

VII. Rendición de Cuentas y Transparencia en Organizaciones Campesinas

Raquel Salgado Sánchez¹

Resumen

El interés de escribir este ensayo se deriva de una experiencia de trabajo que tuvo lugar en una organización campesina que recibe recursos públicos. La intención es reflexionar sobre algunos de los motivos que dificultan que prácticas como la rendición de cuentas y la transparencia se lleven a cabo en el contexto de las organizaciones campesinas en México.

En la introducción se señalarán los conceptos que sirven de guía para esta reflexión: *organización*, *interés colectivo*, *rendición de cuentas* y *transparencia*. También se describirán observaciones realizadas en torno a la organización campesina que se tuvo la oportunidad de conocer; algunas de ellas se toman en cuenta para establecer una clasificación empírica que identifica a esta organización como una *organización campesina que se mantiene de recursos públicos*.

En el segundo apartado se plantea la existencia de recursos públicos para el fomento de actividades de beneficio social, a los que tienen acceso las organizaciones de la sociedad civil. Se describirán observaciones relacionadas con el proceso de gestión de recursos públicos que la organización campesina estudiada llevó a cabo con una Secretaría de Estado durante la experiencia de trabajo. Es decir, la forma en que la organización tuvo acceso a este tipo de recursos.

Posteriormente se hará una breve revisión de los antecedentes de las organizaciones campesinas en México y su relación con el Estado, con la finalidad de identificar de dónde surgen las dificultades a las que se enfrentan las prácticas de rendición de cuentas y transparencia en dicho contexto. Estas dificultades tienen que ver con el proceso histórico-político que estableció y consolidó el régimen corporativo mexicano del siglo XX.

En el último apartado, después de analizar la dialéctica establecida entre el Estado y los dirigentes de las organizaciones campesinas, se pondrá atención a la idea de la rendición de cuentas. Se planteará la conveniencia de despertar el interés de los integrantes de estas organizaciones y el interés de la sociedad civil porque se lleven a cabo prácticas de rendición de cuentas y transparencia que contribuyan al desarrollo económico, social e institucional del espacio rural, cuando se trate de recursos públicos delegados por el Estado para el beneficio social.

¹ Raquel Salgado. Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, rsalgado@institutomora.edu.mx

Introducción

Problemas como la corrupción y el abuso de poder obstaculizan el desempeño de las organizaciones campesinas. ¿Qué puede decirse de prácticas como la rendición de cuentas y la transparencia en estos casos? La intención del trabajo es situar la pregunta en el terreno de las organizaciones campesinas que reciben recursos públicos con el objetivo de reflexionar sobre las dificultades a las que se enfrentan este tipo de prácticas.

Para evitar generalizaciones sobre la naturaleza, los principios, los objetivos y la forma de operar de las organizaciones campesinas en México, y al mismo tiempo reconocer su diversidad e importancia en el desarrollo del espacio rural, se aclara que en este ensayo se considera como objeto de análisis a un grupo específico de organizaciones que puede identificarse o clasificarse empíricamente como *organizaciones campesinas que se mantienen de recursos públicos*.

Los conceptos que sirven de guía para esta reflexión son los de *organización, interés colectivo, rendición de cuentas y transparencia*. El concepto de organización se entenderá como la suma de voluntades individuales que constituyen una colectividad que persigue objetivos comunes; incluso cuando estos objetivos no están claramente definidos, o se redefinan a lo largo de su trayectoria.² Una organización supone ser una colectividad que se rige por reglas y mecanismos de operatividad, que interactúa con el medio y otros actores para lograr sus objetivos. En este trabajo nos referiremos a la diversidad de objetivos que comparten los integrantes de una organización con la expresión de interés colectivo.

Con respecto a la rendición de cuentas, Andreas Schedler explica que cuando se habla de ella, se expresa una preocupación por la

existencia de controles, supervisión y restricción del poder.³ La esencia de la rendición de cuentas se encuentra en la intención de disciplinar el poder y prevenir sus abusos. Esta idea se desarrollará con mayor amplitud en el último apartado del ensayo. Asociada a la rendición de cuentas, la transparencia⁴ determina la necesidad de la existencia de normas y mecanismos que garanticen que, en todo momento, los ciudadanos puedan conocer lo que sucede al interior de las instituciones y organizaciones con las que tengan algún vínculo o interés.

Una parte de la información con que se sustenta este ensayo y el interés sobre el tema, surgieron de la experiencia de trabajo que tuvo lugar en una organización campesina que se mantiene de recursos públicos. Esta experiencia inició a partir de una oferta de trabajo encontrada en Internet, “Responsable de Proyectos Agropecuarios e Industriales”, que fue publicada por una organización campesina que forma parte del Congreso Agrario Permanente Nacional A.C. (CAP). De esta forma se estableció una relación de trabajo profesional y se llevaron a cabo actividades dentro de la organización durante los meses de agosto y septiembre de 2003.

Esta organización se fundó en 1986 con el objetivo de instrumentar actividades para dotar de tierra a grupos agrarios de los estados de

²Cfr. Marcela Acosta, “La Quiptic Ta Lecubtesel: autonomía y acción colectiva”, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, (México, Asociación Nueva Antropología, A.C., vol. XIX, núm. 63, octubre 2003) pp. 115-135.

³ Véase Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia No. 3 (México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004).

⁴ Cfr. IFAI, INDESOL, ITESO y SFP, *Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*, México, 2004.

Oaxaca, Veracruz, Puebla, Estado de México, Hidalgo, Sonora, Sinaloa, Colima, Baja California Norte y Sur, Tlaxcala y Chiapas, entre otros. A partir de 1991, la organización previó que la exigencia de tierras ya no sería su columna vertebral en los procesos de organización campesina, dando entonces prioridad a los procesos de planeación, consolidación de actividades productivas y desarrollo rural.

En el tiempo que duró la experiencia de trabajo se observó que la atención brindada hacia los integrantes de la organización no estaba relacionada con su participación en proyectos productivos y/o de desarrollo. En realidad, la actividad principal del personal de la oficina consistía en revisar los expedientes y la información del padrón de sus integrantes y en mantenerlo actualizado. Por tanto, la atención brindada a los integrantes de la organización estaba enfocada en mantener vigente su representación. La organización contaba con aproximadamente 65 mil miembros afiliados directos, y “una influencia indirecta” que se extendía a 200 mil personas, familiares o allegados, que se encontraban concentrados en núcleos agrarios y colonias populares.

Durante el trabajo de oficina realizado en la Ciudad de México, era apreciable la dificultad que existía para que el personal cumpliera con un horario de trabajo específico. Esta situación estaba relacionada con la irregularidad del pago de sueldos en la organización; al iniciar este trabajo, el personal de la oficina tenía ya tres meses de atraso en sus pagos. El pago regular de sueldos dependía de la gestión de recursos públicos para proyectos productivos y de desarrollo, así como de los recursos públicos que se recibían a través del CAP. Por esta razón se pensó en establecer la clasificación empírica de *organizaciones campesinas que se mantienen de recursos públicos*; también considerando que son alrededor de 12 organizaciones campesinas similares a ésta las que conforman el CAP.

En las fechas de esta experiencia, la organización planeaba llevar a cabo un seminario en Tuxtepec, Oaxaca. En el evento fue notorio que la mayor parte de los integrantes de la organización no acudieron con interés o con la intención de participar. También se pudo notar que las conferencias no eran adecuadas para un auditorio que en su mayoría estaba integrado por campesinos de edad avanzada. En general, las actividades y los procesos de la organización se llevaban a cabo sin la participación de sus integrantes, se observó que de esta forma funcionaba adecuadamente para todos.

La administración de la organización demostró que sus integrantes no tenían participación equitativa de los recursos públicos que se solicitaban y recibían en su nombre. Esta situación no era motivo de descontento para los integrantes y no era cuestionada por ellos; al contrario, era comúnmente aceptada.

Recursos públicos para el fomento de actividades de beneficio social a los que tienen acceso organizaciones de la sociedad civil

En el arduo proceso de consolidación del sistema democrático en México, se han tomado importantes decisiones para integrar el nuevo modelo económico al programa de políticas del país. Se ha intentando responder a un doble objetivo que puede ilustrarse de esta forma: por una parte las políticas económicas deben actuar como una estrategia de sostén al proceso de acumulación, por la otra, deben enfrentar los conflictos sociales en el marco de este proceso.⁵

Así se puede ubicar la existencia de recursos públicos que, como parte de sus políticas, el

⁵ Así lo indican Carlos Alba y Enrique Valencia. Véase **“Políticas públicas y mercado: una relación compleja”**, en Alberto Aziz, *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, (México, CIESAS, Editorial Porrúa, 2003, pp. 259-315.

gobierno destina para el fomento de actividades prioritarias de beneficio social.⁶ Se puede afirmar que el gobierno delega parte de estos recursos directamente a organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de atender las cuestiones sociales a través de un intermediario capaz de actuar como agente de desarrollo.⁷

Generalmente las organizaciones o asociaciones que reciben recursos públicos, dirigen sus actividades hacia un grupo de beneficiarios y, como hemos visto, en algunos casos también tienen la función de representarlos. Sin embargo, es necesario reconocer la diversidad de las formas de organización que presenta la sociedad civil. Cada organización o asociación, tiene un origen histórico, una vía para legitimar sus prácticas, y un modo particular de relación con los sistemas político y económico. Muchas organizaciones pueden tener intereses específicos opuestos al interés público o incluso al de sus integrantes o representados.

Siendo así, y de acuerdo con el investigador Juan Manuel Ramírez,⁸ es conveniente cuestionar la capacidad democrática que estas organizaciones están demostrando. Desde la perspectiva de este ensayo, nos preguntamos si las organizaciones de la sociedad civil rinden cuentas de los recursos públicos que reciben y si, efectivamente, los utilizan para el beneficio social.

La experiencia de trabajo que se llevó a cabo en la organización campesina descrita, sirvió para considerar que también es importante cuestionar la forma en que las organizaciones de la sociedad civil tienen acceso a este tipo de recursos. Continuaremos esta sección con las observaciones realizadas durante dicha experiencia, que describen el procedimiento de gestión de recursos llevado a cabo entre la organización campesina y el Estado.

Para la gestión de recursos, este tipo de organizaciones elaboran proyectos productivos y/o proyectos de desarrollo. En este caso el administrador de la organización entregó por escrito un proyecto de desarrollo a un representante de la Secretaría de Economía.

La información del proyecto sólo incluía el esquema de sus objetivos; no contaba con un presupuesto y tampoco se acompañaba de cotizaciones de los servicios, insumos, etc., que implicaría su ejecución. Tan sólo eran ideas escritas en papel que reflejaban algunas necesidades de los integrantes de la organización, según el administrador (no se tenía respaldo o forma de comprobar que estas necesidades correspondieran a un interés genuino de los integrantes). Hay que insistir en que la información del proyecto no contaba con un desglose de costos y no tenía especificaciones financieras de ningún tipo. Al final del esquema de objetivos entregado, el administrador agregó la cantidad de dinero que consideraba necesaria para su ejecución.

⁶ El Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) realizó una investigación sobre estos recursos en la que explica que bajo el concepto de “Fondo Federal” se distinguirán los recursos producto de la recaudación de impuestos, con los que cuenta la Hacienda Pública del Gobierno Federal para el desarrollo de sus actividades administrativas y el apoyo a programas considerados prioritarios para el desarrollo social del país. Véase, Centro Mexicano para la Filantropía, **Fondos Federales para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil** (México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2003).

⁷ En la investigación del CEMEFI se detallan 79 programas para el fomento de actividades prioritarias, a los que se destinan recursos de los fondos federales. Las organizaciones de la sociedad civil tienen acceso a 24 de estos programas, en calidad de coadyuvantes o ejecutoras de los mismos. Estos programas son manejados a través de 10 Secretarías de Estado y dos órganos descentralizados. Véase CEMEFI, *op. cit.*, pp. 47-69 y pp. 80-89.

⁸ Juan Manuel Ramírez Sáiz, “Organizaciones cívicas, democracia y sistema político”, en Alberto Aziz, *op. cit.*, pp. 133-178.

En la Secretaría se revisó la información entregada y se solicitó a la organización una modificación que consistía en incluir en el título del proyecto términos que describieran las actividades que, como Secretaría de Estado, debía atender canalizando recursos. En esta revisión, la Secretaría de Economía no solicitó información a detalle sobre el presupuesto, tampoco información específica entre la lógica de objetivos y acciones del proyecto. Una vez realizada la modificación en el título, la Secretaría aprobó la entrega de la cantidad de dinero solicitada por el administrador, se firmó un convenio y se transfirieron los recursos.

El administrador indicó que esa era la forma de negociar los proyectos con el gobierno y que no había necesidad de presentar cotizaciones ni presupuestos que detallaran los gastos que, se supone, tendrían que realizarse para ejecutar el proyecto. Indicó también que la Secretaría de Economía no solicitaría informes sobre la aplicación de los recursos, no daría seguimiento al proyecto, y mucho menos evaluaría sus resultados.

Después de reflexionar sobre el procedimiento de gestión de recursos públicos observado, se tuvo la inquietud de investigar en la organización sobre la existencia de archivos que demostraran los resultados de los proyectos para los cuales había recibido este tipo de recursos a lo largo de su trayectoria. No existía tal información. La única documentación para validar las acciones de esta organización era el acta que la constituía como asociación civil y una breve descripción de sus antecedentes.

En cuanto a la aplicación de los recursos obtenidos para el proyecto de desarrollo, se observó que parte de ellos fueron utilizados en el pago de sueldos del personal de oficinas de la Ciudad de México. Otra parte se utilizó para la realización del seminario de la organización en Tuxtepec, y en el pago de viáticos y hospedaje

para aproximadamente 150 personas, con motivo del evento.

Por tanto, los recursos públicos que recibió la organización para un proyecto de desarrollo se utilizaron para su mantenimiento administrativo y para la realización de un evento cuyo objetivo era mostrarle al representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores invitado, que la organización merecía obtener los recursos suficientes para adquirir un edificio de oficinas en la Ciudad de México.

A partir de esta información surgen aún más preguntas. Por ejemplo, ¿le conviene al Estado transparentar una situación que se puede ver como subsidio público al funcionamiento burocrático de una organización campesina? ¿Cuál ha sido la función de los recursos públicos que se les han entregado y que se les entrega a este tipo de organizaciones?

El atraso del sector agropecuario en México refleja grandes problemas económicos y sociales, no se distingue que este tipo de recursos se haya aprovechado para aliviarlos. Macario Schettino señala que el desperdicio de recursos públicos se debe a un problema de índole política: el sistema corporativo exige el mantenimiento de privilegios para los grupos que ayudan al Estado a controlar el poder, y se trata más de repartir recursos entre ellos, que de invertirlos para producir riqueza.⁹

Este planteamiento nos conduce a revisar los antecedentes de las organizaciones campesinas en México y su relación con el Estado. A fin de recordar el papel que tuvieron dichas organizaciones en el establecimiento y consolidación del sistema corporativo del siglo pasado.

⁹ Véase Macario Schettino, *Propuestas para elegir un futuro. México en el Siglo XXI*, México, Editorial Océano, 1999.

Antecedentes de las organizaciones campesinas en México y su relación con el Estado

En este apartado se describirán, a grandes rasgos, las circunstancias históricas que forjaron a las organizaciones campesinas de México. Se pondrá atención en la relación establecida entre sus dirigentes y el Estado, misma que dio lugar a un proceso político de subordinación y centralización de poder en este contexto.

En el marco histórico de los temas agrarios se distingue una estrecha relación con importantes acontecimientos y etapas que han determinado las características políticas y económicas de México. La Independencia, la Reforma, el porfiriato, la Revolución, el cardenismo y poscardenismo, fueron etapas de la historia de este país en que las cuestiones agrarias delinearon (en mayor o en menor medida) la formación y consolidación del Estado.¹⁰

Los campesinos de México fueron fundamentales tanto para la destrucción del Estado Colonial Español como para la creación del Estado Nacional. Las luchas en las cuales tomaron parte, no sólo fueron batallas sobre la posible existencia del Estado, también fueron por la disputa de lo que el Estado llegaría a ser. En este sentido, se puede afirmar que la base social campesina tuvo una influencia considerable en las grandes decisiones y en la dirección del país.¹¹

Esta influencia se hizo notar cuando el conflicto político del siglo XIX se extendió más allá de los grupos de élite y se formaron alianzas con segmentos del campesinado, además de otros segmentos pobres de la población.¹² Estas alianzas fueron cruciales y dieron lugar a la participación política de los sectores de las clases sociales más bajas de México.

Aún así, no se considera que en sus inicios el movimiento campesino tuviera entre sus metas la influencia política o la conquista del poder. López Villafañe sostiene que, en tiempos del porfiriato, el brote campesino y su organización se identificaba más con el anhelo de mejores condiciones de vida; esto es, aumento de salarios, salubridad, mejores condiciones y horarios de trabajo. El descontento estaba determinado por la lucha contra las condiciones generales de opresión y atraso. En estos momentos la participación campesina, aunque presentaba grandes contradicciones, postulaba antes que nada los intereses legítimos del movimiento.¹³

En el contexto de la Revolución, los ideales de “Tierra y Libertad” llegaron a representar los objetivos de las insurrecciones rurales y, aunque éstas eran muy heterogéneas, en conjunto se caracterizaron como manifestaciones de resistencia a la expansión de una sociedad burguesa que respondía al proyecto modernizador de esta época.¹⁴ Bajo la dirección de Zapata en el estado de Morelos, los

¹⁰ **Cfr. Comisión Económica para América Latina, *Economía Campesina y Agricultura Empresarial tipología de productores del agro mexicano*, (México, Siglo XXI, 3ª ed., 1986).**

¹¹ Véase Peter Guardino, ***Campesinos y Política en la Formación del Estado Nacional en México. Guerrero, 1800-1857***, México, Gobierno del Estado de Guerrero, 2001.

¹² La importancia de estos sectores de la población radica esencialmente en su superioridad numérica. Para la década de 1920 los dos principales grupos de población eran campesinos y soldados. A mediados de la década de los treinta, tres cuartas partes de la población social del país se repartía en tres grupos: campesinos, obreros y militares. Véase Ariadna García, **“El régimen corporativo mexicano del siglo XX: génesis y estructura”**, tesis de maestría en Ciencias Políticas (Puebla, Pue., Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2003).

¹³ Véase Víctor López Villafañe, ***La formación del sistema político mexicano***, (México, Siglo XXI, 1986).

¹⁴ Véase Armando Bartra, ***Los Herederos de Zapata***, (México, Ediciones Era, 1985).

trabajadores agrícolas pretendían mejorar su nivel económico y social. El interés de los campesinos giraba en torno a la posesión de la tierra, no sólo para resolver el problema de la alimentación, sino para solventar todas sus necesidades, resolver sus problemas económicos y elevar su nivel de vida.

López Villafañe indica que en esta etapa se llegaron a desarrollar formas “embrionarias” de poder local campesino. Formas de poder que llegarían a extenderse a nivel municipal, regional, y estatal, tomando como ejemplo el nacional. En 1920, con la aprobación de Obregón, se formó el Partido Nacional Agrarista (PNA) y con ello parte del movimiento campesino recibió los favores del gobierno. La formación de un partido político de esta naturaleza dio lugar a la disyuntiva entre el interés colectivo y las ambiciones personales de los líderes campesinos; también inició la dependencia del movimiento hacia el apoyo oficial.

En marzo de 1929, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), cobró vida un instrumento político que permitió consolidar el proceso de centralización del poder. El PNR fue constituido para unificar a los diferentes grupos revolucionarios, a través de sus líderes, y para distribuir el poder local entre ellos. Concentrado en la mediación de las disputas por el poder político, el PNR no dio cabida a las verdaderas exigencias de las clases más desprotegidas del país, principalmente obreros y campesinos.

Surgieron entonces grupos de “agraristas” en los círculos oficiales que se convirtieron en portavoces del descontento campesino; al frente se encontraban gobernadores estatales, uno de ellos, Lázaro Cárdenas en Michoacán. La principal organización agraria, que agrupaba a la mayoría de las ligas campesinas existentes, era la Confederación Campesina Mexicana (CCM), formada en 1933 para apoyar la candidatura de Cárdenas a la presidencia.

Una vez en el poder, Lázaro Cárdenas se encargó de fomentar la unificación campesina; era necesario organizar a los núcleos agraristas en una sola agrupación de carácter nacional. En el año de 1938 se constituyó, por decreto oficial, la Confederación Nacional Campesina (CNC). Esta fue la primera organización campesina “formal” a la que se le atribuyó ser auténtica representante de los intereses campesinos, y, al mismo tiempo, ser una organización nacional fiel al gobierno federal.¹⁵

Para los campesinos fue difícil oponerse a que el Estado los organizara corporativamente cuando éste respondía a sus demandas históricas. Cárdenas cumplió con todas las demandas del agrarismo radical, sin embargo hubo una que no tuvo intención de considerar: que el movimiento campesino contara con una organización política independiente. La participación democrática dentro de las organizaciones campesinas quedó subordinada a los intereses del Estado.

Para completar la unificación campesina el gobierno de Cárdenas llevó a cabo la Reforma Agraria. Una de sus acciones principales fue convertir el ejido en una institución permanente, de esta forma los campesinos se encontraron integrados a la estructura estatal. Con el reparto agrario y la conformación del ejido quedó demostrado que el Estado era el mediador entre el campesino y la tierra, así como el mediador entre el campesino y el terrateniente. El Estado creó un ambiente de tensión que él mismo se encargó de regular con maniobras que algunas veces favorecían a terratenientes, otras a campesinos, otras más a sus dirigentes. Aún así, logró legitimarse ante los campesinos, adquiriendo una base social popular.

Los campesinos, por su parte, adquirieron nuevos rasgos de dependencia pues su existencia dependía de la voluntad del Estado: el acceso a

¹⁵ Armando Bartra, *op. cit.*

la tierra era una concesión estatal, el gobierno era la vía para obtener agua, insumos agrícolas y vías de comercialización, y era el que tenía el control del capital.

Hasta el momento se ha visto que la característica más importante del movimiento campesino es que no pudo mantenerse independiente, en cambio se encontró formal y orgánicamente integrado a las líneas políticas adoptadas por el Estado mexicano. Más allá del movimiento campesino, fue la relación entre los líderes de sus organizaciones y el gobierno lo que constituyó la plataforma de un proceso político de subordinación. Estas circunstancias permitieron que el interés colectivo de las organizaciones campesinas cediera su lugar a las ambiciones personales de sus líderes una vez que éstos llegaron a las esferas del poder político.

Se debe tener presente que la alianza entre el movimiento campesino y el Estado no fue absoluta ni sucedió pacíficamente, no se trata de una historia lineal. En los procesos de subordinación y represión del interés colectivo no faltó la rebelión, misma que tuvo arraigo en diferentes estados de la República Mexicana y a su paso dejó lamentables consecuencias. La historia de las organizaciones campesinas se asocia a promesas y desilusiones; movilización y combates; fuerzas federales y terratenientes; guerrillas y represión militar. Burocracias instituidas para desalentar la presión sobre la tierra y manipular el descontento.¹⁶

En la segunda mitad del siglo XX las organizaciones campesinas recurrían al concepto de independencia con una insistencia muy marcada debido a que reconocían un orden desequilibrado y una dependencia extrema con respecto al Estado. En el campo, el concepto de independencia era visto como símbolo de legitimidad.

A partir de la industrialización, el gobierno ya no necesitaba de los campesinos en la misma

medida que antes. Para los años sesenta se notó la falta de atención a los problemas estructurales del agro, además del cambio de actividades de la población rural por su incorporación al crecimiento urbano industrial. Sin embargo, el desarrollo industrial de esta época no pudo dar a dicha población las condiciones para escapar de la pobreza. La presión en los mercados de trabajo se alivió con la salida de trabajadores agrícolas hacia Estados Unidos, en calidad de indocumentados.

Los movimientos campesinos que existían en los años setentas estaban representados por los pequeños productores que combatían por los precios, los jornaleros agrícolas preocupados por sus salarios, las acciones contra la imposición política y la lucha generalizada por la tierra. Sin embargo, el cierre de casi todos los espacios democráticos rurales, provocado por el gobierno, facilitaba la represión.

A mediados de esta década, el Estado inició el desmantelamiento del agrarismo institucional, base de su legitimidad ante los campesinos. Al mismo tiempo extendió y profundizó su inserción económica en el espacio rural, particularmente en el sector ejidal de mediano y alto potencial productivo. En este periodo se multiplicaron las obras de infraestructura construidas y controladas por el Estado, se extendieron el crédito y el seguro agrícola, se amplió la red de comercialización oficial, creció la intervención estatal en el fomento y manejo de la agroindustria. Los campesinos fueron dependiendo, aún más, de los recursos económicos, técnicos y administrativos de origen oficial; se reconoció al Estado como fuente irrenunciable de recursos productivos.¹⁷

Aún así, en los años siguientes se notó que el campo fue abandonado a su suerte; se dejó de

¹⁶ Un panorama más completo se encuentra en Armando Bartra, *op. cit.*, pp. 66-142.

¹⁷ Armando Bartra, *op. cit.*

invertir en él y no se avanzó tecnológicamente. De pronto hubo cada vez mayor distancia entre la ciudad y el campo. Se hacía más profunda la gran brecha que aún separa a los consumidores urbanos y la moderna sociedad del conocimiento de los campesinos.

En la década de los noventa los problemas del campo se agudizaron con el cambio de políticas públicas. El Estado dejó de fijar los precios y de regular la producción, para dar paso al libre mercado. En estas condiciones las organizaciones campesinas no pudieron enfrentar la competencia de particulares nacionales y extranjeros; en cambio, los intereses económicos de quienes cumplían con las funciones administrativas o técnicas en estas organizaciones sí lograron colocarse por encima de la lógica económica.

Armando Bartra señala que el nuevo perfil organizativo de los campesinos se opone a las estructuras verticales y corporativas, y que reivindica la democracia y la autonomía frente al Estado. Pero al mismo tiempo indica que “esta vocación no exorciza del peligro”.¹⁸ Lo que significa esta aseveración es que en un contexto económico desfavorable, en el que además prevalecen tensiones y conflictos entre terratenientes, campesinos, y Estado, claudicar políticamente puede ser la única forma de sobrevivir para una organización.

Se ha visto que los antecedentes de las organizaciones campesinas se encuentran profundamente ligados al establecimiento del régimen corporativo que sentó las bases estructurales y funcionales del siglo XX en México. Las dificultades que se encuentran en la actualidad para incorporar prácticas que vayan de acuerdo al régimen democrático, en el contexto de estas organizaciones, tienen que ver con el cambio de las reglas informales que mantienen un poder arbitrario, por reglas y prácticas que sirven para sustentar un sistema político en el que los representantes del interés

colectivo no se guían por sus propias ambiciones o por fines distintos a los que tienen sus representados.

El proceso de transición del corporativismo hacia la democracia en México implica la adopción de nuevas prácticas que sirvan para sustentar una democracia verdadera, las cuales no tendrán sentido mientras que los actores sociales (campesinos, autoridades y sociedad civil) no sean concientes de su necesidad.

Rendición de Cuentas y transparencia para asegurar el beneficio social

El propósito de este apartado es identificar a la rendición de cuentas y la transparencia como prácticas útiles para depurar los procedimientos de gestión, administración, distribución y aplicación de los recursos públicos que se entregan a las organizaciones de la sociedad civil en general, y a las organizaciones campesinas en particular. Todo ello con el fin de vigilar que estos recursos sean utilizados para el beneficio social de sus integrantes y de que contribuyan a generar los resultados que mejor respondan a sus necesidades colectivas.

De acuerdo con los teóricos clásicos, Andreas Schedler señala que en política se reconoce que primero viene el poder, y luego la necesidad de controlarlo. La rendición de cuentas tiene como misión reducir la opacidad del poder, es decir, prevenir y remediar sus abusos, así como mantener su ejercicio dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos. De esta forma los portadores de poder son responsables ante quienes se ven afectados por sus decisiones y por tanto, están obligados a rendirles cuentas. La rendición de cuentas pretende alcanzar un

¹⁸ Véase Armando Bartra, “Pros, contras y asegunes de la “apropiación del proceso productivo”. Notas sobre las organizaciones rurales de productores”, en *Los nuevos sujetos del desarrollo rural*, México, Fundación Interamericana, ADN Editores, 1991.

control parcial sobre aquellos que toman las decisiones públicas; se trata de disciplinar el poder, no de eliminarlo o suprimirlo.¹⁹

El término de rendición de cuentas es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*. En la lengua española no existe un término estable que exprese con claridad su traducción, a veces se traduce como control, otras como responsabilidad. En general rendición de cuentas significa ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo.²⁰ La rendición de cuentas contemplará de antemano a las dos partes involucradas: a los que rinden cuentas y a los que exigen cuentas.

La rendición de cuentas es una demanda por hacer transparentes hechos y razones, y puede presentarse en tres dimensiones genéricas: información, justificación y castigo. La primera dimensión tiene que ver con la transparencia de hechos, la segunda con la transparencia de razones, y la tercera dimensión sugiere que la rendición de cuentas no debe limitarse a la transparencia de la información.

Schedler nos hace ver que las personas que operan organizaciones de la sociedad civil están involucradas necesariamente en la rendición de cuentas del ámbito público. En estos casos se puede considerar que la rendición de cuentas no se limitará a responder por el manejo de los recursos públicos que obtengan, sino que también tendrá que ver con los resultados de su aplicación.²¹

La sociedad civil²² también tiene una función en las acciones que tiendan a mejorar los procesos de rendición de cuentas del ámbito público. En estos procesos es importante la participación directa de la sociedad civil para vigilar y presionar sobre el uso honrado y eficaz de los fondos públicos, así como para supervisar la obtención de los resultados que se espera lograr con ellos.²³

Finalmente, se sugiere que para llevar a cabo prácticas como la rendición de cuentas y la transparencia en el contexto de las organizaciones campesinas, se necesita despertar el interés de sus integrantes, además del interés de otros actores de la sociedad civil. Imaginemos los extremos de un eje que permite mantener vigente una relación de dependencia y arbitrariedad. En un extremo se encuentran los integrantes de las organizaciones campesinas y en el otro los ciudadanos contribuyentes.

En el extremo donde se encuentran los integrantes de dichas organizaciones existe la costumbre de recibir pequeños beneficios inmediatos sin necesidad de participación, aunque éstos no correspondan a sus necesidades reales y sirvan para manipular sus intereses. En tales casos, sería conveniente la interacción con actores del extremo opuesto, con el fin de explorar la posibilidad de que se lleven a cabo prácticas de rendición de cuentas y transparencia cuando se trate de recursos públicos para beneficio social, delegados por el Estado a las organizaciones campesinas.

¹⁹ Andreas Schedler, *op. cit.*

²⁰ *Cfr.* Luis Carlos Ugalde, citado por IFAI, INDESOL, ITESO y SFP, *op. cit.* y Andreas Schedler, *op. cit.*

²¹ Se ha tomado en cuenta la clasificación propuesta por John Ackerman: a) rendición legal de cuentas y b) rendición de cuentas sobre resultados. Véase John Ackerman, *Sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2004.

²² De acuerdo con John Ackerman, sociedad civil se refiere a los ciudadanos organizados o no, que actúan en forma independiente del gobierno, de los partidos políticos y de motivos lucrativos, que trabajan en pro de la transformación de la sociedad y de la gobernabilidad. Entre ellos se encuentran no sólo las organizaciones religiosas y gremiales, los sindicatos, las organizaciones de base y las ONG sino también otros grupos en los que participan ciudadanos que no forman parte de ninguna organización formalmente establecida. John Ackerman, *op. cit.*

²³ Véase John M. Ackerman, *Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion*, Washington, D.C. The World Bank, 2005.

La importancia de la interacción entre los integrantes de las organizaciones campesinas y los ciudadanos contribuyentes consistiría en promover, a partir de la participación y del interés de los integrantes de estas organizaciones, la posibilidad de vigilar que los recursos públicos que se delegan a sus representantes contribuyan al desarrollo económico, social e institucional del espacio rural.

Conclusiones

Cuando las organizaciones campesinas que reciben recursos públicos no rinden cuentas del uso y de los resultados derivados de estos apoyos, y cuando los procedimientos de gestión para obtenerlos no tienen apego a reglas legales, se están haciendo vigentes los cimientos del viejo régimen corporativo mexicano. Un sistema cuyo supuesto objetivo era servir al interés colectivo de las organizaciones sociales pero que, una vez que sus dirigentes lograban colocarse en el poder, adquirían la libertad de recibir los beneficios económicos y políticos que les otorgaba el Estado, a cambio del control corporativo y manipulación de las aspiraciones de los integrantes de estas organizaciones.

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil establece que para acceder a los apoyos y estímulos que otorga la Administración Pública Federal, las organizaciones de la sociedad civil tienen la obligación de informar sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, y, especialmente, sobre el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento. De esta forma se procura garantizar la transparencia de sus actividades.²⁴

Pero, ¿qué sucede cuando la posibilidad de incorporar prácticas democráticas, como la rendición de cuentas y la transparencia, enfrenta dificultades asociadas a los remanentes del

sistema corporativo del siglo XX? En el caso de las organizaciones campesinas que se mantienen de recursos públicos se trata de enfrentar estructuras y prácticas del viejo régimen cuando, visto desde el ámbito urbano, se podría pensar que ya no existen.

Prácticas como la rendición de cuentas y la transparencia ofrecen una oportunidad de establecer vínculos profundos entre la sociedad rural y la sociedad urbana. Para que puedan llevarse a cabo como posibilidades del nuevo sistema democrático, el IFAI reconoce que la transparencia y la rendición de cuentas implican un proceso pedagógico.²⁵ En este proceso habrá que prestar especial atención para distinguir y considerar las características de las personas según su contexto y sus necesidades.

Finalmente, hay que señalar que las organizaciones campesinas que se identifican mejor con el régimen corporativo cuentan con elementos que constituyen cierto capital social, como por ejemplo, reconocimiento mutuo e identidad entre sus integrantes, acceso e influencia social y flujos de información. Queda pendiente la inquietud por saber si es posible aprovechar este tipo de capital para construir los cimientos que sirvan de sustento a prácticas democráticas, como la rendición de cuentas y la transparencia, en el contexto general de las organizaciones campesinas de México.

²⁴ Art. 7 Fracc. V de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero de 2004. El Art. 5 describe las actividades de fomento que considera esta Ley: asistencia social; apoyo a la alimentación popular; apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; cooperación para el desarrollo comunitario; fomento de acciones para mejorar la economía popular; promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; etcétera.

²⁵ IFAI, INDESOL, ITESO y SFP, *op. cit.*

Bibliografía

Acosta Chávez, Marcela. “La Quiptic Ta Lecubtesel: autonomía y acción colectiva”, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*. México, Asociación Nueva Antropología, A.C., vol. XIX, núm. 63, octubre 2003, pp. 115-135.

Ackerman, John M. *Sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*. Washington, D.C., Banco Mundial, 2004. Documento de trabajo del Banco Mundial, No. 31.

Ackerman John M. *Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion*. Washington, D.C. The World Bank, 2005. *Social Development Papers. Participation and Civic Engagement*. Paper No. 82.

Aziz, Alberto (coord.) *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*. México, D.F., Editorial Porrúa, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2003.

Bartra Armando. *Los herederos de Zapata*. México, Siglo XXI, 1985.

Bartra, Armando. “Pros, contras y asegunes de la “apropiación del proceso productivo”. Notas sobre las organizaciones rurales de productores”, en *Los nuevos sujetos del desarrollo rural, Cuadernos desarrollo de base 2*. México, Fundación Interamericana, ADN Editores, 1991, pp. 3-22.

Centro Mexicano para la Filantropía A.C., Sergio García (coord.) *Fondos Federales para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. México, D.F., Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2003.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Economía Campesina y Agricultura Empresarial: tipología de productores del agro mexicano*. México, Siglo XXI, 3ª ed., 1986.

García, Ariadna. “El régimen corporativo mexicano del siglo XX: génesis y estructura”, tesis de maestría en Ciencias Políticas. Puebla, Pue., Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2003.

Guardino, Peter. *Campesinos y Política en la Formación del Estado Nacional en México. Guerrero, 1800-1857*. México, Gobierno del Estado de Guerrero, 2001.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y Secretaría de la Función Pública (SFP). *Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas Para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*. México, 2004.

López Villafañe, Víctor. *La formación del sistema político mexicano*. México, Siglo XXI, 1986.

Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. México, Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero de 2004.

Nan, Lin. *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action.* U.S., Cambridge University Press, 2003.

Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia No. 3. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.

Schettino, Macario. *Propuestas para elegir un futuro. México en el Siglo XXI.* México, Editorial Océano, 1999.