



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



CEDRSSA

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO
RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

INVESTIGACIÓN INTERNA

POLÍTICAS PÚBLICAS, SU CAMPO
CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO
RURAL EN MÉXICO

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,
CIUDAD DE MÉXICO
AGOSTO 2016



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	2
I. POLÍTICAS PÚBLICAS	3
I.1 ORIGEN DE LA DISCIPLINA.....	3
I.2 QUÉ ES LA POLÍTICA PÚBLICA.....	7
I.3 DIVERSOS ENFOQUES	11
I.4 ETAPAS O FASES.....	14
II. LA DISCIPLINA EN MÉXICO	20
III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES	22
IV. POLÍTICAS PÚBLICAS ENFOCADAS AL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO.....	27
IV.1 ESTADO BENEFADOR.....	27
IV.2 ESTADO NEOLIBERAL.....	30
V. BIBLIOGRAFÍA.....	35

INTRODUCCIÓN

Dentro del estudio de las ciencias sociales, las políticas públicas como objeto de estudio han tenido un crecimiento en nuestro país en los últimos treinta años, y sus estudios y análisis han encontrado una amplia prevalencia por la economía como disciplina especializada en el tema, que puede ser abordado de forma multidisciplinaria.

En este documento, se analiza un acercamiento al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas desde su origen, concepto, enfoques y su estudio en México, así como el marco conceptual y los principales fundamentos constitucionales como parte de su institucionalización.

Las políticas públicas al ser una acción pública se orientan, a la solución de diferentes problemáticas sociales, uno de los campos de análisis es el desarrollo rural. En México la política para el desarrollo rural la podemos ubicar desde la perspectiva política teniendo al Estado benefactor, y desde el aspecto económico, que se enfoca al estado desde la política neoliberal.

I. POLÍTICAS PÚBLICAS

I.1 ORIGEN DE LA DISCIPLINA.

El estudio de las políticas públicas comienza a destacar en la segunda mitad del siglo XX, el cual tiene como objeto la resolución de problemas públicos tomando en cuenta aspectos políticos y de orden técnico.

Las políticas públicas han incrementado su presencia en los discursos cotidianos del espacio público, su importancia dentro de las ciencias sociales contemporáneas es relevante ya que su estudio se enfoca en el análisis y diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

El estudio y análisis de políticas públicas depende del contexto social, económico, político y cultural, pero fue a partir de mediados del siglo pasado donde nace la disciplina que empezó a desarrollarse en Estados Unidos con Harold D. Lasswell (1902-1978), haciendo referencia a la ciencia política.

Debemos partir de que el vocablo <política> correspondiente a la traducción dada al término inglés *policies*, del que al parecer carecíamos (frente a la lengua anglosajona que también dispone de la locución *politics* y *polity*) y al que se anexionó <políticas> para una mayor concreción.¹

En el inglés común, *policy* significa principalmente curso de acción y menos frecuente, se entiende como proceso de decisión o como un programa de acción. Las definiciones de *policy* pueden agruparse en dos grandes rubros de interpretación: las que se refieren al curso de una acción gubernamental y las

¹ Molina I. y Delgado S., Conceptos fundamentales de ciencia política, Madrid, Alianza, 1998, p. 203.

que representan la acción misma, la primera interpretación se refiere al cauce y la otra al curso.²

Lasswell como pionero del estudio de las políticas públicas, parte de la preocupación de cómo analizar y conceptualizar los recursos intelectuales con la economía, con el objeto de aumentar la racionalidad de las decisiones. Su propuesta es que la ciencia de las políticas debe de incluir el estudio de los métodos de investigación del proceso de las políticas, los resultados de los estudios y los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades del momento.

A partir de la década de los sesenta, los análisis de Lasswell toman fuerza en el estudio de la eficacia de programas de políticas públicas y hacen referencia a la acción gubernamental. Para 1980 las políticas públicas son consideradas un producto y se constituyen como un medio para observar los cambios que se producen en el sistema.

La disciplina de políticas públicas (*policy*) se presenta como distinta a la ciencia política y de la política (*politics*) y se diferencia de la administración pública. Ya que mientras que para la ciencia política se ocupa de legitimidad, instauración y actuar del gobierno, la administración pública se encarga de la eficacia del quehacer público, las políticas públicas se ocupan de la hechura y de la evaluación de los procesos decisorios del gobierno.

Para Aguilar Villanueva (2013), la disciplina de las políticas públicas surge para llenar este vacío de conocimiento, para conocer cómo se toman decisiones de gobierno: bajo cuales supuestos, consideraciones y procedimientos, con cuales formas de interacción entre los actores políticos y sociales, y para saber si las decisiones se toman en base en datos, análisis y cálculos racionalmente probados, que favorecen la eficacia de la acción decidida, o si en cambio se sustentan en

² Guerrero, Omar, Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria, Revista Ciencia, número 44, México, 1993.

otros criterios que podrán perjudicar no solo su eficacia real sino su mismo carácter público.³

A partir de los estudios de Lasswell, las políticas públicas tienen una construcción multidisciplinaria (*policy sciences*) que se basan en el conocimiento, es decir, el modo como es elaborada y conocer los factores que explican la actual configuración y contenido, objetivos, instrumentos, actores y los factores que han determinado su evaluación, así como, hacer que los métodos y resultados del conocimiento científico-técnico incidan e influyan en la elaboración y decisión de las políticas a fin de sustentar o mejorar su eficacia.

Conforme fue avanzando el estudio de las políticas públicas, aparecieron diversos enfoques en los que la ciencia económica se colocó como referencia central, derivado del origen de los recursos públicos, empleo y manejo; y paso a ser un enfoque unidisciplinaria (racionalidad y eficacia).

La eficacia económica en el análisis y diseño de las políticas, fue favorecido posteriormente por la crisis fiscal que desplomaron en menor o mayor grado los estados sociales en los años setenta y ochenta, la cual les obligo a llevar a cabo políticas de estabilización y ajustes a fin de reordenar y robustecer las finanzas públicas, que son la condición básica para que el Estado pueda cumplir sus funciones públicas.

En el marco del ajuste financiero y del análisis racional, el diseño de las políticas públicas es aceptable el criterio de costo-eficiencia de sus operaciones, este mismo fue empleado para la evaluación.

La ciencia política y la sociología, exigieron prestar atención al modo de cómo los actores políticos y sociales se interrelacionan a lo largo del proceso de elaboración de las políticas y cuyas investigaciones mostraban que el tipo de relación practicada era un factor que condicionaba las decisiones políticas tanto o más

³ Aguilar Villanueva, Luis F., Gobierno y administración pública, Fondo de Cultura Económica, México, 2013, p. 166.

que el análisis económicos, además que señalar que el éxito de las políticas públicas depende no solo de la asignación racional de los recursos públicos, sino también de factores políticos (acuerdos entre grupos de interés, partidos y gobierno, por ejemplo) y de factores administrativos, como la idoneidad organizativa, gerencial y operativa de los organismos y del personal que se encarga de llevar a cabo la política.⁴

El enfoque multidisciplinario planteado en el surgimiento de las políticas públicas con Lasswell y el análisis unidisciplinario consagrado en la década de los ochenta, son antagónico o complementarios unos del otro en la medida del estudio, hechura de las políticas y evaluación.

⁴ *Ibíd.* pp. 174-175

I.2 QUÉ ES LA POLÍTICA PÚBLICA

El origen de las políticas públicas en los Estados Unidos, durante sus primeros años de recepción, se enfrentó a consolidarse como una disciplina en dos campos: el académico y el profesional. Este fenómeno social, administrativo y político es resultado de sucesivas tomas de decisiones que se concentran en acciones u omisiones asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que se traducen en un lugar y periodo determinado ante problemas de carácter público vividos por la sociedad civil.

Si la política pública se sitúa en dos grandes escenarios (el gobierno o la sociedad), es porque ella tiene una existencia ubicua, para distintos especialistas en la materia deben ser complementarias para su desarrollo. El concepto de políticas públicas es uno de esos conceptos definidos de forma imprecisa, que no puede ser reducido en un solo escenario. No obstante, hoy en día hay consensos en torno a su localización en el espacio eminentemente público, que ni es privado (privado y cerrado) ni gubernamental (legal burocrático).

Es importante hacer la distinción entre política pública y política gubernamental. La política pública se integra por un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el instrumento y modo como el gobierno realiza permanentemente las funciones públicas y atiende los problemas públicos con la participación de los actores de la sociedad civil. Lo que la distingue de la política gubernamental que se define como: un curso definitivo de método de acción seleccionado de entre varias alternativas y a la luz de las condiciones que se presentan, para guiar y determinar las acciones presentes y futuras. En términos generales, que cualquier decisión tomada por un gobierno para la forma de actuar se considera como política gubernamental. Una decisión de gobierno que se toma de forma jerárquica se define como: una acción unilateral, a estas decisiones se imponen prioridades, objetivos, áreas,

instrumentos, limitaciones, restringiendo las libertades políticas y económicas de los ciudadanos.

Es por ello que la disciplina teórica las políticas públicas se refieren a una ciencia práctica en acción, ya que su objetivo es proceder a un mejor entendimiento del proceso de adopción de políticas, de forma que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación y un mejor aprovechamiento de los recursos para conseguir los fines establecidos.

Hoy son muchos los términos empleados para decir el conocimiento de y el proceso decisorio de la política: *policy studies*, *policy rescarch*, *policy analysis*, *policy science (s)*. También son muchos los intentos de poner orden entre diversos significados, acentos, corrientes y polémicas. Todos estos intentos reflejan en algo la variedad del activísimo campo de estudio de las políticas y en algo son normas artificiales de clasificación, con criterios y categorizaciones discutibles.⁵

Las políticas son resultado de discusiones, acontecimientos y de enfoques que han enriquecido desde su nacimiento al concepto de estas, autores clásicos como Lasswell define a la política pública como un programa proyectado de valores, fines y prácticas.

Brewer y De León (1997), consideran a las políticas públicas como: las decisiones más importantes de la sociedad y que constan de un proceso conformado por sistemas y niveles, articulado en seis etapas: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.⁶

A su vez, Omar Guerrero (1993), hace referencia a que la *policy* constituye una práctica social, no como un evento aislado sino como el efecto producido por una necesidad para consolidar situaciones conflictivas o establecer incentivos para la cooperación social. “*Policy* es una acción, no reflexión sobre demandas

⁵ Aguilar Villanueva, Luis F., El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, Tercera Edición, México, 2000, p.71.

⁶ De León P., Una Revisión del proceso de políticas: de Lawsell a Sabatier. Gestión y política pública, CIDE, México, 1997.

alternativas”, proclama esta otra interpretación. La *policy* pública, en suma, es un esfuerzo desenvuelto a través de pautas prefijadas para resolver o administrar disputas políticas o promover de incentivos de racionalidad para asegurar metas convenidas.⁷

Por su parte, Ricardo Uvalle relaciona a las políticas públicas con el espacio público y la intervención de la participación ciudadana, como generador de demandas y de probables soluciones. El gobierno toma decisiones y realiza acciones para poder dar soluciones a las demandas y presiones públicas que ejerce la sociedad mediante la participación ciudadana.

El espacio público es donde interactúa el gobierno para dirigir una sociedad, el cual ejerce actos de autoridad que toma la forma de acciones coactivas, regulatorias, de servicios y de gasto que son diferentes en fines, instrumentos, destinatarios, duración y alcances según el asunto de interés público que abarca. La acción pública de gobierno son las políticas públicas.

Para Aguilar Villanueva (2013), las políticas públicas se entienden por:⁸

- a) Un conjunto (secuencia, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Es decir, son acciones intencionales por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público y son acciones causales por cuanto son idóneas y eficaces para realizar el objetivo a resolver el problema;
- b) Un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que practican el gobierno y sectores de la ciudadanía;

⁷ Guerrero Omar, Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria, Revista de la Academia de Investigación Científica, México, Vol. 44, Núm. 1, marzo de 1993, pp. 38. [fecha de consulta: 5 de julio de 2016]. Disponible en: <<http://www.omaguerrero.org/articulos/ppconcurrenciaMultiz.pdf>>.

⁸ Aguilar Villanueva, Luis F., *óp. cit.* p. 180

- c) Un conjunto de acciones a emprender que han sido dedicadas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión es fundamental para que puedan ser consideradas públicas y legítimas;
- d) Un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales por estos en asociación con actores económicos y civiles o por los mismos actores sociales mediante delegación o empoderamiento;
- e) Un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento de gobierno y la sociedad.

La política pública es por tanto, un conjunto de acciones intencionales y causales orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se producen en el tiempo de manera constante y coherente.

En suma, alrededor de las políticas públicas en proyecto o en curso se alcanzan leyes, poderes públicos, conocimientos, posiciones de actores políticos y sociales, recursos financieros, prácticas políticas y procesos administrativos.

I.3 DIVERSOS ENFOQUES

A partir del surgimiento del estudio de las políticas con Harold D. Lasswell han existido diferentes enfoques y teorías sobre la disciplina, esto se debe al énfasis que se pone en los métodos y la finalidad de las políticas.⁹ A continuación presentamos algunos enfoques en cuanto al estudio de las políticas.

Los trabajos de Simon, Dahl, Lindblom, Wildavsky o Mojone, los cuales han resultado esenciales para comprender que la política no es solo preocupación por los mecanismos de poder y legitimidad, ni tampoco exclusivo interés por el mundo de la representación política.¹⁰

La llamada escuela del *public policy* ha sido clave para aportar estudios y análisis de los que nace la preocupación por la formulación de decisiones políticas y por su puesta en marcha. Este tipo de análisis permite que las políticas públicas sean abordadas desde una perspectiva multidisciplinaria.

La diversidad de definiciones sobre políticas públicas refleja un pluralismo de escuelas teóricas y metodológicas que los abordan. Uno de estos enfoques es el *policy analysis*, el cual se centra en hallar la solución óptima a cada problema público mediante esquemas analíticos. El análisis de políticas públicas o *policy analysis*, intenta determinar un conjunto de pasos que permitan establecer alternativas más adecuadas para la ejecución de objetivos y programas de la administración pública.

El análisis de políticas públicas, enfoque más cercano a la ciencia política, representado por Lowi y Dye, sostiene que las políticas públicas son el resultado de la acción de elites y de la estructura del sistema político. Son las políticas las que determinan la política las que crean sus procesos decisionales específicos.¹¹

⁹ Baena del Alcázar, M., Curso de ciencia de la administración, Editorial Tecnos, Vol. I, Madrid, 1999.

¹⁰ Lindblom, Ch., El proceso de elaboración de políticas públicas, Madrid, INAP, México, 1991.

¹¹ Fernández, A., Las políticas públicas. Manual de ciencia política, Madrid, Tecnos, 1999, p. 482.

Un segundo enfoque constituye “racionalidad limitada” o “incrementalismo”, cuyas decisiones se adoptan bajo esquemas programáticos que buscan <salir de paso> conforme a lo establecido (Lindblom en 1959), los gobiernos pueden decidir racional y responsablemente frente a los problemas sin tener que comprometerse con los supuestos y requisitos de la racionalidad.

En el marco del enfoque de la “racionalidad limitada” aparecieron otras propuestas, que modularon el análisis racional de otro modo, deslindándose del incrementalismo decisonal, o que se distanciaron de la exigencia de la racionalidad e incorporaron consideraciones de transacción política afirmando que los diálogos, negociaciones y los “ajustes mutuos entre las partes” son un factor determinante de la elaboración y decisión de las políticas públicas reales, que no debe ser descalificado o excluido. Los nuevos esquemas y recomendaciones para elaborar las políticas son: el “arte y artesanía” (Giandomenico Majone, Aaron Wildavsky), el “escáner mixto” (Amitai Etzioni), el “análisis del partisano” (Charles E. Lindblom) y, más allá del análisis, el “interacción social” (Lindblom y Wildavsky), que nos recuerda que en numerosas ocasiones la transición política entre el gobierno, los partidos y las organizaciones sociales es más importante y determinante que el análisis, particularmente cuando los elementos cognoscitivos son insuficientes para tomar decisiones sobre políticas públicas.¹²

Un tercer enfoque se refiere a los estudios realizados por la escuela *public choice*, la cual sostiene que el mundo de la política no tienen reglas diferentes a los de la economía, por lo que en el terreno de la actividad pública los actores se atienen al principio de utilidad y actúan como lo hacen en el mercado de los empresarios y consumidores.

Los distintos enfoques de políticas públicas, representan una actividad de aprendizaje colectivo acerca del mejor modo de resolver los problemas de interés

¹² Aguilar Villanueva, Luis F., 2013, *óp. cit.* p. 195

público, que implican practicar un análisis técnico y comunicación con la ciudadanía.

I.4 ETAPAS O FASES

Las políticas públicas están integradas por un conjunto de acciones intelectuales (de formación, análisis, cálculo, crítica) y acciones políticas (de dialogo, discusión, persuasión, negociación y acuerdo), interdependientes y eslabonados que preceden y preparan la toma de decisión de gobierno y posteriormente lo lleva a cabo.

Figura 1. Proceso de Políticas Públicas



Fuente: Elaboración propia.

Al ser entendida la política como un proceso de solución de problemas públicos las primeras propuestas sobre sus actividades constitutivas fueron varias y formuladas desde diversos criterios, aunque a lo largo del tiempo se han normalizado el número y el tipo de actividades que integran el proceso, las

operaciones intelectuales y políticas interdependientes que constituyen e integran la política pública son:

- La formulación de la agenda;
- La definición del problema público;
- La hechura o formulación de las política;
- La decisión o selección entre opciones;
- La comunicación de la política;
- La implementación de la política, y
- La evaluación de la política.

Dentro de la primer etapa del diseño se debe identificar el problema y al considerarse un asunto de carácter público este debe de determinarse si se incluye o no en la agenda gubernamental, como segundo se define el problema público y da paso cuales son los pros y contras de actuar o no hacer nada, se define en que consiste el problema, sus componentes, causas y efectos, el tipo de acciones que por sus instrumentos y actores podría atacar exitosamente el problema, los recursos financieros, legales y humanos que se necesitan para que la política opere, que resultado debe escaparse de las acciones de la política y antes de cuanto tiempo, como se van a registrar y evaluar los resultados de la política, entre otras.

Una vez que se haya deliberado se elabora la política pública, decidiendo las posibles soluciones al problema identificado. El paso siguiente es la comunicación de la política apropiada para informar a la ciudadanía sobre la política decidida, explicarla y justificarla y cuales medios de comunicación se usarán y para qué tipo de público. ¹³

La implementación de las políticas, la cual es considerada como la ejecución o puesta en marcha del programa por parte del gobierno con las acciones o hechos

¹³ Véase, Aguilar Villanueva, Luis F., La Hechura de las políticas públicas. Estudio introductorio, Porrúa, México, 1996. p. 40.

que se llevan a cabo, los objetivos, cuantos tienen como fin, cumplimiento de metas, se da un control y seguimiento por parte de las unidades administrativas y el personal responsable de ejecutar la política y de realizar ajustes sobre la marcha de ser necesarias para su cumplimiento.

Por último, dentro de este proceso se requiere evaluar a la política pública una vez transcurrido el tiempo necesario para medir los resultados e impactos alcanzados, llevando a cabo una descripción del proceso que se lleva a cabo explicando sus determinantes y condicionantes, así como calificar su grado de efectividad, por lo que se permitirá decidir si la política continua aplicándose realizando las modificaciones necesarias.

La fase de evaluación de una política pública no es un proceso lineal, es de hecho parte de un proceso cíclico de configuración de la propia política. Así como cada individuo toma decisiones sobre los distintos aspectos de su vida, que lo llevan a evaluarlos constantemente y funcionar con base a los resultados obtenidos, en el campo de las políticas públicas, la evaluación representa los niveles esperados y los ocurridos de rendimiento.¹⁴

La evaluación de la política, representa poder valorar la política desde su inicio hasta su final permitiendo entonces que las acciones u omisiones del Estado, que provocan consecuencias positivas o negativas a la sociedad, puedan mitigarse, incrementándose o neutralizarse para resolver el problema de origen.¹⁵

Resulta importante diferenciar a la evaluación de un mero control o fiscalización de la gestión, que se enfoca a la utilización de los recursos presupuestales y de la auditoría tradicional, centrada en verificar la adecuación de los procedimientos legales y administrativos.

¹⁴ Manual de herramientas para la incidencia en políticas públicas. Centro Antonio de Montesinos, A. C., Área de Política Social, México, 2000.

¹⁵ Aguilar Villanueva, Luis F., La evaluación de las políticas públicas. Estudio Introductorio, Porrúa, México, 1996, p. 32.

La evaluación de políticas públicas consiste en la realización de actividades cuya secuencia varía según el tipo de evaluación a realizar:¹⁶

- a) Identificar los efectos provocados por la acción, programas, política o evaluación a evaluar y los costos incurridos;
- b) Aplicar una escala de medición a los efectos identificados (nominal, ordinal, de intervalo o razón);
- c) Comparar las medias logradas con otra que sirva de parámetro para la evaluación;
- d) Explicar los resultados comparativos encontrados, en función del diseño y las condiciones de aplicación del programa;
- e) Emitir un juicio de valor que califique en conjunto las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su impacto global, y
- f) Efectuar las recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa de manera de contribuir a un mayor logro de sus objetivos.

La evaluación en síntesis, es una actividad que tiene por objeto maximizar la eficiencia y eficacia de las políticas, programas o cualquier acción diseñada y/o implementada tanto por el gobierno como por cualquier otra organización, para con ello logra la obtención de sus fines particulares y el uso apropiado de los recursos obtenidos.¹⁷

Los diversos enfoques teóricos de la evaluación de políticas públicas son diversos y podemos clasificarlos en tres:

1. Evaluación a priori o ex-ante: analiza los procesos y métodos de evaluación previos a la aplicación de la política.
2. Proceso concomitante: aquellos que se realizan conforme el proceso de acción avanzada.

¹⁶ Véase, Cardozo Brum, Miriam I. La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de programas de desarrollo social en México, Porrúa, México, 2006, pp. 43-44.

¹⁷ Guerrero, Amparan, Revista Gestión y Política Pública, Vol. I, Primer semestre, 1995. p. 3

3. A posteriori o ex-post: aquellos que se evaluaron a las políticas después de haber sido implementadas.

A continuación describiremos algunos métodos de evaluación:¹⁸

1. Evaluación descriptiva: se basa en la elaboración de un inventario de los efectos de la intervención pública, analizando los efectos o variaciones entre un estado inicial y un final. El resultado de esta evaluación no juzgara si la política es un éxito o un fracaso, sólo informará los datos obtenidos de ella. Utiliza técnicas muy variadas como muestreo, encuestas, cuestionarios, etcétera.
2. Evaluación clínica: explica porque en la aplicación de una política algunos objetivos de alcanzan y otros no, midiendo la efectividad de la política con base en los objetivos de la misma y usando un razonamiento deductivo. Se utilizan tres técnicas: encuesta estadística, evaluación sumaria (antes-después), y evaluación formativa.
3. Evaluación normativa: califica la política con base en normas externas, aunque el evaluador puede definir sus propios objetivos, se mide la eficacia, eficiencia, equidad y pertinencia con base en definiciones y reglas propias, se utiliza un razonamiento deductivo.
4. Evaluación experimental: controlar científicamente los efectos concretos de un apolítica a partir de sus objetivos oficiales, comparando al grupo afectado por la política con otro de referencia o control y utilizando un razonamiento inductivo, con técnicas sustentadas básicamente en grupos de control elegidas aleatoriamente y en aquellas no equivalentes desde el punto de vista estadístico.
5. Evaluación pluralista: establece análisis colectivos y permanentes con la finalidad de mejorar la aplicación de la política con los acuerdo de los involucrados y de los objetivos generales de la misma. Este tipo de

¹⁸ Véase, El marco teórico-conceptual de la evaluación de las políticas públicas, [fecha de consulta 07 de julio de 2016]. Disponible en:

< <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/Inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm> >.

evaluación se sustenta en modelos como: el lógico, el experimentalista, el pluralista y el demográfico; definiendo los valores aceptados por los propios autores a partir del contexto.

6. Evaluación cualitativa: los resultados de la evaluación se crean a través de utilizar criterios provenientes de diversa percepciones.
7. Evaluación cuantitativa: utiliza indicadores elaborados previamente y que posibilitan el ser contabilizadas numéricamente.

Existen diversas metodologías para la evaluación de políticas públicas, las cuales dependen del objetivo a alcanzar por parte de los evaluadores, al llevar a cabo una evaluación focalizada, a una etapa o de forma integral, en el cual se emplean sistemas de insumos, procesos, resultados y los impactos. La evaluación de políticas públicas requiere de un análisis multidisciplinario para un mayor alcance en los resultados esperados.

II. LA DISCIPLINA EN MÉXICO

A finales de la década de los ochenta fue el preámbulo para que la disciplina de políticas públicas apareciera en nuestro país. El colapso del Estado benefactor en cuanto al agotamiento del proteccionismo económico, centralismo y a una administración pública rígida fueron ingredientes para que se redefiniera el papel del Estado en los asuntos públicos y privados. Este periodo que se caracterizó por profundas crisis económicas y sociales se le sumaron otras dos variables: el uso de la tecnología y la relación de trabajo.

La disciplina de las políticas públicas aparece en un ambiente que se resume en dos etapas:

- 1) Democratización del régimen, se da una reestructuración del sistema electoral donde el Estado garantizará un proceso democrático imparcial, legal, legítimo, que fomentará la competencia para los puestos de elección popular y la democratización del país.
- 2) Liberación de la economía, en cuanto la política económica fuera de libre mercado y de menor intervención por parte del Estado.

La recepción de la disciplina en México prestó mayor atención al *momento gubernativo de la democracia*, que no podía ser discutido por el momento electoral de la democracia, aunque este por varias razones resultaba más llamativo y popular. Interesaba un gobierno representativo y legal, pero también uno que mostrara ser directamente competente y eficaz.¹⁹

Al momento de la recepción de la disciplina en nuestro país existió la confusión en la forma de entender a las políticas públicas ya que derivado de los métodos tradicionales de entender y practicar la acción de gobierno “lo público” tuvo que

¹⁹ Aguilar Villanueva, Luis F., 2013, *óp. cit.* p. 176

dar entrada a la referencia de lo “privado”, hasta antes acotado por el papel del Estado y que dio paso a su apertura.

Las políticas públicas promovieron a su llegada la distribución entre la decisión-acción del gobierno y la decisión-acción pública introducción “lo público no gubernamental”, es decir no toda política gubernamental es sólo pública o tiene naturaleza y sentido público a menos que reúna los siguientes requisitos: sea la decisión de una autoridad pública legítima en su cargo, obedezca a la ley pública, gaste responsablemente los recursos públicos, incorpore la opinión, la participación y corresponsabilidad con la ciudadanía, sea transparente y rinda cuentas de sus acciones y resultados, sea de interés público, cuidando ser capturado por intereses políticos-económicos.

A diferencia del nacimiento de la disciplina de políticas públicas a mitad del siglo XX en los Estados Unidos, la llegada de la disciplina a nuestro país se caracterizó por alcanzar desde el inicio la dimensión institucional y la científico-técnica de la decisión gubernativa. La política pública desde su recepción es una iniciativa intelectual y cívica que reivindica la naturaleza pública de la política, las políticas y el poder público y que al mismo tiempo exige eficacia directa al gobierno.

Hoy en día debemos, considerar no sólo el análisis técnico o económico, sino poner también en la mesa su naturaleza político-institucional del proceso de gobernar y el sistema político-administrativo que enmarca la actuación gubernamental, con el objeto de ser eficientes y al mismo tiempo garantizar el pleno uso de los derechos desde la esfera gubernamental.

III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

Las frecuentes crisis de la década de los ochentas en nuestro país se caracterizaron por el proteccionismo económico, centralismo, laxa legalidad, corporativismo, burocratización. Los cambios que generaron tanto aspectos políticos como económicos, reivindicaron las libertades privadas y apostaron por una democratización en nuestro país.

La política pública ha sido considerada como un plan de acción, es decir un plan específico, limitado, como un conjunto de acciones intencionales y causales, acciones que han sido definidas por la interlocución gobierno-ciudadanía, acciones emprendidas por autoridades legítimas, acciones llevadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales y que concluyen siendo un conjunto de acciones intelectuales y políticas.

Las características de las políticas públicas son: la orientación hacia objetivos de interés o beneficios públicos y su idoneidad para realizarlos, así como, la participación pública en los objetivos, instrumentos y acciones; la decisión de la política por el gobierno legítimo y el respeto a la legalidad, la ejecución y evaluación por personal de la administración pública o por actores sociales o mediante delegación. Las dimensiones son: política, legal, financiera y administrativa. Por tanto la política pública de ser un plan de acción, se orienta al logro de objetivos por medio de un proceso guiado por acciones intelectuales y políticas, que buscan la definición de problemas públicos y su solución.

En este contexto y en función a que la política pública es una acción. Se requiere sostener en el país el concepto de “plan”, por razones de prescripción constitucional más que de solidez intelectual y viabilidad práctica, por lo que puede entenderse y diseñarse, el plan como conjunto integrado y coherente de

políticas públicas específicas, sectoriales, siendo entendidas estas, como “el conjunto integrado y coherente de programa y proyectos particulares”.²⁰

Al ser la política pública un plan de acción entendido como el conjunto de programas y proyectos, en nuestro país los fundamentos constitucionales los encontramos en los artículos 25 y 26 de nuestra Carta Magna.

El artículo 25 constitucional confiere al Estado la atribución de la rectoría del desarrollo nacional y establece que éste planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

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.

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.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e

²⁰ *Ibíd.* p. 183.

implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.²¹

El artículo 26 constitucional otorga al Ejecutivo Federal la atribución relacionada con el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), y asimismo, le autoriza al Congreso de la Unión intervenir en el SNPD en los términos que expresamente le señale la ley correspondiente.

Artículo 26.

- A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

- B.** El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 25. [fecha de consulta 07 de julio de 2016]. Disponible en: < <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> >

- C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.²²

Como parte de los procesos de democratización y participación vividos en los años ochenta, da como resultado la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), y es en donde las políticas públicas deberán de organizarse en un proceso de planeación democrática, que converjan en los diferentes sectores de la sociedad, con el objeto de fortalecer el sistema democrático.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la planeación del desarrollo nacional como el eje que articula las políticas públicas que lleva a cabo el Gobierno de la República, pero también como la fuente directa de la democracia participativa a través de la consulta con la sociedad.²³

Derivado de los artículos 25 y 26 constitucionales emana la Ley de Planeación, la cual dispone el cauce de las actividades de la administración pública consagrados en el PND, el cual incluye los programas sectoriales, especiales, institucionales y anuales. Las acciones comprendidas en dicho plan deben contener los objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como la asignación

²² Ídem.

²³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p. 13. [fecha de consulta 20 de julio de 2016]. Disponible en < <http://pnd.gob.mx/> >

de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, consideraciones de acciones, seguimiento y evaluación de resultados.

Las políticas públicas deberán guiarse por sus dimensiones: política, financiera, legal y administrativa, considerando los fundamentos constitucionales incluidos en la parte dogmática y orgánica, así como leyes secundarias, normas y reglamentos en lo general y lo particular.

El Plan Nacional de Desarrollo es, primero, un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal. De acuerdo con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el Plan. Asimismo, la Ley de Planeación requiere que la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación compagin en con los programas anuales de ejecución que emanan de éste.²⁴

Las acciones públicas quedan establecidas en el marco constitucional, además que los tres poderes el ejecutivo, legislativo y judicial intervienen de forma directa o indirecta en el análisis, elaboración, implementación y evaluación, los cuales deben de fortalecer la participación de los ciudadanos y el sistema democrático.

²⁴ *Ibíd.* p. 13.

IV. POLÍTICAS PÚBLICAS ENFOCADAS AL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

Durante poco más de un siglo, México ha sufrido cambios contundentes en materia orientación y contenido de sus políticas rurales. Las políticas del Estado mexicano en materia de desarrollo rural fueron diversas, las cuales se clasifican en dos periodos como se describen a continuación:

IV.1 ESTADO BENEFACTOR

El movimiento armado iniciado en 1910, que inicio con una lucha por tener derechos sociales y políticos tuvo como resultado la promulgación de la Constitución de 1917, misma que en su artículo 27, incorporó el derecho de campesinos a poseer la tierra, estableciendo los procedimientos para acceder esta. Se da inicio a un periodo de un fuerte intervencionismo estatal, reparto agrario y de regulación de los mercados agrícolas del país.

Durante los siguientes sesenta años, el desarrollo rural se abrió paso a una fuerte intervención estatal y a la regulación del mercado agrícola, con una visión de justicia social y reparto agrario, con la llegada de Lázaro Cárdenas al poder en 1934 como el primer presidente que gobernaría por seis años, realizó alianzas con los sectores populares la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM). El Ejido fue visto como la única posibilidad de propiedad social que tuvo una orientación productiva de las masas campesinas hacia una colectivización de la producción. Situando al Estado como el eje rector de la economía y la promoción del desarrollo, se instrumentaron acciones globales de incidencia social en términos de avance industrial, educativo, tecnológico y urbano. La expropiación petrolera del 18 de marzo de

1938 reafirmó la vocación socialista del cardenismo y sentó las bases del robusto Estado benefactor de los años venideros.²⁵

El presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) favoreció una visión sectorial que privilegió el desarrollo industrial, años más tarde la agricultura disminuyó su participación en la economía en oposición al sector industrial, que se había robustecido con la participación creciente de la iniciativa privada.

Económicamente, el pacto (Estado-empresarios) funcionó al extremo de que observadores y analistas hablaron durante un tiempo, sin rubor, del “milagro mexicano”. Entre 1940 y 1960, la producción nacional aumentó 3.2 veces y entre 1960 y 1978, 2.7 veces; registraron esos años un crecimiento anual promedio de seis por ciento, lo que quiere decir sencillamente que el valor real de lo producido en 1940, en tanto que la población solo 3.4 veces. La economía no solo creció sino que modificó estructuralmente. En 1940, la agricultura representaba alrededor de 10 por ciento de la producción nacional, en 1977 solo el cinco por ciento. Las manufacturas en cambio pasaron de poco menos del 19 por ciento a más del 23 por ciento.²⁶

Así, durante la segunda mitad del siglo XX, coexistió en el gobierno una dualidad entre visión agrarista y corporativa del campo, y una visión sectorial y modernizadora de un segmento de los productores rurales que serían beneficiados durante décadas por el avance científico y tecnológico de la revolución verde.²⁷

Un fuerte apoyo para el incremento de la producción del sector rural fue durante la llamada revolución verde (1950-1970), la cual se caracterizó por el pensamiento modernizador y economista del desarrollo. La revolución verde se refiere a un modelo implementado en la agricultura a fin de obtener mayores

²⁵ Herrera Tapia, Francisco. Desarrollo rural en México políticas y perspectivas. Editorial Mnemosyne, México, 2012, p. 87.

²⁶ Aguilar, Héctor y Lorenzo Meyer, A la sombra de la revolución mexicana, Cal y Arena, México, 2002, p. 192.

²⁷ Herrera Tapia, Francisco, Enfoques y políticas de desarrollo rural en México. Una revisión de su construcción institucional, en Gestión y Política Pública, vol. XXII, núm. 1, 1er semestre 2013, p. 139.

rendimientos, este modelo nace en Estados Unidos tras las investigaciones para la creación de semillas híbridas, porque tras la Revolución Industrial con el requerimiento de la producción de alimento para sustentar la industrialización y la presencia tanto de eventos climáticos como escasez o inundaciones así como de enfermedades hizo resaltar la importancia de la producción alimentaria.²⁸

Así, con la llegada de este nuevo modelo de desarrollo industrial, la inserción de granos y variedades en el país se hace posible gracias a los acuerdos que el gobierno mexicano realiza con la Fundación Rockefeller aunados los cambios en materia legal favoreciendo a los productores agrícolas organizados sobre bases empresariales. El fin primordial fue aplicar en suelo mexicano la tecnología agrícola estadounidense.

La forma en que se pretendía llevar a cabo la operación de la revolución verde fue mediante el extensionismo agrícola y las transferencias de paquetes tecnológicos para el incremento de la producción primaria.²⁹

El desarrollo rural integrado (1970-1982), alude a un conjunto de acciones de carácter multidisciplinario asociado a la productividad, para impactar el bienestar común de la población rural. Esta política de desarrollo “pone énfasis en la erradicación de la pobreza mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población total de las áreas rurales por medio de un incremento de la productividad y, de ser necesario, de la redistribución de los medios de producción”.³⁰

Durante los sexenios de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) la economía creció alrededor de seis por ciento anual mientras que en el sexenio de José López Portillo (1976-1982) fue en promedio del ocho por ciento. Para 1981, con la caída de los precios del petróleo y del manejo de la macroeconomía obligaron al

²⁸ Pichardo González, Beatriz, Revista Agraria, São Paulo, 2006, N° 4, p. 45, [fecha de consulta 20 de julio de 2016]. Disponible en < <http://revistas.usp.br/agraria/article/viewFile/121/121>

²⁹ Herrera Tapia, Francisco, 2012, óp. cit. p. 57.

³⁰ *Ibíd.* p. 60.

gobierno mexicano a la devaluación económica y a la expropiación de la banca. La complejidad política, económica y social durante estos dos sexenios les correspondió la administración coyuntural de la pugna internacional por un modelo de Estado benefactor en oposición a un Estado neoliberal.

IV.2 ESTADO NEOLIBERAL

A partir de 1983, el gobierno mexicano emprende una política de austeridad mediante un ajuste estructural firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El sector productivo público, que estaba integrado por 1555 empresas en 1982, se reduce de manera considerable a raíz de la liquidación o la privatización de los activos no estratégicos, hasta quedar con solo 617 entidades en 1987. Se cuestiona tanto el gasto social como las transferencias realizadas mediante los sistemas de precio o el crédito público. El sector agrícola es el principal afectado por este viraje.³¹

El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) inicia con una gran crisis económica y con la consigna de poner en marcha las reformas estructurales para el Estado neoliberal (políticas de ajuste). El modelo económico estaba en crisis y con él sus estructuras e instituciones de fomento al desarrollo, sumado a los recortes presupuestales y autoridad financiera se hicieron acompañar de reformas políticas que abrirían paso más a delante a la alternancia política. Durante este sexenio se sentaron las bases de los cambios venideros de los siguientes sexenios.

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) que tras un pacto con el sector empresarial del país firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, con su ratificación y entrada en

³¹ Eric Léonard y Jean Foyer, De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México, Altas y Bajas, México, 2011, p. 105.

vigor en 1994 se abrió una nueva etapa e inserción de nuestro país en la economía global.

Sucesivamente se continuó con las políticas iniciadas con Miguel de la Madrid y su legado en los sexenios de Ernesto Zedillo (1994-2000), los gobiernos de alternancia de Vicente Fox (200-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), se caracterizan por una menor participación del Estado en la economía, la consolidación de una clase empresarial y una creciente injerencia externa a través de los acuerdos comerciales.

En el marco de políticas de ajuste estructural en 1992 se llevó a cabo una reforma al artículo 27 constitucional en materia de tierras, aguas, minas y recursos forestales, como consecuencia también se derogan leyes reglamentarias sobre esta materia y se crearon otras más flexibles. En suma, la reforma de ese año al marco legal agrario termino el proceso de reforma agraria surgido de la Revolución Mexicana: cancelo el reparto agrario, abrió las puertas a la entrada de capital, flexibilizo la circulación de la tierra y creo los tribunales agrarios.³²

Al haber transcurrido casi una década desde que se reformo el artículo 27 constitucional y se expidió la Ley Agraria en 1992, se hacía necesario ampliar la legislación secundaria más allá del enfoque de la seguridad en la tenencia de la tierra, razón por la cual se promovió la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, destinada a regular y promover la coordinación de los programas orientados a planear e impulsar la producción y desarrollo del sector rural.³³

En materia legislativa el término desarrollo rural toma una posición oficial en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del año 2001, tomando como referencia la fracción XX del artículo 27 constitucional. Esta Ley se construye a partir de la necesidad social de contar con un instrumento legal para las actividades

³² López Barcenas, Francisco (Coordinador), Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto. Cámara de Diputados-CEDRSSA, México, 2007, p. 68-71.

³³ Valdés Salas, Alma, Legislación sobre el sector rural en México, Volumen I, Cámara de Diputados-CEDRSSA, 2014, p. 36.

productivas y de desarrollo social del campo y sus territorios. Con una clara influencia del enfoque sustentable y tomando elementos del enfoque territorial, la Ley se erige como el eje articulado de la política de desarrollo rural en México, tomando como principios a la sustentabilidad, territorialidad e integridad, entre otros.

El enfoque de desarrollo rural sustentable proviene del “desarrollo sostenible”, el cual surge como una crítica, evaluación y propuesta sobre los impactos de producción y el consumo humano y en el medio ambiente, los ecosistemas y la biodiversidad. Dicho paradigma contempla la discusión básica de la relación hombre naturaleza, pero también posee un componente económico que permite la perduración y autorregulación del desarrollo sin afectación del medio ambiente.

La noción de desarrollo sostenible surge a partir de 1987, con la publicación de “Nuestro Futuro Común” y sobre todo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, también conocida como la Cumbre de la Tierra, cuando se define como “aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes en forma igualitaria, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (CEPAL, 2000, 280)³⁴

La estrategia del desarrollo rural con enfoque territorial tiene su génesis en el Programa Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural (LEADER, por sus siglas en francés, *Liaisons entre activités de développement de l'économie rurale*). La propuesta del programa reconoce en sus planteamientos la diversidad conjugada en los territorios que integran la Unión Europea; de base comunitaria, el enfoque territorial también supone la necesaria planeación rural

³⁴ En Herrera Tapia, Francisco, 2013, óp. cit. p. 148.

participativa, el fortalecimiento del tejido institucional de los ámbitos locales y la transformación productiva.³⁵

Para Herrera Tapia (2013), los elementos determinantes de un desarrollo rural con enfoque territorial van más allá de la perspectiva geográfica, o de la exclusiva planeación regional, ya que el nuevo concepto de desarrollo rural territorial asume que el territorio no sólo se compone de factores económicos, naturales y políticos de la vida social, sino que en relación entre sociedad y naturaleza se encuentra la principal herramienta para el análisis de los fenómenos situados en un espacio socioterritorial determinado. En este territorio confluyen sectores económicos y sociales como educación, salud, industria, producción primaria y servicios, pero en el territorio también se pueden identificar los impactos de las relaciones sociales e institucionales en el marco de la evaluación de las sociedades estacionadas en un territorio específico (localidad, municipio, región, etc.).

A finales del siglo XX e inicios del siglo XXI México es testigo de la implementación del enfoque de desarrollo rural sustentable que, ligado al enfoque territorial, prometen desde el discurso oficial nuevos horizontes para el campo y medio rural. Estos enfoques del desarrollo rural buscan una mayor participación de los actores rurales, la sustentabilidad, las composiciones que puede tener un determinado territorio, el enfoque multidisciplinario, una perspectiva económica-social de la realidad rural, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que han adquirido características crecientes de segmentación y fragmentación (temática, sectorial, operativa y social) para el desarrollo rural de nuestro país.

Uno de los avances más significativos de las políticas públicas en el desarrollo rural, ha sido la promoción de una visión integral. Desde 2001, con la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual constituyó el

³⁵ *Ibíd.* pp. 149-150.

marco institucional para integrar el gasto público destinado al sector, mediante el denominado Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Actualmente, la Ley en comento permite la coordinación de los tres niveles de gobierno, la creación de una comisión intersecretarial, institucionaliza el desarrollo rural sustentable, fomenta la participación de los actores de manera que sus propuestas sean recabadas a través de consejos a todos niveles y que se focalicen los diversos apoyos tanto en lo rural, productivo, medio ambiente y social. Generando con ello, elementos necesarios y determinantes para poner en practica políticas públicas para el desarrollo rural en México.

V. BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar Villanueva, Luis F., La Hechura de las políticas públicas. Estudio Introductorio, Porrúa, México, 1996.
2. ____ La evaluación de las políticas públicas. Estudio Introductorio, Porrúa, México 1996.
3. ____ El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, Tercera Edición, México, 2000.
4. ____ Gobierno y administración pública, Fondo de Cultura Económica, México, 2013.
5. Aguilar, Héctor y Lorenzo Meyer, A la sombra de la revolución mexicana, Cal y Arena, México, 2002.
6. Baena del Alcázar, M., Curso de ciencia de la administración, Editorial Tecnos, Vol. I, Madrid, 1999.
7. Cardozo Brum, Miriam I. La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de programas de desarrollo social en México, Porrúa, México, 2006.
8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [fecha de consulta 07 de julio de 2016]. Disponible en: < <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> >
9. De León P., Una Revisión del proceso de políticas: de Lawsell a Sabatier. Gestión y política pública, CIDE, México, 1997.
10. El marco teórico-conceptual de la evaluación de las políticas públicas, [fecha de consulta 07 de julio de 2016]. Disponible en: < <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm> >.
11. Fernández, A., Las políticas públicas. Manual de ciencia política, Madrid, Tecnos, 1999.

12. Guerrero, Amparan, Revista Gestión y Política Pública, Vol. I, Primer semestre, 1995.
13. Guerrero, Omar, Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria, Revista Ciencia, número 44, México, 1993.
14. ____ Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria, Revista de la Academia de Investigación Científica, México, Vol. 44, Núm. 1, marzo de 1993, [fecha de consulta: 5 de julio de 2016]. Disponible en: < <http://www.omarguerrero.org/articulos/ppconcurrenciaMultiz.pdf> >.
15. Herrera Tapia, Francisco. Desarrollo rural en México políticas y perspectivas. Editorial Mnemosyne, México, 2012.
16. ____ Enfoques y políticas de desarrollo rural en México. Una revisión de su construcción institucional, en Gestión y Política Pública, vol. XXII, núm. 1, 1er semestre 2013.
17. Léonard Eric y Foyer Jean, De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México, Altas y Bajas, México, 2011.
18. Lindblom, Ch., El proceso de elaboración de políticas públicas, Madrid, INAP, México, 1991.
19. López Barcenas, Francisco (Coordinador), Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto. Cámara de Diputados-CEDRSSA, México, 2007.
20. Manual de herramientas para la incidencia en políticas públicas. Centro Antonio de Montesinos, A. C., Área de Política Social, México, 2000.
21. Molina I. y Delgado S, Conceptos fundamentales de ciencia política, Madrid, Alianza, 1998.
22. Pichardo González, Beatriz, Revista Agraria, São Paulo, 2006, N° 4, [fecha de consulta 20 de julio de 2016] Disponible en < <http://revistas.usp.br/agraria/article/viewFile/121/121> >

23. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, [fecha de consulta 20 de julio de 2016]. Disponible en < <http://pnd.gob.mx/> >
24. Valdés Salas, Alma, Legislación sobre el sector rural en México, Volumen I, Cámara de Diputados-CEDRSSA, 2014.