

En Núñez Vera, Miriam y Ramírez-Miranda, César Adrián., *Transformaciones del espacio rural en México. Escenarios regionales y tendencias*. Texcoco (México): Universidad Autónoma Chapingo.

Estrategias regionales frente a las políticas públicas.

Introducción.

Gómez Martínez, Emanuel y Pérez-Villalba, Elba.

Cita:

Gómez Martínez, Emanuel y Pérez-Villalba, Elba (2024). *Estrategias regionales frente a las políticas públicas. Introducción*. En Núñez Vera, Miriam y Ramírez-Miranda, César Adrián. *Transformaciones del espacio rural en México. Escenarios regionales y tendencias*. Texcoco (México): Universidad Autónoma Chapingo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/emanuel.gomez/64>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/ptrt/DhH>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

TRANSFORMACIONES DEL
ESPACIO RURAL EN MÉXICO.
ESCENARIOS REGIONALES
Y TENDENCIAS

Miriam Aidé Núñez Vera
César Adrián Ramírez Miranda
COMPILADORES



Universidad Autónoma
Chapingo



Dirección de Centros Regionales Universitarios



*Transformaciones del espacio rural en México.
Escenarios regionales y tendencias*

D.R.©Universidad Autónoma Chapingo
Carretera México - Texcoco, Km 38.5
Texcoco, Estado de México, C.P. 56230
Tel: 595 952 15 00 ext. 5142
publicaciones@chapingo.mx
1a Edición, noviembre de 2024
ISBN: 978-607-12-0677-0

**Este libro fue dictaminado por pares académicos
pertenecientes al Sistema Nacional de Investigadores**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN GENERAL César Adrián Ramírez Miranda y Miriam Aidé Núñez Vera	7
SECCIÓN I. CAMBIOS EN LAS RELACIONES DE GÉNERO Y RURALIDADES	
INTRODUCCIÓN María Eugenia Chávez Arellano y Miriam Aidé Núñez Vera	19
RELACIONES DE GÉNERO Y PODER DE MADRES TRABAJADORAS EN LA ALIMENTACIÓN DE SUS FAMILIAS Gabriela Vásquez Ruiz y María Eugenia Chávez Arellano	31
LAS MADRESPOSAS Y LOS GRUPOS DOMÉSTICOS EN LA MODERNIDAD ALIMENTARIA. EL CASO DE ATENCO, ESTADO DE MÉXICO María de los Ángeles Palma Tenango y María Eugenia Chávez Arellano	59
MIGRACIÓN TRANSNACIONAL, REMESAS Y RELACIONES DE GÉNERO Eduardo Delgado Vega y Miriam Aidé Núñez Vera	93
MIGRANTES DE RETORNO Y NUEVOS CIRCUITOS MIGRATORIOS TRASNACIONALES Ma. del Rosario Calzada Trejo y César Adrián Ramírez Miranda	115
SECCIÓN II. AGRICULTURA CAMPESINA, RÉGIMEN ALIMENTARIO CORPORATIVO Y RELACIONES CAMPO CIUDAD	
INTRODUCCIÓN César Adrián Ramírez Miranda y Laura Elena Trujillo Ortega	143
DISPUTAS MATERIALES Y SIMBÓLICAS POR EL TERRITORIO EN EL SURESTE MEXICANO, PALENQUE, CHIAPAS (2008-2022) María Cristina García Ángel y César Adrián Ramírez Miranda	159
DINÁMICA DE LA ECONOMÍA CAMPESINA BAJO LA LÓGICA DEL CAPITAL GLOBAL. ANÁLISIS DE UN EJIDO CAÑERO DEL SOCONUSCO, CHIAPAS Eliezer Fernando Pérez Pérez	205
REESTRUCTURACIÓN DE LA AGRICULTURA DE ESTADOS UNIDOS EN MICHOCÁN, RELOCALIZACIÓN Y LÍMITES SOCIOECOLÓGICOS Lenin Vladimir Contreras Piña y César Adrián Ramírez Miranda	245
DISPUTAS POR EL ESPACIO EN LA CIUDAD NEOLIBERAL. EL CASO DEL BARRIO DE SAN FRANCISQUITO, EN LA CIUDAD DE QUERÉTARO Camila Adriana Vera Massieu y María Eugenia Chávez Arellano	275

SECCIÓN III. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN EL SUR RURAL DE MÉXICO Y SUS TRANSFORMACIONES EN LOS ÚLTIMOS TREINTA AÑOS

INTRODUCCIÓN Tim Trench, Conrado Márquez Rosano y Juana Cruz Morales	301
TRANSFORMACIONES RURALES EN LA SELVA LACANDONA: EL CASO DE LAS POLÍTICAS DE CONSERVACIÓN Y LOS LACANDONES DE METZABOK Y DE NAHÁ, OCOSINGO, CHIAPAS Tatiana Deyanira Gómez Villalpando y Tim Trench	319
POBLACIONES IRREGULARES: CAMINOS DE TRANSFORMACIÓN SOCIOAMBIENTAL EN EL PERIODO 1987-2023, RESERVA DE LA BIOSFERA LA SEPULTURA, CHIAPAS Juana Cruz-Morales y Ana Gabriela Trujillo Díaz	347
PROYECTOS PRODUCTIVOS EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS. EL PROGRAMA DE CONSERVACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA RESERVA DE LA BIOSFERA ZICUIRÁN-INFIERNILLO, MICHOACÁN (2008-2022) Fernando Villa Reyes, Elba Pérez Villalba y César Adrián Ramírez Miranda	377

SECCIÓN IV. ESTRATEGIAS REGIONALES FRENTE A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

INTRODUCCIÓN Emanuel Gómez Martínez y Elba Pérez Villalba	409
TRANSFORMACIONES HISTÓRICAS EN CHILÓN, MUNICIPIO TSELTAL EN EL NORTE DE CHIAPAS Luvia Magdalena Sánchez Martínez	425
AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA, AGROECOSISTEMAS TRADICIONALES Y REPRODUCCIÓN SOCIAL EN LOS ALTOS DE CHIAPAS Jesús Geovani Alcázar Sánchez y Emanuel Gómez Martínez	443
TRANSFORMACIONES DE LAS PRÁCTICAS DE MANEJO DE LOS MAÍCES LOCALES EN EJIDOS DE LA REGIÓN FRAILESCA, CHIAPAS María de los Angeles Fonseca Flores y Antonino García García	473
RETOS PARA CONSTRUIR UN MERCADO SOCIAL PARA LA TORTILLA ARTESANAL ELABORADA EN EJIDOS EN NUEVO LEÓN Jessica Valero Padilla y Conrado Márquez Rosano	503
CONCLUSIONES GENERALES César Adrián Ramírez Miranda	541

INTRODUCCIÓN

Emanuel Gómez Martínez
Elba Pérez Villalba

Esta sección reúne resultados de investigación correspondientes a la línea de investigación en Políticas públicas y estrategias regionales. De manera introductoria se ofrece un breve marco de referencia teórico y conceptual en el que se define lo que se entiende por políticas públicas y los principales métodos para su estudio, particularmente dos de ellos: las evaluaciones externas y los estudios de caso. Se refieren antecedentes importantes de la línea de investigación, así como consideraciones relevantes sobre el desarrollo rural y las políticas regionales en México. Finalmente, se presentan los estudios de tesis del Posgrado en Ciencias en Desarrollo Rural Regional seleccionados para esta sección del libro, en los que se retoman la teoría del campesinado de Chayanov y la teoría de la reproducción social, con atención a las estrategias de manejo agroecológico.

DELIMITACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una definición muy difundida de políticas públicas es todo aquello que se hace o se deja de hacer desde el gobierno en la acción pública (Dye, 2007). Cuando hay una evidencia de esta en cierta materia de interés social, hablamos de una política pública inducida o ejercida generalmente por iniciativa del Estado, quien es el actor dominante; es decir por agentes públicos vinculados orgánicamente a las instituciones de gobierno en alguno de sus tres niveles: federal, estatal o municipal. Coloquialmente esto se conoce como programas de gobierno, por lo que la política pública parece ser la política gubernamental, aunque lo público rebasa este ámbito.

Esta acción es vista como producto de la visión que los administradores públicos ofrecen a los gobernados ante ciertos problemas, en tiempos y espacios concretos. Es necesario considerar que estas políticas no son lineales ni inevitables; pueden ser truncadas por diversos motivos aunque tengan un diseño perfecto, ya que intervienen diversos factores como disponer de recursos suficientes, de capacidades idóneas, conflictos de intereses entre actores involucrados, contradicciones al interior del propio gobierno, o riesgos impredecibles de diferente tipo. La política pública en su mayoría es resultado de lo que elaboran los expertos y recomiendan los políticos, los que la proponen a los gobernados, considerando estudios, análisis y consultas a la población beneficiaria, entre otras cosas.

El análisis de la política pública surge con la obra de Daniel Lerner y Harold Laswell, *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Methods*, publicada en 1951 por la Universidad de Stanford en California, aunque en América Latina se difunde hasta la década de 1980 (Pineda, 2007; Parsons, 2007). Sin embargo, existen diversas interpretaciones acerca de lo que se entiende por políticas públicas. Uno de los investigadores reconocidos en México por ser pionero en el estudio de las políticas públicas es Luis F. Aguilar Villanueva, con su “Estudio introductorio”, publicado en *La hechura de las políticas* (Aguilar, 1996), quien sintetizó los significados del término como sigue:

- un campo de actividad gubernamental;
- un propósito general a realizar dentro de dicha actividad;
- una situación social deseada;
- una propuesta de acción específica;
- a norma o las normas dadas para una determinada problemática;
- el conjunto de objetivos y programas gubernamentales;
- el producto y el resultado de una actividad específica gubernamental;
- el comportamiento gubernamental de hecho;
- el impacto real de la acción de gobierno;
- el modelo teórico o la tecnología aplicada en que descansa una iniciativa gubernamental; entre otros.

En cualquier enfoque, la política pública implica una estrategia de acción colectiva ya que intervienen varios actores gubernamentales, políticos, sociales, económicos, y otros más, que interaccionan, no sin contradicciones.

En inglés se distingue entre política (*politics*) y política pública (*public policy* o sólo *policy*) al comprender que la política es más amplia que la política pública. La política tiene que ver con el poder, y la política pública con problemas de la sociedad, con el cómo toma el gobierno sus decisiones, y en base a qué criterios, es decir cómo decide y elabora respuestas ante determinadas problemáticas (Aguilar, 2011). Incluso, se puede afirmar que las políticas públicas son una simplificación de las discusiones políticas. No obstante, la política y las políticas públicas no están desligadas. Desde una perspectiva analítica, aquí se considera que en las políticas públicas hay cuatro fases o etapas (para algunos especialistas son cinco, seis, siete y hasta nueve, que en su mayoría parten de la definición del problema y del diagnóstico) en las que es necesario distinguir la acción política: “origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas” (Lahera, 2004). Este último autor considera que las políticas públicas son instrumentos de la política, por lo que se requiere estudiar al Estado, al sistema político y al gobierno.

En el origen de la política pública están los temas de la agenda pública, aunque es claro que no todos los temas se convierten en políticas públicas, y que no todas las políticas atienden adecuadamente la raíz de los problemas. Por ello, en el análisis de políticas públicas es importante comprender el contexto en que surgen, su marco jurídico e institucional, así como los intereses afectados o protegidos y, en consecuencia, los actores sociales involucrados.

En la perspectiva de la política pública como parte del proceso de gobierno, es decir de la gobernanza, su diseño se sustenta en las necesidades de cambio político, en el marco de derechos demandados por la ciudadanía, establecidos en la agenda pública, y reconocidos como prioridades por los tomadores de decisiones. En caso contrario, cuando los tomadores de decisiones bloquean los cambios políticos exigidos por la sociedad civil, las demandas ciudadanas pueden escalar a conflicto social y, eventualmente, los conflictos forman parte del programa de lucha de

actores sociales que emergen como movimientos sociales, definidos por su pretensión explícita de transformar la estructura de la sociedad, de la economía o de la política misma (Aguilar y Bustelo, 2010).

Comprender las dinámicas sociales, las situaciones de conflicto y su orientación por medio de instituciones formales o, en su defecto, la emergencia de movimientos sociales que explícitamente anuncian sus pretensiones de transformar las estructuras sociales es motivo de interés en el análisis de las políticas públicas y las estrategias regionales.

El estudio de las políticas públicas es acotado por el objeto mismo de la política, su contexto social, jurídico e institucional. Para algunos, una vez delimitada dicha política pública, aplicada, implementada, puesta en marcha, y concluida, es posible evaluarla. Pero en tanto se trata de un proceso, cada fase es materia de evaluación: antes, durante y después, con el fin de mantener dicha política, modificarla, o darla por terminada. Los tipos y los métodos de evaluación son diversos (Santoyo, Ramírez y Suvedi, 2000), como la evaluación parcial, cuando se parte de premisas previamente definidas, lo que abre el riesgo de cargarla con preconcepciones marcadas por orientaciones ideológicas. Eso se conoce como evaluación *ad hoc*. Una evaluación que pretenda objetividad incluirá métodos de recolección de información en campo, con base en entrevistas abiertas o cerradas y con criterios de control y verificación de la información para evitar sesgos.

El análisis de los programas de gobierno como política pública se realiza con métodos de evaluación, existiendo diversos tipos y métodos, por ejemplo, evaluación *ex ante*, que se refiere a la evaluación situacional antes de la implementación de una política pública, en contraste con evaluación *ex post*, que trata de valorar la situación social resultante de la política después de la implementación. Otro tipo de evaluaciones son las de impacto que pueden ser de tipo económico, ambiental, político o cultural; también existen evaluaciones con enfoque de género, y evaluaciones de resultados (Viñas y Ocampo, 2006).

En México, la institución oficial para evaluar la política social es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CO-NEVAL), organismo autónomo y descentralizado de la Administración Pública Federal, que dirige una serie de estudios para evaluar los pro-

gramas sociales con base en la verificación de objetivos e indicadores de resultados. El Sistema de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de la Función Pública (SFP), en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene la potestad por ley de evaluar la política pública, y evaluar metas y objetivos de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas del Gobierno Federal. Los informes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), organismo autónomo adscrito a la Cámara de Diputados, responsable de revisar la cuenta pública, pueden ser consideradas como evaluaciones. Por igual, organismos privados evalúan políticas públicas a nivel federal, estatal y local; es el caso de México evalúa y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC.

Las principales fuentes de estudio de estos organismos son los informes oficiales, los archivos internos generados por las instituciones y las estadísticas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). En una evaluación de impacto o de resultados de una política pública, además de estos informes documentales son muy valiosas las entrevistas a los agentes públicos que han implementado las políticas, así como a la población objetivo de los programas.

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados, ha realizado metaevaluaciones, es decir la evaluación de la evaluación, esto es estudios en los que se evalúa a los evaluadores (CEDRSSA, 2007). El Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (IFAD, por sus siglas en inglés) presenta informes periódicos sobre el estado de la evaluación de las políticas públicas y los avances en algunos sectores como el forestal o el agrícola en países específicos. Generalmente estos estudios son a solicitud de organismos como el Banco Mundial, y se consideran independientes porque son elaborados por expertos internacionales.

Otro tipo de metaevaluación son los estudios que tienen una perspectiva regional específica por ejemplo estudios de país, de la región latinoamericana, o del mundo entero. Las metaevaluaciones se difunden como informes periódicos emitidos por instituciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina

(CEPAL), entre otros.

En las universidades y centros públicos de investigación de México se hacen evaluaciones específicas, a partir de casos regionalmente acotados a experiencias locales, regionales, estatales o nacionales. Algunos programas de investigación incluyen casos de diferentes países, generalmente de América Latina.

Para el estudio de las políticas públicas es indispensable entender el objeto de la política, esto es, la serie de demandas reclamadas en la agenda pública, evidente por la exigencia ciudadana o por compromisos internacionales asumidos por el Estado en reuniones de la cooperación internacional. Para dar seguimiento a los avances en la ejecución de la política pública, se establecen indicadores específicos, por ejemplo, los de sostenibilidad ambiental (Quiroga, 2001).

LOS ESTUDIOS DE CASO

Una manera adecuada de delimitar los estudios de políticas públicas en el ámbito del desarrollo rural, es a partir de los estudios de caso (Stake, 2015), mediante los cuales se consigue documentar experiencias regionales a partir de los sujetos sociales, como pueden ser las organizaciones, las agencias de desarrollo o las instituciones presentes en una región, espacio social o territorio.

Las experiencias de desarrollo rural regional resultan ser casuísticas, únicas, sui géneris. Las políticas implementadas en cada caso adquieren particularidades que pueden ser retomadas en otras condiciones para consolidar los éxitos del desarrollo rural y aprender de los fracasos. Documentar la política pública con base en estudio de casos permite comprender mejor los avatares sorteados para su implementación, los desafíos políticos, institucionales, técnicos y económicos. En el Posgrado en Ciencias en Desarrollo Rural Regional, los estudios que se han hecho con este tipo de métodos de evaluación han incluido análisis de resultados de programas como el Proyecto Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), la política ambiental o la política de combate a la pobreza, entre otros.

La línea de investigación en *políticas públicas y estrategias para el desarrollo rural regional* se destaca por la publicación de cuatro libros que dan cuenta de una reflexión sistemática de los profesores y estudiantes

del posgrado, así como de otras instancias universitarias, sobre el ámbito de las políticas públicas y el desarrollo rural. Los títulos de estas obras señalan que esta reflexión colectiva responde a la dinámica de la compleja agenda nacional: *Análisis de Políticas Públicas para el Desarrollo Agrícola y Rural* (Baca y Pérez, 2011), es el volumen con el que la línea asienta su plataforma conceptual y metodológica, incluyendo una contribución de Luis F. Aguilar. El segundo volumen, *Desarrollo agrícola y rural, cambio climático y políticas públicas* (Palacio y Pérez, 2013), introduce la dimensión ambiental de las políticas públicas tanto en sus instrumentos específicos como en la incorporación de nuevas disciplinas para una comprensión más amplia de la problemática del desarrollo. *Elementos para una propuesta de reforma al campo mexicano* (Baca y Pérez, 2016), como su título lo indica es un volumen que integra propuestas de diferente escala para atender cuestiones nodales como la pobreza y la inseguridad alimentaria mediante el fortalecimiento de la agricultura familiar y campesina en el contexto de una reforma para el campo mexicano. Finalmente, en *Análisis de políticas públicas para el desarrollo agrícola y rural en el marco de la renegociación del TLCAN* (Baca y Pérez, 2019), se ofrece una reflexión y prospectiva sobre los desafíos que esta nueva coyuntura representa para las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural.

Vistos en su conjunto los libros referidos, los primeros dos de ellos realizados en colaboración con el Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), muestran un esfuerzo por abordar las cuestiones teóricas y metodológicas más relevantes en torno a las políticas públicas, así como establecer una interpretación y análisis multiescalar de las mismas en las que las experiencias regionales se encuadran en el contexto de las transformaciones de la economía mexicana y de la dinámica global del capitalismo contemporáneo, en la cual destacan el cambio climático y las recurrentes crisis multidimensionales.

Lo anterior enriquece desde luego el abordaje de temáticas específicas de las políticas públicas realizado en dichos volúmenes, como la coordinación interinstitucional y sus instrumentos, el marco legislativo, el microfinanciamiento y el seguro, la asistencia técnica y la extensión para la innovación, el mejoramiento de sistemas productivos (lácteos, café, limón,

hortalizas, entre otros), el análisis de políticas territoriales, municipales, estatales o para las reservas de la biósfera, entre otros.

LAS ESTRATEGIAS REGIONALES

Además de los estudios que permiten caracterizar y valorar el impacto de las políticas públicas desde casos concretos, en la línea de investigación de Políticas Públicas y Estrategias Regionales hay estudios que ponen el acento en los procesos sociales de transformación regional, en ocasiones en contra de proyectos de infraestructura como carreteras o presas, y en ocasiones a favor de procesos de producción rural alternativa, autonomía política o economía social y solidaria.

Ante esta problemática, en la línea de investigación se considera que las transformaciones en el medio rural en materia de políticas públicas son resultado de la interacción -muchas veces conflictiva o de negociación- entre los actores, los sujetos, las clases y fuerzas sociales, los sectores, los movimientos sociales y, en el término más utilizado recientemente, los agentes del Estado, la Sociedad Civil y el Mercado. Los partidarios de esta última visión consideran que la interacción entre estos agentes es muy estrecha, al grado de considerar que el equilibrio del pacto social depende de la armonía o, por el contrario, cuando se corre el riesgo de ruptura en el pacto social es porque alguno de estos agentes falla de manera contundente y notable (García-Vásquez, 2016).

El desarrollo rural es un asunto complejo por su estrecha relación, por una parte, con las concepciones generales acerca del desarrollo y, por otro lado, con las definiciones sobre lo rural, por lo que se analiza desde distintos enfoques y perspectivas. En México ha predominado una perspectiva sectorial a cargo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER); aunque en los últimos años se busca la convergencia de otras secretarías mediante diversas acciones orientadas al desarrollo rural, como son la Secretaría del Bienestar (SB) y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), principalmente. Ello en el contexto de las propuestas del desarrollo territorial y del desarrollo sustentable que consideran la administración y la conservación de los recursos naturales, así como la orientación de los cambios tecnológicos e institucionales para

lograr la satisfacción permanente de las necesidades humanas para el presente, y las futuras generaciones.

En los últimos años ha surgido un nuevo panorama y problemática para el campo con la pandemia del Covid-19, que repercute en los ámbitos económico, de salud, ambiental y social. Ya que se prevé su permanencia durante varios años, debemos tomar en cuenta esta problemática para el planteamiento de nuevos proyectos y políticas públicas.

La discusión acerca del desarrollo rural ha sido impulsada principalmente por organismos internacionales, fundaciones y los Estados Unidos: a) el desarrollo comunal por las Naciones Unidas (ONU), b) la “revolución verde” desde las Fundaciones Rockefeller y Ford, a través del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) y del International Rice Research Institute (IRRI); c) Leyes de Reforma Agraria en la década de 1960 impulsadas por el Programa “Alianza para el Progreso”, a fines de la década de 1970 por la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y procesos propios nacionales; d) Programas de Desarrollo Rural Integral por el Banco Mundial (BM); e) el desarrollo agroexportador a partir del Consenso de Washington; f) el desarrollo macrorregional por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA); g) el desarrollo rural sostenible con enfoque territorial por el IICA; h) el desarrollo territorial rural desde el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), FAO, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y BM; entre lo más relevante.

En México, después de la política estatista cuyo principio se basó en una mayor intervención del Estado en el ámbito político y económico, enmarcado en una perspectiva desarrollista, a partir de la década de 1980 se instrumentó un proceso de privatización, desregulación, “adelgazamiento” del Estado y disminución de su intervención. Sin embargo, a pesar de la liberalización y la apertura al exterior, el Estado mantuvo su presencia aunque con un nuevo papel que obligó a cuestionarse cómo solucionar problemas públicos. Una posibilidad es con un plan de acción colectivo de la sociedad. Esto plantea varias interrogantes respecto a la participación social, a la relación público-privada, a las esferas de actuación de cada uno de ellos.

Para efectos de esta introducción cabe recapitular que a partir de 1982 México adoptó los acuerdos establecidos en el GATT para eliminar aran-

celes, lo que dio la base para el giro neoliberal con un proceso de reforma estructural para dismantelar el aparato público de apoyo a la agricultura y la eliminación de los principales mecanismos de política agrícola que favorecían al sector. Las reformas estructurales se profundizaron en la década de 1990 con la reforma del artículo 27 de la Constitución y la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés).

En 2001 se aprobó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en la que se introduce una nueva organización interinstitucional para instrumentar las políticas públicas para el campo (Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural y los consejos estatales y municipales de desarrollo rural); así como el Programa Especial Concurrente (PEC), y la estrategia de organización a través de los Sistemas Productos. El saldo de las políticas de desarrollo rural implementadas fue un incremento de las desigualdades. En palabras de Julio Baca, Venancio Cuevas y Pilar Barradas:

Durante las últimas tres décadas, el gobierno ha puesto mayor énfasis en el apoyo a la agricultura de exportación y menos a la pequeña agricultura familiar. Los precios subsidiados de alimentos importados y la ineficacia en la aplicación de políticas públicas que pretenden atender a las pequeñas unidades de producción familiar, sin considerar la enorme heterogeneidad de su conformación, sus prácticas productivas y su entorno natural y socio cultural; han dejado en la pobreza a más de tres millones de productores. A esto se suman las políticas económicas de corte neoliberal y los programas agroalimentarios burocratizados e inefectivos, presupuestos insuficientes y mal aplicados, bajas inversiones en bienes públicos, debilidad de las instituciones gubernamentales, con multiplicidad de acciones duplicadas y escasa o nula coordinación entre dependencias e instituciones, además, de un creciente nivel de corrupción (Baca, Cueva y Barradas, 2021).

Bajo la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) y la Cuarta Transformación de la vida pública (4T) se han eliminado diversos programas de la administración anterior concentrándolos en unos cuantos (PEC, 2019 y 2020), también se concentra la toma de decisiones. Dentro de los programas destacados de la 4T están: Sembrando Vida en la Secretaría del Bienestar y Producción para el Bienestar en la SADER, y la estrategia de transición agroecológica en conjunto con la SEMARNAT. Con ello se pueden ubicar varios aspectos novedosos y loables, pero también viejos

problemas en las políticas públicas y añejas interrogantes: ¿qué entendemos por desarrollo?, y cómo lo entendemos: ¿sustentable? ¿humano? ¿integral? ¿local?, para definir: ¿qué tipo de desarrollo rural queremos? ¿cuáles son las políticas públicas para este desarrollo rural?

ALGUNAS POLÍTICAS REGIONALES EN MÉXICO

Toda vez que nuestro posgrado se denomina Desarrollo Rural Regional cabe recuperar la destacada acotación de Felipe Torres Torres y José Gasca Zamora acerca de la región: “es una instancia para la elaboración de estrategias de desarrollo, y vista así se asume como sujeto porque adquiere conocimiento de su capacidad, de organización y condición política de sus actores” (Torres y Gasca, 2006).

La recapitulación histórica realizada por Gasca (2007) sobre las regionalizaciones elaboradas por el gobierno federal a partir de 1970 permite aquilatar las consecuencias del giro neoliberal sobre la planeación del desarrollo. En efecto, en 1973 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) dividió al país en nueve regiones económicas; en 1975 la Comisión Nacional de Desarrollo Regional clasificó diez regiones; en 1983 el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) consideró cinco grandes regiones; en 1991 el Consejo Nacional de Población (CONAPO) identificó ocho regiones funcionales a partir de un Sistema de Ciudades; en 1995 el Programa Nacional de Desarrollo (1995-2000) constituyó nueve regiones, dando prioridad a las ciudades, las zonas metropolitanas, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano; en 2001 el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) reagrupó las microrregiones en cinco mesoregiones, coordinada por la entonces Oficina de Planeación Estratégica y Regional de la Presidencia de la República (Gasca, 2007). Cabe destacar que, durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari, se dismantelaron las instituciones de política regional, dando mayor peso a lo comprometido en el TLCAN, y a la política social para combatir la pobreza. (Ferreira, 2005). A la fecha se observa que en general la política pública carece de enfoques regionales / territoriales, con alto peso al carácter sectorial.

Recuperando lo señalado supra en torno al desarrollo rural, en nuestro posgrado se considera que este es alcanzable cuando hay una perspectiva centrada en los actores sociales, por lo que el análisis pretende distinguir

entre actores sociales, acción pública y las interfases entre ellos (Long, 2007). En el desarrollo rural los principales protagonistas son las organizaciones campesinas y los pueblos indígenas, con la colaboración de programas de política pública instrumentados por el Estado y en los que las empresas pequeñas son de tipo cooperativas de producción o de consumo. Sin embargo, en las regiones rurales hay una fuerte presión por parte de las instituciones públicas para orientar el trabajo rural hacia cadenas globales de valor.

Evidentemente, esto es lo que Weber denominaba un *tipo ideal*, un modelo teórico que orienta la acción social, y que permite al sociólogo comprender las dificultades y vicisitudes que desvían a los actores sociales en la lucha por alcanzar sus metas (Weber, 1964: 7). Con esta categoría metodológica, es posible distinguir entre ideales de los actores sociales, metas establecidas formalmente al justificar la acción pública, programa de acción, procesos de intervención, aciertos, fallas y resultados.

LOS ESTUDIOS DE ESTA SECCIÓN

En la sección que ahora presentamos se considera como un eje transversal de cada capítulo las estrategias regionales frente a las políticas públicas. En primer lugar, destacan los estudios de caso en regiones rurales con una importante y activa población indígena o campesina, en la que los procesos de organización son colectivos, con todas las dificultades y riquezas que esto implica y en los que es muy relevante comprender los procesos agrarios que dan forma a la tenencia de la tierra.

Un eje para entender las estrategias regionales son los procesos políticos protagonizados sobre todo por las organizaciones de pueblos indígenas en lucha por la autonomía y la libre determinación. El capítulo elaborado por Luvia Magdalena Sánchez Martínez, presenta las transformaciones históricas en Chilón, un municipio tseltal ubicado en el norte de Chiapas que se encuentra actualmente en un proceso de construcción de acuerdos para ser reconocido como autónomo, con serios conflictos y resistencia por parte de los partidos políticos locales, que evidentemente no están de acuerdo con este tipo de organización política porque implica un reconocimiento pleno a las asambleas locales y, en consecuencia, ven como un riesgo la pérdida de influencia de sus partidos en los procesos electorales.

Otro eje para entender las estrategias regionales es el de las organizaciones campesinas que tienen una organización económica cuya lógica no se orienta a la reproducción del sistema económico capitalista a través de la producción de mercancías y su comercialización en los mercados regionales (Chayanov, 1991). Desde esta perspectiva, las familias campesinas dan prioridad a la producción para satisfacer las necesidades del núcleo familiar mediante el autoconsumo, por lo que son unidades económicas con pocos vínculos comerciales pero que les permiten su auto reproducción social, y en los que las tradiciones agrícolas son de suma importancia. En el capítulo elaborado por Jesús Giovanni Alcázar Sánchez se caracteriza el papel que tiene la agricultura familiar campesina en el manejo de los agroecosistemas tradicionales milpa, cafetal, traspatio y acahual, teniendo como estudio de caso Tenejapa y San Juan Cancuc, en Los Altos de Chiapas.

Las familias campesinas de este estudio se encuentran inmersas en la sociedad nacional y global, por ende, participan en los mercados de exportación agrícola con al menos un producto, como el café o la miel. Otros productos son elaborados básicamente para el mercado nacional como el maíz o las hortalizas.

Para comprender la complejidad que tiene la economía agrícola con esta perspectiva basada en la organización campesina y la cultura popular, se incluye un capítulo elaborado por María de los Ángeles Fonseca Flores, en el que nos presenta las prácticas de manejo que hacen los campesinos en una región de alta productividad agrícola como es La Frailesca, también en Chiapas. En esta región predominan las variedades de maíz híbrido, la tecnología con base en agroquímicos y la maquinaria agrícola como los tractores, los campesinos persisten en utilizar y conservar sus variedades nativas de maíz; incluso lo consideran una alternativa para reducir los costos de producción.

En el último capítulo de esta sección, elaborado por Jessica Valero, se presenta el caso de las mujeres productoras de tortilla artesanal en la zona periurbana de Monterrey, Nuevo León. Los desafíos a los que se enfrentan las tortilleras y sus familias tienen que ver con condiciones estructurales que para Valero resultan insalvables, como la falta de caminos y de medios de transporte que las lleven a los puntos de venta. A pesar de ello, es no-

table su participación en ferias de productores artesanales, y en venta directa a consumidores interesados en alimentos sanos, diferentes a las tortillas elaboradas industrialmente. Si bien esta experiencia es incipiente, constituye un caso emblemático de los nuevos tipos de organización entre redes de productores del campo y consumidores de la ciudad, en lo que se conoce como economía social y solidaria.

FUENTES CITADAS

- Aguilar, L. F. (2011). “Política pública: origen y tendencias actuales de la disciplin”a, en Baca M. J. y Pérez V. E. *Análisis de Política Públicas para el Desarrollo Agrícola y Rural*. Ciudad de México: UACH.
- Aguilar, L. F. (1996), “Estudio introductorio”. En: Aguilar L. F. *La hechura de las políticas*. 2ª ed. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. y Bustelo, M. (2010). *Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, (4), 23-51.
- Baca del Moral, J., Cuevas-Reyes, V., & Barradas-Miranda, P. (2021). “De la dispersión a la centralización de las políticas públicas en el sector rural de México”. *Nóesis. Revista de ciencias sociales*, 30(59), 4-19.
- Baca M. J. y Pérez V. E. (2019). *Análisis de políticas públicas para el desarrollo agrícola y rural en el marco de la renegociación del TLCAN*. Texcoco, Estado de México: Universidad Autónoma Chapingo.
- Baca M. J. y Pérez V. E. (coords). (2016). *Elementos para la propuesta de reforma al campo mexicano*. Texcoco, Estado de México: Universidad Autónoma Chapingo.
- Baca M. J. y Pérez V. E. (editores). (2011). *Análisis de Política Públicas para el Desarrollo Agrícola y Rural*. Texcoco, Estado de México: Universidad Autónoma Chapingo.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), (2007). *Metaevaluación de Programas de la SAGARPA, dirigidos a productos agrícolas básicos. Resultados generales*. Cámara de Diputados. México.
- Chayanov, Alexander (1991). *The theory of peasant co-operatives*. UK: Ohio State University Press.

- Dye, Thomas R. (2008). *Understanding Public Policies*, 12th Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Ferreira H. (2005). *Construir las regiones*. Integración Editorial. México.
- García-Vásquez, P. R., (2016). “Estado, mercado y sociedad civil. Su carácter relacional bajo la lógica del pacto social y el peso del mercado”. *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, (37), 48-70.
- Gasca Zamora. J. (2007). *Diagnóstico funcional del territorio. Regionalización y cambios regionales recientes*. Documento de trabajo.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Long, Norman. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Palacio V. H. y Pérez V. E. (coords). (2013). *Desarrollo agrícola y rural, cambio climático y políticas públicas*. Texcoco, Estado de México: Universidad Autónoma Chapingo.
- Parsons, W. (2007). *Política Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas*. Ciudad de México: FLACSO.
- Pineda, P. N. (2007). *El concepto de política pública: Alcances y limitaciones*. Seminario de Políticas Públicas, 22 de febrero de 2007. Documento de trabajo.
- Quiroga Martínez, R. (2001). *Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Santoyo H., Ramírez P. y Suvedi M. (2000). *Manual para la evaluación de Programas de Desarrollo Rural*. INCA Rural, Ciudad de México: Michigan State University Center for Evaluative Studies, UACH-CIESTAAM.
- Stake, R. (2015). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Torres T. F. y García Z. J. (2006). El ámbito regional como generador, soporte y solución a las necesidades sociales. En: Arteaga C. y Solís S. (coords). *Necesidades sociales y desarrollo humano. Un acercamiento metodológico*. CDMX: UNAM-Plaza y Valdés.

- Viñas, V. E., & Ocampo Cobos, A. (2006). *Conceptos clave de seguimiento y evaluación de programas y proyectos. Breve Guía* (No. E14 V21). Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- Weber, Max. (1964). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.