



ALMA PATRICIA MONTIEL ROGEL
mpatricia19@gmail.com
Universidad Nacional Autónoma de México

GOBERNANZA RURAL EN MÉXICO, DE CARLOS CHÁVEZ BECKER
DOI: [10.25009/clivajesrcs.i19.2818](https://doi.org/10.25009/clivajesrcs.i19.2818)

Clivajes. Revista de Ciencias Sociales. Año X, número 20, enero-junio 2024, pp.127-133
<https://clivajes.uv.mx/index.php/Clivajes/article/view/2818/4597>
Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana

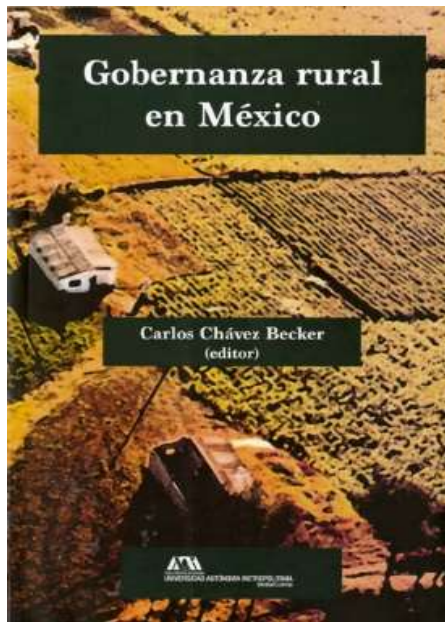
Clivajes. Revista de Ciencias Sociales/ISSN: 2395-9495/IIH-S, UV/Xalapa, Veracruz, México

Aceptado:
20/04/2024



GOBERNANZA RURAL EN MÉXICO
DE CARLOS CHÁVEZ BECKER

Alma Patricia Montiel Rogel*



El tema de la gobernanza rural muestra una vasta producción académica en la última década. A través de una extensiva e intensiva búsqueda en las principales bases de datos bibliográficas en lengua española e inglesa, como Scopus, Ebsco, Redalyc y Scielo, encontramos la no despreciable cantidad de alrededor de 750 artículos, libros o trabajos de investigación referentes a este proceso sociopolítico. Sin embargo, tal como apunta Carlos Chávez Becker, coordinador del libro, se aprecia un debate bastante desarrollado a nivel mundial, pero muy incipiente en México. Así, destacan los estudios de caso realizados en China, Estados Unidos, India y Europa Occidental; por lo contrario, hay poca tinta con respecto a

América Latina y, en particular, sobre México.

En este sentido, *Gobernanza rural en México* ofrece la oportunidad de explorar el potencial de esta categoría analítica para comprender los mecanismos de gestión en la resolución de problemas existentes en los territorios rurales mexicanos. A partir de una bibliografía actualizada, un detallado análisis teórico-conceptual, una perspectiva de estudio tanto cualitativa como cuantitativa, y una mirada multiescalar de los estudios de caso, el lector cuenta con una herramienta completa para iniciar o profundizar en este tema.

El libro se encuentra dividido en tres secciones bien delimitadas que permiten al lector tener una idea amplia del contenido, pues en ellas se integran exitosamente los aspectos esenciales de cualquier investigación. Comienza con la sección “Debates teórico-metodológicos en torno a la gobernanza rural” para problematizar, desde una mirada teórico-conceptual, sobre la gobernanza rural y sus respectivas dimensiones metodológicas y categóricas tanto de observación en campo, como de análisis. Posteriormente, en “Experiencias contemporáneas de gobernanza rural en México”, presenta cinco estudios de casos que muestran las grandes ventajas de este tipo de espacios para el arreglo y la administración de la política pública rural. Por último, para comprender hacia dónde se dirigen las investigaciones en torno a la gobernanza rural, en la sección “Problemas, límites y críticas a la gobernanza rural en México” reflexiona acerca de los retos que enfrenta este paradigma.

* Universidad Nacional Autónoma de México.

La primera parte del libro se puede subdividir en dos secciones; por un lado, una discusión sobre la construcción teórico-conceptual de gobernanza rural en los primeros dos capítulos y, por otro, la operación del concepto previamente problematizado en dimensiones y categorías de análisis en los siguientes dos capítulos. La mayor virtud de este apartado es vincular el concepto de gobernanza rural con sus dimensiones de observación y las categorías utilizadas en cada uno de los casos de estudio presentados en las siguientes secciones del libro. En este sentido, hay un claro desarrollo teórico-conceptual y una aplicación empírica precisa, propósito principal del libro. Sin embargo, se aprecia cierto desequilibrio en el abordaje de las discusiones conceptuales de gobernanza y de su vertiente rural, pues hay una profunda reflexión sobre lo que implica el fenómeno de la gobernanza, pero no así de lo rural.

En los primeros dos capítulos de esta sección, titulados “El debate de la gobernanza: entre el contenido normativo y la evidencia empírica”, de Omar Valencia, y “Gobernanza rural en México. Perspectivas teóricas de un debate en desarrollo en el nivel global”, de Carlos Becker, se advierte al lector sobre la falta de precisión de este concepto polisémico. Por ello, se expone una densa genealogía del concepto de gobernanza, considerado el contexto sociohistórico de la crisis del Estado benefactor a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Estas circunstancias originaron la aparición de actores no gubernamentales que demandaron una interacción con instituciones estatales para incidir en temas de interés público; ello derivó en dos tipos de gobernanza: una normativa, diseñada desde

arriba por actores gubernamentales para crear, evaluar y aplicar políticas públicas a partir del vínculo con redes no gubernamentales; y otra analítica, como herramienta de estudio sociológico entre la sociedad, el mercado y el gobierno. Para ambos autores, la gobernanza debe ser entendida desde su vertiente analítica, pues la perspectiva normativa terminó en la creencia de la gobernanza como sinónimo de democracia, en lugar de método o medio para producir resultados que involucran el interés público.

Los siguientes dos capítulos se titulan: “Perspectivas metodológicas en el análisis de la gobernanza rural en México”, de Patricia de León, y “Mecanismos de participación ciudadana como instrumentos de relacionamiento para la gobernanza rural: propuesta de tipología para su caracterización”, de Alberto Rojas; ambos, de orden metodológico, parten del concepto de gobernanza rural derivado del análisis teórico-conceptual anterior:

La gobernanza rural se materializa en redes, estructuras o espacios resultado de arreglos estables y horizontales de actores sistémicamente diferenciados que interactúan entre sí. Los actores son colectividades, individuos que interactúan en mecanismos de coordinación no jerárquicos. El carácter rural de estas redes radica en que ponen atención a asuntos referentes a espacios donde ocurre de manera privilegiada una interacción sistémica entre lo social y la naturaleza vida y sus actores hacen referencia a la pertenencia de lo rural (p.139).

De esta manera, De León procede a aplicar las dimensiones de análisis de este

concepto con el propósito de contar con una base de observación útil para recabar información en campo. Tales dimensiones de observación de la gobernanza rural son 1) red, estructura social integrada por actores que interactúan; 2) coordinación, proceso secuencial de interacción entre actores no jerárquicos; 3) marco institucional, conjunto de reglas y mecanismos que legitiman el proceder de los diferentes actores; 4) problema público, circunstancias no deseadas o deseables que obligan a buscar acciones para el bienestar; y 5) rural, espacio de interacción sociedad y naturaleza viva.

De esta última dimensión de observación, la autora extrae seis categorías de territorios rurales que aparecen en los estudios de caso: 1) áreas de especialización agraria, 2) áreas periféricas o marginales, 3) áreas de la nueva ruralidad, 4) áreas segmentadas, 5) nuevas zonas residenciales, y 6) tierra de ensueño. El logro de la autora es retomar el concepto definido en los dos capítulos anteriores, aplicarlo y mostrar en una rápida mirada cómo se utilizará en los siguientes capítulos. El problema es el desbalance entre los referentes teórico-conceptuales de gobernanza y de ruralidad con sus dimensiones de observación, pues las dimensiones de gobernanza (red, coordinación, marco institucional y problema público) fueron previamente vinculadas con un análisis teórico-conceptual en los anteriores capítulos; mientras que las seis categorías de territorio rural, expuestas por la autora, no cuentan con un respaldo teórico-conceptual similar en los apartados anteriores. No obstante, pese a esta salvedad, se comprende el papel conceptual y metodológico de la gobernanza rural que el lector verá en los casos de estudio.

Para cerrar la parte metodológica y de categorías de análisis, Rojas se detiene en el acercamiento de los elementos que intervienen en la participación social en la gobernanza rural: 1) naturaleza deliberativa en que se definen acuerdos en contextos de diversidad y multiplicidad, 2) estructura o arquitectura institucional de mecanismo temporal o permanente, individual o colectiva, estatal o ciudadana, 3) función o alcance de la incidencia de los diferentes actores, y 4) ámbito rural o acciones colectivas sobre bienes comunes del espacio geográfico. Estas dimensiones quedan integradas a partir del enfoque de metabolismo sociedad-naturaleza. En él, la gobernanza rural se presenta en un contexto complejo por la diversidad de actores sociales, por la relación con el mundo natural y la multiplicidad de escalas espacio-temporales. Estos elementos teórico-conceptuales y metodológicos son vistos puntualmente en los casos de estudio de las siguientes secciones.

La segunda parte del libro presenta cinco casos de estudio sobre la gobernanza rural en México. A través de ellos, el lector obtiene un mosaico sobre este fenómeno que abarca diferentes escalas de observación y distintos procesos institucionales, formales e informales para la construcción de la gobernanza rural, los cuales se muestran mayormente exitosos. Desde la perspectiva internacional-nacional, en “CTC-REDD+: Red de gobernanza en el sector forestal mexicano”, Raquel Jiménez estudia la instauración formal de la red de gobernanza forestal que surgió a partir del mecanismo internacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal. Este fue incluido en la Estrategia Nacional REDD+ 2017-2030 para la creación de un

mecanismo de participación ciudadana en red que involucró a ejidatarios, pueblos y campesinos, organizaciones de la sociedad civil y agencias del Estado. Sin embargo, esta red de gobernanza permaneció como instrumento formal, pues no hay un depósito normativo que avale la CTC-REDD+. En este sentido, la autora advierte la necesidad de que los instrumentos para la gobernanza rural tengan un reconocimiento normativo; de lo contrario, su acción depende de la voluntad del gobernante en turno. Pese a ello, la CTC-REDD+ se ha conformado en una red de participación continua a lo largo del tiempo que incluso llevó a la conformación de salvaguardas sociales y ambientales.

Más adelante, desde la posición regional, el texto de Óscar Figueroa, “Participación de la sociedad civil en la gobernanza rural: el caso de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable en cinco municipios del oriente de México” identifica estos Consejos Municipales como mecanismos institucionalizados para la gobernanza rural, plenamente identificados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Funcionan como plataforma de interacción entre presidentes y dependencias municipales, funcionarios estatales y actores sociales y económicos, pero no se puntualiza los criterios específicos de selección de actores ni la organización ni la operación del mecanismo, por lo que se observa un ejercicio discrecional que depende principalmente de la autoridad municipal y representantes federales. Pese a ello, mediante el análisis de cinco municipios del oriente de México, en la región de Texcoco, se observa los logros de tales Consejos, dada la claridad en los procesos y cierto

conocimiento del marco legal, así como de la reglamentación interna.

Más adelante, desde la escala regional nuevamente, el análisis de Jorge Carbajal, “El Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte: Una aproximación a la gobernanza desde la mirada de los actores principales” recupera la figura formal de gobernanza de los Comités de Ordenamiento Ecológico señalados en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. El autor estudia, en especial, el Comité de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte desde las dimensiones de análisis de conformación del proceso de esta estructura de gobernanza, así como de los resultados obtenidos. Durante el proceso de estructuración no se representó a todos los actores sociales, y los integrantes consideraron que no se había mantenido una igualdad en las condiciones de participación; no obstante, se logró un buen intercambio de comunicación entre las organizaciones, un flujo constante de información oportuna y de calidad. Además, los actores adquirieron nuevas habilidades sobre los procesos de participación multisectoriales.

En seguida, en un acercamiento de análisis local, Lidia Blásquez, Daniel Rojas y Miguel Alva, en su trabajo “Gobernanza rural y ambiental: Holbox frente a la crisis”, emprenden un notable estudio utilizando la metodología de Análisis de Redes Sociales (ARS). Ellos conocieron a los actores clave y las relaciones existentes en el conflicto socioambiental de la isla de Holbox en Quintana Roo y la incorporación del plan de manejo del Área Natural Protegida Yum Balam. Se obtuvo una ARS estructural para conocer la centralidad de ciertos actores en

donde la CONANP fue el agente central. Asimismo, resultó importante la Asociación de Hoteleros y la sociedad civil Cada Wayuu-Refugio Animal Holbox, al vincular fuertemente a los sectores público, privado y social. Por otro lado, también se construyó un ARS relacional para entender el grado de intermediación y de vinculación de los actores, lo que muestra una contraposición entre los holboxeños y vecindados de la isla contra los agentes de mayor capital que tienen una mirada de turismo masivo. Así se obtuvo un mapa de las relaciones existentes alrededor de este tema.

Por último, en escala nacional, el trabajo de Armando Sánchez, “Gobernanza rural radical por el agua en México”, aborda un caso paradigmático de gobernanza radical, debido a la agrupación de organizaciones rurales de la sociedad civil que se opusieron a los 10 decretos en torno al agua de la presidencia de Peña Nieto. A diferencia de los casos anteriores, el de Sánchez muestra cierto resquebrajamiento entre los grupos de la sociedad civil y los representantes gubernamentales por el cuestionamiento a la legitimidad de la puesta en marcha de los 10 decretos, ya que no transitó por un instrumento de participación ciudadana, lo que demostró una clara imposición de política gubernamental. Por esta razón, los movimientos sociales en México exigieron la anulación total de los decretos. Al final de las movilizaciones sociales, fueron válidas las demandas contra la aplicación de los decretos, lo que sin lugar a dudas muestra el poder de agencia de la sociedad civil en el tema de la gobernanza rural.

Finalmente, en la tercera sección del libro, cuatro estudios de caso manifiestan los retos y los problemas existentes en la gobernanza rural en México. En el trabajo de

Alejandro Natal, “Problemas de gobernanza en la implementación del Programa Pueblos Mágicos del Valle de Bravo 2000-2006”, se ilustra como el contexto sociohistórico puede impactar de forma negativa en la manera en que se organizan los actores sociales, económicos y políticos. Debido a las tensiones entre los oriundos de Valle de Bravo, los ambientalistas —mayormente población joven migrante—, los desarrollistas de grandes complejos hoteleros y la poca adaptabilidad del gobierno local al crecimiento del turismo, se observó la reducida eficacia de llevar a cabo proyectos urbanos en barrios marginales. Ello también causó cierto desprestigio al programa de Pueblos Mágicos, el cual terminó manejado en mayor medida por el gobierno local.

Por otro lado, el texto de Carla Zamora, “Actores, redes y territorio en los márgenes de la gobernanza. El caso de la Reserva de la Biósfera Selva el Ocote en Chiapas”, pone en duda la viabilidad de lograr la gobernanza rural a partir de mecanismos amplios de organización, como las Áreas Naturales Protegidas, pues, al abarcar un territorio extenso, para los diversos actores sociales, económicos y políticos resulta difícil manejar los canales de interacción necesarios para resolver problemas igualmente diversos. Esto se observa en la Reserva de la Biosfera El Ocote, en donde la heterogeneidad de actores, procesos y fenómenos rurales muestran la lenta aplicación de esquemas de conservación ambiental. Por esta razón, la autora propone observar, en diferentes niveles micro, la gobernanza rural en casos como el mencionado, pues de otra manera resulta complicado advertir las particularidades de coordinación o de redes.

Trasgrediendo las fronteras de la gobernanza rural, la aportación de Carlos Chávez y Silvia Jurado, “¿Gobernanza sin gobierno? El Comercio justo en México al filo de la gobernanza rural”, señala la posibilidad de crear estructuras o redes de gobernanza sin la participación definitiva de actores gubernamentales. Aunque mencionan la cada vez mayor necesidad de pensar en gobernanza en lugar de gobierno, en que los actores gubernamentales funcionen más como un aparato de conducción, ciertamente hay fenómenos específicos en que la participación de tales actores es reducida o prácticamente nula; ejemplo de ello es el caso de “Comercio justo”, una iniciativa global para la construcción de un mercado alternativo que acerque a productores, comercializadores, activistas y compradores. En él se encuentra la coordinadora Comercio Justo México A.C., creada en 1998, que promueve espacios para la venta justa de productores agrícolas, las cuales son regulados a partir de sus propias normativas, interacciones y organizaciones. Un caso que, junto con el analizado por Armando Sánchez en la sección anterior, nuevamente demuestra el poder de agencia de los actores sociales y cuestiona el papel de los actores gubernamentales en la gobernanza rural.

El trabajo de Heriberto Ruíz y Kevin Hernández, “(Des)gobernanza rural y pescadoras afromexicanas de la Costa Chica de Oaxaca. Al filo de la confianza social y la ficción institucional”, establece cómo la falta interacción de la población rural con los agentes del gobierno afecta la manera en que los actores se organizan para demandar sus intereses. Tal situación se deja entrever en el caso de las mujeres afromexicanas de la Costa

Chica de Oaxaca, quienes se encuentran en un estado de pasividad para luchar contra la tecnología y la contaminación que afecta la Laguna de Pastoría, su medio para la pesca. Dicha actitud es resultado de años de demanda sin ningún tipo de eco en el gobierno local, lo que ha terminado en la búsqueda de nuevas estrategias económicas de las mujeres pesqueras. Este caso, sin lugar a dudas, refleja el posible hartazgo de la población para generar procesos intensos de organización debido a la poca respuesta favorable de los actores gubernamentales.

En una breve conclusión, el coordinador del libro extrae reflexiones generales sobre la gobernanza rural en México, como el abordaje de las transformaciones rurales ocurridas en el país que responde a fenómenos globales, la importancia de la confianza entre los actores para generar exitosas redes o estructuras de organización, la necesidad de comprender que la gobernanza rural se encuentra en procesos de construcción, la impronta de diseñar estándares y grados de calidad para analizar la gobernanza; la posibilidad de crear nuevos puentes entre actores sociales, gubernamentales y económicos, y la obligación de revisar constantemente los espacios de gobernanza ya existentes. Solo a través de estas consideraciones resultaría viable avanzar en el tema de la gobernanza rural en México desde múltiples escalas.

Carlos Chávez Becker (2021). *Gobernanza rural en México*. Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma. 535 pp. ISBN-13 9786072822832.