

# La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo\*

Cómo citar este artículo: González Díaz, J. et al. (2013). La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10 (72), 243-265.

González Díaz, Justino G.\*\*

García-Velasco, Rómulo\*\*\*

Ramírez-Hernández, Javier-Jesús\*\*\*\*

Castañeda Martínez, Tirzo\*\*\*\*\*

Recibido: 2012-10-26 Aceptado: 2012-10-28 Evaluado: 2013-04-10 Publicado: 2013-12-30

SICI: 0122-1450(201307)10:72<243:TPPPGT>2.0.CO;2-5

## Resumen

El presente trabajo diserta sobre el proceso de gestión territorial en relación con una propiedad sucinta de la política pública, su territorialización. La base metodológica retoma criterios y factores que circunscriben al desarrollo territorial, y segregan dos cualidades al territorio, como eje transversal de política pública y como unidad de gestión. En suma, se analizan las interacciones que configuran redes sociales y se hace una propuesta sobre la estructura de convergencia para la gestión territorial. Los resultados muestran la factibilidad metodológica en un caso de estudio, los Consejos Distritales/Regionales de Desarrollo Rural Sustentable (CD/RDRS) del Centro de México. Se concluye que las metodologías son congruentes para discurrir sobre la condición o situación del desarrollo territorial, y con ello plantear soluciones a las problemáticas derivadas del proceso de gestión.

## Palabras clave autores:

Desarrollo territorial, política pública, gestión territorial, Consejos Distritales, Consejos Regionales de Desarrollo Rural Sustentable.

## Palabras clave descriptores:

Desarrollo participativo, Aspectos políticos, administración pública, desarrollo sostenible.

---

\* Artículo derivado del proyecto de investigación *La nueva ruralidad en las actividades económicas de la región sur del estado de México: procesos y alternativas al desarrollo rural*, bajo la responsabilidad del doctor Tirzo Castañeda Martínez con la colaboración de los autores del artículo. Financiado por la Secretaría de Educación Pública y la Universidad Autónoma del Estado de México (Uaemex). Duración de un año.

\*\* Magister Scientiae. Uaemex, Centro Universitario Tenancingo (CUT). Correo electrónico: ocupa60@hotmail.com

\*\*\* Doctor en Ciencias. Uaemex, CUT. Correo electrónico: rgarciave@uaemex.mx

\*\*\*\* Doctor en Ciencias Sociales. Uaemex, CUT. Correo electrónico: javjes\_uaemex@hotmail.com

\*\*\*\*\* Doctor en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales. Uaemex, CUT. Correo electrónico: tcasm24@yahoo.com.mx. Autor de correspondencia.

# The territorialization of public policy in the territory management process as praxis for development

## Abstract

This paper discusses the territory management process regarding a succinct property of the public policy, its territorialization. The methodological basis takes criteria and factors that deal exclusively with territorial development, and segregate two qualities to the territory: as a central focus of public policy and as a management unit. All in all, the interactions that make up social networks are analyzed and a proposal on the convergence structure for territorial management is presented. The results show the methodological feasibility in a case study, the District/Regional Councils of Sustainable Rural Development (CD / RDRS) in Central Mexico. It is concluded that the methodologies are coherent for reasoning the condition or situation of territorial development, and based on that propose solutions to the problems that arise from the management process.

## Keywords author:

Territorial development, public policy, land management, District Councils, Regional Councils for Sustainable Rural Development.

## Keywords plus:

Participatory development, political, public administration, sustainable development.

---

# La territorialisation de la politique publique dans le processus de gestion territoriale comme une praxis pour le développement

## Résumé

Ce travail disserte sur le processus de gestion territorial en relation avec une propriété succincte de la politique publique, sa territorialisation. La base méthodologique reprend des critères et des facteurs qui circonscrivent au développement territorial et séparent deux qualités au territoire, comme un axe transversal de politique publique et comme une unité de gestion. En somme, ici, les interactions qui configurent des réseaux sociaux se sont analysées et il s'est fait une proposition sur la structure de convergence pour la gestion territoriale. Les résultats montrent la faisabilité méthodologique dans un cas d'étude, les Conseils de Districts/Régionaux de Développement Rural Soutenable (CD/RDRS) du Centre de Mexique. Il est conclut que les méthodologies sont congruentes pour réfléchir à la condition ou à la situation du développement rural et avec ceci proposer des solutions aux problématiques dérivées du processus de gestion.

## Mots-clés auteurs:

Développement territorial, politique publique, gestion territoriale, conseils de district, Conseils Régionaux de Développement Rural Soutenable.

## Mots-clés descripteur:

Participative développement, politique, administration publique, développement durable.

## Introducción

Ante la integración mundial, los procesos de desarrollo implican la interacción demacro y micro procesos definidos en las diferentes escalas territoriales. En concordancia, dos vertientes orientan las estrategias locales: la relacionada con la acción de los actores socioeconómicos y la referente al entorno físico-natural, económico y político. Sin embargo, las condicionantes son inevitables: retiro del Estado en la regulación socioeconómica de la actividad productiva, ausencia de representatividad y búsqueda de identidad como proceso de resistencia (Cárdenas, 2002; Carpio Martín, 2001; Gordillo, 2011). En esta vía, el desarrollo territorial responde al excesivo énfasis economicista y productivista que con poco éxito coadyuvó las estrategias de desarrollo rural-local, al buscar la integración de las dimensiones política y económica al proceso social (Amtmann, 2007; Cordero-Salas, Chavarría, Echeverri y Sepúlveda, 2003; Gómez Saldaña y Pérez Sánchez, 2010). En este marco de acción, lo local se instituye como frontera de reflexión, debate y propuesta, mientras la política adquiere un nuevo estatus con la gestión pública descentralizada-participativa (Gómez Saldaña y Pérez Sánchez, 2010; Llambí, 2007).

El desarrollo territorial considera que todo espacio geográfico es un sistema abierto y complejo; por tanto, el crecimiento económico en un territorio es altamente exógeno, mientras que el progreso social es endógeno. Desde esta premisa, la particularidad estriba en “*endogenizar*” el desarrollo con base en potenciales locales, a partir de los procesos de negociación hacia el entorno (De la Tejera Hernández, García Barrios y Santos Ocampo, 2006). En esta perspectiva, la cohesión territorial adquiere un estatus estratégico en la *endogenización* mediante las políticas públicas; lo que generaría inversiones diferenciales, dado que el territorio puede formar la unidad de gestión definida frente al promedio comunitario (Echeverri Perico y Echeverri Pinilla, 2010). Es plausible entonces, que el desarrollo territorial (Echeverri Perico, González, Echeverri y Miranda, 2011)<sup>1</sup> se sustente parcialmente en el territorio (Echeverri, et al., 2011)<sup>2</sup>, que se asume como eje de política pública y unidad de gestión.

En prospectiva, el carácter territorial del desarrollo requiere entenderlo para gestionarlo, lo que remite al conjunto de condiciones, relaciones inter e intrasectoriales,

---

1 Desarrollo entendido como proceso multidimensional y de acumulación paulatina de condiciones, con capacidad para generar mecanismos de transformación sinérgicos en un sistema territorial, que en una dinámica evolutiva, harán que surja un nuevo estado del sistema, al que, con propiedad, se le pueda denominar desarrollo.

2 En el contexto de las políticas públicas, el territorio es sujeto de construcción social-política, por tanto ámbito de ejecución del poder. En su acepción de espacio físico ocupado por una población, es dimensionado como potencial para el desarrollo de capacidades y sinergias, las cuales transforman recursos tangibles e intangibles en atributos para mejorar la calidad de vida.

competitividad, institucionalidad, colectividad e innovación (Cordero-Salas, et al., 2003; Schejtman y Berdegué, 2004). En esta vertiente es crucial la descentralización político-administrativa, en que la autonomía del territorio y la función integral del aparato económico-productivo cobran sentido. En correspondencia, la estrategia de desarrollo territorial se concibe con los subsistemas de acción de actores, organizaciones, instituciones y redes locales (Albuquerque Llorens, 2003; Cárdenas, 2002). Se entiende que el territorio como unidad de gestión y eje de política pública no es una propiedad sucinta, de ahí que organismos como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hayan impulsado el debate en la formulación de políticas públicas en función de elementos territoriales, como principio esencial de eficiencia y democracia en el proceso de desarrollo (Echeverri Perico y Echeverri Pinilla, 2010).

La gestión territorial de la política pública entrama entonces una concatenación económica, político-administrativa, sociocultural, institucional y técnico-productiva, en la concertación de actores. La práctica se sustenta en la cooperación y fomento de capacidades para la autogestión, en el entendido de que organización y diligencia pública trascienden la estructuración de las políticas, para concretar la institucionalidad de lo territorial. De esta manera, el territorio como factor de desarrollo precisa de la base de recursos y potenciales locales, la particularidad socioeconómica y el capital social (Echeverri Perico, et al., 2011; Pérez Pereyra, 2008). Esto requiere segregar dos cualidades: las políticas públicas e institucionalidad territorial. La primera, incluye al conjunto de acciones que impulsa el Gobierno, con finalidades concretas de concertación, promoción y aprovechamiento de potencialidades. La segunda, es una instancia de naturaleza política que facilita la participación social, y requiere concertación de espacios públicos, convenciones, reglas, convergencia de intereses, proyectos y cooperación entre actores.

El común denominador entre política pública e institucionalidad remite a la concertación e implica un proceso político, una construcción social, por tanto, un cambio cultural. En tal sentido, la territorialidad como efecto del territorio y recurso estratégico de los actores, expresa una posibilidad para la gestión del desarrollo bajo el argumento de la territorialización de la política pública, aunque demanda un proceso creativo entre gobierno y actores sociales, y con ello la búsqueda de mecanismos para empatar prioridades socioculturales, dinámica organizativa e institucional, además de recursos del territorio. En este entendido, la acción colectiva se muestra como el medio de superación de dilemas, no obstante, hay dos condiciones humanas relativas de interacción que es preciso superar: confianza y reciprocidad. Al respecto, el capital social es el activo para

consolidar redes sociales, al tiempo que propicia el sincretismo en la adopción de valores de interacción (tolerancia, iniciativa, pluralismo) con los seculares comunales (confianza, reciprocidad), en la búsqueda de soluciones concertadas (Gordillo, 2011).

La gestión territorial del desarrollo enmarca el conjunto de acciones individuales, colectivas e institucionales para generar las capacidades que permitan solventar necesidades específicas. Las preguntas de investigación circunscriben esa interrelación: ¿cómo se territorializa la política pública en el proceso de gestión? ¿cómo trascienden las relaciones sociales de los actores la estructura organizativa e institucional para la concreción de la colectividad en pro de objetivos comunes?

Los objetivos validaron metodologías de carácter pragmático para el desarrollo territorial. El general consistió en sistematizar el proceso de gestión social de los Consejos Distritales/Regionales de Desarrollo Rural Sustentable en el Estado de México, adscritos a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. El objetivo específico fue sincrónico: determinar la formación, estructura, operatividad y funcionamiento del Consejo Distrital/Regional de Desarrollo Rural Sustentable de Ixtapan de la Sal, ubicado al sur del Estado de México, en el centro de la República Mexicana.

## 1. Metodología

La base metodológica consideró tres fases. La primera retoma los criterios que delimitan la gestión del desarrollo territorial, circunscritos al potencial endógeno, la descentralización, intersectorialidad, participación y diversidad regional (figura 1). Los factores sobre su dinámica se sustentan, en este caso, en las políticas para la gestión y el territorio (Echeverri, et al., 2011).

En función de lo anterior se segregaron dos cualidades del territorio, como eje transversal de política pública y como unidad de gestión. El potencial endógeno se expresa en la gestión, en la medida que se crean o consolidan condiciones de autodesarrollo. La intersectorialidad se relaciona con componentes del territorio que definen las diversas actividades socioeconómicas. La descentralización implica discernir al territorio como entidad, reconocer su heterogeneidad, así como la dinámica ascendente y descendente que remite al tipo de relación entre actores. La diversidad regional se concibe desde una lógica de zonificación de la gestión pública, apropiada para cada realidad territorial. La participación encuentra su razón de ser en la capacidad endógena local, que permita formular propósitos colectivos de progreso material, donde pactos y acuerdos constituyan el instrumento catalizador de intereses en espacios de deliberación.

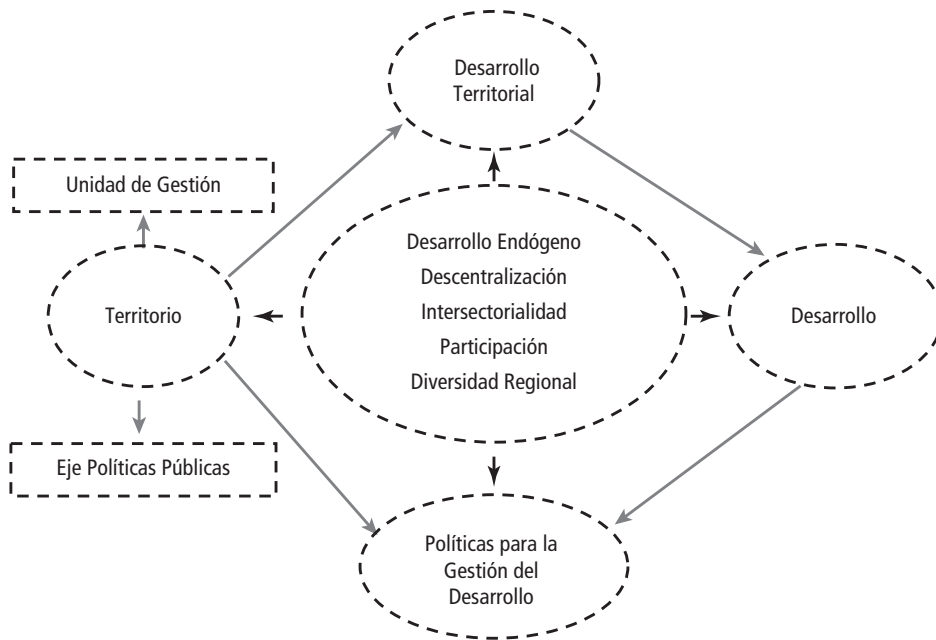


FIGURA 1. Modelo de gestión para el desarrollo territorial

\* Las flechas, indican el carácter cíclico del desarrollo, articulan directrices y efectos de las condicionantes, que se ubican al centro.

FUENTE: elaboración propia a partir de Echeverri et al., 2011.

Los criterios descritos delimitan la gestión; no obstante, generan impactos, efectos y respuestas. En este entendido, el desarrollo se considera una propiedad emergente de los territorios al conjugar organización de actores e instituciones locales-regionales. Esta propiedad sugiere la generación de interacciones y sinergias para la coordinación. Así, el campo de acción estratégico de las políticas públicas para la gestión del desarrollo se sustenta en la formación de entornos territoriales, estructuras institucionales para fomentar asociatividad, formación de redes socioeconómicas y creación de innovación.

La segunda fase del trabajo evaluó la colectividad como red social, puesto que lo que se gestiona son relaciones sociales. La posición de los actores en la red constituye un elemento central dada la eventualidad de recibir o transmitir flujos relacionales, de información, de conocimientos y/o de cooperación. En este entendido, se efectuaron entrevistas semiestructuradas a todos los actores que participaron en el Consejo Distrital/Regional de Desarrollo Rural Sustentable Ixtapan de la Sal (CD/RDRSIx), respecto a conceptualización y percepción de funcionalidad en cuatro temas: territorio, descentralización, representatividad y desarrollo de habilidades.

La información se sistematizó en matrices, analizadas como redes sociales orientadas y recíprocas (Molina, 2004) mediante el programa Ucinet 6 for Windows, versión 6.564 (Borgatti, Everett y Freeman, 2002).

Se calculó el grado de cohesión de la red social, mediante el indicador de densidad de las interacciones (relaciones sociales), que permiten definir baja o alta conectividad entre actores, organizaciones y actividades. La densidad se expresa como cociente (en porcentaje) de relaciones existentes entre las posibles. Posteriormente, el conjunto de relaciones sociales se evaluó con tres medidas de centralidad para determinar participación y posición individual o en grupo de los actores en la estructura de la red, lo que da sentido al funcionamiento de la colectividad (Sanz Menéndez, 2001).

El grado nodal (*degree centrality*) es una medida de centralidad local de la red social que permitió determinar el número efectivo de relaciones directas entre individuos en el CD/RDRSIx. La centralidad como grado de cercanía (*closeness centrality*) expresa la capacidad de cada actor para relacionarse con los demás, por medio de un pequeño número de pasos en la red. La centralidad como grado de intermediación (*betweenness centrality*) es una medida de centralidad global de la red social, que permite identificar los actores (persona-puente), que sirven de intermediarios en la comunicación entre actores que no tienen una relación directa. Para el análisis de la subestructura de la red social se consideró la técnica de N cliques, que permitió identificar la asociación de actores en torno a objetivos concretos: un clique es un subgrupo de tres o más actores conectados entre sí, pero no con el resto la red (Borgatti, et al., 2002).

La tercera fase metodológica es una propuesta operativa propuesta por González Díaz, Castañeda Martínez, García Velasco y Ramírez Hernández (2013), sobre la estructura de convergencia para la gestión del desarrollo territorial (figura 2). El modelo propuesto comprende diez elementos, clasificados en tres tipos (persistentes; reguladores; acopladores) por sus propiedades para el análisis de la interacción, concurrencia y cooperación, así como la generación de estrategias.

En los elementos persistentes se encuentran recursos, sistema productivo, institucionalidad y territorio. Se consideran autocontenidos; su complejidad o simpleza es resultado de la interacción que se establece entre el contenido y el contenedor, lo que implica una convergencia de categorías que puede ir del recurso al territorio o en sentido inverso. La propiedad que los identifica es su posible existencia en cualquier espacio geográfico. El análisis y la búsqueda de estrategias para el desarrollo deben orientarse a su interacción, transformación y funcionalidad (González Díaz, et al., 2013).

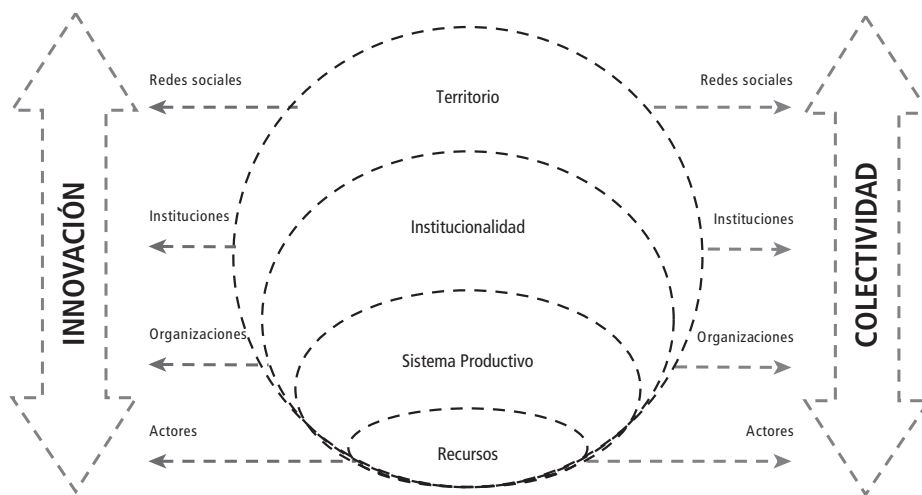


FIGURA 2. Estructura de convergencia para la gestión del desarrollo territorial

FUENTE: elaboración propia a partir de González Díaz, et al., 2013.

En los elementos del tipo reguladores están la innovación y colectividad, que tienen la propiedad de potenciar o limitarla interacción, transformación y funcionalidad, de y entre elementos persistentes, al establecer vínculos específicos en espacio y tiempo. Estos elementos se autodefinen en tiempos breves, enfrentan por tanto dinámicas circulares que responden a intereses concretos y su evolución expresa particularidades del potencial de desarrollo en un territorio; en correspondencia, análisis y estrategias deben orientarse a su estructura formal e informal (González Díaz, et al., 2013).

Los elementos persistentes y reguladores convergen, trascienden e interrelacionan en cuatro categorías teórico-empíricas (actores, organizaciones, instituciones, redes sociales) que forman el elemento acoplador expresado en la gestión territorial del desarrollo. El componente acoplador se asume como la capacidad del territorio para sumar el accionar y efectos de los elementos persistentes a los reguladores, movimientos de persistencia hacia la regulación con base en un objetivo común construido; por tanto, en la gestión, el énfasis de análisis-búsqueda de estrategias debe dirigirse a acciones concretas, forma de construcción y expresión (González Díaz, et al., 2013). El abordaje práctico de la propuesta operativa se realizó mediante el seguimiento participativo (2011-2012) de las asambleas, acciones y acuerdos del CD/RDRSIx; así como la interacción formal e informal con los actores participantes.



## 2. Resultados y discusión

Los resultados concretan lo especificado en la metodología: 1) modelo de gestión para el desarrollo territorial; 2) evaluación de la colectividad como red social (gestión de las relaciones sociales); 3) método de convergencia para la gestión territorial del desarrollo.

### 2.1. La política pública en la gestión del desarrollo territorial

En la gestión del desarrollo territorial, entendido como proceso, lo local tiene al menos dos acepciones: la primera, asume que ha perdido preponderancia, por tanto, se dimensiona como contrasentido y obstáculo para las técnicas portadoras del progreso material; la segunda, se asocia con el rescate de valores comunitarios que proyectan una democracia a partir de la población, por medio de la construcción o consolidación de mejores formas sociales que pueden hacer frente a centralismos. En este sentido, se distinguen dos instancias para el desarrollo local: 1) la jurídico-política que enfatiza la autonomía, vía la descentralización, democratización y participación social; 2) la económica, que sustenta la transformación en la orientación productiva de las pequeñas y medianas empresas. La descentralización destaca como estrategia al conferir autonomía del territorio a los gobiernos intermedios e integrar los aparatos económico-productivos. Se asume que las demandas de los actores se concretan en la cooperación, autogestión y responsabilidad compartida (Cárdenas, 2002; De la Tejera, et al., 2006; Pérez Pereyra, 2008).

En el marco de gestión para el desarrollo territorial se creó en México la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). En lo estructural, esta integra subsistemas de acción de actores con el crecimiento económico productivo de las colectividades locales. En lo operativo, pretende concretar la descentralización en el ámbito rural-local, al asumir la planificación estratégica y participación social en la implementación de políticas públicas, auspiciadas por concertación público-privada y convergencia institucional (Congreso de la Unión, 2012). En lo funcional, canaliza recursos pecuniarios en ámbitos territoriales específicos mediante el Programa Especial Concurrente (PEC).

Acorde a la LDRS se formaron en México los Consejos Distritales/ Regionales de Desarrollo Rural Sustentable (CD/RDRS), que se asumen como base de organización territorial-administrativa de dependencias federales y estatales descentralizadas. El objetivo es operar programas adscritos al PEC y los sectoriales que de este derivan. De esta forma, la instancia central adquiere presencia territorial por medio de la

interacción-concertación de tres escalas de gobierno (nacional, estatal, local), sector social y privado, así como organizaciones de productores. Bajo el principio de la federalización, los CD/RDRS están homologados en el Consejo Mexicano (Gobierno Federal), Consejos Estatales (gobiernos de las diferentes entidades federativas) y Consejos Municipales (gobierno de los municipios); cada uno supone un órgano colegiado de dirección en que participan las tres escalas de gobierno, secretarías, dependencias, entidades competentes, representación de organizaciones y de productores.

Las funciones de cada Consejo son preponderantes y distintivas. El Consejo Mexicano es la instancia consultiva que coordina actividades de promoción-difusión hacia los sectores sociales representados. El medio son los programas de fomento agropecuario, las directrices para el desarrollo sustentable del ámbito rural y el establecimiento de normas relacionadas con el PEC. Los Consejos Estatales articulan planteamientos, solicitudes y proyectos de las diversas regiones de las entidades federativas, canalizados por los CD/RDRS. Los Consejos Municipales definen la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los programas sectoriales, mismos que se integran al PEC. En este marco de acción, los CD/RDRS esgrimen dos objetivos en su ámbito territorial: 1) Constituir la fuente de obtención y difusión de estadísticas sobre el desempeño e impacto de los programas vinculados al desarrollo rural sustentable; 2) Conferir congruencia a las acciones y programas institucionales de desarrollo rural, a cargo de los distintos órdenes de gobierno, consecuente con la planeación, definición de prioridades, operación y evaluación del desarrollo.

## 2.2. Proceso de gestión territorial en los Consejos del Estado de México

El Estado de México cuenta con 125 municipios y 4815 localidades. La base económico-productiva está formada por 21 sistemas producto (once agrícolas, ocho pecuarios y dos acuícolas) y se reportan 533 969 unidades de producción, 345 299 de ellas agropecuarias. En lo demográfico se atañe a una población de 15 175 862 habitantes, 13.0% de la cual fue población rural (Gobierno del Estado de México, 2011). La base descrita antecede la creación de los Consejos Distritales/Regionales de Desarrollo Rural Sustentable en la entidad mexicana (CD/RDRSEdoMex), distribuidos en once delegaciones regionales para el desarrollo rural (figura 3).

Los CD/RDRSEdoMex se consideran instancias consultivas e incluyentes, representativas de intereses de los agentes del medio rural. Su creación tuvo como objetivo reposicionar al ámbito regional/distrital como generador de dinámicas en los territorios, encadenado a la sinergia de las actividades productivas del sector primario en la entidad. El accionar de concurrencia, participación y cooperación se orientó en cinco fases: 1) Diagnóstico territorial, que consideró orientación de mercado, inclusión social y sustentabilidad; 2) Caracterización de cadenas productivas por tipo de producto y ámbito delegacional-regional; 3) Agenda territorial que implicó la problematización, causas-efectos y definición de estrategias de intervención; 4) Formulación de proyectos territoriales por cadena productiva; 5) Gestión de proyectos estratégicos territoriales y desarrollo de capacidades locales.

La base estructural y operativa se concretó mediante Equipos Regionales Distritales de Cooperación Territorial, en aras de facilitar la concurrencia institucional en el desarrollo rural y estimularla incubación de proyectos estratégicos territoriales, auspiciada por un modelo metodológico participativo a cargo de una Unidad Técnica Especializada (responsabilidad del Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. INCA Rural). Para materializarlos proyectos estratégicos territoriales, se integraron Equipos de Asesoría Técnica a Consejos, cuya función principal fue conjuntar priorización de cadenas productivas y necesidades de productores. A la estructura y operatividad de las instancias mencionadas, se agrega la participación de Instituciones Portadoras, Centros de Evaluación Estatal y el Sistema de Centros de Evaluación Especializada, apoyadas por la Unidad Técnica Especializada, el Instituto Nacional de Investigación Forestal, Agrícola y Pecuaria (Inifap) en la asistencia técnica y la Universidad Autónoma Chapingo (UACH) en la gestión de la innovación.

Los Equipos Regionales Distritales de Cooperación Territorial configuraron el apoyo técnico con un asesor regional, asesores municipales y Prestadores de Servicios Profesionales (PSP). La función de estos últimos fue capacitar, asesorar y llevar a cabo la extensión. En tanto, los Equipos de Asesoría Técnica a Consejos fueron el medio de interrelación entre investigación, desarrollo tecnológico, políticas públicas y productores. El fomento de capacidades consistió en tres acciones base: 1) Precisión de prioridades de desarrollo local por medio de cadenas productivas y "*actividades marginales*" correspondientes a cada delegación regional; 2) Identificación de necesidades de capacitación; 3) Disponibilidad de recursos en el territorio.



FIGURA 3. Distribución regional de los Consejos de Desarrollo en el Estado de México

FUENTE: elaboración propia a partir de Gobierno del Estado de México, 2011.

De esta forma, destaca el accionar de un Estado (de México), 11 regiones, 117 municipios, 129 servicios demandados y ofertados, 74 asesores, 7 evaluadores, 783 productores, así como 20 proyectos estratégicos territoriales, 11 de línea base (uno por cada delegación regional) y 9 adicionales (Gobierno del Estado de México, 2011).

En relación con lo anterior, se priorizaron 3.3 cadenas productivas por delegación regional, se definieron 2.8 proyectos estratégicos territoriales, aunque se concretaron solo 1.3. Las cadenas productivas priorizadas en el Estado de México presentaron cierta homogeneidad, caso del maíz para grano, trigo y hortalizas, en lo agrícola; un cultivo perenne, el maguey; bovinos de leche y doble propósito, ovinos, caprinos, conejos y apicultura en lo pecuario; fresa y aguacate en lo frutícola; truchas en lo acuícola. Las cadenas priorizadas muestran el contrasentido del carácter heterogéneo productivo de los diferentes ámbitos geográficos y de la lógica de zonificación de la gestión pública en torno a la diversidad regional. Lo anterior puede ser resultado de la base productiva para priorizar las cadenas, que se cimentó en actividades económicas con historia y tradición en cada delegación regional, lo que no es una limitante, aunque la selección respondió a la presencia y constancia de algunos actores en las sesiones de asamblea de los diferentes CD/RDRSEdoMex. Además, se relegaron algunos productos emblemáticos, caso de las flores en el sur del Estado de México.

Descrito el accionar de los Consejos Distritales/Regionales de Desarrollo Rural Sustentable en el Estado de México, y en concordancia con los criterios que delimitan la gestión del desarrollo territorial —evidenciados en las entrevistas realizadas a representantes de instituciones (INCA Rural, Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Regidores Agropecuarios, Asesores Regionales)—, el potencial endógeno se reflejó en la promoción de actividades económicas locales-regionales de base agropecuaria, pero sin estrategias para el encadenamiento productivo con el sector secundario y terciario. La descentralización explicitó cierta autonomía de los actores, al menos en el albedrío de sus decisiones; sin embargo, como base de autogestión enfrentó barreras de coordinación en un proceso donde subyacen asimetrías de información (característica, al parecer, reiterada en la interacción de actores).

La concurrencia encuentra su limitante en el comportamiento disímil de los actores por la especificidad de activos, incertidumbre, oportunismo y racionalidad limitada, así como en la burocracia de los niveles de gobierno. La subsidiariedad ocurre, pero en el marco del Programa Especial Concurrente requería de la capacidad de asesores regionales y Unidad Técnica Especializada para coadyuvar estructura y operatividad, lo que no ocurrió por la divergencia de intereses colectivos. Aunado a lo anterior, a escala local se identificó la ausencia de mecanismos para generar recursos propios, lo que impide cumplir funciones delegadas. En lo central, la ausencia de estrategias para

integrar demandas locales creó paralelismos con funciones semejantes de funcionarios y relaciones paternalistas, sin reconocer la diversidad local.

El territorio como eje transversal de políticas públicas se materializa en la formación estructural de los Consejos (estatales y municipales) al articular niveles de gobierno, organizaciones y productores por medio de concertación, inclusión e institucionalidad. En tanto, la unidad de gestión se sustenta en la operatividad (eficacia) y funcionamiento (eficiencia) de tales políticas, territorializadas por la participación de los actores. No obstante, los atributos de eje y unidad subyacen en la gestión de las relaciones sociales de las colectividades, al menos en el sentido pragmático del desarrollo territorial.

### 2.3. La red social del Consejo Distrital/Regional de Desarrollo Rural Ixtapan de la Sal

La participación y funcionamiento se cristalizan en el accionar particular. El Consejo Distrital/Regional de Desarrollo Rural Sustentable Ixtapan de la Sal (CD/RDRSIx) se concibe como espacio de encuentro regional entre actores, integrado por 13 municipios, cada uno con un Concejo Municipal. El análisis de la colectividad del CD/RDRSIx como red social tuvo un valor de densidad de 21,5%, es decir, baja conectividad entre los miembros y en el Consejo, lo que implica que no todos tenían comunicación. En la práctica se dificultó la pretensión del Consejo de ser un espacio de concertación con participación plena de los actores del territorio; esto se hace más evidente en función de la estructura, pues sus posibilidades de consolidar relaciones sociales para concretar proyectos estratégicos territoriales eran de 420 interacciones de comunicación o de acción entre miembros; sin embargo, ocurrieron apenas 82.

La baja densidad de la red explica que solo se cristalizaran parcialmente dos proyectos estratégicos territoriales (Aguacate y Fresa), resultado final de la acción del CD/RDRSIx. El desempeño de este Consejo como red social (figura 4) se sustentó en la coordinación de programas, con intervención de funcionarios federales y estatales; ejecución de acciones a cargo de funcionarios municipales; gestión de programas con representantes municipales; investigación de instituciones de educación superior; gestión de recursos por representantes de productores y organizaciones no gubernamentales (ONG); así como la presencia de facilitadores con representación de funcionarios de asistencia.

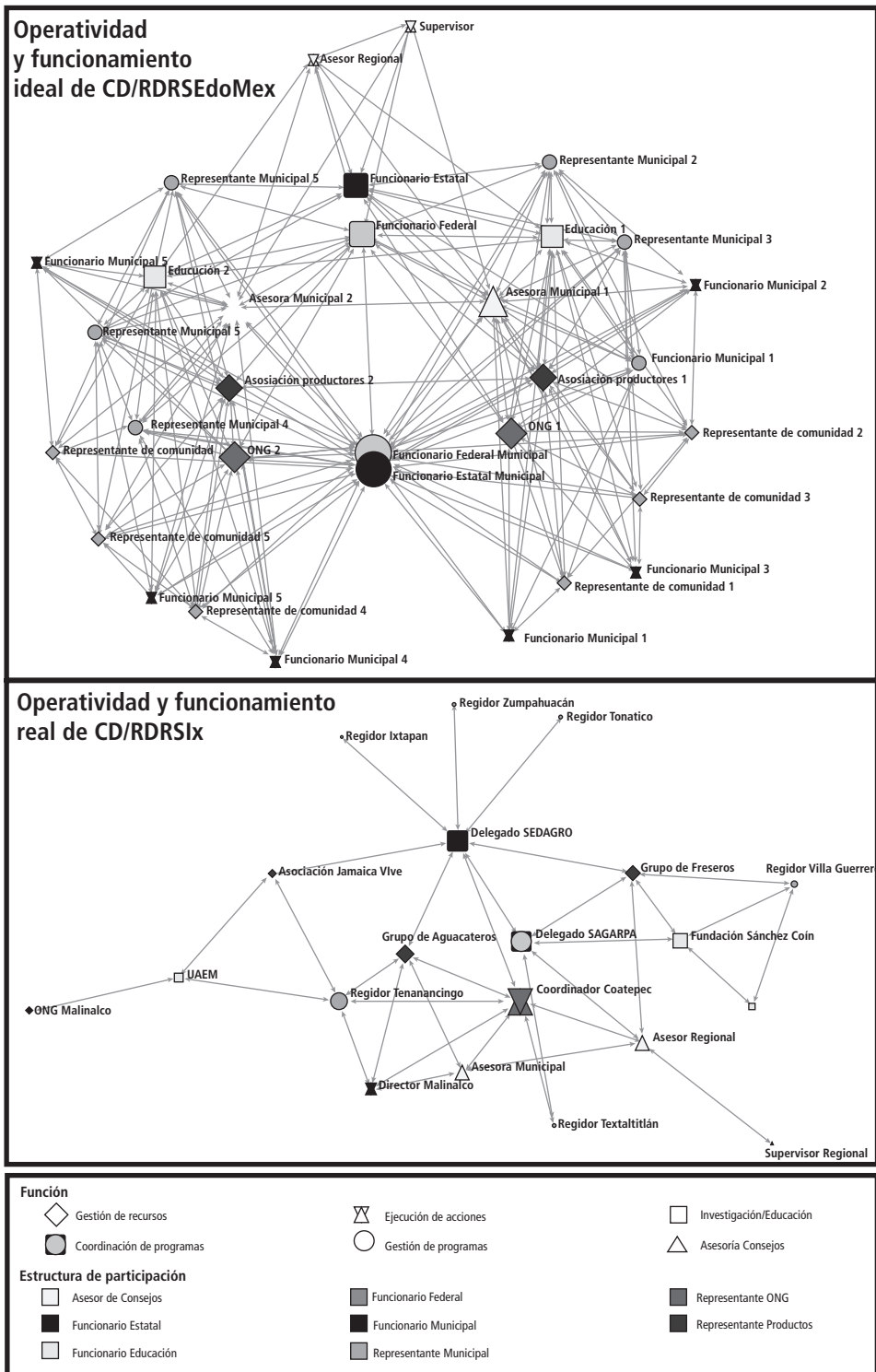
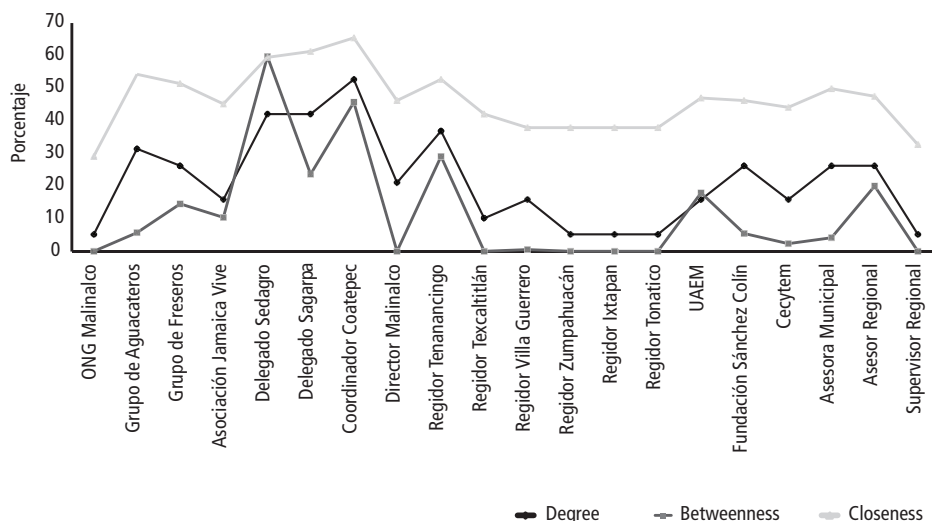


FIGURA 4. Interrelación de actores en la red social de los Consejos

FUENTE: elaboración propia, a partir de entrevistas semiestructuradas a los miembros del CD/RDRSIx, analizadas con Ucinet.

El CD/RDRSIx, como expresión territorial del proceso de gestión, juntó 20 grupos de participantes: 30.0% fueron representantes de gobiernos locales, 15% productores, 5% organizaciones no gubernamentales y 50% funcionarios gubernamentales (15% de actividad local, pero con injerencia externa, 20% actividad y mando local, y 15% perteneció a instituciones públicas de investigación y/o educación). La representatividad configuró un sesgo hacia funcionarios gubernamentales, lo que derivó en acciones del Consejo que, en primera instancia, cumplieran con la agenda de estos, de forma que los productores solo validaron la ejecución del Consejo, sin posibilidad real de incidir en la orientación de la política pública.

Las medidas de centralidad expresaron la relación de actores para cooperar en pro de un objetivo central, la incubación de proyectos estratégicos territoriales (gráfica 1). Al considerar los 20 grupos, el grado nodal (*degree*) mostró una media de 21,5%, es decir, que los grupos de actores interactuaron en promedio con cuatro más en las sesiones de asamblea del CD/RDRSIx. La limitante de concertación fue la participación variable e intermitente de regidores municipales y el supervisor regional. El grado nodal fluctuó de 5,2% (relación entre dos grupos) a 52,6% (relación entre diez grupos de actores), lo que no indica funcionalidad, solo interacción. Los representantes de funcionarios federales y estatales, así como el funcionario municipal de la sede geográfica de la región, desencadenaron la mayoría de relaciones grupales en la red, lo que implicó un control centralizado de las mismas.



GRÁFICA 1. Relación de actores por indicadores de centralidad en la red social

FUENTE: elaboración propia a partir entrevistas semiestructuradas a los miembros del CD/RDRSIx, analizadas con Ucinet.



La centralidad como grado de intermediación (*betweenness*) tuvo un promedio de 11.9%, lo que significó que tres de ellos centralizaron el control social de la red. Lo anterior es lógico debido a la presencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México (Sedagro), a cargo de presidir la directiva del CD/RDRSIx; mientras, el coordinador del municipio Coatepec Harinas se destacó en la interrelación porque la localidad concentra todas las instituciones de apoyo y allí se localiza la Fundación Sánchez Colín, lugar de reunión para las sesiones del CD/RDRSIx. La participación del asesor regional se torna lógica e imprescindible, mientras que el interés de los representantes de los Consejos Municipales fue intermitente, y solo sobresalió el caso del municipio de Tenancingo.

La centralidad como proximidad (*closeness*) promedió 46.5%, que significa una red relativamente conectada, donde es fácil establecer comunicación entre miembros que no se conocen; facilidad que reside en la centralización de la información. Los representantes gubernamentales toman el papel de personas-puente, y basta acercarse a ellos para acceder a otros miembros del Consejo; esto les permite controlar la dinámica del Consejo. Lo anterior fue aprovechado por la representación de productores de aguacate y fresa, quienes cristalizaron su asistencia a las asambleas del Consejo, mediante el uso de la información, el posicionamiento y la acción conjunta con actores centrales, caso de Sagarpa, Sedagro, coordinador del municipio Coatepec Harinas, asesor regional y asesor municipal, con lo que obtuvieron resultados en capacitación, asesoría e incubación de sus proyectos. Lo anterior aclara el papel estructural y operativo del CD/RDRSIx: solo como ámbito de interrelación, la funcionalidad se restringe a las capacidades y habilidades de los actores, en especial, productores involucrados.

La representación de grupos en este Consejo expresó la vinculación de los individuos, estructura y subestructuras de la red social, pero la yuxtaposición de grupos evidenció nexos de tendencia de arriba hacia abajo, cuando deberían de ser proporcionales y recíprocos. La medida  $N$  cliques facilitó determinar la yuxtaposición-vinculación de grupos de actores.

Se formaron 14 cliques asociados por acciones concretas (cuadro 1). Fuera de cliques (sin participación) cinco actores: ONG Malinalco; Regidores de Ixtapan de la Sal, Tonicato y Zumpahuacán; supervisor regional. Los actores que desencadenaron mayor participación (ocho cliques) fueron el Delegado de Sagarpa y el Coordinador del municipio Coatepec Harinas, con trascendencia descendente en la red social.

La concreción de los proyectos estratégicos territoriales aguacate y fresa se sustentó en la acción de dos grupos de actores, Sagarpa y Sedagro. Este último solo participó en

CUADRO 1. Interrelación de actores, formación y participación en cliques

Actor	Clique de Interrelación														Participación en Cliques		
	PTA	PTA	PTA	PTA	PTF	PTF	PTF	PTF	PTF	AF	AF	CC	CC	CC		FC	FC
Coordinador Municipal CH																	8
Delegado de la Sagarpa																	8
Fundación Sánchez Colín																	5
Grupo de Freseros																	4
Regidor de Tenancingo																	3
Grupo de Aguacateros																	3
Asesor Regional																	3
Delegado de Sedagro																	2
Asesor Municipal																	2
Cecytem																	2
Regidor Villa Guerrero																	2
Regidor Texcaltilán																	1
Director Malinalco																	1
Asociación Jamaica Vive																	1
UAEM																	1
Objetivo	PTA	PTA	PTA	PTA	PTF	PTF	PTF	PTF	PTF	AF	AF	CC	CC	CC	FC	FC	1

\*CH (Coatepec Harinas); PTA (Proyecto Territorial Aguacate); PTF (Proyecto Territorial Fresa); AF (Asociación Forestal); CC (Capacitación Forestal); CD (Capacitación Composta); CD (Capacitación Durazno); FC (Funcionamiento del Consejo); I (Investigación).

FUENTE: elaboración propia a partir de entrevistas semiestructuradas a los miembros del CD/RDRSIX, analizadas con Ucinet.

esos dos cliques, lo que mostró que el proceso de gestión no tiene cambios derivados de la dinámica del CD/RDRSIx, pues los acuerdos mantienen la ruta jerárquica y centralizada. En el caso del aguacate, se involucraron tres representantes de gobiernos municipales y un asesor municipal (responsable de los proyectos), que redundó en un buen nivel de participación y construcción territorial. En el proyecto de fresa apenas participó un representante de gobierno municipal y una instancia de educación, aunque resalta un clique que involucró al asesor regional, al delegado de Sagarpa y el grupo de freseros, lo que evidencia una centralización en la decisión de apoyo al proyecto. Lo notorio es que la consecución de proyectos depende de la capacidad de gestión de los interesados, no de un proceso deliberado, como lo constata la participación de productores de aguacate y fresa en todos los cliques que involucraron gestión.

#### 2.4. La convergencia para la gestión del desarrollo territorial

La convergencia para el desarrollo territorial se circunscribe a cuatro elementos persistentes que pueden ser asimilados a categorías. Los recursos representan el medio para la consecución de propósitos específicos y definen los sistemas productivos locales. Lo local en este caso es cualidad inherente, mientras que el sistema es situación, emplazamiento y surgimiento (Muchnik, 2012), inscrito en las diversas actividades socioeconómicas, tradición y cultura. En tanto, el orden institucional se define por el marco de reglas formales o informales que orientan el comportamiento individual y colectivo en el territorio. El elemento regulador precisa de dos dinámicas interrelacionadas, colectividad e innovación. Primero por la posibilidad de generar o incorporar conocimientos; segundo por la cualidad de factores para la puesta en valor de los recursos territoriales y la imbricación de los sistemas productivos; tercero como facilitadores en la consecución de redes sociales estructuradas, cuando no funcionales. De esta manera, el elemento acoplador vincula concertación, participación, gobernanza institucional y capital social, en un proceso de gestión territorial para el desarrollo donde las interacciones están social y territorialmente incrustadas aunque cultural e institucionalmente contextualizadas.

En el caso que nos ocupa, el CD/RDRSIx, los elementos persistentes manifestaron la base sociocultural, económica y política que facilitó el diagnóstico, caracterización y priorización de cadenas productivas en las delegaciones regionales; sin embargo, si bien los elementos persistentes propiciaron la formulación y gestión de proyectos estratégicos territoriales, el diagnóstico de las cadenas productivas, llevado a cabo por el Equipo de Asesoría Técnica a Consejos, en coordinación con el Equipo Regional Distrital de Cooperación Territorial,

evidenció la ejecución de las instituciones, que excluyó a los actores locales, limitó la interacción de recursos, sistemas productivos e instituciones. Si bien la base estructural y operativa del Consejo concatenó un proceso de gestión territorial relevante, también emergieron bienes de club y mecanismos de exclusión.

Los elementos reguladores, evidenciados desde la normativa de la LDRS, permearon la promoción para la formación de los Consejos Estatales y Municipales. En el caso del CD/RDRSIX cierta “*creación de capacidades*” de orden local-regional e institucionalidad, con entornos y estructuras para fomentar la asociatividad en una red social (que dirimió concertación, pero con resultados divergentes en la cooperación). En tanto, el elemento acoplador mostró la disposición de los actores para participar y la formación de una red socioinstitucional con reglas explícitas emanadas de las instituciones representativas del Gobierno, mientras que las implícitas no lograron solventar dos lógicas de interacción primordiales en la organización de actores: similitud y pertenencia. La acción de las instituciones fue territorial pero focalizada, y requiere de concertación real entre Gobierno, organizaciones y productores, no solo de cooperación a distancia, que no solventa ni establece mecanismos de coordinación de actores. Las redes sociales son deseables, pero la funcionalidad enuncia metas y objetivos compartidos en un vaivén ascendente y descendente, y no exclusivamente en una tendencia de arriba hacia abajo.

### 3. Conclusiones

En el proceso de gestión de los Consejos para el Desarrollo Territorial, la parte gubernamental considera que la sola operación de la LDRS es suficiente para transformar un proceso tradicional; sin embargo, la incubación de proyectos estratégicos territoriales (objetivo principal), requiere la construcción conjunta de capacidades, que concrete un funcionamiento de base territorial. Se requiere de la adaptación de los actores en el territorio; Gobierno e instituciones deben ser capaces de entender su labor en función de necesidades productivas locales; los productores deben diagnosticar sus potencialidades, ligarlas a demandas y articularlas a proyectos concretos. El proceso de gestión evidenció reorganización pero no reestructuración; los Consejos son un medio para obtener recursos de la forma tradicional pero con nuevo nombre.

Los Consejos como instancias con procedimientos, usos y costumbres delineados, orientan el quehacer de productores mediante apoyos gubernamentales, pero necesitan enfrentar su ejecución como receptores y portavoces, toda

vez que no se gestionan apoyos para necesidades predefinidas, sino que se responde a necesidades que serán definidas por los productores.

La participación de actores en el CD/RDRSIx evidenció concurrencia, concertación, cooperación y subsidiariedad, en que se distinguieron al menos tres fases: consulta; presencia; representación e influencia. La primera no es más que la pregunta; la segunda implica mecanismos institucionalizados de participación; y la tercera incorpora demandas a las políticas y programas. Sin embargo, representación e influencia esgrimen procesos de acción colectiva en un marco gubernamental, que asuma consecuencias institucionales de diversidad productiva, ecológica y social, al tiempo que reconozca a los actores locales como entidades de interés público, con derechos y responsabilidades.

La política pública es plausible de territorializar en torno a un proceso de imbricación de actores, sistemas productivos y territorio, pero la convergencia institucional para favorecer la vinculación población-gobierno se concibe con particularidades territoriales de política *ad hoc*. De esta forma, el proceso de gestión se sintetiza a un espacio de encuentro de instancias operativas de política pública, con elementos perfilados, territorio y motivo de convergencia, es decir, desarrollo territorial dependiente de la capacidad de actores para determinar rutas diferenciales, donde la descentralización también es responsabilidad de los actores del territorio.

La red social que formó el Consejo Distrital/Regional de Desarrollo Rural Sustentable Ixtapan de la Sal representó dos realidades distintas en la interacción. La configuración indicó relaciones intrínsecas acordes con la estructura y operatividad del Consejo, lo que derivó en la coordinación de programas por funcionarios federales y estatales, ejecución de acciones por funcionarios municipales y gestión de recursos por representaciones de productores. No obstante, el funcionamiento dependió de la estructura económico-productiva que desde 1970 se estableció en el Estado de México, vía Sagarpa y Sedagro. Los resultados para los productores son discutibles, y solo destaca la participación, irrisoria si se considera la conjunción técnico-operativa e intelectual de instituciones sectorizadas, públicas y privadas.

Las medidas de centralidad permitieron diagnosticar el comportamiento de los actores en interacción, su aporte a la colectividad, así como su interrelación para la consecución de propósitos grupales. En prospectiva, el potencial de estas medidas de centralidad en el análisis de redes sociales estriba en su pertinencia para reorganizar y reestructurar el proceso de gestión territorial, así como para proponer estrategias acordes a los intereses de todos los involucrados.

La convergencia para el desarrollo territorial mostró que los elementos persistentes y reguladores sustentaron la formación, estructura, operatividad y funcionamiento de los Consejos, base de la organización territorial y administrativa. Sin embargo, el conjunto acoplador evidenció que se precisan mecanismos de coordinación de actores y espacios de solución reales para demandas de los productores rurales en su ámbito territorial. La emergencia del desarrollo se inscribe en la base endógena, y el territorio se pondera como factor, aunque su factibilidad rebasa tal categoría: puede constituir el eje transversal de la política pública para la gestión territorial, lo que posiciona al territorio como objeto de estudio y praxis para el desarrollo.

## Referencias

- Albuquerque Llorens, F. (2003). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Coquimbo: Consultoría de Capacitación-Desarrollo Territorial y Gestión del territorio.
- Amtmann, C. (2007). La enseñanza del desarrollo rural en América Latina. En E. Pérez (ed.), *La enseñanza del desarrollo rural: enfoques y perspectivas* (pp. 115-161). Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Borgatti, S., Everett, M., y Freeman, L. (2002). *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis (Version 6.364)*. Harvard: Analytic Technologies.
- Cárdenas, N. (2002). El desarrollo local su conceptualización y procesos. *Provincia*, (8), 53-76.
- Carpio Martín, J. (2001). Desarrollo local en los espacios rurales. *Polis*, 1(2), 1-13.
- Congreso de la Unión (2012). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. México D.F.: Presidencia de la Republica.
- Cordero-Salas, P., Chavarría, H., Echeverri, R., y Sepúlveda, S. (2003). *Territorios rurales, competitividad y desarrollo*. San José: IICA.
- De la Tejera Hernández, B., García Barrios, R., y Santos Ocampo, Á. (2006). Desarrollo rural: reconstruyendo una utopía. En C. Ramírez Miranda, M. Núñez Vera, C. Guadarrama Zugasti, y A. Cruz León (eds.), *Desarrollo rural regional, hoy* (vol. I, pp. 45-68). Texcoco: Universidad Autónoma Chapingo.
- Echeverri Perico, R., y Echeverri Pinilla, A. (2010). Marco Teórico. Avances y tendencias en el enfoque territorial del desarrollo rural. En R. Zavala Gómez del Campo, A. Caracudã, y G. Hormazábal (eds.), *Hacia una gestión territorial*:

- institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en México* (pp. 20-38). Distrito Federal: IICA.
- Echeverri Perico, R., González, H., Echeverri, A., y Miranda, A. (2011). La institucionalidad de lo territorial gestión y política pública. En J. Forero, G. Gordillo y A. González (eds.), *Mundos rurales y transformaciones globales: desafíos y estrategias de respuesta* (pp. 1-24). Bogotá D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Gobierno del Estado de México (2011). *Estrategia de desarrollo territorial, resultados 2010, Documento interno* (39). Toluca: Centro de Evaluación Estatal-Autor.
- Gómez Saldaña, A., y Pérez Sánchez, A. (2010). Desarrollo local: configuraciones teóricas y sociales. En A. Pérez Sánchez (ed.), *Desarrollo local: reflexiones teóricas y revisiones empíricas* (pp. 11-30). San Pablo Apetatitlán: El Colegio de Tlaxcala A.C.
- González Díaz, J., Castañeda Martínez, T., García Velasco, R., y Ramírez Hernández, J. (2013). Colectividad e innovación, ejes pragmáticos para explicar potencial de desarrollo en un territorio: una propuesta metodológica. (Manuscrito no publicado). Colegio de Tlaxcala A.C.
- Gordillo, G. (2011). Los dilemas de la reconstrucción institucional. En J. Forero, G. Gordillo, y A. González (eds.), *Mundos rurales y transformaciones globales: desafíos y estrategias de respuesta* (pp. 14-40). Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Llambí, L. (2007). La enseñanza del desarrollo rural con enfoque territorial en América Latina. En E. Pérez (ed.), *La enseñanza del desarrollo rural: enfoques y perspectivas* (pp. 163-180). Bogotá D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Molina, J. (2004). La ciencia de las redes. *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, (11), 36-42.
- Muchnik, J. (2012). Sistemas agroalimentarios localizados: desarrollo conceptual y diversidad de situaciones. En G. Torres Salcido, y R. Larroa Torres (eds.), *Sistemas agroalimentarios localizados, identidad territorial, construcción de capital social e instituciones* (pp. 52-42). México D. F.: Universidad Autónoma.
- Pérez Pereyra, A. (2008). Políticas públicas para la promoción del desarrollo económico territorial. Una aproximación desde la práctica. En *Reflexiones y aprendizajes* (pp. 35). Quito: Asocam.
- Sanz Menéndez, L. (2001). Indicadores relacionales y redes sociales en el estudio de los efectos de las políticas de ciencia y tecnología. *Cuadernos de Indicios*, 1, 79-95.
- Schejtman, A., y Berdegué, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.