

EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL REGIONAL Y EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Santacruz De León, Eugenio Eliseo¹

Resumen

En este texto se analizan los conceptos relativos al desarrollo regional, desarrollo rural territorial, la política regional y las políticas públicas; se considera que las instituciones de educación superior siempre han jugado un papel importante en el diseño de las políticas públicas orientadas al desarrollo rural regional. Actualmente están llamadas a jugar un papel cada día más activo al respecto, ello requiere que sus integrantes (profesores-investigadores, alumnos y directivos) sean conscientes de su importante papel en tal ámbito, ello conlleva a que una de las capacidades a desarrollar en los mismos es su rol de ciudadanos.

Palabras clave: Desarrollo rural, desarrollo regional, políticas públicas,

THE DESIGN OF PUBLIC POLICIES FOR THE REGIONAL RURAL DEVELOPMENT AND THE ROLE OF THE INSTITUTIONS OF HIGHEST EDUCATION

Summary

In this text the concepts relative to the regional development, territorial rural development, the regional policy and the public policies are analyzed; it is considered that the institutions of superior education always have played an important role in the design of the oriented public policies the regional rural development. At the moment they are called to play a paper every

¹ Dr. en Problemas Económicos Agroindustriales por el CIESTAAM-UACH e integrante del Programa de Investigación Integración Agricultura-Industria. esantacruz@correo.chapingo.mx, esantacruz@gmail.com y tacana64_@hotmail.com



more active day on the matter, it requires that their members (professor-investigators, students and directors) are conscientious of their important paper in such scope, it entails to that one of the capacities to develop in such is its roll of citizens.

Keys words: public police, regional development, rural development.

¿Un nuevo paradigma de análisis regional?

Hiernaux (1990:158-162), Moncayo (2001:44) Alba et al (2001:12-19), con distinto énfasis y orientación sostienen que los paradigmas explicatorios de la realidad regional han mostrado ya su insuficiencia explicatoria haciendo obsoleto el debate que se planteaba hace ya dos décadas, existen pues las condiciones para la construcción de un nuevo paradigma regional.

Lipietz iniciador de esta nueva línea analítica, centra su análisis en el ámbito de la flexibilización del trabajo, lanzando la hipótesis del postfordismo, misma que según el entró en los noventa en un punto muerto (Hiernaux, 1990:161 y Moncayo 2001:23). Al respecto Moncayo (2001:23-24) sostiene que esta vena analítica fue retomada por Krugman, Fujita y Venables (1999) lanzando la llamada escuela de la “Nueva Geografía Económica”.

En palabras de Hiernaux (1990:161) este paradigma se debe a que “los procesos decisivos para el reconocimiento de la existencia de la región como unidad real y también como ámbito central de análisis, lo constituyen los cambios acelerados que conoce la economía mundial, particularmente en lo referente a la recomposición de los procesos de trabajo en el seno de las unidades de producción, a la organización renovada de las relaciones capital-trabajo y capital-capital. Los nuevos modelos de organización del trabajo y del capital son múltiples: sus repercusiones sobre la organización territorial no pueden, en consecuencia, ser unidireccionales, sino que se está gestando una nueva variedad de formas territoriales complementarias de gran trascendencia y valor para el estudio de los procesos regionales”.

Distintos autores señalan que en este contexto el Estado ejerce solamente una política de acompañamiento, renunciando a ejercer una política de intervención en cuanto a la lucha contra las desigualdades regionales y obviamente las desigualdades sociales. Orientando sus acciones a impulsar la creación de condiciones diferenciales y competitivas entre las distintas regiones, es decir, consideran que las políticas regionales de corte federal están operando en función del régimen de política económica imperante (Hiernaux, 1990:162 y Gódinez, 2000: 372). O para decirlo más claramente, en plena concordancia con el modelo o patrón de acumulación y valorización del capital.

La Política Regional en México

La Política de Desarrollo Regional ha respondido a las necesidades de valorización y de acumulación del capital, teniendo cierta correspondencia con el paradigma teórico imperante. Es importante en ese sentido indicar que las distintas vertientes del paradigma funcionalista neoclásico son las que han jugado este papel, teniendo las pertenecientes a la escuela marxista un papel más que nada contestatario.

En el caso de México distintos autores (Unikel, 1976, Ornelas, 1993:13 y ss., Godinez, 2000:372 y ss y Delgadillo 2001) sostienen con diversos matices este hecho. De tal forma que en esta perspectiva se podría considerar a la política regional como “el conjunto de acciones orientadas intencionalmente por el aparato gubernamental para alcanzar fines preestablecidos relacionados tanto con la reproducción del capital, como de la fuerza de trabajo y la dominación política e ideológica de una clase social sobre el conjunto de la sociedad” (Ornelas, 1993:13); es decir, la política regional gubernamental busca producir las denominadas condiciones generales de y para la producción y reproducción del capital; creando y contribuyendo a distribuir territorialmente los soportes materiales indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo, constituyendo de esta manera las condiciones materiales para la dominación económica, política e ideológica de la clase hegemónica.

En tal sentido, el capitalismo mexicano ha transitado por diversas etapas en donde el proceso de acumulación y valorización ha tenido diversas variantes (Ornelas, 1993:16-21, Godínez, 2000:372 y ss y Hiernaux, 1998:92-96):

- 1).- Primera etapa, denominada del capitalismo premonopólico o del desarrollo expansivo del capitalismo, que se inicia en 1935 y concluye en 1955.
- 2).- Segunda etapa, la cual abarca de 1955 hasta fines de la década de los setenta, denominándose como etapa monopólica o de desarrollo intensivo.
- 3).- Tercera etapa, comprendida de 1970-1982, etapa donde se da una combinación y simbiosis entre los monopolios privados y estatales.
- 4).- Cuarta etapa, de 1982 hasta la fecha, etapa neoliberal, caracterizada por la apertura comercial, el sesgo secundario exportador.

No simultáneamente, con cierto retraso en su expresión, pero a cada una de estas etapas de acumulación y valorización del capital, corresponde una o más expresiones de la política regional, considerándose que se tiene cuando menos cuatro etapas de política regional (Ornelas, 1993:28 y Godínez, 2002: 358-365):

- i) Primera etapa, comprendida entre 1940 y 1970, constituida por la dispersión e inconexión de las políticas regionales, las cuales adolecían de rasgos conceptuales y operativos comunes,
- ii) Segunda, comprendida entre 1970-1975, sustentada en las necesidades de una planeación orientada a reforzar la acumulación monopólica estatal y privada, enfocada en un primer momento a lo estrictamente regional y en un segundo al desarrollo urbano regional,
- iii) Tercera etapa, etapa “producto” de la llamada planeación democrática, en ella se comienza a dar una combinación de lo urbano y lo ecológico, comprendida entre 1975-1982-8.
- iv) Cuarta etapa, implantación y consolidación del modelo secundario exportador; retiro del Estado de la actividad económica, encaminándose a un estado simplemente regulador, enfocado a crear las mejores condiciones para la inserción de la economía mexicana en la división internacional del trabajo,



dirigiendo la distribución territorial del comercio exterior, de las inversiones extranjeras y públicas.

Los distintos tipos de política

Hasta aquí hemos estado utilizando el término de política regional, sin definirlo; antes de ello daremos solamente una definición, con el afán de aclarar nuestras ideas, de política, política pública y política de desarrollo regional, obviamente solamente nos restringiremos a ello, ya que entrar a una discusión teórica y práctica de los mismos, nos llevaría hacia otros derroteros.

Vamos a considerar como **Política** “*al conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por seleccionar metas y los medios para alcanzarlas en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de tomar dichas decisiones*” (William Jenkin, 1978:15). Por **Política gubernamental** vamos a entender “*una política elaborada por el gobierno*” (Mc. Duncan, s/f:12-13), aunque Mc Duncan no la entiende como gubernamental sino como pública, y vamos a entender como **Política pública** como “*una practica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros*” (Frohock, 1979:11); finalmente consideraremos como **Política regional** “*intención gubernamental explicita en el sentido de afectar, con su acción, una parte determinada del territorio nacional, y la determinación de los objetivos y metas que se propone alcanzar en un plazo establecido.*” (Ornelas, 1973:25).



El desarrollo rural territorial

Ahora bien entrando en el ámbito del Desarrollo Rural, en su enfoque territorial María Nieves y Martine Sirven² mencionan que en el enfoque territorial se debe entender al territorio como una unidad de gestión, planificación y recursos en una localización geográfica específica, como un escenario de relaciones productivas, sociales y de género, y de identidades particulares construidas social y culturalmente, así como de distintas “distancias” que implican costos de transacción.

El territorio comprendido de esta manera permite definir intervenciones que, de una u otra manera, potencian la superación de la pobreza rural y el desarrollo de las comunidades, de manera articulada con el desarrollo de los países en el actual contexto de la globalización.

Berdegué, citado por María Nieves y Martine Dirven, plantea que es necesario concebir al territorio, no como un espacio físico “objetivamente existente”, sino como una construcción social, es decir, como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados, aunque muchas veces esa construcción implique transitar por procesos de conflicto y negociación.

Por su parte Jesús G. Regidor³ comenta que en los últimos años, se ha desarrollado en diversos países un modelo dual de agricultura: una agricultura “territorial” y una agricultura “comercial”. La primera es predominante en número de explotaciones y la segunda en superficie agraria y resultados económicos.

² Nieves Rico, María y Dirven, Martine. 2003. *Aproximaciones hacia un desarrollo rural territorial con enfoque de género*. En: Anónimo. 2003. Memorias del Seminario “Género y enfoque territorial del desarrollo rural”, Celebrado en Natal, Río Grande do Norte, Brasil, del 14 al 17 de julio.

³ G. Regidor, Jesús. 2003. *Territorial Agriculture and Rural Development: from agricultural support to territorial policies*. En: OECD Publications, 2003. *The future of Rural Policy: From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas*, París, Francia



Por lo tanto, plantea que para lograr un desarrollo rural territorial, se deben introducir nuevos instrumentos como: que la agricultura territorial debería ser justamente un activo para el desarrollo rural en las zonas rurales, por lo tanto, menciona una propuesta para poder implementar su planteamiento:

1. Aplicación del “desacoplamiento” mediante una ayuda única al año por explotación únicamente a la agricultura territorial.
2. Exclusión de la agricultura territorial en la aplicación de la “regresividad y modulación”.
3. Inclusión entre los criterios de “condicionalidad agraria” de la calificación de las explotaciones como “territoriales” o “comerciales”.
4. Establecimiento de una “tipología de zonas rurales”, diferenciando el contenido de los programas de desarrollo rural.

A su vez, Alain de Janvry⁴, considera que para reducir la pobreza rural es necesario el crecimiento regional y un enfoque territorial del desarrollo rural, para esto comenta que se requieren tres niveles de intervención, para un programa de reducción de pobreza, a saber:

Primera: Intervenir en las precondiciones. Educación, salud, nutrición, infraestructura, y hacerlo más eficientemente.

Segunda: Impulsar el crecimiento regional, con un enfoque territorial del crecimiento económico para generar oportunidades locales de ingreso.

Tercera: Ayudar a la incorporación económica de los pobres del sector rural, como parte fundamental del enfoque territorial del desarrollo rural.

La estrategia del desarrollo rural territorial, necesita ajustarse a algunas especificaciones locales como la proximidad de las comunidades a centros urbanos, la calidad de las vías de comunicación con la región y el potencial del dinamismo de la agricultura.

⁴ De Janvry, Alain. 2003. Caridad Araujo y Elisabeth Sadoulet, *El Desarrollo Rural con una visión territorial*, En Internet: http://www.amer.unam.mx/docs/Janvry.pdf_2003.



Otro planteamiento, es el de Sergio Sepúlveda⁵, que dice que el enfoque territorial pone de manifiesto el carácter polifacético de los territorios rurales; la necesidad de formular políticas con objetivos múltiples e integrales; la necesidad de superar el marco institucional tradicional y las inversiones sesgadas hacia lo económico y la urgencia de establecer mecanismos institucionales que promuevan un sistema participativo y abierto para formular soluciones desde la base.

Dicho autor plantea que este enfoque permite la formulación de propuestas centradas en las personas, ya que toma en consideración los puntos de interacción entre los sistemas socioculturales y los sistemas ambientales y que también contempla la integración productiva y el aprovechamiento competitivo de los recursos productivos como medios que posibilitan la cooperación y corresponsabilidad amplia de diversos actores sociales.

Este enfoque, para Sergio Sepúlveda, surge debido a la necesidad de una mayor cohesión territorial, ya que hay brechas regionales y territoriales que amenazan con destruir la integridad de las sociedades y las naciones latinoamericanas. Surge también, por la necesidad de lograr la máxima sinergia local en aras de poder enfrentar con éxito el panorama de integración supranacional.

Por lo tanto, para Sergio Sepúlveda, el enfoque territorial del desarrollo rural es una visión esencialmente integradora de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención. Busca la integración de los territorios rurales a su interior y con el resto de la economía nacional, su revitalización y reestructuración progresiva, así como la adopción de nuevas funciones y demandas.

Para Sepúlveda, el enfoque tiene su importancia en que visualiza a los territorios no como unidades aisladas, sino como unidades articuladas a una trama social y cultural más amplia, trama que se asienta sobre una base de recursos naturales y que se traduce en formas de

⁵ Sepúlveda, Sergio. 2003. *Desarrollo Rural Sostenible-Enfoque territorial*, Costa Rica, IICA



producción, consumo e intercambio, que son, a su vez armonizadas por las instituciones y las formas de organización existentes.

El papel de las IES: La visión de futuro en la Universidad Autónoma Chapingo

Las Universidades son conceptualizadas como aquellas instituciones llamadas a generar y difundir conocimientos, la Universidad “debería ser el sitio donde se deposite y a partir del cual se difunda el saber universal, o por lo menos, el medio para acceder a él.”⁶.

Incluso se a llegado a decir que “las universidades del mundo no deben olvidar que mientras ellas tienen disciplinas en su interior, la sociedad fuera de ellas lo que tiene son problemas, y la función de la universidad es poner esas multidisciplinas al servicio de la solución de los problemas del mundo”.⁷

Es por eso que la investigación que se realiza en la Universidad Autónoma Chapingo (UACH) debería ir encaminada a resolver problemas concretos y los proyectos deben surgir y ser planteados basándose en necesidades reales que atender, ya no debemos desperdiciar recursos económicos en investigaciones que no van a trascender y que terminaran en los libreros de los investigadores.

Además, con los importantes avances en el campo de las telecomunicaciones, en especial lo referido a la informática, se están conformando amplias e intrincadas redes que enlazan a un sinnúmero de universidades, la Universidad debe establecer una estrategia para participar en ellas.

⁶ Hiernaux-Nicolas, D. , 1999. *Los senderos del cambio*, CIC y Plaza y Valdés. México D.F.

⁷ Borrero Alfonso. Sacerdote Jesuita Colombiano



El papel de la UACH en la región Atenco-Texcoco

El Campus Central de la Universidad se encuentra ubicado en Chapingo, parte del territorio del municipio de Texcoco, que a su vez forma parte de lo que se conoce como región Atenco- Texcoco. Territorio que saltó al conocimiento de la opinión pública mundial y nacional a partir de la férrea defensa de sus habitantes ante la amenaza de la construcción del aeropuerto de la Ciudad de México; ante ello el autoritarismo gubernamental respondió con la fuerza de las balas y la intolerancia. El gobierno foxista estaba jugando plenamente su papel de garante de las condiciones mínimas necesarias para la valorización del capital, sin importarle la opinión de la población; por esta ocasión el capital transnacional especulador sufrió una derrota. Ante estos hechos, forzados o no, los gobiernos municipales de la región han tenido que ir abriendo espacios a la participación ciudadana.

Teniendo este contexto, un grupo de académicos de la UACH conformó el Programa de Desarrollo Alternativo para la Región Atenco- Texcoco (PRODARAT) , dichos integrantes mediante un eje nucleador metodológico de investigación-acción interdisciplinaria se involucraron en el diseño y elaboración de la propuesta de Plan de Desarrollo municipal, después de un arduo proceso presentaron dicho Plan. El gobierno municipal en turno puso en práctica “algunas” de las líneas de acción esbozadas por el equipo de académicos; ha pesar de su amplia pertinencia y fundamentación otras más fueron dejadas de lado; aun y cuando no se han sometido a una estricta evaluación se podría decir que las políticas sugeridas e implementadas fueron acertadas.

Pretendiendo continuar con la mutua colaboración el gobierno municipal actual invitó nuevamente al grupo. Sin embargo esta idea de colaboración no cuajo, entre otras cuestiones Se podría señalar:

- 1) El grupo presentó una fisura, llegando a la ruptura por diferencias no irreconciliables, producto de actitudes “protagónicas” y no de diferencias en los objetivos y metodologías a emplear y de las propuestas a realizar.

- 2) La insuficiente comprensión de los tomadores de decisiones respecto al trabajo académico (contenidos, formas, ritmos, etcétera) y por tanto la incapacidad para desarrollar la interfase que permita una comunicación más fluida entre ambos grupos.

Ante ello parte de los integrantes del programa optaron por asumir un papel “ciudadano” y presentó públicamente las propuestas elaboradas, siendo contenidas estas en el texto:

“Texcoco y la sustentabilidad, siete propuestas para su desarrollo”. Este paso posiblemente coadyuvara a los investigadores en la asunción de su papel de ciudadanos, aunque es obvio decir que este papel siempre estará perneado por su carácter de intelectuales.

Es importante señalar que esto no significa que afirmemos que los académicos no cumplan en *strictu sensu* con su papel de ciudadanos; pero si que su accionar como tales se ve fuertemente influido (positiva y negativamente) por su formación intelectual; llevando en ocasiones (aunque este no sea un caso muy conspicuo) ha pontificar y ha no entender el propio papel de los tomadores de decisión.



Reflexiones finales

El accionar de los integrantes del programa ha contribuido a recuperar el saber regional, integrando el saber vernáculo y de las comunidades. Esta recuperación y sistematización (entre otras cosas) del “saber de la región y la región como saber, son una fuente inagotable de trabajos, un elemento constitutivo de la pertinencia territorial, del enraizamiento de las poblaciones. Es la historia de la región, de su gente, pero también un potencial inagotable de recursos para la transformación social.” (Hiernaux 1999:153).

Con su postura los académicos contribuyen a que directa e indirectamente la UACH se involucre en el diseño (e implementación) de las políticas públicas; en este caso tanto las referentes al desarrollo rural regional, como aquellas con un componente más urbano.

En las universidades o centros de educación e investigación debe darse un proceso de innovación, en el sentido de encontrar los mecanismos e instrumentos más idóneos para estrechar sus lazos con “la región” en donde se encuentran implantados. Esta relación a “construir” debe de tomar en consideración: a) la región como concepto y como sujeto; ello en consideración de que los procesos de globalización lejos de agotar en forma definitiva a la región, como algunos piensan, la revitaliza, teniendo ineludiblemente que tomar al territorio como base de la misma globalización y, b) la universidad, hoy más que nunca, debe asumir que para penetrar en las “esferas globales” debe en principio articularse con “su región”.

En general los ciudadanos debemos asumir un papel más participativo en la gestión del gobierno común, ya que por lo general se centran en el alegato por sus derechos, olvidándose de sus deberes; considerando “inconscientemente” que con el voto ya se ha cumplido con el papel de ciudadano, asumiendo una actitud abulica en cuanto a la participación.



Bibliografía

Alba, Carlos, Ilán Bizberg y Hélen Rivieré Comps. (1998). *Las regiones ante la globalización*, CEMCA-ORSTOM- El Colegio de México, México.

De Janvry, Alain. 2003. Caridad Araujo y Elisabeth Sadoulet, *El Desarrollo Rural con una visión territorial*, En Internet: http://www.amer.unam.mx/docs/Janvry.pdf_2003.

Delgadillo Macías, Javier; Torres Torres, Felipe y Gasca Zamora, José (2001). El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios. UNAM. México. D.F.

Fujita, M. Krugman P. Venables A. (2000) *Economía espacial : las ciudades, las regiones y el comercio internacional*. Ariel Barcelona, España.

G. Regidor, Jesús. 2003. *Territorial Agriculture and Rural Development: from agricultural support to territorial policies*. En: OECD Publications, 2003. *The future of Rural Policy: From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas*, París, Francia.

Godínez, V, (2000), “La economía de las regiones y el cambio estructural”, en F. Clavijo (compilador), *Reformas económicas en México 1982-1999*, Fondo de Cultura Económica, México.

Hiernaux Nicolás, D. (1999) *Los senderos del cambio. Sociedad, tecnología y territorio en los albores del siglo XXI*. Plaza y Valdés. México D.F.

Lipietz, Alain y Benko, Georges (1989). “Las regiones que ganan”. Edición Alfons el Magnanim. Universidad de Valencia, España.

Moncayo, E. (2001) *Evaluación de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*, Serie Gestión Pública, núm. 13 de la CEPAL-ILPES. Agosto. Santiago de Chile.

Nieves Rico, María y Dirven, Martine. 2003. *Aproximaciones hacia un desarrollo rural territorial con enfoque de género*. En: Anónimo. 2003. *Memorias del Seminario “Género y enfoque territorial del desarrollo rural”*, Celebrado en Natal, Río Grande do Norte, Brasil, del 14 al 17 de julio.

Ornelas, Delgado Jaime. *Estructuración del territorio y política regional en México*. México. Universidad Autónoma de Tlaxcala-CONACYT, 1993..

Sepúlveda, Sergio. 2003. *Desarrollo Rural Sostenible-Enfoque territorial*, Costa Rica, IICA

Unikel, Luis. (1976) *El desarrollo urbano de México*. El Colegio de México. México D.F.