

LA CONSTITUCIÓN: GUÍA DE LA CAPACITACIÓN EN EL SECTOR RURAL (INCA RURAL)

CENTRO NACIONAL DE CAPACITACIÓN
PARA EMPLEADOS DE LA BANCA OFICIAL
AGROPECUARIA, A.C. (CENAC BOA)

El nacimiento del actual Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural A.C., (Inca Rural), se remonta a los primeros años de la década de los setenta, como parte de la política gubernamental de desarrollo del campo, particularmente la relacionada con la función de instituciones que constituían piezas importantes de la Banca de Desarrollo (denominada Banca Oficial Agropecuaria), que estaba conformada por el Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A., Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A., Banco Nacional de Crédito Agropecuario S.A., Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A., Financiera Nacional Azucarera S.A., Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura, y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, quienes cumplían la responsabilidad de acercar el recurso crediticio a las necesidades de los productores.



Su finalidad central fue diseñar y operar un programa de capacitación, que diera respuesta a las necesidades del personal de la Banca Oficial Agropecuaria para mejorar los procesos de integración de los sujetos de crédito y su relación directa con los productores del campo. De manera precisa la responsabilidad que se le asigna es la de capacitar y actualizar técnicamente al personal de campo y de las oficinas, a fin de lograr un mejor desempeño en sus actividades relativas al puesto de trabajo y formar elementos multiplicadores de la capacitación con los productores rurales, que formaban la clientela de la banca agropecuaria.

Atendiendo con ello lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 que establece las condiciones en las que el estado debe promover el desarrollo del campo, en particular en la fracción XX:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Es de destacar la obligación del estado de promover el desarrollo rural integral y de fomentar la actividad agropecuaria y forestal con créditos y servicios de capacitación y asistencia técnica.

Con la intención de apoyar y fortalecer ese trabajo se consideró que por las dimensiones e importancia que tenía el personal de la Banca Oficial Agropecuaria, encargado de poner en práctica esta política, su capacitación debía ser realizada por una instancia específica. Es así que el 5 de noviembre de 1973, por instrucciones del presidente de la República, se crea el Centro Nacional de Capacitación para Empleados de la Banca Oficial Agropecuaria, A.C. (Cenac BOA), teniendo una figura jurídica de Asociación Civil.

El Cenac BOA, particularmente en sus años iniciales (1973-1976), elaboró y llevó a cabo sus primeros programas mediante los cuales

capacitó al personal de los bancos que conformaban la Banca Oficial Agropecuaria, principalmente trabajadores administrativos y de campo que tenían relación directa con los campesinos.

Los contenidos de esta capacitación estuvieron muy relacionados con las actividades que efectuaba el sector primario en su propósito de un crecimiento productivo, es decir, muy orientada a apoyar la eficiencia agropecuaria.

Los resultados de este trabajo realizado por el Cenac BOA fueron la capacitación de 12 626 empleados, para lo cual realizó un total de 274 cursos, organizados en tres áreas de conocimiento: 145 correspondieron al ámbito técnico, 76 cursos al administrativo y 53 al humanístico, de conformidad con un recuento registrado por el Inca Rural en un documento formulado en 1985. Es importante destacar que desde ese tiempo la capacitación que el Cenac Boa proponía estaba en relación directa con las necesidades de los procesos de trabajo del personal. También es interesante señalar que había una alta asistencia a los cursos, los datos indican más de 45 participantes promedio por evento, los cuales tenían una duración de 32 a 40 horas promedio.

Uno de los aspectos a los que el Inca Rural, desde ese tiempo, otorgaba mayor relevancia era a la calidad de los instructores y, en consecuencia, a su formación, ya que constituían uno de los tres ejes de su estrategia operativa, de tal manera que tenía integrado un catálogo de 1 202 especialistas, la mayor parte provenientes de las instituciones del sector agropecuario y que atendían los cursos de acuerdo no sólo a la especialidad de su formación académica sino al servicio que prestaba la institución en la que trabajaban. Los otros dos ejes eran: el carácter “multiplicador” o en “cascada” de la capacitación, con lo cual se aseguraba que llegara a un mayor número de pobladores; y que la realización de la capacitación sucediera en las localidades de los productores o en los lugares de trabajo del personal institucional.

De igual forma, en 1982 el Inca Rural y el INEA convienen en vincular las acciones de capacitación con las de alfabetización de los



productores y éstas con los programas de apoyo al desarrollo rural, que se concreta en varios programas; fundamentalmente en los 16 mil campesinos de la Huasteca que se capacitaron y alfabetizaron para formar los nuevos centros de población como parte del Programa para el Desarrollo Rural implementado en el Distrito de Riego Pujal Coy 2a. Fase.

Se debe señalar que en su mayoría estos campesinos eran indígenas, por lo que el Proyecto Pujal-Coy daba forma a lo establecido en el artículo 2 de la Constitución, el cual establece en su cuarto párrafo y de manera particular en el numeral II del su inciso B) que:

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

[...]

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

[...]

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

[...]

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

CENTRO NACIONAL DE CAPACITACIÓN DEL SISTEMA DE CRÉDITO RURAL, A.C. (CENAC RURAL)



Durante 1979 la Institución vive dos modificaciones significativas. El 25 de abril se formaliza como Centro Nacional de Capacitación del Sistema de Crédito Rural, A.C., (Cenac Rural), y el 13 de diciembre adquiere la dimensión de Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario A.C., derivada de la decisión gubernamental de avanzar en la coordinación de todas las acciones de capacitación que realiza el sector pú-

blico en el medio rural y de la recién iniciada Reforma Administrativa que perseguía la unificación de criterios y optimización de recursos orientados a esa actividad. Lo anterior como parte de los requerimientos nacionales y como respuesta a sus necesidades de crecimiento.

El cambio de Cenac Rural a Inca Rural no sólo fue un cambio de denominación, sino también implicó el cambio de sector al cual estaba asignado, de esta manera, de formar parte del sector hacienda, pasó a ser sectorizado en el de Agricultura, con lo que se alejaba de la función de capacitación a empleados bancarios para iniciar su tránsito a la capacitación de la población rural.

Su funcionamiento en calidad de Cenac Rural fue relativamente breve; sin embargo su dinámica de trabajo significó la continuidad del Cenac Boa, lo que le permitió efectuar durante los 7 meses de su funcionamiento un total de 1 115 cursos (975 para empleados y 140 para campesinos), a través de los cuales capacitó a 30 660 personas, en su mayoría empleados de la Banca Oficial. (Inca Rural, 1985).

Durante ese periodo, el gobierno federal inicia un proceso de reorganización institucional y simplificación del funcionamiento administrativo y de agrupamiento de instituciones del sector, como es el caso de la integración de la Secretaría de Recursos Hidráulicos con la de Agricultura y Ganadería, que conformaron la Secretaría de Agricultura

y Recursos Hidráulicos (SARH), así como el redimensionamiento de la función del reparto agrario con lo que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización pasa a ser la Secretaría de la Reforma Agraria.

Al constituirse en el mes de diciembre de 1979 como Inca Rural, y en el propósito de ser un organismo que atendiera de manera coordinada necesidades de capacitación del sector, se integraron, como instituciones asociadas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y de la Reforma Agraria, el Banco Nacional de Crédito Rural S.A., la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A., Financiera Nacional Azucarera S.A., Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, fideicomisos instituidos con relación a la Agricultura del Banco de México S.A. Esos organismos constituyeron la Junta Directiva como órgano de gobierno de la institución, en la cual se integró también la Confederación Nacional Campesina como el organismo de mayor representación de un amplio sector de los campesinos en el país.

Lo más significativo de este cambio en la Institución se encuentra en la ampliación del universo de atención, ya que por una parte se incorpora a los empleados de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, pero por otra se atiende de manera directa a los productores, especialmente a los usuarios del crédito.

Con ello, la Institución se inicia en el desarrollo de programas de capacitación campesina, en particular dirigidos a la población integrante de ejidos y comunidades. Ello quedó claramente establecido en los estatutos de la Institución en su apartado que señalaba el objeto de la Asociación cuyo primer inciso definía la impartición de la "...capacitación a los empleados de las instituciones, organismos y dependencias asociadas y al sector campesino del país, sobre las materias que contribuyan al desarrollo del sector rural y coordinarse con las demás entidades del sector público que se relacionen con la capacitación objeto de la Asociación." (Inca Rural, 1979).

En sus inicios la capacitación que realizó el Cenac BOA y el Cenac Rural, e incluso en una primera etapa propiamente como Inca Rural, tuvo un enfoque y sustento en el plano laboral, es decir, estuvo vinculada en gran medida al derecho al trabajo en los términos es-

tablecidos en el artículo 123 constitucional, y al derecho de los trabajadores a recibir capacitación y adiestramiento, señalando como sus objetivos la actualización y perfeccionamiento de los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; proporcionar información sobre la aplicación de la nueva tecnología; prepararlo para ocupar una vacante o un puesto de nueva creación; prevenir riesgos de trabajo; incrementar la productividad; y en general mejorar actitudes del trabajador y elevar su nivel de vida. El trabajo, en este contexto, se concebía como la vía para transformar los recursos, producir bienes y servicios y satisfacer las necesidades colectivas del individuo y su familia (tal como se señala en el folleto del Inca Rural sobre la capacitación y su entorno laboral), por lo que su fortalecimiento era de interés del trabajador, de las empresas, de la sociedad y del estado: los trabajadores tenían el derecho y la obligación a tomarla y los otros actores a proporcionarla.

La transformación del Instituto ratifica la importancia de la capacitación como herramienta para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, pero le vincula de manera más directa con la fracción XX del artículo 27 constitucional:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

En este sentido el Instituto se convierte en un instrumento sustantivo del gobierno federal para concretar el mandato de promover el desarrollo rural integral, priorizando el contribuir al bienestar de la población campesina, mediante la capacitación y la asistencia técnica.



Bajo las nuevas condiciones una decisión importante fue la incorporación a la estructura del Inca Rural del Programa de Capacitación y Organización para el Desarrollo Rural (Proyecto Inca-FAO-PNUD), el cual era producto de un convenio firmado entre el gobierno mexicano y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los antecedentes de este organismo se refieren a los años de 1974 a 1978, cuando la Secretaría de la Reforma Agraria operó el Proyecto Capacitación para el Desarrollo Rural (Proder), financiado por la FAO y el PNUD.

En su segunda etapa del Proder, de 1978 a 1982, se reubicó en el Inca Rural, fortaleciendo sus áreas técnico metodológicas, apoyando directamente las actividades de organizaciones campesinas y fortaleciendo el funcionamiento del Sistema de Capacitación del Inca Rural.

En su tercera etapa, el Proyecto Inca FAO puso el acento en la instrumentación, de manera conjunta con el Inca Rural, de una propuesta de sistema de trabajo para las acciones de capacitación y organización de las instituciones oficiales y organizaciones campesinas, aprovechando los aportes de las fases anteriores.

A partir de 1979, el Inca Rural, para llevar a cabo la función que le fue mandatada y de acuerdo con sus estatutos, fortalece su estructura interna; en un primer momento, por la incorporación del Proyecto Inca FAO como instancia orientada a la investigación y generación de metodologías de organización y capacitación para los productores.



En un segundo momento, que abarca de finales de 1980 y principios de 1981, el Inca Rural da un paso trascendental al establecer 12 Centros Regionales, siguiendo la regionalización que tenía Banrural: Delegación regional Centro en Querétaro, Qro.; Centro-Norte en Torreón, Coah.; Centro-Sur en Puebla, Pue.; Golfo en Veracruz, Ver.; Istmo en Tuxtla Gutiérrez, Chis.; Noreste en Cd. Victoria, Tamps.; Noroeste en Cd. Obregón, Son.; Norte en Chihuahua, Chih.; Occidente en Guadalajara, Jal.; Pacífico Norte en Mazatlán, Sin.; Pacífico Sur en Zamora, Mich., y Peninsular en Mérida, Yuc.

Esta decisión tuvo la finalidad de descentralizar los servicios de capacitación acercándolos a las necesidades que se enfrentaban en las regiones, en plena congruencia con las políticas de descentralización y desconcentración gubernamental. Estos Centros Regionales tuvieron desde entonces como función principal impartir la capacitación de acuerdo a programas de capacitación que se formulaban de manera coordinada con el Banrural y con otras instituciones del sector, en función de las características y condiciones socioeconómicas de los productores de cada región.

Un programa que destacó fue el Programa de Capacitación para la Zona Henequenera, en Yucatán, ya que su formulación y puesta en práctica se hizo bajo un concepto de capacitación que sentó las bases de la metodología de trabajo-aprendizaje.

Conviene destacar que en septiembre de 1980, el Inca Rural y el Proder pusieron en práctica la propuesta metodológica de la planeación participativa, en coordinación con otras instituciones, que se encargaron del diseño, instrumentación y operación de la capacitación en apoyo del Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

La participación del Instituto en el proyecto Sistema Alimentario Mexicano permitió al Inca Rural impulsar su propuesta metodológica y vincularla con un tema emergente en ese momento y hoy estratégico para el país y el mundo: la seguridad alimentaria, con lo que también se vinculó con lo establecido en el segundo párrafo de la fracción XX, del artículo 27 constitucional: “El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.

En esencia la metodología de la planeación participativa se concretaba en talleres o foros realizados en los mismos ejidos o comunidades, donde, a partir de la información y conocimientos de los productores, se analizaba la situación productiva y se buscaba profundizar en la problemática identificando sus causas y efectos con la finalidad de encontrar soluciones y estructurar demandas relacionadas con la oferta de los programas institucionales.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL, A.C. (INCA RURAL)

En la recuperación que el Inca Rural hizo de sus primeros diez años de experiencia señala que, durante este primer periodo de su existencia, el Instituto asimiló la experiencia del Cenac BOA (Noviembre 1973) y del Cenac Rural (1978), destacando que ya en su calidad de Inca Rural (diciembre 1979) “...amplió gradual y consistentemente sus objetivos y universo de trabajo dirigido principalmente a



los empleados de las instituciones asociadas, y a los campesinos del país, sobre las materias que contribuyen al desarrollo rural”.

Una acción importante iniciada en 1983 fue la formulación, a través de un equipo interinstitucional, de un documento que unificó las diversas concepciones y metodologías de instituciones como la SARH, SRA, Banrural e Inca Rural sobre la organización y capacitación campesina y sus objetivos de incrementar la producción y productividad, optimizar el uso de los recursos y contribuir al desarrollo rural integral, el cual se ajustó a los lineamientos del Gabinete Agropecuario, que en su calidad de instancia de coordinación sectorial lo instituyó como las Bases para la Organización Económica de los Productores, siendo la SARH la encargada de coordinar la integración de los equipos interinstitucionales en el medio rural.

La intensificación del trabajo de capacitación que realizaba el Inca Rural y los mismos cambios que se daban en la estructura institucional del sector, llevó a modificaciones de su instancia directiva.

A partir de los años ochenta el trabajo pleno que el Instituto realiza se lleva a cabo en el marco de un conjunto de cambios institucionales que significan un continuo proceso de ajuste de la estructura orgánica y de políticas públicas sectoriales, que, en consecuencia, determinan y también permiten la incidencia del Inca Rural en la implementación de dichas políticas, como es el caso de programas como: el Sistema

Alimentario Mexicano, el mismo Programa de reestructuración de la SARH con los distritos de riego y de temporal; el PIPMA, Procampo y Alianza para el Campo, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, hasta llegar a los que se derivan del Acuerdo Nacional para el Campo.

Particularmente, en ese tiempo, tiene un peso específico el nuevo giro del movimiento de los productores cuyas organizaciones transitaban de la lucha por la tenencia de la tierra (dado que el reparto agrario estaba llegando a su fin) hacia la apropiación de sus procesos productivos, es decir, se abrían de manera más contundente a procesos de organización que se centraban en la lucha económica y para lo cual demandaban apoyos y conocimientos más amplios.

Durante varias décadas, las instituciones gubernamentales fueron conformando una amplia plantilla de técnicos, destacan instituciones como la SARH, Banrural, FIRA, el Instituto Nacional Indigenista, la SRA, Conasupo, entre otras. Este ejército de técnicos (la SARH llegó a tener alrededor de 25 mil técnicos), si bien atendían factores como el crédito, el aseguramiento o la comercialización de productos, su característica común es que estaban referidos e incidían en los procesos productivos, ya que dichos servicios buscaban fortalecer o lograr su eficiencia. Dentro de los aspectos relevantes de este esquema de apoyo a los productores conviene señalar, primero, estas plantillas de personal técnico estaban financiadas por las mismas instituciones, de tal manera que los productores podían contar con dichos servicios aún sin tener recursos para su pago; por la misma naturaleza de los servicios que realizaba este personal técnico, necesariamente incidían en la capacitación de los productores, ya fuera como extensionismo, asistencia técnica o promoción. Eso posibilitó que en varias instituciones se generaran experiencias en cuanto a estrategias y metodologías de incidencia en las comunidades y en los procesos de desarrollo, así como en la misma formación de sujetos sociales, es decir, en su organización.

El fomento de la organización de la población rural le dio forma a la obligación del estado de ejercer la rectoría del desarrollo nacional, establecida en el artículo 25 de la



Constitución y de manera particular a lo señalado en su penúltimo párrafo:

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Estas condiciones sufren drásticos cambios a finales de los años ochenta y principios de los noventa, con la desaparición de instituciones gubernamentales y la apertura comercial. Lo anterior también implicó la privatización de las compañías productoras de fertilizantes, semillas y otros insumos que antes manejaba el gobierno federal (Fertimex, Pronase, Conafrut, etc.), así como de las compañías de almacenamiento y comercialización en poder del estado. Esta política de menor intervención se hizo extensiva a los pequeños y medianos productores temporales de oleaginosas y granos básicos.

De manera alternativa y bajo un enfoque y condiciones de operación diferentes, en cuanto al fomento de la actividad agropecuaria, se crean nuevos programas y organismos que atendieron diversas fases del proceso productivo, como es el caso de Aserca, constituida en 1991, cuya finalidad ha sido proporcionar apoyos y servicios para la comercialización agropecuaria.

El mismo surgimiento del Programa de Subsidios al Campo (Procampo) buscó responder al problema de la rentabilidad del campo mexicano, atacar la pobreza y adecuar los sistemas de apoyos a las nuevas condiciones internas y externas del país (proponía un proceso gradual de sustitución de los apoyos a los productores de granos y oleaginosas, vía los precios de garantía por apoyos directos a la superficie sembrada); hasta llegar a 1995 con el establecimiento de la Alianza para el Campo que integró políticas, programas e instituciones para atender un conjunto mayor de requerimientos productivos y de inversión, efectuándolos de manera descentralizada y donde las instituciones federales fueron desempeñando un papel cada vez más normativo, correspondiéndoles a los organismos estatales la responsabilidad de su operación.

Al interior del Inca Rural, durante la década de los noventa, la Institución presenta otros cambios importantes, por ejemplo, en marzo de 1990 la Asamblea General de Asociados acordó el ingreso de nuevas instituciones, integrándose el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Instituto Mexicano del Café (Inmecafé), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), la Comisión Nacional del Agua (Conagua), la Distribuidora Consa, la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (Conaza), Azúcar S.A., Fertilizantes Mexicanos (Fertimex), el Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco) y el Fideicomiso para Áreas de Riego y Temporal (Ficart).



A inicios del siglo XXI, con el cambio de administración federal, en 2002, para responder a la visión integral que se le otorgó al desarrollo rural, particularmente al imperativo del desarrollo humano, el Instituto realiza modificaciones en su razón social, precisando el concepto de capacitación como desarrollo de capacidades, con la finalidad de puntualizar que el ámbito de acción de la formación debe contemplar tanto la conceptualización de procesos como el desarrollo de habilidades psicomotoras, y que se debe centrar en los procesos de trabajo, contemplando el desarrollo de la persona y su potencial para mejorar sus condiciones de trabajo y de calidad de vida.

De esta manera cambió su nombre de Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario A.C. al de Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural. A.C.; además de las precisiones en los conceptos de capacitación como desarrollo de capacidades y dimensión del trabajo.

El Instituto se plantea la necesidad de que las acciones de capacitación conlleven la planeación de las mismas, con objetivos dirigidos a los aprendizajes a lograr, así como darle al instructor una dimensión de formador y facilitador.

Finalmente, a partir del 2008 los programas prioritarios se identifican con la puesta en práctica institucional del desarrollo del sector, tomando como base el concepto de territorialidad, dentro del cual

la estrategia del desarrollo municipal que se había venido impulsando desde los inicios de esa década adquiere un papel preponderante, dado que se conciben como las células base de la planeación y de la atención de las necesidades de las poblaciones rurales. Es así como la estrategia de Desarrollo Rural Municipal concentra los esfuerzos de la Institución.

Un elemento determinante para el impulso de este concepto, como ya se ha señalado, fue la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el 7 de diciembre de 2001.

Esta Ley constituyó el resultado de un largo proceso de consulta con diferentes sectores de la sociedad rural y de negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La consulta tuvo un alcance nacional y se realizó mediante foros y reuniones en los que se debatieron los aspectos centrales del desarrollo. En dichas sesiones participaron representantes de la sociedad rural, principalmente organizaciones campesinas del sector social y privado, instituciones académicas y de investigación, funcionarios de instituciones de los tres niveles de gobierno, e integrantes de las cámaras que conforman el H. Congreso de la Unión, así como de los congresos locales.

Cabe señalar que esta Ley, en un primer momento, fue vetada por el Ejecutivo, por lo que para su formulación posterior se contó con cuatro propuestas, una por cada una de las tres fuerzas políticas más representativas, y la propia del Ejecutivo, por lo que es de destacar que su aprobación fue por unanimidad, el otro hecho destacable es que fue la primera Ley en la materia en América Latina.

La Ley constituye el marco e instrumento jurídico del Estado mexicano para fomentar y orientar el desarrollo rural, en cuanto que reglamenta la Fracción XX del artículo 27 constitucional. Desde una visión innovadora la Ley establece definiciones e integra el conjunto de acciones institucionales y de la sociedad civil, necesarias para crear las condiciones para un desarrollo rural sustentable en lo económico, social y ambiental, cuya finalidad es el mejoramiento del bienestar de la población y de las actividades económicas en los territorios rurales. Asimismo se reafirma la rectoría del Estado en todo este proceso y su papel en la promoción de la equidad, tal como está indicado en sus dos primeros artículos.

De manera más específica, la Ley puntualiza el carácter integral de los factores de la producción y de los encadenamientos productivos desde la producción primaria, la transformación y comercialización, con un enfoque territorial (una interrelación compleja de aspectos ambientales, culturales, sociales y económicos, cuya escala se remite al concepto de región) y de nueva ruralidad (actividades agropecuarias y no agropecuarias que son fuentes de ingreso, un perfil más incluyente de la población rural y diversificado, así como una mayor exigencia sobre la oferta de bienes y servicios y nuevas formas de uso social del medio ambiente), estableciendo la prioridad de las políticas para combatir la pobreza y desigualdad creciente en el campo mexicano.

De igual forma, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece directrices para la descentralización de las acciones e instrumentos para garantizar la participación social, de consulta y de planificación de las políticas relacionadas con el desarrollo del sector, desde el nivel nacional hasta el municipal, pasando por el estatal y distrital, a través de instancias como el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable y los consejos estatales, distritales y municipales, respectivamente.

Establece la obligatoriedad de la coordinación y la concurrencia del conjunto de dependencias y autoridades de los tres órdenes de gobierno, relacionadas con los diferentes aspectos de las actividades rurales (agropecuarias y no agropecuarias), a través de una instancia denominada Comisión Intersecretarial, y de la integración de los recursos gubernamentales orientados al desarrollo mediante el Programa Especial Concurrente (PEC).

En su artículo tercero, la Ley concibe como componentes fundamentales para el fomento agropecuario y el desarrollo rural sustentable a la capacitación y la asistencia técnica.

El enriquecimiento del concepto de desarrollo rural establecido en la Ley, sus dimensiones de sustentabilidad económica, social, ambiental, la nueva ruralidad, su enfoque territorial, sus criterios de participación y de género, han sido elemen-



tos que a su vez han obligado a ampliar y profundizar el concepto de capacitación.

Para el Inca Rural, la promulgación de la Ley y su orientación hacia el desarrollo territorial, el fortalecimiento de los encadenamientos productivos y a la innovación de la producción le permiten consolidar y potenciar su propuesta metodológica de “trabajo-aprendizaje” formulada y puesta en práctica a partir de los años ochenta. Lo anterior, sumado a la experiencia acumulada en torno a la articulación institucional y al diseño de proyectos contruidos bajo el método de la planeación participativa, en el cual la población identifica sus capacidades y sus limitantes, y con ello proyecta su propio desarrollo.

La Ley define como instrumentos de política 12 programas nacionales, uno de los cuales está referido a la Capacitación Rural Integral, de igual forma establece nueve sistemas; dentro de ellos se encuentra la referencia al Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (Sinacatri), además, señala la institución de cuatro servicios y cuatro fondos.

El Sinacatri comparte el criterio común de constituir un mecanismo de concurrencia y coordinación intersectorial de las funciones de las diversas instituciones y organismos públicos y privados, en donde cada uno de ellos participa de acuerdo con sus atribuciones y competencia para lograr un determinado propósito.

En el contenido de la Ley, y como parte del Sinacatri, en su artículo 47, mandaba la constitución del Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (Senacatri) como la instancia de dirección, programación y ejecución de las actividades de capacitación y asistencia técnica requerida en todo el país, función cuya responsabilidad le ha sido asignada al Inca Rural desde el 20 de agosto de 2004.

Debe reconocerse que los planteamientos centrales del Sinacatri concretaron una antigua aspiración del Inca Rural y de otros organismos como la SRA, que estructuraron programas rectores de organización y capacitación o documentos como las Bases para la Organización Económica de los Productores, que fueron los primeros esfuerzos de integración de conceptos, acciones, metodologías e incluso recursos para propiciar la concurrencia institucional y su articulación con la demanda de capacitación.

De manera particular, lo establecido por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para el Sinacatri concretó esfuerzos y propuestas del Inca Rural, ya que desde sus primeros años el Instituto, en su calidad de organismo gubernamental, buscó dar respuestas de manera integral al conjunto de las necesidades del campo en materia de capacitación, priorizando dos universos interrelacionados: los productores cuya acción se vinculaba necesariamente con el extensionismo, la asistencia técnica y la consultoría, y, en consecuencia, el personal institucional que desempeñaba esas funciones, en el que se ha buscado desarrollar sus capacidades como capacitador, atendiendo sus requerimientos técnicos, administrativos y humanísticos.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable recupera plenamente las directrices de la Constitución; entre otras, las establecidas en el artículo 25 en el sentido de que el desarrollo nacional es rectoría del estado, el cual debe garantizar que este sea integral y sustentable, con la concurrencia y participación responsable de los niveles de gobierno y los sectores social y privado, lo que se expresa con toda claridad en el séptimo párrafo del referido artículo:

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Si se revisa la forma representativa como se conforma, desde sus inicios, la máxima instancia de decisión del Instituto, que es la Junta Directiva, puede apreciarse que ello concreta esta convicción, ya que era presidida por la coordinadora sectorial, participando la representación de los organismos gubernamentales relacionados con el desarrollo rural, incluyendo la misma representación del sector social de los productores.

El quehacer del Instituto como ente público ha estado regulado en todo momento por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente por lo establecido en los artículos 3, 25, 26, 123 y particularmente por el 27.

De manera específica, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción XX, señala que el Estado es



el responsable de fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el uso óptimo de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Se ordena al gobierno federal para que, a través de las secretarías de Estado y conforme al Plan

Nacional de Desarrollo, instrumente los programas en los cuales se considere el desarrollo de las capacidades de los pobladores rurales.

En consecuencia, la capacitación ha sido un elemento fundamental para el desarrollo nacional y de manera particular de uno de los sectores con mayores índices de marginalidad, convirtiéndose en una herramienta de apoyo fundamental al cumplimiento de las responsabilidades del estado de promover el bienestar de la población con un sentido democrático, equitativo y sustentable, reconociendo a la persona como el eje de sus objetivos.

