

IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

EL CASO DEL SECTOR RURAL EN LOS 1980's



Benjamín Revuelta Vaquero

La Implementación de Políticas Públicas en México
El caso del sector rural en los 1980's
de Benjamín Revuelta Vaquero

© 2004 Universidad Michoacana
de San Nicolás de Hidalgo,
Secretaría de Difusión Cultural
y Extensión Universitaria
Madero Ote. 580,
58000, Morelia, Mich.

Impreso en México

ISBN: 968-7598-52-2

ÍNDICE

Prólogo	9
Introducción	13
El Sistema Político Mexicano y el Sector Rural	27
1.1 El Sector Rural	28
1.2 Actores Políticos en el Campo	34
1.2.1 Los Actores	35
1.2.2 Organizaciones Campesinas	43
1.3 El Sistema Presidencial Mexicano	46
1.3.1 Presidencialismo y el Partido Gobernante	47
1.3.2 Presidencialismo y Toma de Decisiones	49
1.3.3 Presidencialismo e Implementación	51
Los Marcos Analíticos de la Implementación	55
2.1 Implementación: Una Área de Estudio Desatendida	56
2.2 Los Objetivos de la Implementación	57
2.3 El Tipo de Política	58
2.4 El Rol de la Burocracia y más allá de la Burocracia	62
2.5 Los Enfoques Top-down y Bottom-up	65
2.6 Enfoques Híbridos	70
2.7 Evaluando la Conveniencia de los Enfoques	73
Las Políticas del Sector Mexicano en los 1980's	81
3.1 Los Instrumentos de Política	81
3.2 Objetivos de las Políticas Rurales	85
3.2.1 Los Programas Administrativos	85
3.2.2 La Legislación	92
3.3 Viabilidad de las Políticas	96
3.4 Apoyo Presidencial para las Políticas	100
La Implementación de los Programas Administrativos de los 1980's ...	111
4.1 Coordinación Burocrática y Control Presidencial	113
4.2 Las Políticas Presidenciales y los Conflictos de Interés	126
4.3 La Participación de los Grupos Objetivo	135
4.4 Influencias Externas que Limitaron el Poder Presidencial ...	147
4.5 Revisión y Evaluación de los Programas	152
Conclusiones	155

La Implementación de la Legislación Rural en los 1980's	161
5.1 Respuesta de las Organizaciones a las Iniciativas Presidenciales	162
5.2 El Respaldo del Congreso a la Legislación Presidencial.....	166
5.3 Control Presidencial sobre la Burocracia	175
5.4 El Cumplimiento de los Objetivos de la LFA.....	182
5.5 Revisión y Evaluación de la LFA.....	186
Conclusiones	189
El Proceso de Políticas Rurales en los 1980's y sus Resultados	195
6.1 Los Elementos del Proceso de Políticas	196
6.2 Estabilidad de Grupos y Coaliciones en los 1980's.....	200
6.3 La Influencia de Grupos y Coaliciones en el Proceso de Políticas Rurales	205
6.4 Los Resultados de las Políticas Rurales	210
Producción de Granos Básicos	211
Políticas de Precios	215
Niveles de Nutrición	218
Comentarios Finales	223
7.1 El Presidencialismo y la Toma de Decisiones en el Sector Rural en los 1980's	224
7.2 Revisando los Problemas y Obstáculos en la Implementación de las Políticas Rurales	227
7.3 Evaluando la Utilidad de los Marcos Teóricos de Implementación	235
Rasgos Mexicanos Distintivos	239
7.4 El Futuro	242
Bibliografía.....	247
Siglas y Apéndices	267
Apéndice I	273
Apéndice II	274

INTRODUCCIÓN

La presente investigación analiza las políticas reformistas dirigidas al sector rural en México en los 1980's y el grado en que éstas fueron efectivamente implementadas. Considera que la brecha entre los objetivos originales y los resultados reales alcanzados, es decir la brecha entre lo anhelado y la realidad, puede ser explicada al examinar los factores involucrados en el proceso de implementación de esas políticas. Al decir factores, también debemos incluir a los principales actores en el proceso y el rol que estos jugaron, con objeto de identificar de qué forma su influencia pudo haber desviado o incluso obstruido los principios de las políticas. Para llevar a cabo el análisis de la implementación, la investigación parte de evaluar la conveniencia de aplicar en el caso del sector rural mexicano los marcos teóricos existentes, en sus enfoques de arriba hacia abajo "top-down", de abajo hacia arriba "bottom-up" o los "híbridos".¹

1. Entendiendo por "top-down" un enfoque de arriba hacia abajo. Por "bottom-up" un enfoque construido de abajo hacia arriba. En esta lógica, un "híbrido" es aquel que combina rasgos distintivos de ambos enfoques.

De entrada debemos reconocer que el proceso de implementación de políticas, cualesquiera que éstas sean, es complejo y requiere un cuidadoso examen para identificar los actores y factores que pueden influir en su éxito o en su fracaso. Una vez que una política es aprobada, ya sea una ley o un programa administrativo, requiere de una estructura burocrática para llevarla a cabo, así como de apoyo y participación de los grupos objetivo y de otros actores políticos y sociales. Adicionalmente, hay que hacer notar que existen otros diversos factores que pueden afectar la aplicación de la política original, tales como el contexto socioeconómico, la regulación secundaria, los recursos, la atención de los medios, las reformas o su evaluación. Aún cuando el tipo de análisis realizado en esta investigación es frecuentemente apoyado por conceptos de otras áreas de las ciencias sociales, tales como la sociología o el derecho, los estudios y teorías de implementación caen estrictamente dentro del dominio de la ciencia política, toda vez que involucran el análisis de las actividades de los grupos de interés, así como las respuestas del gobierno a esas actividades.

El acomodo de las fuerzas del poder en una sociedad tiende a ser reflejado en la toma de decisiones gubernamentales. En este sentido, cada política y decisión gubernamental representa un punto de equilibrio que amalgama los resultados negociados entre los grupos de interés y el gobierno.² En una sociedad democrática, el proceso de construcción de políticas es más o menos un mecanismo abierto en el cual la diversidad de grupos de poder tienen un espacio político para participar, influir y darle forma a las decisiones. Una vez que el gobierno ha tomado una decisión y el resultado ha sido la creación de una política, ésta será obligatoria para todos. En este sentido, el estado está produciendo una "asignación autorizada de valores para la sociedad".³ Así, una vez que la política es formalizada, se asume que cumplirá con sus objetivos originales. Sin embargo, durante la etapa de implementación la política puede ser obstruida o desviada y no resulta inusual encontrar una gran brecha entre los objetivos de la política y sus resultados finales. Es decir, el cambio

2. Esto es lo que Dahl (1989) refiere como la acción de la "poliarquía".

3. Lo cual es precisamente el objeto de estudio de la ciencia política de acuerdo a Easton (1991).

buscado no llegó a operarse y se "atasco" en el camino. Este fenómeno ha provocado el interés académico de los especialistas desde finales de los 1960's.⁴ Consecuentemente, un creciente número de estudios se han focalizado recientemente en el proceso de implementación, especialmente en países desarrollados.⁵

En países como México, los estudios de implementación son aún más desafiantes que en los países desarrollados, toda vez que los tradicionalmente limitados mecanismos democráticos y las fuertes prácticas autoritarias inhiben una real discusión de las políticas. El estilo del presidencialismo mexicano se ha caracterizado por su centralismo y por el ejercicio de un gran poder en sus dos vertientes: poderes constitucionales y poderes metaconstitucionales. Ello ha implicado una muy limitada participación de las fuerzas políticas durante el proceso de toma de decisiones.⁶ Grindle (1997) argumenta que la toma de decisiones es centralizada por el Presidente y su círculo cercano de la burocracia federal y frecuentemente se tiende a evitar cualquier debate público. En el contexto tradicional de los 1980's, momento del análisis, el Presidente gozaba de un amplio margen de maniobra para imponer sus propias decisiones, a pesar de que algunas veces podía realizar consultas individuales y parciales con grupos de interés particulares. Dada la autoridad del Presidente sobre la burocracia, el control completo del presupuesto y su influencia decisiva sobre el Congreso, se esperaba que el Presidente tuviera una gran capacidad para lograr los resultados deseados de las políticas. En otras palabras, seríamos capaces de predecir una alta probabilidad de éxito en la implementación de las políticas presidenciales durante el periodo de estudio.

No obstante, existen elementos para demostrar que esto no es así. Por el contrario, debe hacerse notar que los grupos de interés, mismos que no pudieron participar abiertamente para influir o darle

-
4. La mayoría de estos estudios de implementación llamados "Primera Ola", estuvieron dirigidos a analizar la introducción de políticas sociales en los Estados Unidos, del cual un excelente ejemplo es el clásico de Pressman y Wildavsky.
 5. Para un interesante repaso ver Aguilar (1993) y O'Toole (1989).
 6. Los rasgos autoritarios del régimen mexicano en el proceso de toma de decisiones es analizado por Camp (1993) en su capítulo 7, "Who Governs? The Structure of Decision-Making". También ver Levy (1989), Weldon (1997) o Mendoza (1996).

forma a las decisiones, muestran mayor posibilidad para expresar y defender sus intereses durante la etapa de implementación. Aún más, la falta de participación de los grupos de interés durante la secreta toma de decisiones lleva aparejada una debilidad inherente en relación a una sólida base de apoyo político consensual.⁷ De hecho, los grupos de interés contendientes no tienen otros mecanismos alternativos para respaldar, influir, desviar y obstaculizar la política si no es durante la fase de su implementación. Consecuentemente, cuando los grupos de interés se manifiestan en contra de una política determinada, su posición puede ser reflejada en una variedad de formas durante el proceso de implementación. Éstas van desde demostraciones públicas de organizaciones de campesinos, de trabajadores oficiales o independientes, hasta la velada influencia que ejercen los grupos poderosos sobre la estructura burocrática. Esto último generalmente ocurre "en corto", a puerta cerrada y de finas maneras políticas para evitar la confrontación directa con el Presidente o con la élite política que se encuentra promoviendo la política en cuestión. En este contexto, la implementación de políticas es mucho más que técnicas organizacionales o criterios de eficiencia de la estructura burocrática para llevar a cabo los objetivos de la política. Dicho en sentido positivo: la implementación de políticas en países como México debe entenderse como otra dimensión de la lucha política entre los grupos de interés, la cual es desarrollada en diferentes niveles y en diferentes frentes, pero siempre representando una competencia por la asignación de recursos y el apoyo gubernamental, lucha que eventualmente puede llegar a influir y alterar el compromiso inicial del Presidente.

Oficialmente, las políticas rurales de los 1980's fueron intentos reformistas destinados a reducir las tradicionales desigualdades en el campo.⁸ Históricamente el sector rural mexicano ha sido la arena de dos grupos de interés: los ricos terratenientes y los pobres campesinos, especialmente ejidatarios y comuneros.⁹ En las últimas

7. Como Serna (1995) sostiene.

8. Para un análisis de las desigualdades rurales en México ver Esteva (1983) o Warman (1988).

9. Ejidatarios son aquellos individuos miembros de un ejido. Ejido es la estructura organizacional creada a partir de la Constitución de 1917 por medio de la cual existe una propiedad social cuya tenencia corresponde colectivamente al ejido, las parcelas

décadas la mayor parte del apoyo oficial del gobierno se canalizó hacia la burguesía agrícola, negando la importancia del sector rural más pobre.¹⁰ No fue sino hasta los 1970's y 1980's, que se diseñaron algunas políticas para promover la producción y mejorar las condiciones de vida de campesinos y ejidatarios. Estas políticas fueron influenciadas, en parte, por las disparidades que había generado el "Milagro Mexicano".¹¹ En particular, las políticas de los 1980's intentaron reivindicar a los pobres del sector rural. Por esta razón, el estudio de la década merece un cuidadoso examen para identificar los actores y factores que afectaron la aplicación de esas políticas. La presente investigación toma como caso de estudio cinco de las principales políticas diseñadas para reformar al sector rural durante los 1980's llamadas: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), la Ley de Fomento Agropecuario (LFA), el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), así como las Reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA).

El contenido de estas políticas, particularmente de las primeras cuatro, representan parte de los últimos esfuerzos "Nacionalistas" del gobierno antes de cambiar hacia las estrategias "Neoliberales".¹² SAM, PRONAL y PRONADRI fueron programas administrativos creados directamente por la oficina del Presidente, mientras la LFA, y las reformas a la LFRA fueron instrumentos más formales iniciados por el Presidente, pero que requerían la aprobación del Congreso.¹³ Todas estas políticas fueron intentadas, al menos en el diseño y en el discurso político, para apoyar por primera vez la organización y utilización de las tierras de temporal organizadas en base a *Distritos*

pueden ser explotadas por los titulares de los derechos y transmitidas a un heredero. Los comuneros son aquellos miembros de las comunidades indígenas que viven en una extensión de tierra también considerada como propiedad social. El capítulo 1 analizará más extensamente esta situación.

10. Ver por ejemplo Bartra (1993), Díaz Polanco (1983) o Esteva (1983).
11. Como se sabe, una época de expansión en donde el país creció a ritmo acelerado gracias al modelo de sustitución de importaciones.
12. Para una visión que involucre otras áreas y otros aspectos de México en el periodo ver Centeno (1997).
13. La aprobación del Congreso se da a través de un mecanismo oficial y formal denominado "Proceso Legislativo" que consta de al menos seis etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción (promulgación), publicación e iniciación de vigencia.

de Temporal, con objeto de perseguir la autosuficiencia alimentaria del país.¹⁴ Los Distritos de Temporal pueden ser considerados como una piedra angular en el sector rural mexicano durante los 1980's, ya que se estimaba que cerca del 80% de la tierra cultivable era de temporal.¹⁵ Cerca de 22 millones de personas dependientes del *ejido-temporalero* estaban organizadas en cerca de 28,000 ejidos.¹⁶ En este sentido, considerando el contenido y la población objetivo a la que estaban dirigidas las políticas, podemos sostener que se trató de instrumentos "reformistas".

El programa administrativo SAM fue lanzado en el aniversario de la nacionalización petrolera, el 18 de marzo de 1980.¹⁷ El Presidente José López Portillo presentó al SAM al mismo tiempo de anunciar la decisión de no ingresar al Acuerdo General de Comercio y Tarifas (GATT). México optaba por invertir en la producción agrícola los recursos adicionales que se generaban por los altos precios del petróleo. El SAM se componía de 20 programas dirigidos a alcanzar la autosuficiencia en la producción de alimentos, proveer educación popular, elevar los niveles nutricionales, reducir la pobreza en el sector rural, la migración hacia las ciudades y la dependencia de los Estados Unidos.¹⁸ El programa estaba basado en subsidios masivos al sector agrícola y ofrecía que los precios de garantía de los granos básicos, principalmente maíz y frijol, se mantendrían por encima de la inflación.¹⁹

La LFA fue aprobada en diciembre de 1980 como una estructura formal para apoyar e interactuar con el SAM, con el propósito de: "*Resolver el problema básico de México, el problema*

14. Los Distritos de Temporal son extensiones de tierra que comparten características ecológicas y socioeconómicas homogéneas en donde las actividades agrícolas dependen exclusivamente de las condiciones climáticas.

15. La superficie total del país se compone de aproximadamente 196 millones de hectáreas. Para 1970 el total de tierra cultivable era 23 millones de hectáreas, de las cuales 18.5 eran de temporal, 3.5 de riego y cerca de 1 millón de hectáreas de humedad. Datos del Censo Agrícola del INEGI.

16. De acuerdo a los datos oficiales del INEGI.

17. Para el detalle ver los diarios de mayor circulación en la fecha mencionada. También se recomienda ver Moguel (1990).

18. De acuerdo al documento oficial del SAM. Oficina de asesores del C. Presidente (1980).

19. Con ello se buscaba compensar al sector rural por las desigualdades que se habían provocado por el desarrollo industrial desde los 1960's.

de la alimentación del pueblo mexicano".²⁰ La ley buscaba atacar las condiciones críticas del sector rural y en particular los problemas de producción insuficiente, así como el deterioro de las organizaciones campesinas en las áreas de temporal. La LFA estaba inmersa, por tanto, en el contexto de las políticas nacionalistas de principios de los 1980's y se mantuvo formalmente en vigor durante los siguientes doce años.²¹ Fue diseñada para incorporar toda la tierra con potencial productivo, para fortalecer a las organizaciones campesinas, para elevar el ingreso rural y, consecuentemente, para mejorar la economía en su conjunto:²² *"El principal objetivo es incrementar el ingreso de aquellos campesinos que trabajan su tierra y mejorar las condiciones de vida en el campo"*.²³

Los programas PRONAL y PRONADRI fueron introducidos respectivamente en 1983 y en 1985. Ambos programas gozaron de un fuerte apoyo presidencial y del compromiso oficial para buscar una exitosa implementación. Los dos contenían diversas acciones sociales y declaraciones de corte similar a los del SAM y la LFA, por lo que su contenido estaba en línea con los principios reformistas.

Las preguntas críticas de esta investigación giran en torno a las implicaciones de las políticas rurales "reformistas", lanzadas con el objeto de mejorar las condiciones de vida de los campesinos y ejidatarios pobres, así como sobre la posible influencia que tuvieron poderosos factores y actores, incluido el Presidente, sobre su implementación. Esta investigación examinará si el compromiso público inicial del Presidente en relación a las políticas rurales fue suficiente para garantizar resultados reformistas exitosos. También tratará de establecer si existió falta de voluntad política presidencial para apoyar sus políticas o si la resistencia de los poderosos grupos de interés fue suficientemente fuerte para desviar u obstaculizar su implementación, a pesar del Presidente. En este sentido, esta

20. De acuerdo a la exposición de motivos de la LFA citada en Faya Viesca (1981:16).

21. Cuando se refiere a la LFA Ibarra (1987:125) señala: "Esta ley, su proceso de creación político y su aplicación son en realidad un laboratorio para el análisis jurídico-político".

22. De acuerdo a los discursos presidenciales publicados en los distintos medios impresos durante diciembre de 1980.

23. Exposición de motivos de la LFA.

investigación intenta revisar el supuesto del todo-poderoso presidencialismo mexicano, que abarca la mayor parte de la literatura relacionada a la política mexicana.²⁴

Una perspectiva del tipo top-down resulta inicialmente atractiva para analizar la implementación de las políticas en un régimen "burocrático-autoritario", como se ha catalogado al mexicano. No obstante, un análisis estricto caería dentro de los "muros del gobierno" sin evaluar explícitamente el rol de otros actores y factores, tales como la población objetivo, los medios, las influencias externas, los grupos de interés, las coaliciones de apoyo o la regulación secundaria. Un análisis comprensivo no puede ignorar la identidad de creencias de los actores sociales y su influencia sobre las decisiones públicas, lo cual es parte de la llamada "cultura democrática".²⁵ Consecuentemente, aún hay mucho que explicar en relación a la brecha que surge entre los objetivos originales de la política y sus resultados finales, desde una perspectiva pluralista.

En el contexto mexicano hay muy pocos intentos para estudiar la distancia entre los objetivos originales de una política y sus resultados finales. Más aún, parece que ninguno de los esfuerzos hasta el momento ha intentado usar los marcos teóricos que ofrece la literatura de implementación.²⁶ Esta investigación explora estos asuntos y evalúa el grado en el que los marcos teóricos son útiles para explicar el proceso de implementación en el contexto rural de los 1980's. También identifica las principales características de implementación dentro de los límites del tradicional sistema presidencial mexicano.

Consecuentemente las preguntas de investigación que serán abordadas por este documento se dividen en dos líneas. Por una parte, ¿En qué grado el Presidente mexicano —investido con todo su

24. Entre otros ver Weldon (1997), Camp (1993), Mendoza (1996) o Carpizo (1978).

25. Por cultura democrática nos referiremos a la pluralidad del régimen, a la participación de los ciudadanos, la existencia de coaliciones de apoyo estables, la autonomía de los poderes, la supervisión y evaluación de las políticas por el cuerpo legislativo y por organizaciones independientes, etc. Ver Sabatier (1999).

26. Algunos de los estudios más conocidos son el de Fox (1992) que analiza la implementación de acciones específicas del SAM; Serna (1995) estudia tres piezas de legislación de impuestos, y Mumme (1992) que analiza estatutos medio ambientales.

supuesto poder— fue capaz de hacer cumplir la implementación de sus políticas rurales reformistas en los 1980's? y ¿Qué factores o actores influenciaron, alteraron u obstaculizaron la exitosa implementación de estas políticas? Por otro lado, ¿A qué grado son útiles los marcos teóricos de implementación para analizar y explicar lo que sucedió a las políticas reformistas del sector rural de los 1980's?

Con objeto de responder al problema de investigación este documento se divide en siete capítulos. El capítulo 1 ofrece una resumida visión de las características del sector rural mexicano. Revisa las condiciones históricas y las estrategias en las diferentes etapas del período revolucionario. La revisión termina con una discusión de la crisis alimentaria enfrentada por México a finales de los 1970's. Este capítulo identifica los principales actores políticos en el campo y sus intereses, así como el rol clave del Presidencialismo en el tradicional sistema político mexicano. Se analiza la relación entre el Presidente y el partido gobernante, así como su influencia en los procesos de toma de decisión e implementación, todo lo cual es útil para entender los rasgos autoritarios de las políticas y la tradicional importancia del sector rural en este contexto.

El capítulo 2 se ocupa de los marcos analíticos de implementación. El objetivo es revisar las principales ideas y teorías de la implementación con objeto de visualizar la conveniencia de usar uno y otro enfoque para analizar las políticas del sector rural en los 1980's. Sin pretender ofrecer un análisis exhaustivo de todas estas teorías, el capítulo se enfoca en aquellos marcos teóricos que representan los enfoques principales de "top-down", "bottom-up" y los "híbridos", discutiendo su utilidad para la presente investigación.

El capítulo 3 examina las características de las políticas rurales lanzadas en los 1980's. Comienza con una revisión de las diferencias de los instrumentos de políticas que son usados normalmente por los gobiernos. Posteriormente, el capítulo analiza los objetivos de los programas administrativos y leyes dirigidos al sector rural en el período de estudio. También explora la viabilidad de dichas políticas e identifica el grado del inicial compromiso presidencial hacia las políticas, como un pronosticador de su exitosa implementación.

En el capítulo 4 se analiza la implementación de los programas administrativos SAM, PRONAL y PRONADRI. Este capítulo descubre los principales problemas encontrados durante la implementación de dichas políticas en los 1980's. Identifica las limitaciones del poder presidencial para mantener y hacer cumplir sus políticas. Para ello examina el alcance del control presidencial sobre la burocracia, la participación de los grupos objetivo y el conflicto de intereses presente durante la implementación de los programas. De manera similar analiza los esfuerzos oficiales para revisar o evaluar los diferentes programas. Finalmente, el capítulo identifica el contexto internacional y evalúa el grado en el que las influencias externas constriñeron el poder presidencial para hacer cumplir sus políticas nacionalistas.

El capítulo 5 examina la implementación de la principal legislación rural en los 1980's, esto es la LFA y la LFRA. Se analizan las causas de la limitada respuesta de los grupos objetivo a las políticas presidenciales, debida en buena parte a la falta de consulta y cabildeo. También revisa el apoyo del Congreso a las iniciativas presidenciales y el grado en el que la Cámara de Diputados otorgó su apoyo político al Presidente. Posteriormente, examina los pasos tomados por la burocracia para cumplir con la implementación de la legislación presidencial, así como los esfuerzos oficiales para revisar y evaluar ambas piezas de legislación.

El capítulo 6 analiza el proceso de políticas como un todo en el sector rural durante la década 1980-1990. Este capítulo comienza identificando los principales elementos de este proceso y examina la estabilidad de los grupos y coaliciones a través del tiempo así como su influencia en el proceso de toma de decisiones. Posteriormente evalúa el grado de éxito de las políticas rurales durante la década. El capítulo 6 es un esfuerzo para explicar el proceso de políticas utilizando el Marco de Coaliciones de Apoyo (ACF).

El capítulo 7 explora la posibilidad de lograr algunas generalizaciones a partir de la experiencia de implementación en el sector rural mexicano en los 1980's. También subraya el rol del Presidente en el proceso de políticas y ofrece una amplia visión de la

capacidad presidencial para hacer cumplir sus propias políticas, y los problemas vinculados a su implementación. Finalmente, el capítulo utiliza la evidencia reunida en esta investigación para evaluar la precisión de los marcos teóricos de implementación y su utilidad para explicar el proceso en el contexto mexicano.

Al final de la investigación el lector observará cómo el caso de estudio confirma las declaraciones hechas por Grindle (1977,1980) y Camp (1993) en relación al control del Presidente sobre la toma de decisiones. Sin embargo, la implementación es otra historia. Durante este proceso emergen una variedad de problemas, tales como confrontación política, falta de participación de grupos objetivos, carencia de compromiso de la burocracia o influencias externas que constriñeron el compromiso inicial del Presidente. Así, el apoyo político comenzó a disminuir y como resultado la intensidad de las políticas también menguó. En relación a los marcos teóricos de implementación, la investigación confirma la utilidad inicial del análisis top-down. No obstante, se han constatado los límites de este enfoque para observar el cambio de políticas, aún cuando el proceso de aprendizaje hubiese estado ausente de las políticas rurales mexicanas. Esta investigación valida la utilidad de distintas afirmaciones hechas por los defensores del enfoque bottom-up, especialmente aquellas relacionadas a la falta de control de los hacedores de la política sobre la implementación. Finalmente, la investigación identifica cómo algunas variables no incluidas en los marcos tradicionales probaron ser relevantes para el contexto mexicano, tales como las influencias externas, las prácticas corporativas, las prácticas de corrupción o el tipo de política.

Esta investigación fue conducida usando los métodos inductivos y deductivos que son normalmente usados en el análisis de políticas. Se siguieron las principales líneas sugeridas por el enfoque top-down, enriqueciendo el análisis con propuestas específicas del enfoque bottom-up y de otros especialistas. De manera general, la información sustantiva para esta investigación se obtuvo de: a) análisis de los marcos teóricos; b) estudio e interpretación de las disposiciones legales, regulación secundaria y programas administrativos; c) revisión de los debates parlamentarios; d) examen

de las publicaciones en los distintos medios para identificar las percepciones de los actores y del público; e) análisis de datos y estadísticas del sector rural; f) revisión de fuentes secundarias y bibliografía; y g) entrevistas cualitativas con actores políticos y burocráticos clave.

Finalmente, agradezco profundamente el interés y apoyo de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo para publicar este libro, que confío en que constituya un valioso aporte para la investigación en el campo de las políticas públicas en México.

Benjamín Revuelta Vaquero