



MÉXICO: EVALUACIÓN CONTEXTO PAÍS PARA LA PUESTA EN MARCHA DE GRUPOS DE TRABAJO SOBRE POBREZA RURAL Y DESARROLLO

Jose Antonio Mendoza
Diciembre de 2010

Este documento forma parte del proyecto “Conocimiento y Cambios en Pobreza Rural y Desarrollo”, que busca contribuir a mejorar estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales con foco en la pobreza rural, en cuatro países de América Latina: Colombia, Ecuador, El Salvador y México. El proyecto es ejecutado por el Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP), con el apoyo y participación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el International Development Research Center (IDRC, Canadá).



INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. EL MARCO LEGAL	3
3. ESPACIOS ALTERNOS.....	5
4. ESCASA INCIDENCIA	6
5. RESISTENCIAS Y AUSENCIA DE TRADICIÓN DE CONSULTA.....	7
6. POLÍTICAS CUESTIONADAS	8
7. ESPACIOS CON ALCANCE LIMITADO	9
8. EL ACUERDO NACIONAL PARA EL CAMPO (ANC)	10
9. EL TEMA DE LA POBREZA	12
10. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	12
ANEXO 1. ENTREVISTADOS PARA LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.....	15

MÉXICO: EVALUACIÓN CONTEXTO PAÍS PARA LA PUESTA EN MARCHA DE GRUPOS DE TRABAJO SOBRE POBREZA RURAL Y DESARROLLO

Jose Antonio Mendoza¹

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento, elaborado fundamentalmente a partir de entrevistas con personajes relevantes de la política, la academia y organizaciones civiles y campesinas de México, busca ser una herramienta de trabajo para el Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo –el cual ejecuta Rimisp en alianza con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-- pues describe el marco legal existente en el país para el diálogo entre la sociedad y el gobierno, en particular el orientado a la incidencia en políticas públicas; menciona algunas experiencias concretas y significativas de la interlocución y de mecanismos alternos utilizados por grupos sociales para influir sobre decisiones de la autoridad, y presenta reflexiones sobre los factores que afectan tal diálogo, así como los efectos que surgen cuando éste se ve frustrado.

Esta aproximación a la forma como ocurre la relación sociedad-gobierno en México penetra particularmente en el terreno de lo rural, y pretende dar pautas y señales al Grupo de Trabajo y a las coaliciones que serán establecidos por el Proyecto de referencia, en virtud de que precisamente la finalidad de este proyecto es incidir con conocimiento, análisis compartido y acuerdos, sobre las estrategias, políticas e inversiones que se enfocan a la pobreza rural en el país.

2. EL MARCO LEGAL

La participación social en el ámbito público y político en México tiene un marco legal muy amplio, con un punto de partida desde la Constitución Política, la cual en su artículo 9 establece como una de las garantías individuales que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, y en su artículo 26 determina que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”, y que esta planeación considerará “la participación de los diversos sectores sociales, de quienes recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo (...)”

¹ Ingeniero Civil de la Universidad Autónoma de Sinaloa y Maestro en Investigación de Operaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México. Secretario Técnico del Grupo de trabajo sobre Pobreza Rural en México, desempeña labores de coordinación y asesoría para la generación de agenda y producción del conocimiento técnico requerido para la toma de decisiones.

La Constitución también establece en su artículo 8 el derecho de petición, por el cual toda persona está facultada para formular a cualquier autoridad una solicitud, la cual adquiere automáticamente el carácter de petición y, siempre y cuando se haga por escrito y en forma pacífica y respetuosa, la autoridad tiene la obligación de responder en breve, sin que ello implique necesariamente que se resuelva conforme a lo pedido.

De este marco general se deriva la Ley de Planeación (de 1983), la cual determina las bases para promover y garantizar la participación de los diversos grupos sociales, así como de pueblos y comunidades indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Programas Sectoriales. Y están otras leyes fundamentales, particularmente en el ámbito del desarrollo rural: a) la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (de 1988), la cual determina que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) convoque, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, así como a comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás personas interesadas, para que manifiesten su opinión y propuestas.

Y b) la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), de 2001, la cual instituye un espacio permanente para la toma de decisiones y acciones transversales de instituciones del Ejecutivo (la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, CIDRS), y crea instancias de carácter consultivo con participación de la sociedad rural: el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y los consejos estatales, los municipales y los de distritos de desarrollo rural para el Desarrollo Rural Sustentable.

Cabe precisar que el CMDRS está integrado por la CIDRS, donde participan, del lado del gobierno, las secretarías de Agricultura, Comunicaciones y Transportes, Salud, Energía, Gobernación, Reforma Agraria, Economía, Desarrollo Social, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público y Medio Ambiente y Recursos Naturales. Además, la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA), el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y la Financiera Rural (FR). Y del lado de la sociedad, la participación es de un número amplio de organizaciones nacionales campesinas, indígenas, de micro-finanzas y cajas de ahorro; los representantes de los sistemas producto (esquemas que agrupan a las cadenas productivas); instituciones de educación e investigación; representantes de las comisiones rurales de la Cámara de Diputados y del Senado, y organizaciones de productores agropecuarios, y de alimentos del sector privado. Las sesiones ordinarias son mensuales. La estructura del CMDRS se replica a nivel estatal y local en los consejos de esas escalas.

Otra ley destacable, de reciente expedición, de febrero de 2004, es la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual prevé fomentar, entre otras, a las organizaciones cívicas enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público. Esta ley ordenó la creación de un Consejo Técnico Consultivo integrado por un servidor público, nueve representantes de organizaciones (que se renuevan cada tres años), cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural y dos del Poder Legislativo Federal, así como un secretario ejecutivo. Entre las funciones del Consejo está analizar las políticas del Estado mexicano relacionadas con el fomento a las actividades de las organizaciones

objetivo de la ley e impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de tales políticas.

En lo relativo a la interlocución sociedad-gobierno en el tema de la pobreza, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), decretada en enero de 2004, contempla la participación, conjunta o individual, de organizaciones de los sectores social y privado en las acciones y los programas gubernamentales de desarrollo social. Esta ley propició la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el cual está integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), seis investigadores académicos y un secretario ejecutivo. Este consejo es un organismo público descentralizado de la administración pública federal con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión, y su responsabilidad es “establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza (...) y normas y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas”.

Además, el hecho de que la gestión del gobierno en México se ha repartido luego del dominio monolítico que detentó el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante siete décadas en el siglo XX –al hacerse plural la Cámara de Diputados a partir de 1997 y al comenzar los principales partidos de oposición a ganar en las elecciones de los gobiernos de los estados–, ha dado pie a la multiplicación de leyes estatales que ordenan la creación de espacios locales de diálogo para la incidencia de la sociedad sobre la política pública. Es el caso de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (DF), decretada en mayo de 2000, la cual incluye en su articulado la obligación de la Secretaría de Desarrollo Social local de “promover y fomentar la participación de la sociedad en la elaboración de las políticas públicas de desarrollo social”, y prevé que la sociedad “participe activamente en la planeación, programación, implementación y evaluación de los programas y acciones de desarrollo social”.

También es el caso del Consejo de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal, creado el 6 de julio de 2010, entre cuyas funciones está “asesorar, analizar y elaborar propuestas de políticas públicas de fomento a las organizaciones y presentarlas al titular de la Secretaría de Desarrollo Social para la formulación de políticas públicas de fomento”. Tal consejo se integra por el jefe de gobierno del Distrito Federal; los secretarios de Desarrollo Social, de Gobierno, Medio Ambiente, Cultura, Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Educación, Trabajo y Fomento al Empleo; un secretario técnico –un funcionario designado por el consejo–; cuatro académicos de instituciones públicas de educación superior en el DF; los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social y de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa del DF, y nueve representantes de organizaciones civiles y sociales del DF.

3. ESPACIOS ALTERNOS

Más allá de los dispuestos por la ley, en el país han surgido, sobre todo en la década reciente, espacios creados por ciertos grupos, o por la fuerza de la movilización social, con el propósito específico de influir sobre las políticas públicas con miras de largo alcance. En el primer caso destaca la coalición de intelectuales, académicos y políticos de diversa ideología y alta reputación integrada en el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, el cual en otoño de 2009 y en otoño de 2010 presentó a los

poderes Ejecutivo y Legislativo sendas publicaciones con análisis, reflexiones y propuestas acerca de las políticas económica y fiscal. Para el segundo caso, la experiencia más significativa fue el intercambio intenso sociedad-gobierno que se generó durante poco más de cuatro meses, a fines de 2002 y principios de 2003, motivado por una presión muy fuerte (movilizaciones, tomas de carreteras y puentes, como expresiones de malestar campesino ante la apertura creciente del mercado agrícola por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN), y que derivó en el Acuerdo Nacional para el Campo, un documento de 282 compromisos signado el 28 de abril de 2003 por el entonces titular del Ejecutivo, Vicente Fox Quesada, por representantes del Legislativo, por gobernadores, por un número amplio de organizaciones campesinas y por la representación agro-empresarial.

También existen espacios temporales de deliberación gobierno-sociedad, como los que se abren cuando la Cámara de Diputados debate el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que cada año envía el Poder Ejecutivo y donde agrupaciones campesinas, de productores comerciales, de pescadores y de agroindustriales, así como gobernadores de los estados de la República cabildean en reuniones de trabajo con grupos de legisladores o con fracciones partidistas para que tal o cual rubro del Presupuesto Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC) crezca en recursos. Esto, claro, referido estrictamente al PEC, pues hay otras instancias empresariales, industriales, turísticas que también hacen *lobby* para otros renglones del PEF.

4. ESCASA INCIDENCIA

Como se observa, los espacios dispuestos para la participación de la sociedad en el diálogo con el gobierno no son pocos y su alcance formal aparente no es despreciable. Sin embargo, de acuerdo con los personajes consultados, en términos generales los espacios legales carecen de una suficiente institucionalización; en varios casos, como en los consejos de desarrollo rural sustentable, su operación es de carácter simplemente “consultivo” con resultados que no generan obligatoriedad; en otros casos, como las consultas públicas para el PND, los resultados tienen efectos “decorativos”, esto es adornan decisiones previamente tomadas por la autoridad, y si uno se propone rastrear dentro del PND alguna propuesta específica promovida en la consulta resulta tarea poco menos que imposible.

Y en cuanto a los espacios alternos, la experiencia del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo muestra que no obstante la convicción y autoridad moral de los proponentes y la urgencia de los planteamientos (dado el énfasis que hace el Grupo en generar ya una política anti-cíclica que cree de inmediato fuentes de empleo), es necesario “picar piedra”, esto es insistir y tratar de influir poco a poco, pues la incidencia sobre políticas públicas no es algo que ocurra automáticamente. Los documentos presentados por este Grupo --*México ante la crisis; hacia un nuevo curso de desarrollo*, de 2009, y *Memorandum sobre política fiscal y presupuestaria para 2011*, han logrado generar debate y reflexiones en foros públicos propiciados por el mismo Grupo, donde participan académicos de universidades privadas y públicas y funcionarios federales de dependencias claves, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero no han llegado a incidir en la orientación de las políticas.

Destaca el hecho de que la propuesta institucional más importante de este Grupo tiene que ver precisamente con la discusión de las políticas. Desde su primer documento, propone que el Congreso de la Unión constituya de manera formal un consejo nacional económico y social, como un espacio de consulta obligada del Ejecutivo y del Legislativo para la configuración y definición de políticas públicas.

5. RESISTENCIAS Y AUSENCIA DE TRADICIÓN DE CONSULTA

Es un hecho que, por historia, por herencia, por idiosincrasia, por trayectoria de gobiernos –dada la prevalencia de un solo partido, el PRI, en el poder presidencial durante 70 años, lo cual fue denominado en 1990 “la dictadura perfecta” por el escritor peruano Mario Vargas Llosa--, en México la sociedad carece de una tradición de consulta, por lo que la precariedad y la ineficacia de los espacios de interlocución con el gobierno no incomoda y hay más bien una complacencia, una conformidad y resignación del grueso de la población. La politóloga Denisse Dresser publicó en un artículo periodístico que “Según un estudio reciente del encuestador Alejandro Moreno, 66 por ciento de los mexicanos piensa que ‘personas como yo no tenemos influencia sobre lo que el gobierno hace’ (...)” (Periódico *Reforma*, “¿Somos idiotas?”, 18 de octubre 2010).

Además prevalece en México un sistema político que tal vez no deba caracterizarse estrictamente de “autoritario”, pero sí con muchos elementos de autoritarismo, y con aplicación discrecional de las leyes y normativas –de acuerdo con los intereses de quienes detentan el poder político y de sus aliados con poder económico--. Las raíces históricas de esto pueden ilustrarse con una cita de Daniel Cosío Villegas en el libro *Historia mínima de México*: El marqués Carlos Francisco de Croix, quien fuera virrey de la Nueva España en 1766-1771, lanzó una proclama luego de aplacar violentamente una revuelta ocurrida con motivo de la expulsión de los jesuitas: “De una vez y por lo venidero, deben saber los súbditos (...) que nacieron para callar y obedecer y no para discutir y opinar en los altos asuntos de gobierno”.

En paralelo al conformismo de la mayoría de la sociedad, se observa una actitud de resistencia de parte de la autoridad a abrir o ejercer espacios de interlocución. Para ilustrar esto, puede observarse una experiencia reciente ajena al tema rural, pero significativa. El Poder Legislativo aprobó este 2010 la Ley General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, pero el presidente Felipe Calderón la rechazó; la regresó al Senado con observaciones porque establecía un “consejo consultivo de la agencia internacional para el desarrollo” y argumentó que este consejo invadía atribuciones exclusivas del Poder Ejecutivo, pues la cooperación para el desarrollo, como principio de política exterior, es facultad exclusiva del Ejecutivo” (Agencia informativa *Reforma*, nota de Claudia Guerrero, publicado por periódico *Criterio*, 4 de septiembre de 2010). El texto de la ley, sin embargo, no otorga al propuesto consejo consultivo poderes de decisión en la materia, sino facultades de análisis, de discusión y de elaboración de propuestas.

Otra resistencia se observa ante la demanda ciudadana de que el Congreso de la Unión cree un consejo económico y social a nivel federal. La demanda –expresada entre otros por el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, como se menciona párrafos arriba, y por una coalición obrero-campesina, el Movimiento Nacional por la Soberanía Alimentaria, los Derechos de los Trabajadores y las Libertades Democráticas, según un documento que hizo público en febrero de 2008— sólo ha tenido como

respuesta una iniciativa de ley que está sin votarse en el Senado de la República. Es una iniciativa que, como se acostumbra decir en México, está “congelada”.

Aunque, cabe señalar, en tres entidades ya se creó este consejo: Tlaxcala, Jalisco y Distrito Federal y está a punto de conformarse en Michoacán. (En el DF se constituyó en septiembre de 2009 y está integrado por académicos, empresarios, representantes de la sociedad civil y el gobierno del DF. Su objetivo expreso es “analizar las propuestas para atender las necesidades de reactivación económica y proponer la formulación de políticas públicas para impulsar el desarrollo de la Ciudad de México a mediano y largo plazo”).

Las resistencias desde la autoridad también ocurren a nivel individualizado. En los años 1998-99, posteriores a que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó las elecciones para el gobierno del DF y asumió la alcaldía, se observó una presión importante de parte de grupos organizados de la sociedad que se tradujo en la incorporación del tema de la participación social en diversas leyes. Pero muchos funcionarios fueron reticentes a abrir los espacios de diálogo, porque, dados nuestros antecedentes nacionales de gestión paternalista de gobierno, pensaban que participación era sinónimo de injerencia directa de la sociedad en la administración pública.

Y es que, según la percepción de los entrevistados para este trabajo, hay una gran discrecionalidad en la actuación de los funcionarios públicos, y así como hay reticencias a abrir y operar espacios de diálogo con la población, hay experiencias también de la realización de procesos de consulta y discusión previos a decisiones de gobierno –sobre todo cuando se prevén impactos no favorables para segmentos de la población--. Y esto ocurre con más frecuencia en los funcionarios responsables de territorios restringidos. Esto es, resulta más común en funcionarios municipales en comparación con los estatales, y más común en los estatales en relación con los federales. Pero, dado que esto es sobre una base discrecional, y las consultas dependen de la voluntad de los funcionarios, la interlocución con la sociedad puede ocurrir hoy o dentro de tres meses o dentro de seis años o puede no tener la necesaria continuidad.

6. POLÍTICAS CUESTIONADAS

El análisis que realizan varios de los entrevistados es que, en virtud de que las políticas económicas, sociales, fiscales, empresariales, de seguridad pública, etcétera, son cada vez más cuestionadas por los académicos, los analistas y los periodistas, y no hay interés, voluntad o capacidad para modificar tales políticas, el gobierno prefiere limitar lo más posible el diálogo con la sociedad y, lejos de abrir nuevos espacios, acota los existentes, pues es un hecho que tener tales espacios no reditúa ninguna afinidad política.

Así, se observan espacios creados como el Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, mencionado arriba, donde el interés de los participantes se debilitó muy pronto, debido a que la instancia funcionaba a partir sólo de invitación del propio gobierno. Este espacio hoy prácticamente no opera.

Y como ese, existen otros muchos casos de mecanismos participativos que han sido creados, funcionan durante algún tiempo y después los gobernantes pierden interés en ellos, no los convocan o no les dan las atribuciones que tienen marcadas incluso en la ley.

Así ocurrió con la Ley de Desarrollo Social para el DF, que durante cinco años después de su creación estuvo sin aplicarse porque en ese periodo no fue reglamentada y todos los mecanismos participativos que tiene simplemente no se pusieron en marcha. Está también la experiencia de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem) y con otros consejos y comités locales o estatales que se constituyen, que aparentemente son una figura participativa, pero que no operan como tales, no generan convocatorias. Existen sólo como un requisito burocrático.

Así, una conclusión básica de este trabajo es que la resistencia desde el poder para instituir la interlocución con la sociedad o para hacerla operativa en la toma de decisiones sobre políticas públicas tiene consecuencias negativas: las políticas pierden su carácter de públicas, pues se hacen sin consenso social, y se convierten sólo en políticas de gobierno, que en muchos casos resultan ineficaces para atender el propósito para el cual fueron diseñadas.

7. ESPACIOS CON ALCANCE LIMITADO

Un aspecto destacado es que el rompimiento del monopolio del poder del PRI –básicamente con tres hechos: la pluralidad del Congreso de la Unión a partir de 1997, con la mayoría fuera de las manos del PRI; la incursión de un gobierno de un partido de oposición, de izquierda, en el DF, la capital del país, también a partir de ese año, y la transición de la Presidencia de la República del PRI al PAN a partir de 2000— generó la expectativa de que el tradicional modelo autoritario, paternalista, clientelar y corporativista cedería paso a mecanismos más democráticos e incluyentes. Y había señales de que así sería, como se observa en el hecho de que varias leyes federales y locales donde se considera la participación social fueron decretadas precisamente en los primeros años de cambio de gobiernos.

Pero, a decir de entrevistados involucrados en los esquemas de participación campesina, como son el CMDR y los consejos estatales y municipales de desarrollo rural, éstos en realidad no tienen ningún efecto ni eficiencia y ningún sentido de concertación o incidencia y nunca han servido para modificar políticas gubernamentales. Son espacios que sirven para escuchar informaciones del gobierno y para la catarsis, para la opinión, para presentar propuestas, pero nada más, y no se les puede exigir mucho pues, según su normativa, su carácter es estrictamente consultivo. Existen actas donde se consignan los planteamientos de los participantes, pero nada más, no hay una incidencia en políticas públicas.

Además, la propia LDRS –marco legal de la CMDRS y demás consejos de desarrollo rural— propició la formación de un esquema denominado “sistema-producto”, para cada cadena productiva, donde se integran productores agroindustriales, proveedores de insumos y comercializadores. Estos sistemas sirven de vía para la canalización de subsidios de la Secretaría de Agricultura y de otras dependencias del Estado. El análisis que hace uno de los entrevistados es que estos sistemas sirven fundamentalmente para dotar al gobierno del control de los grupos, de las cadenas, por medio del manejo de los subsidios.

Es importante destacar que en septiembre-octubre de cada año, luego de que el Poder Ejecutivo entrega al Congreso de la Unión su propuesta de PEF anual, las organizaciones campesinas, las de agroindustriales y los gobernadores realizan una intensa actividad de cabildeo y encuentros con legisladores a fin de que la Cámara de Diputados reasigne recursos a favor del medio rural y a favor de determinados rubros específicos del gasto. Esto puede considerarse como un espacio de interlocución temporal.

La limitación de este espacio es que se restringe tan sólo al asunto del presupuesto, pues hay un modelo predefinido por el Ejecutivo de los programas a ejercer con políticas también preestablecidas, y por tanto el recurso que se discute en estos espacios es relativamente pequeño. Uno de los entrevistados, miembro de Fundar, una asociación civil orientada a promover la transparencia y el análisis del ejercicio de los recursos públicos, lo dijo con claridad: “El Poder Ejecutivo no sólo diseña e instrumenta la política pública, sino que además manda las prioridades presupuestarias que necesita, y después el margen de reasignaciones, reacomodos y *copeteos* y *cuchareos* que pueda hacer la Cámara de Diputados es reducido, bastante bajo”.

Pero además –agregó este entrevistado– ese poco recurso que se puede redistribuir está marcado por intereses políticos y económicos que tienen los cabilderos-- En principio, está la gestión que realizan los diputados miembros de la Confederación Nacional Campesina (CNC), sectorizada en el PRI, quienes representan una quinta parte del total de diputados federales y luego está la gestión que realizan los grupos que tienen más “músculo” (más capacidad de movilización, de gestión política, de recursos para el cabildeo) y que pueden influir sobre los diputados aunque no tengan representación formal dentro del Congreso.

El hecho de que son representantes gremiales o empresariales quienes participan en los espacios de consulta de la política rural y en el cabildeo ante el Congreso es una limitación más. La percepción de observadores que no pertenecen a esos grupos es que en esas gestiones hay una pretendida neutralidad. Los agroindustriales tienen un interés económico profundo que no siempre se pone sobre la mesa; hay grupos campesinos con intereses político-electorales y de mantenimiento de base que no siempre se ponen sobre la mesa, y muchos de estos participantes son cercanos a la burocracia y pertenecen a redes o grupos de interés, lo cual tampoco se pone sobre la mesa. Una crítica adicional que surge es que el dinero público destinado al medio rural es un asunto que debe ser discutido y decidido no sólo por funcionarios públicos, legisladores, productores e industriales de la alimentación, sino por muchos otros sectores de la sociedad pues es dinero obtenido de los impuestos y su ejercicio afecta muy claramente a la ecología, la disponibilidad del agua, el uso y la posible contaminación de otros recursos naturales, como los bosques, los suelos y los ríos.

8. EL ACUERDO NACIONAL PARA EL CAMPO (ANC)

El Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), como resultado de un espacio de diálogo no legislado que la propia sociedad abrió, requiere una mención aparte. A finales de 2002, a propósito de la liberalización, en enero de 2003, de la mayoría de las fracciones arancelarias del capítulo agrícola del TLCAN, varios grupos campesinos se movilaron en México, particularmente en la frontera con Estados Unidos, inclusive con toma de puentes internacionales y carreteras, para exigir frenos al

Tratado, en virtud de la experiencia vivida hasta entonces: de una competencia desigual entre las mercancías subsidiadas provenientes de Estados Unidos y la producción doméstica. Ello, aunado a las expectativas de apertura democrática y de una nueva relación sociedad-gobierno –por la transición en el poder presidencial, derivó en la coalición de fuerzas campesinas, que entonces se denominó Movimiento El Campo no Aguanta más (Mecnam).

El Mecnam alcanzó tal fuerza y aceptación social –debido a una difusión y un seguimiento importante de sus planteamientos por parte de los medios de comunicación— que indujo al establecimiento del diálogo con siete secretarios de Estado (de Gobernación, Economía, Hacienda, Agricultura, Reforma Agraria, Medio Ambiente y Desarrollo Social), con el de Gobernación coordinándolos. No obstante la tradición del clientelismo y el corporativismo (pues las principales centrales campesinas forman parte de la estructura del PRI), fue posible que las organizaciones expresaran y representaran dignamente los intereses generales del sector rural, principalmente campesino, y fue posible que éstas hicieran propuestas conjuntas de cambio del modelo de desarrollo rural. Fue posible dar a la posición campesina una visión de alcance nacional, no gremialista, no inmediatista, no peticionaria. La interlocución involucró después a una cantidad muy grande de organizaciones locales, regionales y nacionales de campesinos, así como asociaciones de agroindustriales, de indígenas, de gobiernos estatales y más, y se hizo muy intensa, con mesas y discusiones diarias en largas jornadas. Todo eso derivó en la firma, el 28 de abril de 2003, del ANC.

De acuerdo con participantes campesinos en el diálogo para el ANC, no se había producido antes ni se ha producido después un espacio de diálogo y negociación así, con esa participación gubernamental y con un bloque de sujetos rurales que en esa etapa jugaron articuladamente un papel de representación de los intereses amplios de la sociedad rural.

Pero la experiencia dejó sinsabores. No había posiciones unificadas en el bloque del gobierno ni tampoco en el de los campesinos, y en diversos momentos del proceso se intentó bloquear, y cooptar y se buscó desviar la discusión. Había grupos campesinos que querían hacer prevalecer su interés clientelar, sus ganas de obtener una tajada del pastel con la creación de programas públicos que los beneficiaran. Y había funcionarios que se resistían a abrir el camino a nuevas políticas que debilitaran los privilegios que en la política agropecuaria gozan ciertos grupos, empresarios y regiones. Hasta la firma del ANC prevaleció la idea de una negociación global de cambio de políticas y de modelo, y de una coherencia hacia una práctica de concertación política novedosa, innovadora. Pero después se dieron rompimientos en las alianzas campesinas, hubo negociaciones parciales entre organizaciones y funcionarios y se echó por tierra el cumplimiento del ANC.

Uno de los entrevistados lo describe así: “Se perdieron dos grandes oportunidades: una, de reorientar políticas fracasadas que favorecen desigualdad y pobreza, y dos, se desaprovechó la posibilidad de construir nuevas relaciones y mecanismos de diálogo, de concertación y de incidencia entre sociedad y gobierno, y regresamos a los métodos y prácticas autoritarias. Y es lo que hoy prevalece (...) El problema es que los sistemas autoritarios, corporativos, clientelares permean todos los aparatos políticos y sociales. El PAN, que llegó con una visión anti autoritaria, anti-corporativa, anti-clientelar, se hizo del poder y al final reproduce esas prácticas. Porque al final parecería que el tema único del ejercicio del gobierno es el control, control, control, y a partir de las formas tradicionales de control. Y la cultura dominante en las propias organizaciones rurales: está permeada

toda la estrategia corporativa, clientelar, cortoplacista, peticionaria, como también una forma de control político a su interior.”

9. EL TEMA DE LA POBREZA

La desigualdad social y la pobreza han alcanzado grados extremos, y sorprende ver cómo la sociedad se ha habituado ya a ver estas manifestaciones pasivamente. La creación del Coneval, en 2004, es percibida como un paso positivo pues esta instancia asegura transparencia en la metodología de medición de la pobreza. En su seno se discuten y se aportan datos sobre la política social y el abatimiento de la pobreza. Sin embargo, las recomendaciones que realizan los consejeros no son vinculantes, y no han tenido incidencia hasta hoy en la política pública, la cual sigue siendo decidida desde el Poder Ejecutivo. Y no existe iniciativa alguna para modificar la normativa del Coneval a fin de dar carácter de obligatorio al cumplimiento de las recomendaciones.

De cualquier forma, hay algunas entidades con legislaciones propias que sí implican la obligación del gobierno de asumir las recomendaciones de sus consejos locales de evaluación. En el caso de Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (Evalúa), que suma apenas tres años de existencia, los consejeros ciudadanos dicen estar apenas experimentando si lo que allí se discute va a trascender o no. En el primer año se hicieron las primeras recomendaciones dirigidas a ajustes en programas específicos. Y este 2010 se hicieron las recomendaciones sobre políticas, en concreto la política laboral. Los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social y demás secretarías del DF, como la del Trabajo, están obligados por norma a escuchar las recomendaciones de Evalúa. Consejeros de Evalúa señalan que a mediados del 2011 se sabrá si efectivamente el gobierno del DF acata las recomendaciones que se hicieron este año. De otra forma, hay posibilidad de demandar la aplicación de sanciones establecidas en la Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos y otras.

10. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En México existe un marco normativo amplio que formaliza la participación de la sociedad en el establecimiento y análisis de las políticas públicas. Sin embargo, hay una percepción generalizada de que los mecanismos de participación que derivados de tal marco brindan resultados poco aceptables, debido a que no están debidamente instituidos o no son operativos y no funcionan eficazmente, pero sobre todo porque hay actitudes autoritarias de parte del gobierno. Se observa que hay una reticencia al diálogo de parte del gobierno y no hay una cultura ni una tradición de los funcionarios para la negociación política con los grupos organizados de la sociedad.

De esto se desprende que la sociedad busque muy constantemente incidir en decisiones de la autoridad por la vía de la presión, ya sea por movilizaciones y plantones callejeros o por el cabildeo, y a veces éste de forma soterrada —“en lo oscurito”, como suele decirse en México—. Así, la negociación y las audiencias ocurren de forma forzada y no siempre con la voluntad de generar respuestas o soluciones estructurales.

Dado que México es un país sumamente desigual, hay quienes están en condición de presionar e incluso contratar cabilderos profesionales, con lo cual logran llegar al diálogo con funcionarios de

altos niveles de gobierno. Pero hay muchos más, la gran mayoría, que no tienen esa capacidad y su mejor opción está en la movilización pública. Esto indica que hay un fuerte problema de desigualdad que multiplica los obstáculos para que los pobres se hagan oír.

El papel de los medios de comunicación es clave, pues son muy pocos los que exploran las causas de las movilizaciones y expresiones de inconformidad social, y la información que brindan sobre marchas, plantones, manifestaciones, etcétera, tiene un enfoque relacionado estrictamente con los problemas de tránsito vial. Esto es, los poderes fácticos —muy involucrados con los medios más influyentes, los electrónicos— no están haciendo nada para auspiciar el proceso de diálogo. Condenan la manifestación pública al decir que es injusto que trastoquen la vida de la ciudadanía con las afectaciones al tránsito y poco hacen para mencionar y analizar las causas que motivan a los quejosos.

En este desencuentro sociedad-gobierno por la falta de espacios de diálogo eficientes, hay quienes obtienen provecho, quienes se manifiestan más fuerte, quienes se alían con funcionarios y obtienen del cabildeo o de ciertas movilizaciones respuestas que implican recursos públicos. Esto indica que, si bien es cierto que el gobierno es el principal responsable de la ausencia de una interlocución adecuada (pues en la situación está implícita la falta de transparencia en la información sobre el ejercicio de los recursos del erario), también hay sectores de la sociedad o ciertas agrupaciones que frenan las vías para establecer un diálogo institucionalizado. Y en ese ambiente lo que ha ocurrido es una multiplicación de organizaciones campesinas y una gran polarización entre ellas.

Cabe decir que la existencia y operación, desde 2000, del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), es un avance fundamental para la transparencia en el uso de los recursos públicos, pero todavía hay muchos espacios de opacidad en la información pública.

Además el proceso de democratización del país no ha avanzado suficientemente como para que la población esté más consciente de sus derechos como corresponsable de la política pública, y que el país pueda dejar en el pasado la tradición peticionaria, clientelar, corporativa. El proceso de democratización se requiere no sólo a escala de país, sino al interior de las organizaciones.

Es indispensable que grupos sociales promuevan la creación de coaliciones políticas para que medios de comunicación, sociedad organizada, intelectuales, académicos y líderes sociales presenten ante la autoridad una visión más transversal de los problemas, menos orientada a los intereses particulares de cada sector. Que estas coaliciones, a escala regional, estatal y nacional, expresen una visión de desarrollo no sólo consensuada, sino integral, con un enfoque claramente transversal.

Es necesario también que se generen cada vez más observatorios ciudadanos y que se éstos realicen una gestión permanente y enfática para forzar al aparato público a brindar la información del ejercicio de los recursos presupuestarios de una manera más abierta y regular. Es indispensable exigir la transparencia y rendición de cuentas del gobierno.

Se requiere que la sociedad organizada y representantes de gobierno (regional, estatal o nacional) difundan experiencias exitosas de acuerdos y alianzas que hayan promovido políticas formuladas en la evidencia. Y que para esta difusión se establezcan alianzas con medios de comunicación. El conocimiento de estas experiencias permitirá tomar ejemplo y multiplicarlas.



Es indispensable que organizaciones sociales impulsen la creación de consejos económicos y sociales y que éstos tengan resoluciones vinculantes, de tal forma que si la autoridad los desoye pueda ser sancionada.

También es fundamental que la sociedad realice un trabajo de generar conciencia en la sociedad acerca de sus derechos y obligaciones, para así avanzar más rápido en la democratización del país.



ANEXO 1 ENTREVISTADOS PARA LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO

Jorge Eduardo Navarrete López, investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CIICH) de la Universidad Nacional de México (UNAM). Ha desempeñado el cargo de embajador de México en diversos países y ante la Organización de las Naciones Unidas, y fue subsecretario de Asuntos Económicos en la Secretaría de Relaciones Exteriores (1979-85) y subsecretario de Política y Desarrollo en la Secretaría de Energía (1995-97). Es miembro del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo 3/ que en otoño de 2009 publicó y presentó ante la sociedad y los poderes Ejecutivo y Legislativo el documento *México ante la crisis; hacia un nuevo curso de desarrollo*, y que en otoño de 2010 hizo lo mismo con su *Memorandum sobre política fiscal y presupuestaria para 2011*.

Víctor Suárez Carrera, director ejecutivo de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo (Anec), organización con 15 años de existencia. La Anec y el propio Suárez fueron piezas claves para el inicio del diálogo en diciembre-2002-enero-2003 que derivó en el Acuerdo Nacional para el Campo. Fue diputado federal por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, de 2003 a 2006, donde promovió la creación del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara baja y donde impulsó la Ley de Planeación para la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual se votó favorablemente en la Cámara de Diputados, pero ha sido “congelada” en el Senado de la República desde 2006.

Miguel Pulido, director adjunto de Fundar (instancia que trabaja en la transparencia de la información pública, y que ha hecho una labor enfática para que se debata y se haga más clara la información sobre los subsidios al campo); es licenciado en derecho y especialista en derechos humanos y procesos de democratización. Dicta la cátedra de derecho a la información en la *Universidad Iberoamericana*.

Carlos Blackaller Ayala, presidente de la Unión Nacional de Cañeros de la Confederación Nacional de Propietarios Rurales (UNC-CNPR). Era (y sigue siendo) líder de una de las dos organizaciones cañeras nacionales (ambas priístas) que existen en el país y que se confrontaron con el gobierno de Vicente Fox, cuando en enero de 2005 éste abrogó el Decreto Cañero sin consulta con los sectores afectados. Como diputado federal por el PRI en la LIX Legislatura, fue uno de los principales impulsores de la Ley de Desarrollo de la Caña de Azúcar (o “Ley Cañera”), promulgada en septiembre de 2005, la cual repuso las normatividades del Decreto Cañero.

Manuel Canto Chac, investigador del Departamento de Política y Cultura en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Unidad Xochimilco, y desde 2008 consejero ciudadano del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evaluá). Autor de varios libros, entre ellos *Nuevos enfoques y nuevos actores del Desarrollo Social*, UAM, México, 2007.

Armando Ríos Piter, miembro del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y secretario de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados de la actual LXI Legislatura. Inmediatamente antes fue secretario de Desarrollo Rural del gobierno del estado de Guerrero y fue subsecretario de Política Sectorial en la Secretaría de la Reforma Agraria (en el sexenio panista de Vicente Fox).

María Esther Terán, secretaria de la Comisión de Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados en la actual Legislatura, y presidenta de la Confederación Nacional de Propietarios Rurales (CNPR), organización nacida en 1946 dentro de la estructura del PRI.

GLOSARIO DE SIGLAS

AMSDA	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario
ANC	Acuerdo Nacional para el Campo
Aneq	Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo
CEDRASA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria
CIDR	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
Conagua	Comisión Nacional del Agua
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNPR	Confederación Nacional de Propietarios Rurales
Conago	Conferencia Nacional de Gobernadores
Evalúa	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal
CMDRS	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DF	Distrito Federal
FR	Financiera Rural
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
Inafed	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
Mecnam	Movimiento El Campo no Aguanta más
PAN	Partido Acción Nacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEC	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNC-CNPR	Unión Nacional de Cañeros de la CNPR
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México