coordinación intergubernamental.

Los ayuntamientos han establecido nuevas reglas informales con los niveles de gobierno federal y estatal; se ha intentado establecer esquemas de coordinación y cooperación que permitan que los programas sean llevados a cabo y los recursos

sean asignados con mayor eficiencia, en la toma de decisiones de forma vertical, de arriba hacia abajo.

Gobierno sociedad

Ha sido difícil canalizar adecuadamente la participación ciudadana, aunque existen esquemas de participación formales instrumentados desde el gobierno federal, como son los consejos municipales de planeación municipal.

Se han diseñado diversos mecanismos informales de participación ciudadana que busca crear consensos en torno a la gestión municipal y de incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones.

### **CAPÍTULO III**

#### **LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN TORNO AL SECTOR RURAL**

Una de las finalidades del cambio institucional en México, ha sido el mejoramiento en la aplicación de los recursos disponibles, este cambio ha implicado modificaciones en la reglamentación que regula la participación en diversos ámbitos (federal, estatal, municipal y beneficiarios). De ahí que la finalidad de este capítulo es el de exponer información sobre los principales cambios institucionales relacionados al sector agropecuario, principalmente en el ámbito regional y local.

##### **1. La descentralización y la planeación del desarrollo regional en México**

El artículo 115 de la constitución general de nuestro país, es la base jurídica de la organización municipal, el cual desde su publicación en 1917, ha sufrido 9 reformas; Solamente algunas modificaciones han tenido que ver con la descentralización municipal. En el texto original del (5 de febrero de 1917), se

contemplan tres aspectos importantes, que dan a este nivel de gobierno cierta autonomía, en primer lugar establece que no habrá intermediarios entre el municipio y el gobierno del estado (fracción I); así mismo, serán libres de administrar su hacienda (fracción II), y por último, tendrán personalidad jurídica en todos los efectos legales (fracción III).

Olmedo (1998)

Existe una tipología de Rondinelli; Este autor identifica tres tipos de descentralización: Espacial, de mercado y administrativa.

Sin embargo, en la monografía se le dará mayor peso a la descentralización administrativa; ya que es en la que más se reflejan los cambios institucionales ocurridos en México; Se entiende como descentralización administrativa a la transferencia de responsabilidades de planeación, administración, tributación y ejercicio del gasto del gobierno central y de sus dependencias, hacia niveles de gobierno regionales y locales, unidades subordinadas de sus dependencias, autoridades funcionales y organizaciones desconcentradas.

## **1. 2 El proceso de descentralización en México**

A partir de los choques petroleros de la década de los años setenta se originó una paulatina tendencia hacia la reconversión industrial en los países desarrollados, proceso que posteriormente se ha dado a conocer como la globalización de las relaciones económicas internacionales. La reconversión tecnológica, la orientación al exterior, la fragmentación de los procesos productivos y su relocalización en diversas latitudes por medio de la acción de empresas multinacionales y la búsqueda de localizaciones competitivas, vía la minimización de costos y el aumento de la eficiencia y la productividad, son facetas del mencionado fenómeno de la globalización, que tiene como propósito producir de manera eficiente y competitiva para ganar participación en los mercados mundiales.

En ese contexto, diversos países de industrialización tardía iniciaron un proceso de apertura externa, dejando atrás los esquemas iniciales de industrialización por

sustitución de importaciones, para adoptar una industrialización abierta al exterior, en la cual los mencionados principios de competitividad cobran toda su vigencia.

México, después de la incipiente apertura de su economía a finales de los años setenta, conforme se profundizaba al auge petrolero, retomó el camino de la apertura de su economía en 1985-1986, con su adhesión al GATT primero, y mediante una apertura unilateral en los siguientes años, para culminar con la firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá y los Estados Unidos a principios de 1994.

En pocos años el país eliminó los permisos previos a la importación; redujo las categorías arancelarias de la tarifa general de importaciones (TIGI), así como los niveles y tasas arancelarias.

En la corriente neoliberal se supone que el funcionamiento eficiente de los mercados competitivos, al permitir a los empresarios tomar decisiones sobre inversión, producción y empleo, fomentará el proceso ahorro-inversión y, en consecuencia, se alcanzara el crecimiento económico que redunde en beneficios de todos.

El papel del estado en este modelo, consiste en promover la creación de un ambiente económico que conduzca a la operación eficiente de los mercados competitivos, que motive la inversión de los particulares y la generación de empleos productivos.

Para lograrlo se recomienda dos estrategias:

1. La liberación comercial entre naciones que promueva la competitividad.
2. La desregulación, es decir, la eliminación de trabas legales con la que el estado limita la producción y el comercio; Esto implicaba la desincorporación de empresas estatales y el retorno de estas al sector

privado, de modo que el gobierno se limitara a cumplir con su tarea de promotor de la economía de mercado.

## **Desregulación en el sexenio Carlos salinas**

En este período las medidas de desregulación se clasifican en cuatro grupos:

- La liberación de programas.
- La eliminación de estímulos fiscales sectoriales, fueron medidas que se llevaron a cabo en los primeros momentos del sexenio.
- La eliminación de subsidios especiales.
- La liquidación gradual de los programas de fomento, en concertación con cada sector.

Las acciones de desregulación fueron planteadas como un programa prioritario del gobierno federal, en base a los siguientes liniamientos:

Racionalizar preceptos que afectan a todos los sectores de la economía (normas, requerimientos de calidad, reglas operativas, etc.); Dar prioridad a aquellas actividades en que los beneficios de la desregulación tendrían efecto inmediato, o en que el costo, por no proceder a tiempo, habría sido muy alto.

## **2. Vertientes fundamentales de descentralización en México**

La primera esta relacionada con el fomento productivo del campo, principalmente agricultura y ganadería; La segunda orientada a la descentralización de recursos que potencian la vertiente de desarrollo social; Y la descentralización referida al acceso y conservación de los recursos naturales.

### **2.1 Descentralización del fomento productivo**

El esquema propuesto transfirió a los gobiernos de los estados y productores cerca del 80 por ciento de las funciones de la SAGAR, hoy SAGARPA, y también la mayor parte de los recursos financieros.

El mecanismo empleado en el proceso, ha sido el llamado Convenio de Coordinación que se celebra entre la SAGARPA y el Ejecutivo de cada entidad federativa dentro del marco jurídico de los Convenios de Desarrollo Social. En el texto de los Convenios de Coordinación se establece con precisión los montos de los recursos que aportará durante el año cada una de las partes. Todos los recursos se ejercen por medio de un fideicomiso estatal de distribución de fondos.

Se integró un Consejo Estatal Agropecuario. Dicho Consejo es presidido por el Ejecutivo Estatal, se integra por organizaciones sociales y de productores del sector agropecuario y, como su Secretario Técnico, funge un representante de la SAGARPA.

En forma complementaria al Consejo Estatal Agropecuario, en cada una de las entidades federativas, se ha constituido una "Fundación de Transferencia de Tecnología". A estas fundaciones estatales se les ha hecho entrega tanto de las instalaciones como de transferencias de personal del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.

Estas acciones de descentralización se ensamblan con el principal programa federal para la producción agropecuaria y para el desarrollo rural denominado Alianza para el Campo, hoy Alianza Contigo, tiene como objetivo recuperar la rentabilidad del campo. De tal forma que las acciones de la Alianza para el Campo son operadas directamente por los estados.

Los recursos presupuestarios de la Alianza para el Campo que son descentralizados a cada estado, se aplican a través de un esquema fiduciario, considerando las prioridades que los agentes productivos locales determinan en el seno de su Consejo Estatal Agropecuario. En 1998, estos recursos representaron 50 por ciento del presupuesto asignado al sector, sin considerar los organismos desconcentrados y las entidades paraestatales, lo que equivalía aproximadamente a 764.3 millones de dólares. Para 1999, la cifra asciende a poco más de 899.8 millones de dólares.



La SAGARPA cuenta para el fomento productivo con pequeñas entidades técnico-administrativas delimitadas geográficamente en Distritos de Desarrollo Rural (DDR), mismos que son auxiliados por Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que operan en las diferentes zonas del DDR. Actualmente los gobiernos estatales ya coordinan la operación de la totalidad de los 192 Distritos de Desarrollo Rural, mismos que incluyen 68 por ciento de los trabajadores de la SAGARPA en los estados.

## **2.2 Descentralización en materia de política social**

La política social y el combate de la pobreza que impulsa el gobierno federal se da en dos planos: Uno referido a las acciones dirigidas a la población en general, que comprende seguridad y asistencia social, salud, educación, capacitación para el trabajo y vivienda; y en un segundo plano, a través de actividades focalizadas en beneficio de la población en pobreza extrema.

En cuanto a la primera, se hizo prioritario fortalecer la participación y la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales.

Se cuenta con importantes avances en términos de educación y de salud.

En educación se profundizan procesos que habían iniciado antes (en 1992 luego de una larga negociación entre el gobierno federal, el sindicato de trabajadores de la educación y los gobiernos estatales, se alcanzó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica).

En materia de salud, en 1996 se suscribe el “Acuerdo Nacional para la Descentralización” y el “Acuerdo de Cooperación para la Descentralización de los servicios de salud”. Al concluir este proceso se transfirió más de 121,000 plazas, presupuestos para gasto corriente y de inversión del orden de los 9 mil millones de pesos, y 7,370 bienes inmuebles de infraestructura para servicios de salud.

## **2.3 En materia de infraestructura social**

Los municipios han tenido una participación cada vez mayor en el ejercicio de los recursos públicos. En 1995 este orden de gobierno ejerció en forma totalmente descentralizada el 50% de los recursos autorizados al ramo 26 del presupuesto de la Federación referido al desarrollo social y productivo en regiones de pobreza; en los dos años siguientes este porcentaje se incrementó al 65%. Para darle mayor transparencia y equidad regional a la asignación de los recursos descentralizados, desde 1996 estos recursos se distribuyen a través de una fórmula basada en indicadores que miden la magnitud e intensidad de la pobreza; el diseño y los resultados derivados de la aplicación de dicha fórmula se consensaron ampliamente.

En 1998, se fortaleció el proceso de descentralización al aprobarse una nueva figura jurídica para transferir recursos a los gobiernos estatales y municipales; De esta manera, se creó en el Presupuesto de Egresos de la Federación el Ramo 33, "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios". Los recursos descentralizados del Ramo 26 se transfirieron como aportaciones al Ramo 33.

Al interior del Ramo 33 se creó el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que a su vez se compone por el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo para la infraestructura Social Estatal (FISE).

La fórmula de distribución de recursos se ha mejorado. El factor demográfico desempeña un papel relevante, ya que la distribución considera no sólo las principales características socioeconómicas de la población en condiciones de pobreza, sino también su ubicación regional y su magnitud. De esta forma las entidades federativas con más participación dentro de la distribución son aquellas con un mayor número de pobres o cuyo grado de pobreza es más profundo.

En 1999 las 8 entidades federativas (la cuarta parte de las entidades) con mayores índices de pobreza nacional -Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, México, Puebla, Michoacán y Guanajuato- recibieron en conjunto casi el 60% de los recursos del fondo para infraestructura social, FAIS.

Este fondo destinado a financiar obras y acciones básicas en beneficio directo para la población que se encuentra en condiciones de pobreza y marginación, tiene un alcance regional e intermunicipal de los recursos, al diferenciar las aperturas programáticas en sus componentes estatal y municipal.

Así el Fondo tiene un componente dirigido a los municipios que en 1999 significó 87.9 por ciento de los recursos totales del Fondo. Estos recursos son distribuidos por los estados hacia los municipios de manera similar a la empleada por el Gobierno Federal para distribuir los recursos hacia los estados.

Otro componente del Fondo se dirige directamente a los estados y en 1999 representó 12.1 por ciento de los recursos totales del Fondo. Estos recursos son utilizados por los gobiernos estatales en obras que, por sus características, no pueden circunscribirse al ámbito geográfico de un solo municipio, o tiene un alcance regional.

En 1998, los recursos ejercidos ascendieron a poco más de 1,127 millones de dólares. Para 1999, los estados y municipios recibirón a través del Fondo un monto histórico de recursos descentralizados, que asciende a 1, 467 millones de dólares, y que representa un crecimiento real del 14.8 por ciento con respecto al monto radicado en 1998.

Del monto autorizado en 1999, los estados administraron sólo 178 millones dólares y los municipios 1, 289 millones de dólares restantes del Fondo; para los dos componentes, lo anterior representa un crecimiento real de 14.8 por ciento con respecto a los recursos recibidos durante 1998.

Los recursos asignados al Fondo en su parte municipal durante 1999 con base en criterios de combate a la pobreza, aumentaron su participación respecto a 1998 de 69 a 84.5 por ciento, distribuyéndose el 15.5 por ciento restante en partes iguales a todos los municipios. A partir del año 2000, la totalidad de los recursos para este rublo son asignados con base en criterios regidos por el combate a la pobreza.

Los estados y municipios, además de adquirir autonomía en la administración de los recursos, asumen una mayor responsabilidad de informar a los habitantes sobre las acciones, los montos, las metas, la ubicación y los beneficiarios de este Fondo, así como sobre los resultados alcanzados.

Adicionalmente los municipios manejan de manera directa los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM) el cual, para 1998 registró una inversión del orden de los 670 millones de dólares y para 1999 esta cifra se incrementó en más de 94% al alcanzar la cantidad de 1 300 millones de dólares.

Al sumar los recursos del FISM y el FAMF, se tiene que este orden de gobierno en 1999 aplicará más de 25 345 millones de pesos, en tanto que el año anterior a través de estos Fondos se les autorizó un monto de 15 874 millones de pesos.

A través de la descentralización a los gobiernos estatales de ocho programas operativos con sus recursos financieros, cuatro del subsector hidroagrícola que se conjuntan con los de Alianza para el Campo y cuatro más relacionados con agua potable, alcantarillado, se han canalizado recursos por un monto de 111.4 millones de dólares, los cuales fueron ejercidos directamente por los productores, gobiernos estatales u organismos operadores.

En materia de servicios de agua para usos agrícolas, existen importantes avances en la transferencia de los distritos de riego a los usuarios organizados, agrupados en asociaciones civiles. La superficie que actualmente administran y operan los usuarios representa 93.2 por ciento de los 81 distritos de riego del país. En cuanto a los distritos de temporal, se registran 12 distritos con 1.4 millones de hectáreas transferidas a 59,168 usuarios pertenecientes a 20 asociaciones civiles.

En cuanto a la creación y consolidación de Consejos de Cuenca, que son la vía idónea para una gestión integral del recurso agua y representan esquemas descentralizadores hacia autoridades y usuarios locales, los avances son menores.

### **3. Las reformas constitucionales en materia agraria**

#### **3.1 La reforma al artículo 27 Constitucional.**

Para el campo mexicano la construcción de un nuevo modelo de economía abierta, ha significado la reformulación de la relación entre el Estado y la sociedad agraria, cuyo eje ya no puede ser la distribución de tierras y una gestión pública sustentada en formas corporativas y subordinadas de los actores rurales.

El cambio jurídico en la legislación agraria, con sus propósitos explícitos de mayor justicia y libertad, busca responder a las exigencias de la sociedad agraria, expresadas en demandas de seguridad plena en la tenencia de la tierra y mejores condiciones de gestión económica.

La reforma jurídica significa una notable transformación del derecho agrario mexicano, que pasa de ser esencialmente administrativo, y, por tanto, discrecional, a tomar las características de un derecho agrario más orientado a lo civil y mercantil. Esto es, que las atribuciones del gobierno en materia agraria quedan delimitadas a la promoción del desarrollo rural mediante la definición de políticas específicas de desarrollo social y agropecuario. Por su parte, corresponde a productores y pobladores definir sus propias relaciones entre sí o con agentes externos a las comunidades, para organizar la producción.

La reforma jurídica crea mejores condiciones para el desarrollo de los mercados rurales, acota el papel del Estado y lo más importante, fortalece a la sociedad rural reconociendo los derechos de la gente del campo.

En su contenido, la reforma jurídica marca dos vertientes sobre las que se clarifican los derechos de propiedad, se expiden sus vinculaciones y se posibilita su convertibilidad de una forma de propiedad a otra. En estas vertientes es fundamental tanto la permanencia de la prohibición constitucional respecto a la formación de latifundios; como el acuerdo constitucional de dar por concluida la obligación del Estado de repartir tierras a solicitantes.

El nuevo artículo 27 elevó a rango constitucional la propiedad ejidal y comunal, lo que ayudó a terminar con una situación de ambigüedad, confusión e incertidumbre sobre los derechos de propiedad en el ámbito ejidal. Esta situación fue proclive al despliegue de una desmedida intervención estatal en la vida interna de los ejidos.

Con la reforma ha quedado claro que los titulares de la propiedad ejidal y comunal son los ejidos y las comunidades, que son personas morales con personalidad jurídica propia, cuyos integrantes, los ejidatarios y comuneros, tienen el derecho al aprovechamiento o usufructo de las tierras que las conforman y, a partir de la reforma, también a convertirse en propietarios plenos de sus respectivas parcelas.

Se otorgó al ejido la capacidad para delimitar las tierras de uso común asignándose a la Asamblea las atribuciones para determinar su utilización, así como los derechos y obligaciones de los ejidatarios que aprovechen esas tierras. La ley agraria crea un nuevo certificado de derechos sobre las tierras en común y la posibilidad de que se integren por decisión de la asamblea en las sociedades mercantiles.

Las tierras parceladas podrán entrar al comercio bajo dos modalidades: al interior del ejido como venta de derechos de parcelarios a otro ejidatario o vecindado, notificando la enajenación de derechos al Registro Agrario Nacional; si la venta de la parcela se hace a un agente exterior al ejido, se requerirá tener el dominio pleno.

Este dominio sólo podrá adoptarse mediante asamblea, nunca con un número inferior a la mitad más uno de los ejidatarios y por mayoría de 66 por ciento de dichos ejidatarios.

La tierra para el asentamiento humano está compuesta por los terrenos en que se ubica la zona de urbanización y su fundo legal, integrándose por el área necesaria para la vida comunitaria del ejido. Ahora, los solares de la zona de urbanización serán propiedad plena de sus titulares. Además, los ejidatarios y vecindados son vistos como una unidad socioeconómica, de forma tal que en términos jurídicos el universo social del ejido se extiende.

También la reforma jurídica creó una Procuraduría Agraria encargada de defender los derechos de los habitantes del campo. Y se establecieron los Tribunales Agrarios para resolver mediante juicio los conflictos surgidos entorno al ejercicio de derechos. Los nuevos Tribunales Agrarios se encuentran organizados por un Tribunal Superior Agrario que es asistido para el desahogo de expedientes por una Sala Auxiliar. Se establecieron Tribunales Unitarios distribuidos por toda la República Mexicana, dotados de autonomía y jurisdicción. Se encargan de dictar sentencia en los juicios agrarios sobre controversias respecto a los derechos de propiedad.

### **3.2 Evolución del programa de certificación de derechos ejidales (PROCEDE)**

Con el propósito de avanzar en una efectiva instrumentación de las nuevas normas legales, se creó en abril de 1993, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos que busca afirmar los derechos de propiedad.

Los retos de esta certificación están dados por las dimensiones del sector social: existen en el país 27,144 ejidos y 2,330 comunidades, que en conjunto suman 29,474 núcleos agrarios. Los ejidatarios y comuneros poseen más de 9 millones de parcelas y solares que cubren más de la mitad del territorio nacional, 101 millones de hectáreas, y la población que radica en ella representa la cuarta parte de los habitantes del país.

#### **Avances en el desarrollo del PROCEDE (al 31 de diciembre de 1998)**

Son 22,702 ejidos, el 84 % del total, por voluntad de sus asambleas se han incorporado al programa; en 19,306 ejidos el 71 % del total, se ha realizado y aprobado por su asamblea la delimitación de sus linderos como de las parcelas y solares; los trabajos técnicos de medición se han concluido en 18,568 ejidos (68 % de los ejidos del país), tarea que ha significado la cobertura territorial de 54.2 millones de hectáreas que involucran la medición de 5.1 millones de parcelas y solares. 18,036 ejidos equivalentes al 66 % del total nacional de núcleos ejidales

han culminado su regularización y para los cuales se han expedido 5'146,865 certificados y títulos que benefician a 2'243,054 sujetos de derecho.

A pesar de los avances sustantivos en PROCEDE todavía un segmento muy importante de los ejidos no ha entrado al programa, y de los inscritos el 13 % del total nacional no han logrado consensar la delimitación de sus linderos. Esta situación no es sólo un problema de los tiempos que exige una tarea enorme de certificación de 9 millones de parcelas. De hecho, el seguimiento del mismo programa reporta que sus trabajos se encuentran detenidos o retrasados por diversas causas, las cuales en su mayoría se refieren a los conflictos por límites y político sociales, y en menor medida, a rechazo o desinterés.

#### **4. Estrategias de fomento agropecuario (PROCAMPO Y ALIANZA PARA EL CAMPO)**

Debido a estos cambios institucionales; ha sido necesario la creación de programas afines a las nuevas problemáticas que aquejan al campo mexicano; los temas que siguen se abocan a enumerarlos.

##### **4.1 El Programa de apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).**

###### **Antecedentes**

Es un subsidio directo que el gobierno federal otorga a través de la SAGARPA. Tiene como objetivo específico apoyar el ingreso de los productores rurales; consiste en la entrega de recursos monetarios por cada hectárea o fracción de tierra, la cual se efectúa cuando el productor siembra la superficie registrada en el Programa, o bien la mantiene en explotación pecuaria, forestal o la destina a algún proyecto ecológico, y cumple con lo establecido en la normatividad operativa.

El PROCAMPO comenzó su ejecución a finales de 1993, fecha que marca el inicio de labores del año agrícola 1994. El contexto bajo el cual surgió el Programa responde a la apertura de la economía nacional. Derivado de este nuevo entorno se planteó la modernización del campo mexicano que, entre otras



reformas, implicó modificar el esquema tradicional de apoyos al sector agropecuario y forestal. En lo particular, sustituyó al esquema de subsidios basado en los precios de garantía, el cual no beneficiaba a un número importante de productores.

El PROCAMPO, no provoca distorsiones de mercado ni de los precios de los productos. Es un apoyo que no influye en las decisiones de producción, al permitir que el productor elija libremente el tipo de cultivo que siembra y la forma en que produce. Además de incorporar a un sector de productores rurales más amplio y diversificado. Entre aquellos que reciben el apoyo, la mayor parte son de bajos ingresos, y más de la mitad usan toda o casi toda su producción para el consumo familiar.

En forma colateral, PROCAMPO coadyuva al logro de otros objetivos como los de capitalización; frenar la degradación del medio ambiente al promover la conservación del suelo, agua, bosques y selvas; la conversión productiva de aquellas superficies en las que es posible establecer actividades de rentabilidad mayor; y la regularización de la tenencia de la tierra. Además, por efecto de la continuidad que se le ha dado a sus operaciones, propicia que los beneficiarios usen el subsidio para planear su actividad productiva.

Bajo un horizonte determinado por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 el Programa ha pasado a formar parte de la estrategia denominada "Alianza para el Campo".

El PROCAMPO se opera en un ámbito complejo: la producción agrícola ocurre bajo situaciones cambiantes y está influenciada, entre otras causas, por la Coexistencia de tecnologías modernas y tradicionales, mercados de insumos y productos que reaccionan por efecto de la situación económica prevaleciente, climas aleatorios y una estructura agraria en la que predomina el minifundio. Esto hace que sus resultados se aprecien desigualmente en regiones distintas y bajo circunstancias diversas, y que los productores, de conformidad con sus singularidades, adviertan en él beneficios que, a cada uno, le pueden parecer diferentes.

La operación se ha realizado con base en un conjunto de reglas que están establecidas en el decreto referido, son de observancia obligatoria y constituyen la base para que la asignación del subsidio sea transparente.

De entre ellas destacan:

- a) Reciben el apoyo aquellos productores que estén en legal posesión y usufructo de los predios para los que se haya demostrado la elegibilidad de su superficie, independientemente de su calidad de propietarios o arrendatarios.
- b) El beneficio se aplica sólo para la superficie que es elegible y esté sembrada, se mantenga en explotación pecuaria o forestal, o bien se encuentre bajo proyecto ecológico.

### **Superficie elegible**

Por su importancia, merece una mención específica del concepto de superficie elegible. Es la que se cultivó con maíz, sorgo, frijol, trigo, cebada, algodón, cártamo, soya o arroz en alguno de los tres ciclos agrícolas Otoño-invierno o Primavera-Verano anteriores a agosto de 1993. En función de este criterio, se obtuvo como referente una extensión territorial registrada en el directorio del Programa a nivel de predio y ciclo agrícola, que se apoya por solicitud del productor

En los ciclos agrícolas Otoño-invierno 1993/1994 y 1994/1995 y Primavera-Verano 1994, con PROCAMPO se otorgaron recursos para la superficie sembrada únicamente con los productos básicos que sirvieron de base para establecer la elegibilidad. A partir del ciclo agrícola Primavera-Verano 1995 se concretó normativamente la opción para el beneficiario de recibir los subsidios por la siembra de cualquier cultivo lícito, lo que permitió estimular la diversificación de la actividad económica y propiciar más autonomía en sus decisiones.

## **4.2 Alianza para el campo**

En los últimos años el énfasis en la estrategia rural ha estado en los cambios en el ámbito de los instrumentos de fomento: Precios, crédito, inversión pública, subsidios, extensión agrícola, entre otros. La revisión de estos instrumentos se ha realizado en la perspectiva de una agricultura abierta.

Los cambios en los instrumentos representan nuevas reglas en el fomento productivo y en la presencia estatal, en general; una nueva oferta de apoyos a la capitalización, producción y productividad por medio del programa Alianza para el Campo. Este representa la vertiente mayor de descentralización en el fomento productivo con esquemas que involucran a los gobiernos estatales.

En el marco del Programa de Desarrollo Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995 2000, la estrategia gubernamental para que el sector agropecuario retoma un proceso autosostenido de crecimiento, se centra en aumentar la productividad con la introducción a gran escala de tecnologías probadas, sustentadas en un amplio y renovado esfuerzo de capacitación y asistencia técnica, alentando la mecanización y la aplicación de mejores insumos y mejorando sustancialmente el uso de los recursos naturales, en condiciones que preserven el medio ambiente. En el financiamiento del programa concurren los productores y los gobiernos estatal y federal.

El programa está compuesto por 22 subprogramas (muchos de ellos inéditos en términos de sus dimensiones), que buscan responder a la diversidad de necesidades que presentan las regiones y los segmentos de productores. En conjunto se busca proporcionar apoyos económicos a los agricultores y ganaderos para que puedan realizar inversiones para la tecnificación de sus unidades de producción.

Mediante estos subsidios a la inversión productiva, se impulsa la investigación y la transformación tecnológica, la tecnificación del riego y el mejoramiento de las

prácticas agrícolas de temporal, así como la elevación de la productividad en las explotaciones ganaderas, el mejoramiento de la sanidad agropecuaria y el fortalecimiento de los procesos de comercialización.

En el 2002 se definieron por primera vez objetivos generales para toda la Alianza, los que están orientados a incrementar el ingreso y diversificar las fuentes de empleo. Además se establecieron como objetivos específicos fomentar la inversión rural, apoyar el desarrollo de capacidades de la población, fortalecer la organización de las unidades de producción rural y avanzar en la sanidad e inocuidad agroalimentaria.

Para 2003 se integro a los objetivos existentes el de fomentar la organización económica campesina. Para lograr estos objetivos se establecieron como estrategias la integración de cadenas agroalimentarias, la atención a regiones y grupos prioritarios, y la atención a factores críticos como suelo y agua; a estas estrategias se sumó la reconversión productiva. De esta manera, se comenzó un proceso de rediseño en los programas de desarrollo rural, que tuvo el carácter de reagrupamiento de programas en el caso de fomento agrícola y que recién se inició en el caso de Fomento Ganadero.

La población objetivo. El Programa APC apoya a todos, los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes. También se deberá tomar en cuenta además de la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos de esta Ley, los distintos tipos de productores que en razón del tamaño de sus unidades de producción o bienes productivos, y su capacidad de producción para excedentes comercializables o para autoconsumo, privilegiando a la población de menores ingresos.

Desde que comenzó a operar el Programa APC (1996), el presupuesto otorgado por parte del Gobierno, tanto Federal como Estatal, ha variado un poco. Durante el periodo, de 1996 al 2003, el presupuesto total que se ha girado a los programas federalizados fue de 1,509 millones 225 mil 753 pesos.

**Cuadro 2. Evolución en los recursos presupuestales de programas federalizados 1996-2003 (pesos constantes).**

<b>Año</b>	<b>Federal</b>	<b>%</b>	<b>Estatal</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
<b>1996</b>	61'914,900.00	63.55	35'519,000.00	36.45	97'433,900.00
<b>1997</b>	98'000,000.00	63.13	57'240,000.00	36.87	55'240,000.00
<b>1998</b>	119'145,000.00	90.04	13'182,992.00	9.96	132'327,992.00
<b>1999</b>	40'600,000.00	84.80	25'208,475.00	15.20	165'808,475.00
<b>2000</b>	165'800,000.00	88.17	22'241,000.00	11.83	188'041,000.00
<b>2001</b>	192'198,000.00	76.02	60'630,000.00	23.98	252'828,000.00
<b>2002</b>	219'617,523.00	82.99	45'000,000.00	17.01	264'617,523.00
<b>2003</b>	42'928,863.00	96.05	10'000,000.00	3.95	252'928,863.00
<b>Total</b>	1'240'204,286.00	82.17	269'021,467.00	17.83	1'509'225,753.00

Fuente: FAO-SAGARPA, 2004

Entre los programas de Alianza para el Campo destacan:

**- Programas de Fomento Agrícola**

Los programas de FA 2002, resultaron de la reestructuración de programas preexistentes, buscando un enfoque integrador para fortalecer las actividades agrícolas. Con este objetivo, la Alianza para el Campo 2002 reorganiza los programas de años anteriores en cuatro programas dirigidos a atender las actividades productivas y a los factores críticos de suelo y agua.

En el período 1996-2002, la Federación aportó el 27% de los fondos, los estados el 15% y los productores el 58%. En el 2002, la distribución de los aportes fue 29% federal, 11% estatal y 60% de productores.

**- Programa de Fomento Pecuario**

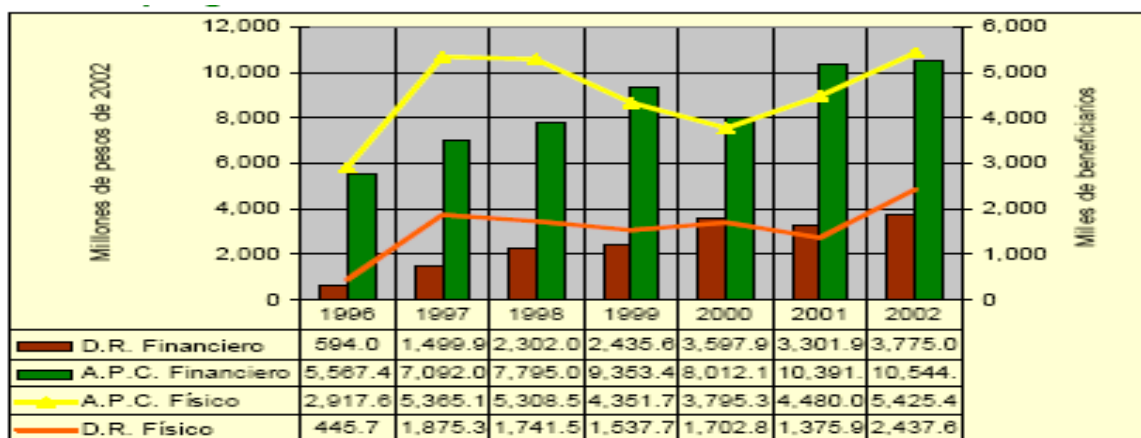
Los programas de FG en 2002 fueron siete, de los cuales seis se instrumentaron como federalizados y uno como de ejecución nacional. Los programas federalizados fueron Programa Apícola (API), Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI), Programa de Mejoramiento Genético (MGE), Fomento Avícola y Porcícola (FAP) y Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo (RTP).

Por programa, la inversión federal y estatal ha disminuido en mayor magnitud en LECH 6% en promedio de 1996 a 2002, y menos en RTP y MGE. En API se presentó el mayor incremento, con una tasa promedio superior al 50%, mientras que en DPAI y FAP el crecimiento fue mayor de 20%.

**- Programas de Desarrollo Rural.**

Los programas de desarrollo rural de APC 2002 presentaron en sus objetivos los propósitos de atender problemas centrales de las unidades de producción rural mexicanas: la falta de inversiones, la falta de capacidades en la población para incorporar innovaciones tecnológicas en la producción, en la transformación de la producción y para la comercialización

**Gráfica 1. Inversión y número de beneficiarios del programa DR en relación al total de la APC 1996-2002**



Fuente: FAO-SAGARPA, 2004

**- Programa Investigación y Transferencia de Tecnología (ITT).**

Este Programa (PITT) tiene como objetivo estimular la inversión en el sector agrícola y su capitalización mediante el otorgamiento de apoyos económicos para la adquisición de bienes de capital, que le permita a los productores hacer eficientes y sustentables sus procesos de producción, mejorar su infraestructura, diversificar sus unidades de producción y obtener un mayor retorno del valor final de los productos, a fin de elevar su nivel de ingresos.

La reducción presupuestal que venía registrando el PITT para el conjunto de los 32 estados desde 1997 se ve interrumpida drásticamente para el año 2001, pues el presupuesto total se incrementó 117% con respecto al año 2000, siendo el presupuesto federal el que observa el mayor incremento (164%) en relación con el estatal (59%).

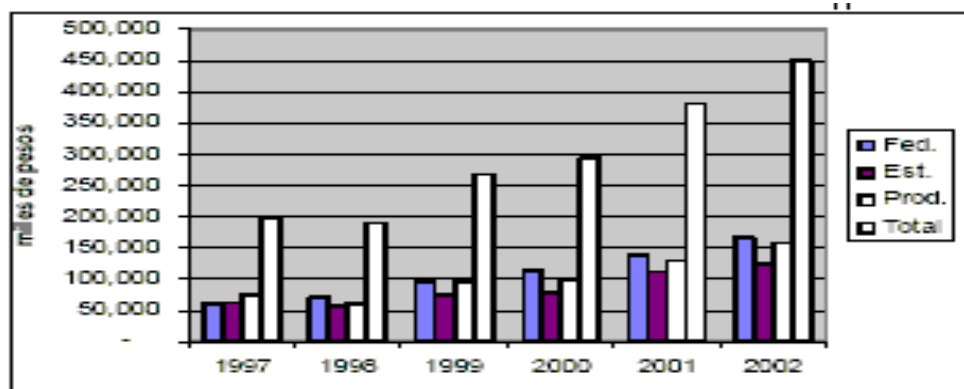
El modelo de operación a través de las Fundaciones Produce, que de 32 Fundaciones existentes cuentan con un organismo cúpula integrador denominado Coordinadora Nacional de las Fundaciones Produce (COFUPRO) cuyas funciones van desde fungir como órgano de representación y negociación ante los gobiernos estatales y el federal, hasta el análisis y homologación de procesos entre todos los asociados.

- **Programa Sanidad Agropecuaria.**

Este inició en el año de 1996 con el objetivo de impulsar el control y erradicación de plagas y/o enfermedades agrícolas, preservar y proteger los estatus sanitarios alcanzados en las diversas regiones del país a través de los cordones fitozoosanitarios, estimular a los gobiernos estatales y productores a lograr avances sanitarios que resulten en cambios de estatus y crear las condiciones favorables para acceder a mercados internos y externos.

El presupuesto ejercido por el programa ha tenido una tendencia creciente. En el período 1996 a 2002 ha experimentado un incremento del 17% anual en términos reales. El comportamiento del presupuesto ejercido en pesos constantes del 2002.

Gráfica 2. Presupuesto de Sanidad Vegetal.



Fuente: FAO-SAGARPA, 2004

## **5. Ley de desarrollo rural sustentable**

### **5.1 Antecedentes**

Ahora el desarrollo rural requiere de la conjugación de esfuerzos, programas y políticas de la sociedad civil y de los tres niveles de gobierno para lograr una mejor calidad de vida; propone procesos participativos que se construyen en un hacer cotidiano y permanente, desde y con la gente y con ello generar aprendizajes y competencias que involucran la comprensión, apropiación y expresión de prácticas rurales que hacen posible el desarrollo de todas las potencialidades humanas. Esta orientado a ampliar las opciones de los pobladores rurales para que estos puedan desarrollar todas sus capacidades y posibilidades de tal forma que vivan en forma productiva y creadora.

La idea de incorporar un desarrollo inducido con criterios amalgamados de sustentabilidad - medio ambiente y variables socioculturales contextualizadas en la dinámica global hacen que la propuesta del desarrollo rural sostenible sea proyectada en experimentos para la elaboración de proyectos con criterios de sostenibilidad; muchos de ellos parten de la conexión entre la naturaleza y el hombre, sobre “cómo se ubica respecto de la naturaleza”, y, posteriormente, de la interacción que surge entre los sujetos y sus estructuras sociales institucionales, lo que le otorga la complejidad característica a nuestras sociedades modernas. De esta manera, el concepto de desarrollo sustentable concibe al desarrollo como un proceso armónico, donde la explotación de los recursos naturales, así como la orientación hacia donde se dirijan las inversiones, la dirección que se le dé al cambio tecnológico y a las transformaciones institucionales deben estar al nivel de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Por esta razón a finales de 2001 se aprobó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que ofrece un nuevo marco normativo de desarrollo rural y un enfoque territorial del desarrollo rural. Este enfoque permite la reflexión y la ejecución de acciones sobre el desarrollo regional como una forma diferente de ajuste



productivo en el territorio, que busca desplegar los recursos potenciales endógeno y promover arreglos institucionales que fomenten las actividades productivas, mejoren la calidad de vida de la población y preserven el ambiente.

Esta perspectiva se asocia con formas de desarrollo desde la base, producto de la participación social, las potencialidades y factores locales, en la definición de objetivos propios de desarrollo y en la construcción del territorio por los actores sociales, es decir a dinámicas sociales endógenas que consigan potenciar una serie de recursos y capacidades propias, entre los que se encuentran el capital físico natural, cultural, humano, social e institucional.

La LDRS establece una institucionalidad que redefine los términos de integración de los niveles federal, estatal y municipal, así como los mecanismos de articulación entre el sector público, privado y las organizaciones sociales, induciendo con ello a un proceso de construcción de demanda por las acciones de desarrollo rural participativo de abajo hacia arriba, lo que dio origen en el año 2000 a que se promulgara la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

#### La Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Establece en su artículo 10º que "... Para los propósitos de esta Ley se crea la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable" (LDRS 2001). La cual es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es de observancia general en toda la República. Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: Promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.

Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que 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, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la

participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.

Son sujetos de esta Ley los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural.

## **5.2 Objetivos y propósitos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable**

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de México, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos: promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso; así como también corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable; además de contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país; busca también fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y por último valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.

Los propósitos de la presente Ley para lograr el desarrollo rural sustentable, el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, son impulsar 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.

### **5.3 Programas y subprogramas para el Desarrollo Rural**

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable cuenta con programas e instrumentos a fin de llevar a cabo sus objetivos; los cuales estarán previstos dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Programas tales como:

1. Programa Especial Concurrente (PEC); que incluye el conjunto de Programas Sectoriales relacionados con las materias motivo de esta Ley; que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.

El PEC fomentara acciones dirigidas a las actividades económicas de la sociedad rural, tales como, educación, salud, planificación familiar, vivienda, infraestructura y equipamiento comunitario.

Buscara combatir la pobreza, marginación y creara una política de población y cuidado al medio ambiente rural.

Buscara la equidad de genero, la protección de la familia y dará impulso a los programas de la mujer, jóvenes y protección de los grupos vulnerables; dará impulso también a la educación cívica, y combate efectivo a la ilegalidad en el medio rural, impulsara la cultura y desarrollo de las formas específicas de

organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, la seguridad en la tenencia y disposición de la tierra y dará promoción al empleo productivo, además de protección a los trabajadores rurales en general y programas de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población rural en situación de desastre y por ultimo el PEC impulsara a los programas orientados a la paz social.

2. Programas Sectoriales. Los programas específicos del Gobierno Federal que establecen las políticas, objetivos, presupuestos e instrumentos para cada uno de los ámbitos del Desarrollo Rural Sustentable. En los programas sectoriales se coordinará y dará congruencia a las acciones y programas institucionales de desarrollo rural sustentable a cargo de los distintos órdenes de gobierno y de las dependencias y entidades del sector. El Ejecutivo Federal, en coordinación con los estados y los municipios, en su caso, y a través de las dependencias que corresponda, de acuerdo con este ordenamiento, hará las provisiones necesarias para financiar y asignar recursos presupuestales que cumplan con los programas, objetivos y acciones en la materia, durante el tiempo de vigencia de los mismos.

Los programas sectoriales constituirán el marco de mediano y largo plazo donde se establezca la temporalidad de las acciones a cargo de los diferentes órdenes de gobierno, de manera que se proporcione a los productores mayor certidumbre en cuanto a las directrices de política y provisiones programáticas en apoyo del desenvolvimiento del sector y que aquellos alcancen la productividad, rentabilidad y competitividad que les permita fortalecer su concurrencia en los mercados nacional e internacional.

Los programas y acciones para el desarrollo rural sustentable que ejecute el Gobierno Federal, así como los convenidos entre éste y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, especificarán y reconocerán la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos de esta Ley, por lo que su estrategia de orientación, impulso y atención deberá considerar tanto los aspectos de disponibilidad y calidad de los recursos naturales y productivos como los de carácter social, económico, cultural y ambiental. Dicha estrategia tomará en

cuenta asimismo los distintos tipos de productores, en razón del tamaño de sus unidades de producción o bienes productivos, así como de la capacidad de producción para excedentes comercializables o para el autoconsumo.

A través de los Distritos de Desarrollo Rural, se promoverá la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuencas, con la participación de las autoridades, los habitantes y los productores en ellos ubicados. Dichos programas deberán ser congruentes con los Programas Sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo; El Programa Sectorial que en el marco del federalismo apruebe el Ejecutivo Federal especificará los objetivos, prioridades, políticas, estimaciones de recursos presupuestales, así como los mecanismos de su ejecución, descentralizando en el ámbito de las entidades federativas, municipios y regiones.

En el marco normativo de apoyo funcional al desarrollo rural, los diversos programas e instrumentos, estarán previstos dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La normatividad para la operación de estos programas será propuesta por la Comisión Intersecretarial, por medio de la Secretaría de desarrollo rural y demás dependencias que concurren en el fomento agropecuario y en el desarrollo rural sustentable.

Los proyectos de Presupuesto de Egresos que formule el Ejecutivo Federal deberán ser congruentes, con los objetivos, las metas y las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales correlacionados y el Programa Especial Concurrente, definidos para el corto y mediano plazos.

Los apoyos que se otorguen a los productores en cumplimiento a lo dispuesto por este ordenamiento, impulsarán la productividad y el desarrollo de actividades agropecuarias y la creación y consolidación de empresas rurales, a fin de fortalecer el ingreso de los productores, la generación de empleos y la competitividad del sector.

SAGARPA es la instancia normativa del Programa de Desarrollo Rural (PDR) y dentro de ésta, Alianza Contigo es uno de los programas que comenzó a operar en 1996 y se ha convertido en una de las políticas gubernamentales más importantes para el desarrollo rural en México.

Actualmente, Alianza Contigo busca impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los Agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo. Asimismo, Alianza se enmarca dentro de las cuatro líneas estratégicas de SAGARPA: reconversión productiva; integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; atención a grupos y regiones prioritarias y atención a factores críticos.

El Subprograma de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) tiene el objetivo de fomentar la inversión en bienes de capital, de facilitar el acceso a fuentes formales de financiamiento, favorecer la integración a las cadenas productivas de valor agregado y la aplicación de nuevas tecnologías en la producción.

El Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) busca promover el uso creciente del conocimiento técnico por parte de los productores, desarrollar la oferta de servicios profesionales y difundir experiencias exitosas o áreas de oportunidad de negocio.

Finalmente, el Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) tiene los objetivos de fomentar la integración organizativa, el intercambio de experiencias y el acceso a servicios financieros entre los productores rurales y apoyar la consolidación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

La estrategia de desarrollo rural comprende tres conceptos fundamentales: la formación de capital físico (a través del subprograma PAPIR), el desarrollo de

capacidades (por medio del PRODESCA) y el fortalecimiento de empresas y la organización rural (a través del PROFEMOR).

## **CONCLUSIONES**

De acuerdo a los objetivos plateados e información recabada se puede concluir lo siguiente:

- La visión neoclásica de acuerdo a las principales teorías es la que esta adoptando el nuevo modelo económico, sin embargo parece no adaptarse a

la problemática real del ámbito rural; ya que la asignación de recursos se da a través del mercado mediante la competitividad que se genere en las unidades de producción, tendiendo un acceso más amplio aquellas con mayor capacidad productiva, dada por la disponibilidad, cantidad y calidad de los recursos disponibles de ahí que la diferencias en desarrollo económico de una región o microregión otra sea distinta.

- Los postulados de la economía institucional, como los del estado situacional son los que más se acercan para dar soluciones a las problemáticas del ámbito rural o local en nuestro país debido a que gran cantidad de productores son de escasos recursos teniendo poca accesibilidad al financiamiento por la Banca Comercial principalmente, siendo necesaria la intervención del estado para cubrir esta necesidad del sector a través de programas como estrategias para el desarrollo rural.
- En cuanto a la planeación regional es y ha sido uno de los elementos principales mediante el cual el Estado puede influir en el grado de desarrollo en las regiones, pues a través de esta permite identificar problemáticas y oportunidades de desarrollo, así como establecer las medidas y estrategias para lograrlo, tendiendo participaciones los tres niveles de gobierno, que por el proceso de desregulación vivido en nuestro país el grado de intervención de estos niveles han disminuido, siendo mayor la participación Federal, pasando a una planeación que incluye una mayor intervención estatal y municipal, reflejo del modelo neoliberal.
- En cuanto a los modelos económicos aplicados en el proceso de desarrollo en México, el grado de intervención del Estado siempre ha estado presente en menor o mayor medida, siendo el periodo conocido como “el milagro mexicano” del año de 1958 al 1970, en el que la economía del país presentó los niveles de crecimiento más altos registrados, reflejados en el PIB, el cual creció de 6 a 6.5% en promedio anual, con una inflación del 3 al 3.5% anual, cabe destacar que los crecimiento más alto logrados en este periodo se dieron en el sector agropecuario.



- El proceso de apertura comercial, implicó una disminución del estado en las actividades económicas, pasado de una economía cerrada a una economía abierta, significado una desregulación que obligo a una serie de cambios institucionales, orientados al desarrollo en el medio rural, siendo las modificaciones al artículo 27 constitucional las más relevantes, pues se da un mayor libertad a las decisiones en cuanto al uso de factor tierra. Siendo el programa PROCEDE el que se instrumentó a raíz de estas reformas.
- Los programas de PROCAMPO y el de Alianza para el Campo hoy Alianza Contigo, son dos de los programas mediante los cuales el estado impulsa en mayor medida el financiamiento e inversión en el medio rural.
- La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, es uno de los mecanismos mediante el cual se fomenta la integración del uso de los recursos disponibles para el desarrollo de las regiones, implicando una participación más integral entre los niveles de gobierno, las organizaciones sociales y/o comunidades y el sector privado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Ahumada, Jaime (1998) Planificación y política en el gobierno municipal democrático. En la planificación y gestión del desarrollo nacional: el rol de los gobiernos locales. Desarrollo local, cuadernos del centro de capacitación y desarrollo de los gobiernos locales (CELCADEL), QUITO, Ecuador.

Alejandro Mohar Ponce, (2000) La nueva institucionalidad rural, (el caso de México) primera edición, México, siglo XXI

Allende Landa, José (1987) desarrollo local y reestructuración urbana-regional. Estudios territoriales, num.25, instituto del territorio y urbanismo, Ministerio de obras publicas y urbanismo de Madrid.

Ángel Bassols Batalla, (1997) México, un país de ilusiones, primera edición, instituto de investigaciones económicas, UNAM.

Alston, Lee J; Thrainn Eggerston y Douglas North (1998) empirical studies in institucional change. Cambridge university press.

Alfonso Iracheta Cenecorta, (1996) La planeación del desarrollo en México, segunda edición fondo de cultura económica , México.

Arocena, José (1995) El desarrollo local; un desafío contemporáneo. Uruguay: centro latinoamericano de economía humana (CLAEH)

Graizbord, Boris (1988) los insumos teóricos de una causiteoria: el concepto del polo de crecimiento una vez mas, cuadernos de ciencias sociales. Universidad Autónoma de Baja California / instituto de investigaciones sociales.

Hirschman, Alberto (1961) La estrategia del desarrollo económico, México: Fondo de cultura económica.

Moreira, Ivosimos (1988). Descentralización y poder local: Una estrategia de desarrollo. En planificación y gestión del desarrollo nacional. Cuadernos del centro de capacitación y desarrollo de los gobiernos locales (CELCADEL), Quito, Ecuador.

Macario Schettino Yáñez, (2002), México, problemas sociales, políticos y económicos, primera edición, prenticca hall, México.

Myrdal, Gunnar (1979) teoría económica y regiones subdesarrolladas, México: fondo de cultura económica.

Rondinelli, Dennis A. y Max Lacono (1996) strategic management of privatization: a framework for planning and implementation. Public administration and developement, vol. 16.

Vázquez Barquero, Antonio (1998) localización industrial y dinámica regional, estudios territoriales, núm. 288.

