



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
MAESTRÍA Y DOCTORADO EN CIENCIAS AGROPECUARIAS
Y RECURSOS NATURALES

POTENCIALES Y LIMITANTES INSTRUMENTALES EN LA GESTIÓN
TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR(A) EN CIENCIAS
AGROPECUARIAS Y RECURSOS NATURALES

PRESENTA:

GUADALUPE CAMACHO CERÓN

COMITÉ DE TUTORES

Dr. Tirzo Castañeda Martínez

Dr. Javier Jesús Ramírez Hernández

Dr. Justino Gerardo González Díaz

Tenancingo, Estado de México, noviembre de 2015.



**UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MEXICO
MAESTRIA Y DOCTORADO EN CIENCIAS AGROPECUARIAS
Y RECURSOS NATURALES**

**POTENCIALES Y LIMITANTES INSTRUMENTALES EN LA GESTIÓN
TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR(A) EN CIENCIAS
AGROPECUARIAS Y RECURSOS NATURALES**

PRESENTA:

GUADALUPE CAMACHO CERÓN

COMITÉ DE TUTORES

Dr. Tirzo Castañeda Martínez

Dr. Javier Jesús Ramírez Hernández

Dr. Justino Gerardo González Díaz

Tenancingo, Estado de México, noviembre de 2015.

RESUMEN

La política en la actualidad y de acuerdo a transformaciones sociales y económicas puede configurarse en base a temas de desarrollo. La política responde a necesidades y demandas por parte de la población, mientras que el desarrollo refiere al proceso paulatino y sinérgico de transformación de un territorio. Sin embargo, además de considerar la política como una vía o un instrumento para el desarrollo, es necesario considerar nuevas formas de gobierno y gestión para la formulación, diseño e implementación de políticas públicas.

La gobernanza aparece como una nueva forma de gobernar, es un proceso inscrito sobre los cambios en cuanto a la relación Estado sociedad, donde el estado cambia su papel de controlador autoritario a un control institucional jerárquico con el fin de favorecer a políticas acordes a necesidades y demandas de un territorio.

De acuerdo a lo anterior la presente investigación tuvo como objetivo construir un modelo metodológico de operatividad de la política pública sectorial para determinar limitantes y potenciales instrumentales para la gestión territorial de la política pública; además de analizar la gobernanza del proceso de operación de la política pública del sector agrícola-florícola en México. Para ello, se analizó el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 y 2013-2018, así como los seis programas derivados, de orientación agrícola-florícola. Además de analizar la institucionalidad en los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, en la perspectiva de gobernanza. Derivado de la investigación se concluyó que la política pública contenida en los planes y programas de desarrollo presenta vacíos socio-institucionales en los elementos de contenido-producto (sistema político, ciclo, proceso, contenido, etapas), así como en los instrumentos de gestión socio-institucional (interacción, participación, diagnóstico, concurrencia e intervención). Es plausible la eficacia operativa de la política pública, pero se carece de mecanismos de territorialización.

Se evidencio el multinivel de concurrencia en cada uno de los programas sectoriales de cohorte agrícola-florícola, sin embargo, la cohesión institucional y territorial es una limitante en la consecución del proceso de gobernanza y en la

implementación de políticas públicas de carácter territorial. Se requiere de espacios reales de concertación y protagonismo de los actores sociales para generar una dinámica ascendente y descendente de la política pública, que permita movilizar y canalizar recursos de acuerdo a potencialidades y demandas del territorio.

En cuando a los Consejos, el proceso de gobernanza no se ha institucionalizado por distorsiones en la operatividad de la política pública lo que precisa solventar intereses y conflictos propios de la colectividad.

Palabras clave: política pública, desarrollo territorial, gobernanza.

ABSTRACT

He policy at present and according to social and economic change can be configured based on development issues. Public policy needs and respond to demands from the population, while referring to the gradual development and synergistic transformation of a territory. However in addition to considering politics as a means or an instrument for development, it is necessary to consider new forms of governance and management in the formulation, design and implementation of public policies.

Governance is a process inscribed on changes regarding the relationship state society, alluding to a new form of government where the state changes its role of authoritarian controller to a hierarchical institutional control in order to favor policies consistent with needs and demands of a territory.

According to the above, the present study aimed to build a methodological model of operation of the sectoral public policies to identify potential constraints and instrumental for territorial management of public policy; besides analyzing the governance process of public policy operation of agricultural and floriculture sector in Mexico. To this end, we analyze the Sector Program of Agricultural Development and Fisheries 2007-2012 and 2013-2018, as well as six branch programs of agricultural and floriculture orientation. In addition to analyzing the institutions in the Sustainable Rural Development Councils in the governance perspective. Derived from the investigation concluded that public policy contained in the plans and programs are gaps socio-institutional in content elements-product (political system, cycle, process, content, stages) as well as management tools socio-institutional (interaction, participation, diagnosis, attendance and intervention). It is plausible operational efficiency of public policy, but there is no territorial mechanisms.

Multilevel concurrency in each of the sectoral programs of agricultural and floriculture cohort was evident, however, institutional and territorial cohesion is a limiting factor in achieving the governance process and in the implementation of public policies of territorial character. It requires real opportunities for consultation and involvement of social actors to generate an upward and

downward dynamics of public policy that allows mobilizing and channeling resources according to potential and demands of the territory.

As for the Councils, the governance process has not been institutionalized by distortions in the operation of public policy which requires solving conflicts of interests and own the community.

Keywords: Public policy, territorial development, governance.

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por la beca otorgada para los estudios de doctorado.

Al Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología (COMECYT) por la Beca Tesis Posgrado 2015 otorgada para la realización de la presente tesis.

Al Dr. Tirzo Castañeda Martínez por la valiosa ayuda otorgada durante el posgrado y para la realización de la presente tesis, gracias por la confianza, por la solidaridad, por los consejos, por el tiempo, por el apoyo económico y moral para asistir a Congresos. Mil gracias, sin su apreciable e importante apoyo el presente trabajo no hubiese sido posible.

Al Dr. Justino Gerardo González Díaz, por todas las sugerencias y su profesionalismo presentes para la mejora continua del trabajo y por el apoyo para asistir a congresos. Gracias por todos estos años de compartir conmigo sus conocimientos y gracias por su amistad.

Al Dr. Javier Jesús Ramírez Hernández por los aportes realizados al presente trabajo, por su tiempo, por la confianza y por los apoyos otorgados para asistir a congresos.

CONTENIDO	Página
RESUMEN	i
ABSTRACT	iii
AGRADECIMIENTOS	v
CONTENIDO	vi
LISTA DE FIGURAS	vii
LISTA DE CUADROS	viii
LISTA DE TABLAS	viii
LISTA DE GRAFICAS	viii
I. INTRODUCCIÓN GENERAL	1
II. REVISIÓN DE LITERATURA	3
2.1 La política pública en el desarrollo territorial	3
2.1.1. La descentralización de las políticas públicas	5
2.2. La gestión territorial de la política pública para el desarrollo endógeno	7
2.3. La gobernanza en la gestión de las políticas públicas	9
2.4. El desarrollo territorial en torno a la política pública y la gobernanza	10
III. JUSTIFICACIÓN	14
IV. HIPOTESIS	15
V. OBJETIVOS	15
VI. METODOLOGÍA	16
VII. RESULTADOS	26
7.1 Potenciales y limitantes instrumentales para la gestión territorial de las políticas públicas en el sector florícola	27
7.2 Política pública y desarrollo endógeno: una metodología de gestión socio-institucional	49
7.3 Gobernanza y política pública en el desarrollo del sector florícola	69
7.4 Gobernanza y política pública: la institucionalidad en los consejos de desarrollo rural sustentable	

VIII. DISCUSIÓN GENERAL	104
IX. CONCLUSIÓN GENERAL	123
X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	130
	132

LISTA DE FIGURAS

	Página
Figura 1. Elementos de interrelación para la gestión de políticas públicas	16
Figura 1. Interrelación de etapas de políticas públicas	21
Figura 1. Estructura operativa de los Consejo Distritales/Regionales de Desarrollo Rural Sustentable	23
Figura 2. Interrelación de etapas para la territorialización de las políticas públicas en los Consejos Estatales	24
Figura1. Elementos de análisis de la política pública para la gestión territorial	39
Figura 2. Localización de la región sur en el Estado de México.	40
Figura 2. Elementos de análisis de la política pública para la gestión territorial	39
Figura 2. Localización de la región sur en el Estado de México	84
Figura 3. Distribución espacial de los CD/RDRS en el Estado de México	115
Figura 4. Interrelación de actores sociales en los CD/RDRS en el Estado de México	120

LISTA DE TABLAS

	Página
Tabla 1. Capacidad de gestión socio-institucional de las políticas públicas	18
Tabla 2. Criterios e instrumentos de gestión socio-institucional	65

LISTA DE CUADROS

	Página
Cuadro 1. Superficie cosechada y valor de producción por distrito de desarrollo rural en el año 2008	41
Cuadro 1. Cadenas productivas prioritarias por CD/RDRS	117
Cuadro 2. Criterios e instrumentos de gestión socio-institucional.	65

LISTA DE GRÁFICAS

	Página
Gráfica 1. Porcentaje de cumplimiento de los planes y programas de desarrollo respecto a los elementos de interrelación de contenido-producto de las políticas públicas	64
Gráfica 1. Concurrencia de programas sectoriales 2007-2012	95

I. INTRODUCCIÓN GENERAL

La política pública es un instrumento de intervención del gobierno para atender a necesidades y demandas por parte de la población, en su vertiente territorial, las políticas públicas se vuelven las acciones de corto, mediano y largo plazo que el gobierno impulsa junto con actores locales de acuerdo a necesidades y demandas características de un territorio convirtiéndose de este modo en instrumento de gestión territorial de desarrollo.

La gestión territorial por su parte refiere un proceso de toma de decisiones, de apropiación y uso de los territorios, por parte de los diferentes actores sociales de un determinado ámbito espacial. Se fundamenta en aspectos políticos, administrativos y económico-financieros. El aspecto político se integra en la modernización del Estado, la descentralización y el buen gobierno; los aspectos administrativos se relacionan con la desconcentración y la descentralización territorial y los fundamentos económico-financieros, estos facultan la eficiencia de los recursos públicos, por medio de la sincronización y complementación de las acciones en el territorio.

De esta manera existe una transición en la condición de las políticas públicas, se da paso a enfoques de política con intervención múltiple, donde existe un proceso de descentralización funcional, territorial y política, además de una mayor participación de actores sociales (Echeverri y Sotomayor, 2010).

Es necesario generar estrategias de desarrollo mediante la incorporación de los actores sociales en una nueva dimensión de gestión que dirija la función del Estado y sus políticas públicas, hacia un contexto territorial, donde el territorio se convierta en el sujeto de dichas políticas y de esta manera se complemente con estrategias sectoriales (Delgadillo y Torres, 2009).

Se debe entender que las condiciones sociopolíticas que enfrenta el Estado requieren de nuevas formas de gobernar y de conducirse ante la sociedad. La gobernanza como una nueva forma de gobernar tiene por objetivo favorecer el diseño, aplicación y seguimiento de políticas públicas que impacten en la sociedad y en los territorios. El desafío principal: que las políticas se adecuen al territorio, generando de forma vertical y horizontal condiciones favorables para acciones conjuntas, que al mismo tiempo permitan maximizar los efectos, en

función del diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas orientadas a favorecer el desarrollo de un territorio (Farinós, 2008).

El desarrollo no es resultado de un proceso natural, implica una construcción social y una configuración en espacio y tiempo. En una vertiente territorial el desarrollo es un proceso sociocultural más que económico, se manifiesta cuando una sociedad es capaz de canalizar de forma convergente fuerzas latentes o dispersas (Boisier, 2010). Los territorios disponen de un conjunto de recursos que constituyen el potencial de desarrollo; cimentado en una determinada estructura productiva, mercado de trabajo, conocimientos técnicos, capacidad empresarial, estructura social y política, tradición-cultura; sobre los que necesariamente se articulan las iniciativas locales y la participación de actores públicos y privados para la ejecución de los programas de inversión.

En resumen, las políticas públicas son los productos del sistema político y constituyen la herramienta central de la gestión pública para el desarrollo considerando los objetivos, decisiones y acciones que el gobierno plantea de acuerdo a realidades nacionales.

II. REVISIÓN DE LITERATURA

En este apartado se analiza brevemente la política pública, asimilada como el conjunto de decisiones y acciones suscritas a los planes de desarrollo nacional, estatal y local. Se atiende el proceso de descentralización, por la importancia que guarda con el proceso de gobernanza y la consecución del desarrollo territorial.

2.1. La política pública en el desarrollo territorial

La política pública expresa la estructuración de objetivos, decisiones y acciones que el gobierno adopta y lleva a cabo en el ámbito político, social y económico de las realidades nacionales. Es al final de cuentas una forma de intervención que dirime tanto el accionar del gobierno como las demandas de la población, en torno a un conjunto de elementos materiales y condiciones inmateriales. De esta manera, las políticas públicas pueden definirse como las decisiones y acciones generadas por los actores públicos, con soluciones específicas que se concretan en normas, planes, programas, proyectos, organización, presupuestos e intervenciones (Echeverri, *et al.*, 2011).

En un contexto territorial, la movilización de recursos y el desarrollo de capacidades se convierten en elementos importantes para generar sinergias y construir consensos alrededor de objetivos comunes, coadyuvando de esta manera los cambios estructurales y coyunturales del entorno. En este sentido, las políticas públicas de carácter territorial pueden entenderse como el conjunto de acciones de corto, mediano y largo plazo que el gobierno impulsa en conjunto con los actores locales, adecuándose a especificidades (instrumentos, escala e institucionalidad) de los territorios; convirtiéndose de este modo en instrumento de gestión territorial de desarrollo (Echeverri, *et al.*, 2011).

Las políticas de carácter territorial implican dimensionar así mismo prioridades y dinámicas institucionales de los territorios; de suma importancia para su concreción territorial son la consideración de la cultura, los recursos tangibles e intangibles, niveles de gobierno y entidades públicas. A diferencia de las políticas sectoriales, la premisa territorial presupone la vinculación entre los sectores de economía y el territorio, a partir de la articulación público – privada

e inter jurisdiccional de las políticas públicas nacionales, estatales y locales (Casalis, 2008).

De esta manera, una política pública de carácter territorial puede significarse y esquematizarse como una matriz de cuatro vectores: cada vector configura una política más específica y cada elemento vectorial representa un instrumento de política pública (Boisier, 1997):

- ❖ Un primer vector se corresponde con el ordenamiento territorial y relaciona cinco elementos preponderantes: a) la división político-administrativa; b) la asignación de funciones a cada unidad de división político-administrativa en el proyecto nacional; c) la especificación de prioridades de desarrollo en el tiempo; d) la propuesta de asentamiento humanos; e) la propuesta de los usos de suelo.
- ❖ Un segundo vector insiere la descentralización política y territorial por medio de cuatro instrumentos: a) la arquitectura institucional y administrativa de cada unidad de división político-administrativa; b) la asignación de competencias; c) la fiscalidad; d) el sistema de control y resolución de conflictos.
- ❖ Un tercer vector, la política de fomento, refiere cuatro instrumentos básicos: a) la insalvable competitividad; b) la posible reconversión productiva; c) la equidad; d) la generación y difusión de conocimiento.
- ❖ El cuarto vector implica la coherencia inter-regional y se sustenta en la utilización de tres instrumentos principales: a) el concepto modernización; b) el procedimiento convergente; c) el crecimiento económico coherente, tanto regional como nacional.

Una de las principales premisas de las políticas públicas territoriales es que cada espacio local sea capaz de diseñar sus políticas públicas, de acuerdo con sus necesidades específicas y demandas sociales. Lo anterior implica dos cuestiones: que el territorio cuestione sus desafíos, dimensione sus recursos e institucionalidad preexistente, considere cultura y actores sociales, pero en un contexto de dinámica socioeconómica y del proceso de descentralización; el territorio debe ser capaz también de diseñar políticas públicas, considerando instrumentos, estrategias, programas, formas organizativas e institucionales, además de los sistemas de monitoreo y evaluación (Echeverri, *et al.*, 2011).

En tal entendido, las políticas públicas se convierten en herramienta central para la gestión pública, pero se debe entender que son producto del sistema político, con objetivos, decisiones y acciones estructuradas que el gobierno dispone para el manejo político y socioeconómico de las realidades nacionales, relacionadas con la estructura institucional organizativa y productiva (Echeverri, *et al.*, 2011).

Es deseable que las políticas públicas cuenten con instrumentos que faculten no solo el crecimiento económico, sino también la capacidad para generar riqueza económica y social de manera inclusiva. No menos importante es la consideración de la mejora del tejido institucional, el desarrollo social y el ejercicio de la ciudadanía; una política pública tiene visión territorial cuando se concibe con la toma en cuenta de que será parte de una realidad compleja sistémica; lo anterior obliga a considerar las dimensiones sociales, económicas, político-institucionales, culturales, ambientales y espaciales, donde se reflejan los efectos de la política pública (Pérez, 2007).

En términos de Gordillo (2011), para establecer nuevos espacios de desarrollo de políticas y programas, es necesario reconocer cuatro características de la crisis institucional: 1) el vacío de reglas formales; 2) la divergencia entre la intención y la capacidad que tienen las instituciones para renovarse con legitimidad ante los diversos actores sociales, sobre todo por la presencia de mercados secundarios; 3) la desconfianza e incertidumbre de los agentes productivos sobre las reglas de juego y para forjar estrategias productivas y de inversión; 4) la ausencia de sincronización entre el desarrollo estructural e institucional de los sectores productivos, que redunde en una transformación estructural a nivel microeconómico y sectorial.

2.1.1. La descentralización de las políticas públicas

Entre 1950 y 1970, la política pública se enfocó en la generación y transferencia de tecnología, pero en torno a un modelo de desarrollo centralizado. Después de 1980, se impulsaron una serie de políticas de cambio estructural, relacionadas con la liberalización comercial, privatización, apertura de mercados, inversión extranjera y desregulación económica, al mismo tiempo que el Estado disminuyó su participación de intervención en la economía y en la sociedad (Figueroa, 2012).

Los rápidos cambios de la economía global sucintaron la transición de políticas públicas de carácter descendente, centralista y con estructuras institucionales complejas, hacia enfoques de política en busca de interrelación múltiple, a través de diferentes modalidades de negociación, cooperación y competencia entre actores públicos y privados. La premisa requirió por tanto de modelos institucionales descentralizados, así como de la mayor participación de los actores sociales (Echeverri y Sotomayor, 2010).

De esta manera, el proceso de descentralización incorporó nuevos enfoques para el diseño de políticas públicas, se atribuyeron nuevas funciones a los gobiernos locales y se recurrió a la participación de la sociedad civil en la implementación de las políticas; para ello se buscó la concertación de actores públicos y privados, la articulación institucional y la planificación estratégica (Pérez, 2007).

En este sentido, el proceso de descentralización presupone tres modalidades: la funcional, la territorial y la política. La funcional existe cuando se crea un ente político con personalidad jurídica, normas y presupuesto propio. La territorial cuando se constata un ente con las características del territorio y con alcance multisectorial, pero cuya actuación se restringe a un espacio político y administrativo definido. La dimensión política aparece cuando se cumplen los requisitos básicos; pero la generación del ente deriva de procesos electorales populares (Figuroa, 2012).

El proceso de descentralización en torno a las políticas públicas está vinculado directamente con el llamado “Consenso de Washington”; en este contexto, el proceso aparece como instrumento de ordenamiento de las cuentas públicas, como una forma de coadyuvar el superávit fiscal de un Estado centralista, a través de la transferencia de actividades y responsabilidades a los gobiernos sub-nacionales, sean dependencias, secretarías o municipalidades (Escobar, 2004).

La correlación entre descentralización y políticas públicas puede clasificarse de tres formas: una descentralización fiscal, cuya función es de herramienta de manejo de las cuentas públicas, que a su vez reduce los costos de transacción; la descentralización técnica auxiliar, con funcionalidad en procesos de toma de decisiones y en la transparencia institucional; la descentralización como virtualidad democratizadora, que se configura con la aproximación a las

decisiones de política de los gobiernos sub-nacionales, lo que favorece la participación transparente y las decisiones racionales en el uso de los recursos (Echeverri y Sotomayor, 2010).

En la perspectiva descrita anteriormente, resulta esencial la descentralización político-administrativa, donde autonomía del territorio y su función integral del aparato económico-productivo cobra sentido. En correspondencia, subsistemas de acción de actores (individuales o colectivos), organizaciones, instituciones y redes locales, conforman la estrategia de desarrollo territorial (Albuquerque, 2003; Cárdenas, 2002).

La cuestión que requiere ser atendida radica en el cruce entre oferta y demanda de la descentralización territorial, la cual se realiza en un punto de encuentro en el cual confluyen el cambio de funciones del gobierno nacional (política monetaria, fiscal, comercial y competencia) y la necesidad de contar con territorios que activen los mecanismos para favorecer el crecimiento económico y el desarrollo (Figuroa, 2012).

2.2. La gestión territorial de la política pública para el desarrollo endógeno

El proceso actual del desarrollo territorial se desenvuelve en un contexto de dinámicas globales. Es apremiante la necesidad de generar estrategias de desarrollo endógeno, mediante la incorporación de los actores sociales en una nueva dimensión de gestión: una que dirija la función del Estado y sus políticas públicas, hacia un contexto territorial, donde el territorio se convierta en el sujeto de dichas políticas y de esta manera se complemente con estrategias sectoriales (Delgadillo y Torres, 2009).

El proceso de gestión territorial de la política pública para el desarrollo endógeno cobra importancia con la institucionalidad y su relación con el entorno; lo cual solo es posible con la concreción de compromisos de gobierno, en forma de políticas públicas, programas, proyectos e instrumentos, para responder tanto a las demandas de la población, como a sus aspiraciones sociales, económicas, políticas, jurídicas e ideológicas, pero es necesario que se consideren las condiciones presentes en un territorio (Estrategia Regional de Desarrollo 2008-2020).

La gestión territorial incluye por tanto instituciones, organizaciones y empresas. El punto de partida es el reconocimiento de las identidades territoriales, sin

menoscabar el vínculo entre lo público, lo privado y lo colectivo. Se pretende así una columna, a partir de la cual el territorio se organice y permita poner en marcha políticas públicas basadas en la gestión territorial; entonces el entorno institucional se puede adaptar y estructurar, de acuerdo al contexto que lo condiciona (Delgadillo y Torres, 2009).

De esta manera, la gestión territorial se fundamenta en aspectos políticos, administrativos y económico-financieros. De acuerdo a la Estrategia Regional de Desarrollo de Chile (2008-2020), el aspecto político se integra en la modernización del Estado, la descentralización y el buen gobierno. El propósito es consolidar un Estado descentralizado, además de desarrollar capacidades que permitan definir y aplicar políticas para el impulso de procesos articulados de desarrollo en determinados territorios, pero con el uso de instrumentos y recursos públicos, a fin de contribuir a una mayor legitimidad política y adhesión ciudadana.

Los aspectos administrativos se relacionan con la desconcentración y la descentralización territorial. La desconcentración implica asignar recursos y responsabilidades de acuerdo con dependencias y espacios geográficos, sin que ello suponga deslindarse de subordinaciones jerárquicas de la autoridad central. La descentralización territorial implica avanzar en un modelo de gestión que confiera especial importancia al protagonismo de los gobiernos subnacionales en la toma de decisiones, pero a través de la transferencia de poder, lo que implica resolver problemas desde el territorio. En cuanto a los fundamentos económico-financieros, estos facultan la eficiencia de los recursos públicos, por medio de la sincronización y complementación de las acciones en el territorio. Del mismo modo, se prevé la mayor eficacia en la ejecución del presupuesto público.

De esta manera, la gestión de desarrollo territorial se convierte en el conjunto de arreglos y acciones que generan la capacidad para atender necesidades de desarrollo en un espacio geográfico determinado. Los arreglos institucionales se vuelven un medio para la articulación de políticas públicas que concurren en el territorio y promueven la correspondencia de responsabilidad en cada nivel territorial; desde lo local hasta lo internacional. Así, la gestión territorial refiere un proceso de toma de decisiones, de apropiación y uso de los territorios, por

parte de los diferentes actores sociales de un determinado ámbito espacial (Echeverri, *et al.*, 2011).

De acuerdo con Gordillo y Torres (2009), son cinco los lineamientos para la gestión territorial: a) una aplicación de políticas públicas territoriales que complementen las políticas sectoriales; b) una promoción de la participación que favorezca la corresponsabilidad entre actores sociales; c) una eficiencia institucional que posibilite las estructuras de gestión territorial; d) la flexibilidad institucional, que refiere el trabajo conjunto entre actores sociales de distinto ámbito institucional y competencia; e) la optimización de calidad entre lo público y privado, con procesos de descentralización y participación, así como la liberalización de los recursos públicos.

2.3. La gobernanza en la gestión de las políticas públicas

El proceso de ajuste estructural económico neoliberal conllevó la modificación de las funciones del Estado. A partir de ello, se restringieron las políticas públicas intervencionistas y se confirió al mercado la función de organizar la actividad económica. El ajuste estructural (liberación comercial, desregulación, apertura de mercado, privatización) modificó la formulación de las políticas públicas para el desarrollo; sin embargo, siguen siendo tema de interés las cuestiones sociopolíticas de desigualdad, concentración económica-espacial o la desestructuración del aparato productivo (Casalis y Villar, 2011; Echeverri, *et al.*, 2011).

Se debe entender que las condiciones sociopolíticas que enfrenta el Estado requieren de nuevas formas de gobernar y de conducirse ante la sociedad. Después de 1990 surge el enfoque de gobernanza que visualiza un proceso de interacción entre Estado y sociedad por medio de arreglos institucionales, de gestión y de relaciones de poder entre los actores públicos, privados y gubernamentales (Revesz, 2006).

Desde la emergencia del enfoque de gobernanza, se aludió a los desajustes entre las demandas sociales, la capacidad de respuesta gubernamental y la forma de enfrentar las crisis financieras (Farinós, 2008). De esta manera, las investigaciones sobre gobernanza pueden ubicarse en tres etapas: la primera fase sucede entre 1980 y 1990, periodo en el cual se disertó prácticamente la gobernabilidad política y estatocéntrica; la segunda etapa ocurre en los años de

1990, donde se hizo referencia a la gestión pública y las reformas impulsadas por el consenso de Washington; un tercer periodo es el actual, donde la gobernanza se dimensiona desde la evaluación del desempeño institucional para la implantación de las políticas públicas (Rosas, *et al.*, 2012).

La gobernanza tiene por objetivo favorecer el diseño, aplicación y seguimiento de políticas públicas que impacten en la sociedad y en los territorios, siendo crucial la toma de decisiones de los actores públicos, privados y colectivos. La gobernanza es por tanto una forma de gobernar; de especial interés es la capacidad para favorecer un desarrollo territorial que considere la diversidad de actores sociales y una base de políticas públicas coherentes que faciliten la intervención en los territorios.

La gobernanza en un territorio puede entonces definirse como la capacidad de los actores sociales para compaginar objetivos; donde el territorio se convierte en el medio de articulación y de estructuración institucional de los gobiernos federal, estatal y municipal; requiere por tanto de formas de participación social y de visión de largo plazo para la aplicación de políticas públicas, acordes a un contexto territorial (Rosas, 2012; Farinós, 2008).

En el enfoque de gobernanza, es de particular singularidad el territorio, puesto que es el medio donde los diversos actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, control y adopción de decisiones; es también el ámbito donde estructuras y procesos posibilitan superar la exclusividad de las organizaciones y de los actores estatales en la gestión de los asuntos públicos: como lo es la formulación y aplicación de las políticas públicas (Canto, 2008; Revesz, 2006).

Lograr una manera distinta de gobernar, requiere también solventar limitantes entre Estado y actores sociales; por ejemplo, el flujo de información, la coherencia de políticas públicas frente a la heterogeneidad regional y la competencia territorial, así como la construcción de proyectos territoriales basados en la participación de los actores y el apoyo institucional (Canto, 2008). El desafío principal: que las políticas se adecuen al territorio, generando de forma vertical y horizontal condiciones favorables para acciones conjuntas, que al mismo tiempo permitan maximizar los efectos, en función del diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas (Farinós, 2008).

2.4. El desarrollo territorial en torno a la política pública y la gobernanza

El desarrollo territorial alude a una función multidimensional. En la actualidad no existe consenso en el concepto, su transición a través del tiempo conlleva una polisemia de significados, con diferentes acepciones. Durante 1950, el concepto desarrollo se sustentó en objetivos y políticas públicas orientadas al crecimiento económico; para 1960, la relevancia fue la distribución de ingresos; durante 1970, la prioridad de atención fue el medio ambiente y la calidad de vida; 1980 se caracterizó por la consecución de necesidades básicas de la población; en 1990, el respeto de los derechos humanos fue primordial; después del 2000, los procesos de ajuste estructural y la globalización, constituyeron las condicionantes para los aspectos de competitividad (Peroni, 2013).

Independientemente de la finalidad, el elemento clave del desarrollo territorial es el territorio; en esencia, es el medio a través del cual se favorece la competitividad, sobre todo ante escenarios de competencia mundial. Para autores como Boisier (2007), el desarrollo territorial se sitúa en una paradoja, así lo indica la aceleración del crecimiento económico y la desaceleración del desarrollo; máxime si la referencia son los índices macroeconómicos como el Producto Interno Bruto (PIB), el aumento de la tasa de empleos y el incremento del índice per cápita; no obstante, al mismo tiempo se carece de índices para medir la convergencia entre sectores, territorios o personas.

En la vertiente territorial, el desarrollo significa un proceso de acumulación paulatino y sinérgico, que puede ser intervenido para generarlo o acelerarlo. En esta concepción, Estado y región se convierten en elementos trascendentales; el primero, por su injerencia en la asignación de recursos para el crecimiento económico y la determinación de políticas económicas; la región, representa la transformación en el tiempo y espacio; es el ámbito de consecución del desarrollo por las personas. Al final de cuentas, los recursos que asigna el Estado (materiales o humanos) no generan desarrollo; se establecen como instrumentos para el desarrollo de capacidades y la generación de condiciones de crecimiento económico (Boisier, 1997). De acuerdo con Boisier (2010), la organización, articulación y coordinación son elementos para propiciar o acelerar un proceso de desarrollo, pero en él, intervienen y se interrelacionan seis factores:

- Los actores sociales, sean individuales, corporativos o colectivos. Los actores individuales son personas que ocupan un lugar en la estructura de poder; los actores corporativos representan intereses de grupo y de los sectores productivos; los actores colectivos cristalizan las organizaciones territoriales o regionales.
- Las instituciones son primordiales porque permiten la reacción frente a los cambios del entorno, además confieren la flexibilidad para responder a las demandas de la sociedad, la virtualidad para hacer arreglos de cooperación a través del espacio cibernético y la inteligencia para el aprendizaje en función del entorno.
- La cultura es considerada un factor, en su expresión a través de la cosmogonía y la ética, que representan a su vez la capacidad de identidad social con el territorio.
- Los procedimientos son parte fundamental, tanto de las instituciones como de la administración del gobierno y el relacionamiento de los actores sociales, lo que solventa gestión, manejo de información y acciones sociales.
- Los recursos (materiales, humanos, naturales, financieros) son otro factor, además de los conocimientos, las habilidades, la autoconfianza colectiva, la asociatividad y el capital social.
- El entorno es crucial, en él se establece el vínculo entre una región y el Estado, aunque existen elementos sobre los cuales no se tiene control, si la capacidad para influir en ellos.

El desarrollo puede ser incluso un conjunto de ideas, pero también un cúmulo de prácticas exitosas, en aras de mejorar las condiciones de vida de los seres humanos; se ha demostrado que el desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad de asociación, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva (Boisier, 2010).

El desarrollo territorial se trata entonces de un proceso sociocultural más que económico, es decir, se manifiesta cuando una sociedad es capaz de canalizar de forma convergente fuerzas latentes o dispersas. De esta manera, el desarrollo se concibe como proceso de cambio social, inserto en la deliberación que persigue la igualdad de oportunidades sociales, políticas y económicas para el bienestar de las personas (Boisier, 2010). En esta perspectiva, el territorio es decisivo para el proceso de desarrollo: la identidad territorial e

historia social, conforman los elementos de interpretación del sistema económico, político y cultural; donde personas y sistema de organización se convierten en el principal recurso para el desarrollo.

En relación a lo descrito, se agrega lo planteado por Vázquez (2009), que argumenta dos cuestiones que condicionan los resultados de las acciones sociales: a) el potencial de desarrollo existente en cada territorio; b) la capacidad de organización de los actores locales. En síntesis, los territorios disponen de un conjunto de recursos que constituyen el potencial de desarrollo; cimentado en una determinada estructura productiva, mercado de trabajo, conocimientos técnicos, capacidad empresarial, estructura social y política, tradición-cultura; sobre los que necesariamente se articulan las iniciativas locales y la participación de actores públicos y privados para la ejecución de los programas de inversión.

En esencia, 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 desarrollo social, es fundamentalmente endógeno. Desde la premisa descrita, la particularidad estriba en endogenizar el desarrollo, primero en base a potenciales locales, después en consideración a los procesos de negociación hacia el entorno (De la Tejera, *et al.*, 2006).

La gestión territorial es al final de cuentas un diseño o arquetipo del desarrollo; su operatividad requiere de los actores sociales que encausan diversas decisiones. A través de la gestión se consensan y relacionan las fuerzas sociales, el empresariado y las instituciones, lo que pondera un proceso integral, con el aprovechamiento de las oportunidades del entorno. De esta manera, la articulación del territorio, personas y recursos integra conceptos de cooperación y colaboración para generar nuevas formas de gestión (Delgadillo y Torres, 2009).

En relación, se hace necesaria la búsqueda de institucionalidad de lo territorial, es decir, el marco normativo y organizacional del territorio y su gestión pública. Fortalecer organización y normativa en el contexto de desarrollo, requiere dimensionar la estructuración de las políticas públicas, potencializar recursos y capacidades de cooperación de los actores sociales, con ello propiciar la cogestión público-privada. En tal entendido, las políticas públicas son los productos del sistema político y constituyen la herramienta central para la

gestión pública por medio de acciones que el gobierno plantea en torno a las realidades nacionales, relacionadas con la estructura institucional, organizativa y productiva (Echeverri, *et al.*, 2011).

III. JUSTIFICACIÓN

La política pública en su contexto actual de transformaciones económicas y sociales se debe dimensionar en torno a temas de desarrollo, gestión y arreglo institucional. La gestión de desarrollo territorial se convierte en el conjunto de arreglos y acciones de los actores sociales, para atender necesidades de un espacio determinado. Los arreglos institucionales representan el medio para la articulación de las políticas públicas que concurren en un territorio y promueven la correspondencia de responsabilidad en cada nivel territorial: desde lo local hasta lo internacional. La gestión territorial refiere los procesos de toma de decisión, apropiación, uso de los territorios y cambios institucionales en función de políticas públicas (Echeverri, 2011).

Las políticas públicas se convierten en instrumentos o estrategias del Estado para atender, canalizar y orientar problemáticas y demandas de la sociedad, promoviendo el vínculo de articulación y participación de los diferentes actores. El desarrollo endógeno complementa al desarrollo territorial a través de sus directrices para la configuración de las políticas públicas, confiriendo la base de interpretación multidimensional; se considera por tanto un proceso complejo que transforma al territorio desde distintos planos: económico, productivo, tecnológico, social, cultural y político.

La gestión y el desarrollo precisan de estrategias e incorporación de actores sociales, que direccionen la función del Estado y sus políticas públicas, hacia un contexto territorial, donde el territorio es el sujeto de dichas políticas (Delgadillo y Torres, 2009). En este tenor, la gobernanza se asume un proceso suscrito en los cambios de relación entre Estado y sociedad, así como a los diferentes niveles de gobierno, administración, sectores productivos, actores no institucionales o movimientos sociales.

En la actualidad, la política pública se concibe en términos de gobernanza, donde el Estado está obligado a cambiar su desempeño; de actor institucional jerárquico a un actor descentralizado. Lo anterior precisa de un giro en los modelos operacionales de la política pública y se evidencia la necesidad de

plantear una gestión territorial para la formulación, diseño e implementación de políticas públicas descentralizadas, que generen los vínculos y acuerdos entre el binomio Estado-actores sociales.

IV. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

HIPÓTESIS

La gobernanza y la gestión territorial son dos enfoques metodológicos que permiten un mejor diseño y operatividad de las políticas públicas.

V. OBJETIVOS

General

Construir un modelo metodológico de operatividad de la política pública sectorial.

Específicos

- i. Determinar limitantes y potenciales instrumentales para la gestión territorial de la política pública.
- ii. Analizar la gobernanza del proceso de operación de la política pública del sector agrícola.

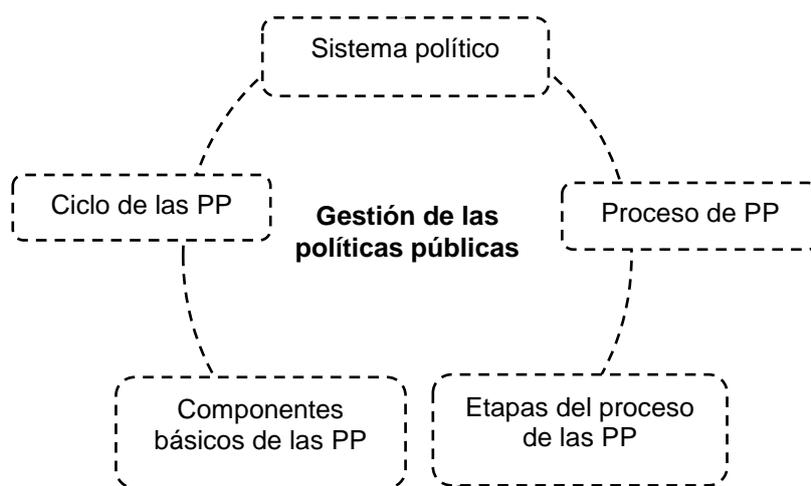
VI. METODOLOGÍA

El análisis de políticas configura un campo de conocimiento multidisciplinar y en función a esta concepción, la metodología consideró tres fases de análisis correspondientes a las investigaciones que se presentan a continuación:

6.1. POLÍTICA PÚBLICA Y DESARROLLO ENDÓGENO: UNA METODOLOGÍA DE GESTIÓN SOCIO-INSTITUCIONAL

La metodología es una propuesta sucinta de compendio para la evaluación y gestión socio-institucional de la política pública, en base a un modelo de análisis de estructura teórica-conceptual, formulado con la disertación de escritos de tres autores: Echeverri, *et al.*, 2011; Gordillo, 2011; Pérez, 2008. En una primera fase del trabajo se objetivó la eficacia operativa de la política pública (PP) con cinco elementos de interrelación de contenido-producto que posibilitan determinar la intervención gubernamental (Figura 1): sistema político; ciclo; proceso; componentes básicos; etapas del proceso. Se analizó para ello la normativa oficial contenida en los planes y programas de desarrollo, con énfasis en la cuestión agrícola; nacional (2007-2012), sectorial (2007-2012), estatal (2005-2011) municipales (2009-2012).

Figura 1. Elementos de interrelación para la gestión de políticas públicas.



Fuente: elaboración propia.

El sistema político se define por entradas, que son acontecimientos o circunstancias del entorno, demandas de la sociedad o apoyos de instituciones, determinados por expectativas, necesidades o procesos de autodesarrollo. Las salidas están orientadas por el comportamiento de los actores sociales y por variables de tipo político como las iniciativas de organización o los planes de desarrollo de los gobiernos.

El ciclo de PP está circunscrito a cuatro aspectos: a) la descentralización, que faculta a los actores sociales apropiarse de lineamientos, actividades y estrategias que promulga la política; b) la administración, que refiere las líneas básicas de programas y proyectos; c) la escala de valores en los propósitos públicos; d) el poder de decisión.

El proceso de PP está conformado por tres subprocesos. El problema o situación que se quiere atender y se plantea con el diagnóstico de las condiciones existentes. La formulación o diseño de la política pública; donde se conforman metas, objetivos, estructura, visión y tipo de enfoque que orienta estructuralmente las acciones. Las alternativas de acción, líneas estratégicas, programas y proyectos.

Los componentes de PP se subdividen en siete directrices: I) la visión, como escenario ideal al que se pretende llegar, considerando demandas o expectativas de los actores; II) objetivos generales; III) metas, horizontes temporales para los objetivos que deben especificar parámetros que se desean alcanzar; IV) población objetivo definida para la intervención pública; V) impactos, directriz conformada por estrategias, programas y proyectos; VI) arreglo institucional, que implica a lo jurídico, instituciones participantes y competencias de los actores sociales; VII) presupuesto y financiación para los programas o proyectos.

Las etapas del proceso de PP establecen el marco de gobernabilidad: 1) la agenda, que implica el diagnóstico de los territorios; 2) efectos o impactos que se esperan conseguir con la intervención pública; 3) alternativas, que requieren del análisis de los recursos disponibles para cumplir con los objetivos de política; 4) identificación de actores sociales para operar planes y programas; 5) estrategias, instrumentos de política y acciones presupuestadas; 6) implementación, que considera participación, cooperación, marco institucional

normativo, mecanismos de aplicación y ejecución de la política; 7) evaluación y seguimiento, relacionados con los resultados.

Para analizar la capacidad de gestión socio-institucional de las políticas públicas y las posibilidades de territorialización, se retomaron los elementos de eficacia operativa de la PP (sistema político; ciclo; proceso; componentes básicos; etapas del proceso) y se ponderaron como dimensiones (Tabla 1).

Tabla 1. Capacidad de gestión socio-institucional de las políticas públicas.

Dimensión	Categorías	Variable
Sistema político	<ul style="list-style-type: none"> ▪Institucional ▪Social ▪Cultural ▪Internacional 	Interacción
Ciclo de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪Descentralización ▪Administración ▪Escala de valores ▪Poder de decisión 	Participación
Proceso de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪Problemática ▪Formulación y diseño ▪Recolección y análisis de información 	Diagnóstico
Componentes básicos de la política pública	<ul style="list-style-type: none"> ▪Visión ▪Objetivos ▪Metas ▪Población objetivo ▪Programas y proyectos ▪Arreglo institucional ▪Presupuesto-financiación 	Concurrencia
Etapas del proceso de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪Establecimiento de la agenda ▪Efectos e impactos ▪Alternativas ▪Identificación de grupos ▪Comportamientos estratégicos ▪Implementación ▪Evaluación y seguimiento 	Intervención

Fuente: elaboración propia.

Para cada dimensión se definieron categorías de análisis; para cada conjunto de categorías se especificó una variable de expresión de la PP (interacción, participación, diagnóstico, concurrencia, intervención). Las variables de expresión son magnitudes cualitativas que explica la capacidad de la política pública como instrumentos de gestión socio-institucional y especifican las posibilidades de territorialización.

Los instrumentos están delimitados por cuatro criterios que permiten dimensionar las acciones de gestión territorial de planes y programas de desarrollo:

*La multi-sectorialidad, que se aborda desde dos perspectivas; programas de carácter general, ejecutados por varias instituciones; incorporación de un programa a otro de carácter público, como parte de una estrategia integral. Este criterio se relaciona con la dimensión de componentes básicos de la PP y define el instrumento de gestión socio-institucional de concurrencia.

*La descentralización considera dinámicas descendentes y ascendentes de la PP, así como la diversidad de condiciones socioeconómicas e institucionales de las entidades territoriales. En términos de desarrollo endógeno, la descentralización dirige la relación entre gobiernos, además de la autonomía de los actores sociales como autogestores del desarrollo, es decir, las posibilidades de territorializar la política pública, en base a coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Las dimensiones interrelacionadas son ciclo y componentes de las PP; los instrumentos de gestión, participación y concurrencia.

*La participación insiere al desarrollo como capacidad de los actores sociales para formularse propósitos colectivos, vía la movilización de recursos locales endógenos. El entorno sociocultural y político-institucional es condicionante, pero se deben crear espacios de concertación de actores. Las dimensiones son sistema político, ciclo y proceso de PP; en tanto, los instrumentos de gestión son interacción, participación y diagnóstico.

*Los pactos y acuerdos, son el medio catalizador-movilizador de intereses y aspiraciones en el territorio. Se debe gestionar el desarrollo endógeno por convergencia de esfuerzos y compromisos compartidos, en el entendido que las políticas públicas deben anticiparse no ser reactivas. La dimensión relacionada es etapas del proceso de PP; el instrumento de gestión, la intervención.

6.2 GOBERNANZA Y POLÍTICA PÚBLICA EN EL DESARROLLO DEL SECTOR FLORÍCOLA

El análisis de políticas públicas configura un campo de conocimiento multidisciplinar donde confluyen propuestas y la investigación sistemática. En

tal sentido, las aproximaciones teóricas se corresponden con el análisis de elementos de la política pública (formulación de problemas, implementación o evaluación de programas) o en su caso, en las relaciones de una política concreta, con un entorno político más amplio (Velasco, 2005).

Desde la perspectiva de Velasco (2005), se plantea una metodología de compendio para este trabajo, consecuente al objetivo propuesto que es analizar las posibilidades de gestión socio-institucional y de territorialización de la política pública para el sector agrícola-florícola en México. Para ello, se analizó el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 y 2013-2018, así como los seis programas derivados de ellos.

La secuencia metodológica concatena tres propiedades de las políticas públicas (Figura 1): el contenido de las políticas públicas que dirime cinco aspectos: sistema político; ciclo; proceso; etapas; componentes. El producto de las políticas públicas consideró el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 y 2013-2018, así como los seis programas derivados. El proceso territorial de las políticas públicas evaluó cuatro elementos: delimitación del espacio geográfico; estructura jerarquizada de cada nivel de gobierno; mecanismos de articulación y concurrencia; cruce de la política.

En suma, en el contenido de la política pública, en forma general, se analizaron básicamente cuatro tópicos, de acuerdo a lo formulado por Pérez (2008): 1) la competencia de los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) involucrados en la ejecución; 2) nivel y carácter de la política pública, relacionada con el aspecto macro (macroeconómicas, arancelarias, de competitividad), meso (factores tangibles e intangibles), local (innovación y comercialización); 3) los objetivos, que pueden ser de inversión social o asistencial; 4) la población objetivo y las metas que se pretenden lograr.

En el producto de las políticas públicas, se analizó de cierta forma la implementación e institucionalización de los programas derivados del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, en base a seis criterios:

1.- Apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura, cuyo énfasis es la agricultura, aunque en especial se atiende a la agricultura protegida.

2.- Apoyo al ingreso agropecuario con el programa “Procampo Productivo”, modernización de maquinaria agrícola y diesel agropecuario.

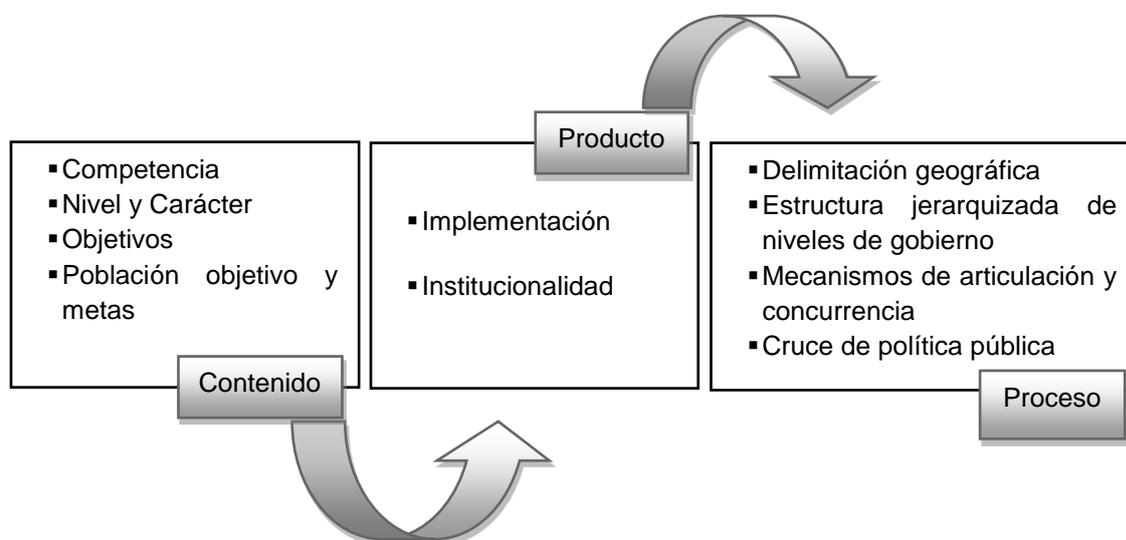
3.- Desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensión rural; los componentes básicos de este programa son el apoyo a la integración en proyectos productivos, desarrollo de capacidades, innovación y transferencia de tecnología.

4.- Prevención y manejo de riesgos, cuyos objetivos están enfocados en el apoyo al ingreso y a la comercialización, atención en caso de desastres naturales que afecten al sector agropecuario y pesquero, apoyo ante contingencias climatológicas, fondo de inducción de inversión en localidades de media, alta y muy alta marginación, apoyo en materia de sanidad y fortalecimiento de la cadena productiva.

5.- Programa de acciones, en concurrencia con las entidades federativas, en materia de inversión, sustentabilidad y desarrollo de capacidades.

6.- Sustentabilidad de los recursos naturales, cuya prioridad son la conservación, uso de agua de forma sustentable y reconversión productiva.

Figura 1. Interrelación de etapas de políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia.

Respecto al proceso de gobernanza, este se analizó en relación a las tres dimensiones que establece Farinós (2008): el horizontal, que refiere la coordinación entre política pública, territorio y actores sociales; el vertical, que

dirime la jerarquía entre los diferentes niveles político-administrativos; el de participación, que insiere formulación y diseño del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. En otras palabras, el proceso de las políticas públicas desde la perspectiva de gobernanza implica tanto el diseño como las condiciones del territorio.

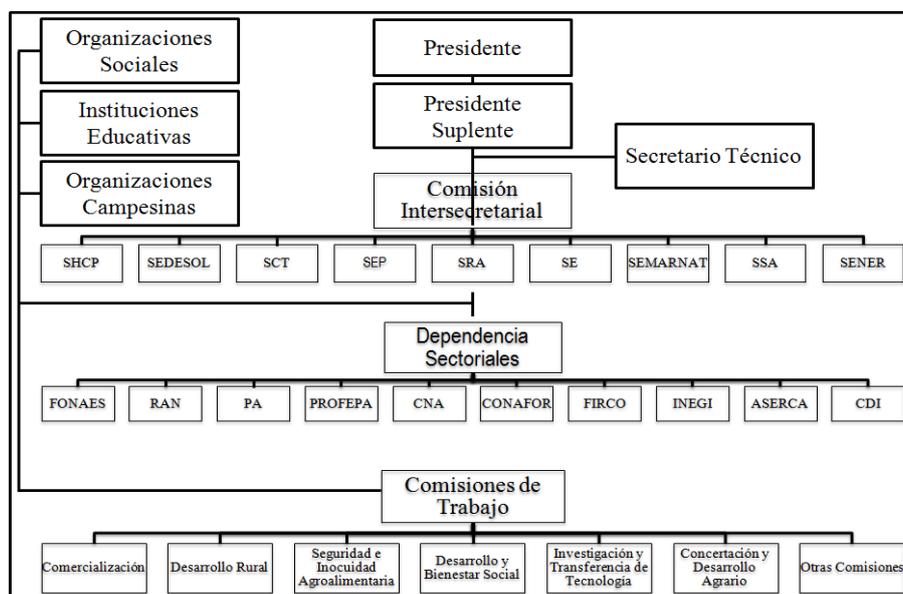
6.3 GOBERNANZA Y POLÍTICA PÚBLICA: LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable se concibe como una política pública de orden territorial (Chapela y Menéndez, 2013); una instancia de preámbulo para vincular actores sociales (gobiernos, instituciones, Organizaciones no Gubernamentales, productores, universidades). La LDRS plantea la premisa del enfoque territorial de la política pública y en términos del proceso de territorialización, en el Estado de México, se conforman los Consejos Distritales Regionales de Desarrollo Rural Sustentable (CD/RDRS), cuya operatividad se sustentó en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

La finalidad socio-institucional de los CD/RDRS se resume en concurrencia y homologación de la diversidad sectorial en el territorio: el cual actúa como unidad de gestión de recursos por los actores sociales, en torno a la perspectiva de negociación (SAGARPA, 2001).

Los CD/RDRS presentan una estructura operativa que sustenta el accionar social e institucional de convergencia entre actores. De esta manera, el nivel vertical está conformado por un presidente en función y un presidente suplente; una comisión inter-secretarial que conjunta diversas instituciones públicas; dependencias sectoriales; comisiones de trabajo. En este nivel también se consideran las organizaciones sociales, instituciones educativas y organizaciones campesinas. En general, las instituciones pretenden responder a las demandas y necesidades de los principales beneficiarios: las organizaciones campesinas (Figura 1).

Figura 1. Estructura operativa de los Consejo Distritales/Regionales de Desarrollo Rural Sustentable.



Fuente: Elaboración propia.

El presidente de los Consejos Estatales es el Gobernador del Estado de México en turno; el presidente suplente: el Secretario de Desarrollo Agropecuario, de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario en el Estado de México (SEDAGRO); un Secretario Técnico, de instancia federal, adscrito a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

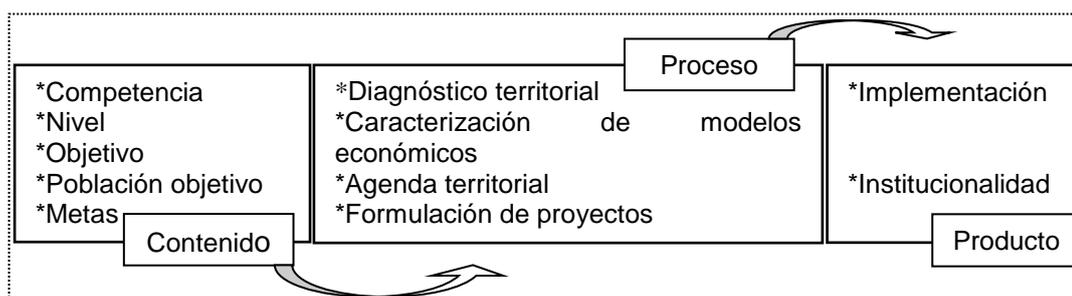
La estructura de interrelación horizontal está integrada por diversas instituciones públicas. El primer nivel socio-institucional se conforma por una Comisión Intersecretarial que conjunta nueve instituciones de orden federal (Gobierno del Estado de México, 2010): Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); Secretaría de Educación Pública (SEP); Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); Secretaría de Economía (SE); Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); Secretaría de Salud (SS); Secretaría de Energía (SENER).

Un segundo nivel de interrelación socio-institucional pondera la participación de diez Dependencias Sectorizadas: Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (FONAES); Registro Agrario Nacional (RAN); Procuraduría Agraria (PA); Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA); Comisión

Nacional del Agua (CNA); Comisión Nacional Forestal (CONAFOR); Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO); Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); Agencia de Servicio a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA); Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

La base estructural se complementa con ciertas Comisiones de Trabajo en comercialización, sanidad e inocuidad agroalimentaria, así como investigación y transferencia de tecnología. En el marco institucional de estructura de los CD/RDRS se analiza el fenómeno de institucionalidad, y en este caso, se interrelacionaron tres dimensiones de operatividad de la política pública: contenido, proceso y producto (Figura 2).

Figura 2. Interrelación de etapas para la territorialización de las políticas públicas en los Consejos Estatales.



Fuente: Elaboración propia.

En contenido se analizaron cuatro aspectos de la LDRS como política pública específica (Pérez, 2008): 1) la competencia-concurrencia de los niveles de gobierno involucrados en la ejecución (Federal, Estatal, Municipal); 2) el nivel geográfico y carácter de la política pública; 3) los objetivos que se persiguen con la política pública; 4) la población objetivo y metas a lograr.

En la fase de proceso, se trató de dimensionar la gobernanza desde el diseño de la política pública (LDRS) y las condiciones del territorio; para ello se consideraron las cinco fases de la Estrategia de Desarrollo Territorial, que propone el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural: el diagnóstico territorial; la caracterización de los modelos económicos prioritarios

(cadenas productivas); la agenda territorial; la formulación de proyectos territoriales por modelo económico; la articulación de proyectos territoriales.

Los productos de la política pública rara vez encuentran solvencia práctica, sin embargo, para los fines del presente trabajo se abordan las etapas de implementación e institucionalización de los Consejos Distritales Regionales de Desarrollo Rural Sustentable.

El proceso de gobernanza se evaluó a partir de la estructura y relativa funcionalidad de los CD/RDRS, para ello se recurrió a tres aspectos que plantea Farinós (2008): el horizontal, que refiere la coordinación territorial de la política pública entre actores sociales; el vertical, que analiza la jerarquía entre diferentes niveles político-administrativos; el de participación, cuya trascendencia se especifica en la conformación, estructura y resultados de los Consejos.

VII. RESULTADOS

Los resultados de la investigación corresponden a dos memorias en extenso, un capítulo de libro y un artículo enviado.

El apartado 7.1 incluye una memoria en extenso titulada: Potenciales y limitantes instrumentales para la gestión territorial de las políticas públicas en el sector florícola, presentada en el Segundo simposio internacional sobre desarrollo regional. "Migración: política pública y desarrollo". El Colegio de Tlaxcala A.C. 2014.

El apartado 7.2 incluye el capítulo del libro titulado: Política pública y desarrollo endógeno: una metodología de gestión socio-institucional, dicho capítulo se publicó en el libro Experiencias Educativas en Instituciones de Nivel Superior de Latinoamérica. Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo Docente A.C (Cenid). México (2015). pp. 108-118. ISBN 978-607-8435-04-3.

El apartado 7.3 incluye una memoria en extenso titulada: Gobernanza y política pública en el desarrollo del sector florícola, publicada en Anales de Economía Aplicada 2015. Numero XXIX. Asociación Internacional de Economía Aplicada (ASEPELT). Sostenibilidad y Suficiencia de los Sistemas de Pensiones. Cuenca, España (2015). pp. 69-85. ISSN: 2174-3088.

El apartado 7.4 consiste en un artículo enviado a la revista LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, titulado: Gobernanza y política pública: la institucionalidad en los consejos de desarrollo rural sustentable (2015).

**7.1. POTENCIALES Y LIMITANTES INSTRUMENTALES PARA LA GESTIÓN
TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR
FLORÍCOLA**

Otorga el presente

Constancia

A: **Guadalupe Camacho Cerón**

Por su valiosa participación como **Ponente** en la mesa de trabajo 2 "Política Pública" con el tema
*"Potenciales y limitantes instrumentales para gestión territorial de las políticas públicas en el
sector Florícola"*
En el marco del

2° SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE DESARROLLO REGIONAL **"MIGRACIÓN: POLÍTICA PÚBLICA Y DESARROLLO"**

San Pablo Apetatitlán Tlaxcala, 10 de marzo de 2014

"Saber y Ciencia para un Desarrollo Justo y Sustentable"


Dr. Alfredo Cuedecha Mendoza
Presidente de El Colegio de Tlaxcala, A. C.

POTENCIALES Y LIMITANTES INSTRUMENTALES PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR FLORÍCOLA

Resumen

El desarrollo endógeno es una interpretación que analiza el complejo proceso de desarrollo, bajo características particulares y dentro de un nuevo escenario que incluye diversos enfoques que comparten una misma lógica teórica y un mismo modelo de políticas. De esta manera, uno de los principales desafíos para el desarrollo es la formulación y operatividad de políticas públicas de base territorial. En tal sentido, la gestión se asume como proceso para consolidar condiciones de autodesarrollo, en el entendido que la noción territorial se asume multidimensional, paulatina y de acumulación de condiciones para la transformación de cualquier sistema productivo. El objetivo es determinar potenciales y limitantes instrumentales para la gestión de la política pública florícola. En esta temática, el potencial se adscribe a los planes de desarrollo (nacional, estatal, sectorial), y siete programas agropecuarios, en tanto las limitantes, en la ausencia de mecanismos para territorializar la política pública, concurrencia en niveles de gobierno y concertación de actores. Para concretar el objetivo se hace una propuesta metodológica que conjunta elementos de sistema, proceso, ciclo, etapas y componentes de política pública para la gestión en el subsector florícola.

Los resultados evidencian una carencia en el diagnóstico (proceso), concurrencia (componentes) e intervención (etapas) de la política pública, expresada en los diferentes planes de desarrollo nacional, sectorial y estatal, lo que se traduce en limitantes para la gestión territorial, dada la ausencia de relación con los programas orientados al sector agrícola y de manera particular, con el subsector florícola. Lo anterior evidencia la necesidad de mecanismos que favorezcan la concertación y el protagonismo de actores locales para territorializar la política pública y generar con ello una dinámica de respuesta ascendente y descendente que permita movilizar y canalizar recursos de acuerdo a necesidades y potencialidades del territorio.

1. Introducción

El desarrollo no surge como resultado de un proceso natural, implica una construcción social (Boisier 2010), una configuración espacial temporal, una lucha conceptual y desde luego una socio-política. El desarrollo no puede ser privilegio de unos pocos, ante ello, la vertiente territorial se asume como proceso social de alta complejidad, pero posible de ser “intervenido”, sea para generarlo o acelerarlo. Desde la perspectiva regional puede ser asimilado como territorio organizado que contiene su propio potencial endógeno de desarrollo, donde participan Estado y región. Al primero le corresponde el papel de crear las condiciones para el crecimiento económico mediante la asignación de recursos y la determinación de la política económica, en el entendido que ambas condiciones no garantizan la concreción del desarrollo, se crean condiciones de crecimiento. Mientras que al segundo le corresponde la tarea de transformar el crecimiento en desarrollo (Boisier, 1997).

Desde la concepción endógena, puede entenderse como un proceso emergente del territorio, adscrito a la acumulación paulatina y sinérgica de los recursos. Sin embargo, la acepción de “desarrollo endógeno”, en términos de Vázquez (2007), plantea además el reto de considerar que en realidad se trata de una aproximación territorial al desarrollo, que busca interpretar la realidad compleja de países, regiones o ciudades, a través de diversos enfoques que comparten una misma lógica teórica y el mismo enfoque sobre política de desarrollo.

De esta manera, el desarrollo como proceso y construcción social se asume intangible, subjetivo y endógeno, presupuesto a cuatro elementos sustentantes (Cárdenas, 2002; Boisier, 2010): crecimiento económico como base material; mentalidad colectiva; subsistemas que facilitan la emergencia; y potencial endógeno del territorio que sugiere la endogeneidad como una capacidad latente o real, propia de un sistema territorial.

En tal sentido, la construcción social en el desarrollo también refiere un estado que puede ser auspiciado por la evolución adaptativa o por la intervención en el territorio que permita la igualación de oportunidades productivas, socioculturales, económicas y políticas.

Así, la prelación endógena-endogeneidad-endogenización dirime tres aspectos relativos; 1) un proceso local circunscrito a un espacio geográfico que se

tensiona entre la consolidación de límites y su reproducción al interior, así como entre su expansión al exterior; 2) un orden local inmerso en mecanismos para favorecer los procesos de desarrollo local, además de una génesis sustentada en las posibilidades internas de las localidades o regiones para aportar elementos construidos, así como un crecimiento derivado de las posibilidades del propio territorio; 3) un contexto ante la decadencia heterodoxa de la dependencia, la oposición neoclásica y la prevalencia del neoliberalismo. De esta manera, el desarrollo endógeno en su praxis hace referencia a cuatro planos que se entrelazan (Boisier, 2010);

- El político, al cual se le atribuye la capacidad para tomar decisiones relevantes y el uso de instrumentos correspondientes en relación a diferentes opciones de desarrollo, es decir, la capacidad de diseñar, negociar y ejecutar políticas de desarrollo;
- El económico, referente a la aprobación y re-inversión *in situ* del excedente generado a fin de diversificar la economía del territorio;
- El científico y tecnológico que es la capacidad interna del sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio a fin de provocar modificaciones cualitativas en el sistema;
- El cultural, como la matriz generadora de la identidad socio-territorial.

El desarrollo endógeno implica por tanto una visión territorial en procesos de crecimiento y cambio estructural, en el entendido que los mecanismos de desarrollo actúan de manera sinérgica y condicionan la dinámica económica, lo que conduce al planteamiento de políticas desde el territorio, permitiendo a la sociedad diseñar y gestionar proyectos para movilizar y canalizar sus recursos y capacidades (Vázquez, 2007).

En correlación con lo anterior expuesto, se ponderan seis factores para el desarrollo territorial en su carácter endógeno:

- Los actores presentes en el territorio, dado que el desarrollo es un proceso decisonal, donde la matriz de relaciones inter-personales de cualquier región implican la importancia decisiva.
- Las instituciones, donde se considera la evaluación de cuatro características: velocidad para reaccionar frente a cambios rápidos en el entorno; flexibilidad para contar con respuestas diversas a las demandas del entorno; virtualidad para hacer arreglos de cooperación en el espacio

cibernético; inteligencia como capacidad para aprender de la propia experiencia en la relación con el entorno.

- La cultura, pero derivada de una cosmogonía y ética (conjunto de normas y reglas que regulan las relaciones entre individuos y su base material de recursos o medio ambiente), que implican la capacidad de la sociedad para identificarse con su propio territorio.
- Los procedimientos utilizados por las diferentes instituciones, relacionados con la gestión del desarrollo y los procedimientos de administración del gobierno. Es decir, la manera cómo se prestan los servicios a la comunidad y como se procede con el manejo de la información, al final, la manera cómo el gobierno encara su papel de ordenador y reestructurador del flujo entrópico de información.
- Los recursos son el vehículo, se consideran tanto los materiales como los humanos con que cuenta cada territorio.
- El entorno (medio externo) configurado por una multiplicidad de organismos sobre los cuales no se tiene control, sólo capacidad de influencia (Boisier, 1997)

De esta manera, el territorio es la categoría conceptual que sustenta la lógica del espacio-tiempo, pero que a la vez se enmarca en dimensiones imprecisas cuya operatividad en términos de efectos es progresivo. Desde lo institucional la importancia recae en las unidades económicas, en tanto, la capacidad ambiental es potenciadora de recursos naturales que deben preservarse y finalmente, no menos importante, el aspecto social, donde el ser humano se concibe como aquel elemento de transformación y apropiación, integrando elementos de identidad para la construcción territorial.

Desarrollo se trata por tanto de un proceso sociocultural, y sólo secundariamente económico, que se manifiesta cuando una sociedad es capaz de canalizar de forma convergente fuerzas latentes o dispersas. Es decir, el desarrollo concebido como proceso de cambio social que persigue igualdad de oportunidades sociales, políticas y económicas para el bienestar social (Boisier, 2010).

En esencia, 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, en el mejor de los

casos, es fundamentalmente endógeno. Desde la premisa descrita, la particularidad estriba en endogenizar el desarrollo, primero en base a potenciales locales, segundo, considerando los procesos de negociación hacia el entorno (Dela Tejera *et al.*, 2006).

En esta perspectiva, es posible dimensionar el carácter endógeno del desarrollo en torno a las políticas públicas que en el supuesto generan inversiones diferenciales, así como el accionar de los sistemas productivos locales, toda vez que el territorio puede conformar la unidad de gestión, definiéndolo frente al promedio comunitario; implica que las políticas reconocen, movilizan y potencian los recursos del territorio, teniendo un carácter descentralizado con mecanismos de coordinación vertical entre los diferentes niveles de gobierno y coordinación horizontal entre organismos públicos, privados y organizaciones sociales (Echeverri, *et al.*, 2010).

La mayor debilidad en la concreción de tal carácter es omitir (en ocasiones) que los diversos espacios geográficos están sometidos a un conjunto de decisiones macroeconómicas que limitan o posibilitan su desenvolvimiento. Ejemplo de lo anterior es la pérdida de importancia relativa de la agricultura en las economías locales, donde multifuncionalidad y tendencia multisectorial parecen implicar limitantes más que alternativas, con ello, el papel estratégico de la agricultura en la producción de alimentos se reduce, al mismo tiempo que se incrementa la dependencia respecto a la valoración externa de los multiservicios (Dela Tejera *et al.*, 2006).

El nuevo entorno del desarrollo territorial que se plantea se encuentra bajo escenarios de competitividad, modernidad, equidad y participación, lo que implica constantes reconfiguraciones territoriales y nuevas formas de gestión territorial, además de un nuevo escenario político vinculado a la modernización del Estado y surgimiento de nuevas formas de gobernar en un territorio, donde es importante considerar el desarrollo territorial en función del posicionamiento de los mercados internacionales, de un papel más significativo de la sociedad civil, de un reparto más equitativo de ganancias y de una flexibilidad del territorio en diferentes ámbitos y configuraciones (Boisier, 1998).

De esta forma, política pública e instituciones convergen con la línea de desarrollo territorial, donde el común denominador es la concertación, no obstante, estado y situación del desarrollo no resultan de los enfoques, es la

relatividad de condiciones sociales, económicas, culturales, ambientales y políticas lo que define su permanencia y pueden constituir las directrices de productividad y competitividad, razón por la cual es plausible su carácter complejo y gradual para su instauración, aunado a lo permanente de su promoción.

De esta manera, las políticas públicas pueden definirse como las decisiones y acciones generadas por actores públicos con soluciones específicas que se ven reflejadas en normas, organizaciones, planes, programas, proyectos, presupuestos e intervenciones.

Las políticas de carácter territorial son más bien un proceso creativo entre el gobierno y los diferentes actores, para el diseño de acciones que implican cultura y recursos tangibles e intangibles de un territorio, además de los diferentes niveles de gobierno y entidades públicas, estableciendo prioridades y dinámicas institucionales. A diferencia de las políticas sectoriales donde la dimensión esta subvaluada, el desarrollo territorial supone una fuerte vinculación de lo sectorial con lo territorial a partir de la articulación público – privada e inter-jurisdiccional de las políticas públicas nacionales, estatales y locales (Casalis, A. 2008).

De esta manera, una política con carácter territorial puede esquematizarse como una matriz de cuatro vectores, donde cada vector puede configurar una política más específica y cada elemento vectorial representa un instrumento de política (Boisier, 1997):

- ❖ Un primer vector corresponde al ordenamiento territorial con elementos como: a) una división político-administrativa; b) una asignación de funciones a cada unidad de esa división en el proyecto nacional; c) una especificación de prioridades de desarrollo en el tiempo; d) Una propuesta de asentamiento humanos; e) una propuesta de mega-usos de suelo.
- ❖ Un segundo vector corresponde a la descentralización política y territorial con instrumentos como; a) la arquitectura institucional y administrativa de cada unidad de la división político-administrativa; b) reparto de competencias; c) fiscalidad; d) Sistema de control y resolución de conflictos.
- ❖ Un tercer vector corresponde a la política de fomento y sus instrumentos básicos son: a) competitividad; b) reconversión productiva; c) equidad; d) generación y difusión del conocimiento.

❖ Finalmente el cuarto vector implica la coherencia inter-regional, basada en el uso de instrumentos como: a) modernización; b) procedimiento convergente; c) crecimiento económico coherente tanto regional como nacional.

Uno de los mayores aprendizajes de las políticas públicas de carácter territorial es que cada espacio local a partir de sus propios desafíos, recursos, institucionalidad preexistente, cultura, actores, dinámica económica y proceso de descentralización, debe diseñar sus políticas con sus respectivas estrategias, programas, forma organizativa-institucional, instrumentos y sistemas de monitoreo y evaluación.

En relación a lo anterior, la institucionalidad de lo territorial refiere el marco normativo y organizacional del territorio y su gestión pública. Fortalecer tal binomio en el contexto de desarrollo, requiere en primera instancia dimensionar la estructuración de políticas, posteriormente, potencializar recursos y capacidades de cooperación en torno a políticas públicas que logren movilizar actores y organizaciones, en aras de propiciar la cogestión público-privada, el desarrollo endógeno y la gobernabilidad territorial. (Echeverri, *et al.*, 2011)

En tal entendido, las políticas públicas se convierten en herramienta central para la gestión pública y en productos del sistema político, ya que expresan de manera estructurada objetivos, decisiones y acciones que un gobierno adopta para el manejo político, social y económico de las realidades nacionales, relacionadas con la estructura institucional organizativa y productiva (Echeverri *et al.*, 2011).

En tal sentido, la gestión se asume como proceso para consolidar condiciones de autodesarrollo, puesto que la gestión de desarrollo territorial son el conjunto de arreglos y acciones que generan capacidad para atender necesidades de desarrollo, donde instituciones y actores locales se organizan y se constituyen en forjadores del mismo a través de políticas públicas que consideren elementos para la gestión de procesos que propicien interrelaciones, complementariedades, autonomía, acuerdos y concertaciones en torno a objetivos y estrategias que consideren déficits y demandas de los diferentes actores del territorio.

La movilización de factores endógenos del territorio es un elemento importante para lograr que la gestión de desarrollo logre consolidar y/o crear condiciones

de autodesarrollo, a través de la utilización de recursos locales en proyectos diseñados por los propios ciudadanos y organizaciones territoriales.

De acuerdo a Echeverri *et al.*, (2011) existen criterios que permiten identificar acciones de gestión territorial, de manera particular en planes y programas de administración pública que consideran la visión territorial como parte fundamental de su estructuración, dichos criterios son multisectorialidad, descentralización, participación, pactos y acuerdos territoriales.

Las políticas públicas deberían utilizar instrumentos que faciliten no solo el crecimiento sino también la capacidad de generar riqueza económica inclusiva, así como riqueza social, la mejora del tejido institucional, el desarrollo social y el ejercicio de la ciudadanía, puesto que una política pública tiene visión territorial cuando se concibe tomando en cuenta que esta será parte de una realidad compleja que siempre será sistémica, esta visión toma en cuenta las variables sociales, económicas, político-institucionales, culturales, ambientales y espaciales. Es necesario que los actores locales se involucren en la toma de decisiones de proyectos estructurantes considerando potencialidades que puedan ofrecer nuevas oportunidades.

Para establecer nuevos espacios de desarrollo de políticas y programas, es necesario reconocer cuatro características de la crisis institucional (Gordillo, 2011); 1) un vacío de reglas formales; 2) una divergencia entre la intención y la capacidad que tienen las instituciones rurales para renovarse con legitimidad ante los diversos actores rurales, sobre todo por la presencia de mercados secundarios; 3) desconfianza e incertidumbre de los agentes productivos sobre las reglas del juego, cuando más para fijar estrategias productivas y de inversión; 4) ausencia de sincronización entre el desarrollo estructural e institucional del sector rural, que redunde en una transformación estructural a nivel microeconómico y sectorial.

De acuerdo a lo descrito el objetivo del trabajo es determinar potenciales y limitantes instrumentales para la gestión de la política pública florícola. Para concretar el objetivo se hace una propuesta metodológica que conjunta elementos de sistema, proceso, ciclo, etapas y componentes de política pública para la gestión en el subsector florícola.

2. Metodología

El análisis de políticas configura un campo de conocimiento multidisciplinar donde confluyen propuestas y la investigación sistemática de las políticas públicas. En tal sentido, las aproximaciones teóricas se corresponden con el análisis de elementos de política pública (formulación de problemas, implementación o evaluación de programas) o las relaciones de una política concreta con un entorno político más amplio, especulando sobre su posición como variable dependiente o independiente (Velasco, 2005).

No obstante, el análisis de políticas públicas exige metodologías de tipo multidisciplinar. En tal sentido, el presente estudio considera una concatenación de métodos para la propuesta de un modelo metodológico de gestión territorial para el análisis de políticas públicas del sector florícola en el sur del Estado de México y con ello determinar limitantes y potenciales instrumentales; dicho modelo metodológico abarca elementos del sistema, ciclo, proceso, etapas y componentes de la política pública.

Figura 1. Modelo metodológico de gestión territorial para el análisis de políticas públicas.



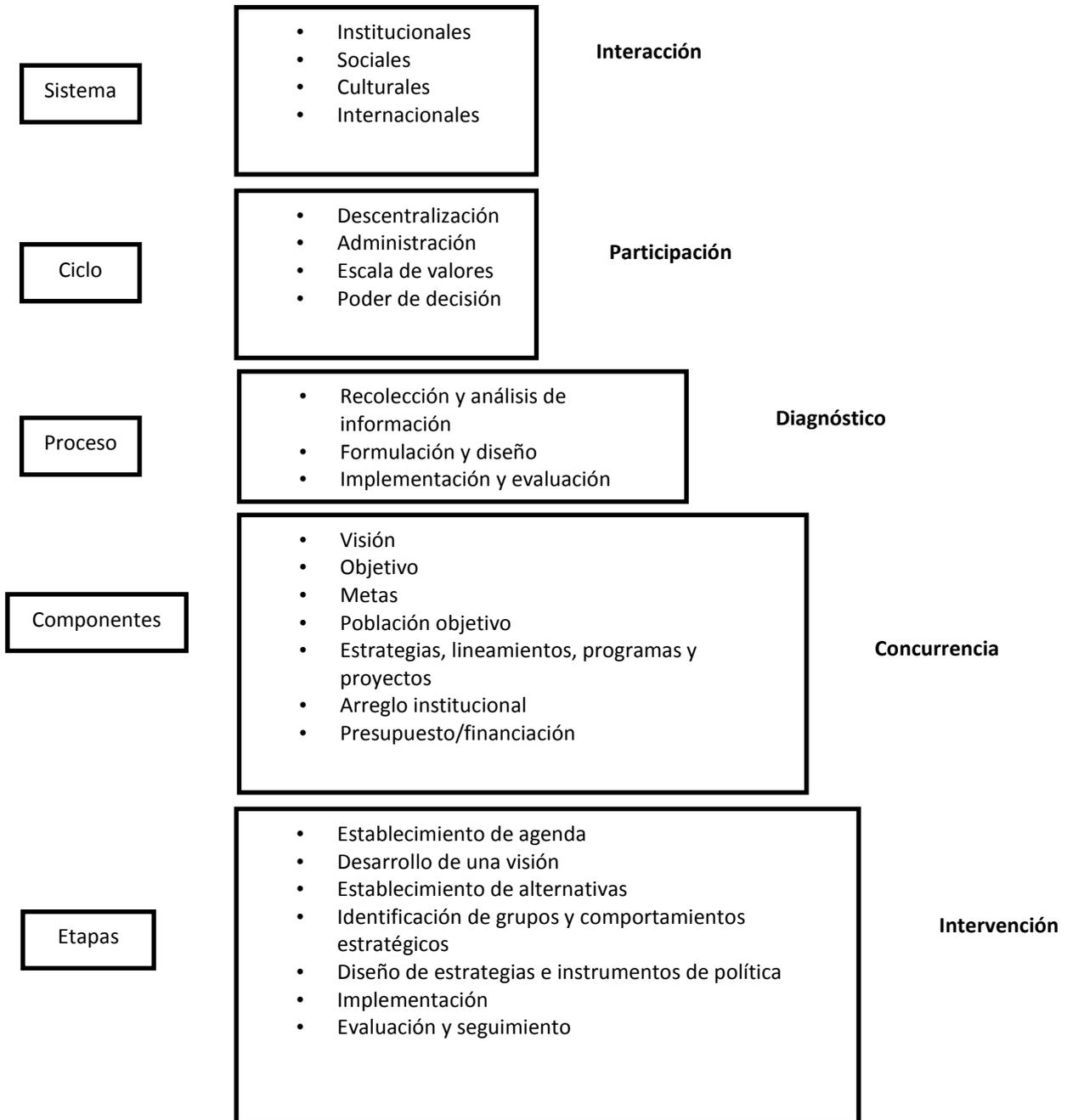
Fuente: Elaboración propia.

Dentro del sistema se encuentra aspectos institucionales, sociales, internacionales y culturales donde se evalúa la interacción de estos en torno a

los diferentes actores que participan en la formulación de políticas públicas, sus valores y el contexto internacional que influye sobre esta. Dentro del ciclo se consideran elementos de descentralización, escala de valores, poder de decisión y administración, donde se evalúa la participación de los diferentes actores involucrados en la formulación de políticas públicas y su visión sobre un bien común y sobre el bien particular. Posteriormente, el proceso integra elementos de recolección y análisis de información, formulación y diseño e implementación y evaluación de la política donde se evalúa el diagnóstico que se lleva a cabo sobre la situación actual del país, con el fin de considerar limitantes y potenciales en la formulación de la política. Dentro de los componentes se consideran elementos como el objetivo, visión, metas, población objetivo, estrategias, lineamientos, programas y proyectos, arreglo institucional, con relación al presupuesto y financiación, se evalúa la concurrencia de sus diferentes componentes para que la política se desarrolle de acuerdo a los objetivos que pretende alcanzar. (Echeverri, 2011)

Finalmente dentro de las etapas se establece el planteamiento de la agenda, desarrollo de una visión, el establecimiento de alternativas, identificación de grupos y comportamientos estratégicos, estrategias e instrumentos de la política, implementación, evaluación y seguimiento donde se evalúa la intervención (Figura 2).

Figura 2. Elementos de análisis de la política pública para la gestión territorial.



Fuente: elaboración propia.

3. Resultados

El trabajo se sitúa en el sur del Estado de México, el cual se divide político-administrativamente en ocho distritos para el desarrollo rural (Toluca, Zumpango, Texcoco, Tejupilco, Atlacomulco, Valle de Bravo, Coatepec Harinas, Jilotepec) de acuerdo a la clasificación emitida por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Para fines operacionales estatales, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) dispone de una categorización por delegaciones regionales (Meteppec, Zumpango, Texcoco, Tejupilco, Atlacomulco, Ixtapan de la Sal, Valle de Bravo, Jilotepec, Teotihuacán, Tepotzotlán, Amecameca). En relación a esta subdivisión es que se integra cada delegación regional, configurando de esta forma un espacio de concurrencia, gestión y expresión de los agentes locales-regionales, política pública e instituciones.

La región sur del Estado de México (Figura 3) cuenta con aproximadamente 86 actividades agrícolas, un municipio que concentra la producción industrial y diversas actividades económicas de base agrícola y de transformación integradas al sector terciario.

Figura 3. Localización de la región sur en el Estado de México



Fuente: Gobierno del Estado de México (2011).

El PIB estatal reflejó una participación de solo 1.3% para el sector primario (considerando agricultura, pesca y silvicultura). En lo agrícola, la actividad florícola fue relevante, en clavel y liliun se produjo el 100% del total nacional,

en crisantemo se contribuyó con 96.2% y en rosa de invernadero con 96.8% (INEGI, 2010). Lo anterior se constata en la concentración regional florícola (Cuadro 1), con la participación destacada del sur de la entidad mexiquense (Distrito VI, Coatepec Harinas).

Cuadro 1. Superficie cosechada y valor de producción por distrito de desarrollo rural en el año 2008.

Promedio de superficie cosechada y valor de producción por distrito de desarrollo rural durante el periodo 2003 - 2008			
Distrito	Superficie cosechada (Hectáreas)	% de participación en relación a la sup. cosechada	Valor de la producción (Miles de pesos)
Toluca	2,044.18	3.95	103,574.89
Zumpango	0.0	0.0	0.0
Texcoco	1,934.5	3.74	513,722.07
Tejupilco	0.0	0.0	0.0
Atlacomulco	1,329.15	2.6	1,384,488.34
Valle de Bravo	2,639.5	5.1	524,524.3
Coatepec Harinas	43,745.4	84.6	24,585,085.18
Jilotepec	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia con datos del SIAP (2003 - 2008)

Fuente: Elaboración propia con datos del SIAP (2003-2008).

A nivel nacional, se reportaron en el año 2008 14.740.865.63 hectáreas cosechadas, con un valor de producción de 189.854.918.26 pesos MN. A nivel estatal, para el mismo año se contó con una superficie cosechada de 759.534.00 hectáreas, con un valor de producción de 11.117.781.96 pesos MN. En contraste, el distrito VI (región sur del Estado de México), integrado por 13 municipios (Almoloya de Alquisiras, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Joquicingo, Malinalco, Ocuilan, Sultepec, Tenancingo, Texcaltitlán, Tonicato, Villa Guerrero, Zacualpan, Zumpahuacán) aportó 43.745.4 hectáreas cosechadas, con un valor de producción de 24. 585.085.18 pesos MN.

Las cifras oficiales permiten cuantificar superficialmente la producción; sin embargo, están pendientes los rendimientos por hectárea, tipo de tecnología, número de productores, tipo de variedades y funcionamiento de las colectividades. Aunado a lo anterior, se aduce al predominio del cultivo a la intemperie, la dificultad en el acceso a recursos tecnológicos, infraestructura, el

reto de calidad, información sobre precios, documentación de formas de producción, organización e innovación.

El proceso de políticas públicas dirigidas al sector florícola se expresa sólo implícitamente y por inferencia en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (2007-2012) y el Plan de Desarrollo Estado de México (2005-2011), como expresión de política pública establecida por el Estado para promover el crecimiento del sector agrario, comercial e industrial.

El relación al sistema y con respecto al elemento social dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se consideraron para su formulación a 57 comunidades indígenas, 79 921 personas de forma individual, además de partidos políticos y legisladores. En el aspecto cultural se tomaron en cuenta valores como libertad, legalidad, pluralidad, honestidad, tolerancia y ejercicio ético de poder con lo que se puede deducir que existe interacción con diferentes actores que anteponen el bien común sobre el bien particular al tomar en cuenta diferentes valores que los caracterizan. PND aduce un proceso constitucional y la concurrencia de Secretarías y gobiernos estatales en pro de objetivos y estrategias, base para la implementación de programas sectoriales y especiales.

El segundo elemento de análisis para la gestión de política pública es el ciclo el cual establece aspectos relacionados con la escala de valores que hace referencia a establecer el bien común sobre el bien particular, lo cual se refleja en el PND pues dentro de este se hace referencia al “bien común” entendido como el esfuerzo de los integrantes de la sociedad en conjunto con el Estado; por otro lado se encuentra el aspecto administrativo que hace referencia a los términos en que son planteados los principios y líneas básicas de cualquier política y la administración de programas y proyectos; de acuerdo a esto la administración del plan y de los proyectos que se derivan del PND son de acuerdo a las bases de la Ley Orgánica de Planeación Pública Federal que está integrada por 17 secretarías y donde se encuentra la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) que es la que compete en este trabajo ya que es la que se encarga de administrar programas y proyectos relacionados con el sector agrícola y en particular aquellos programas y proyectos relacionados con el sector florícola. De acuerdo a lo

anterior es posible apreciar la participación de diferentes actores en la formulación y operatividad de las políticas públicas.

El tercer elemento de análisis para la gestión de políticas públicas hace referencia al proceso el cual abarca aspectos de recolección y análisis de información, formulación y diseño e implementación y evaluación, donde se determina el problema o situación que se quiere atender, documentando condiciones existentes y puntos de referencia para establecer y poner en marcha la política pública.

En tal sentido el nivel de política se considera macro, meso y local, pero orientada hacia la competitividad económica. Así lo demuestra el establecimiento de los cinco ejes rectores: 1) estado de derecho y seguridad; 2) igualdad de oportunidades; 3) economía competitiva y generadora de empleo; 4) desarrollo sustentable; 5) democracia efectiva y política exterior responsable. La estrategia para poner en marcha los ejes está dividida en tres vertientes: a) inversión en capital físico con orientación de las políticas públicas hacia un aumento de rentabilidad de proyectos productivos, disminución de costos de producción y promoción de infraestructura; b) desarrollo de capacidades a través de una mejora en la calidad de servicios de salud y educación que supone amplia las capacidades productivas; c) crecimiento de la productividad generando con adopción y desarrollo tecnológico para mayor competencia económica, producción e ingresos. Lo anterior aduce a un buen diagnóstico de la situación que presenta el país y el escenario final al que se quiere llegar al concebirse como motor de transformación para mejorar condiciones de vida; implicando un proyecto de largo plazo pues se da a partir de la Visión México 2030.

Finalmente, dentro de los componentes que se consideran para el análisis de gestión territorial de políticas públicas abarca aspectos como visión, metas, objetivos, población objetivo, presupuesto/financiación, arreglo institucional y estrategias, lineamientos, programas y proyectos. De acuerdo a esto, el PND en su objetivo central plantea un desarrollo humano sustentable para ampliar capacidades y libertades en beneficio de una vida digna. El objetivo sectorial aduce aspectos de competitividad, tecnología, biotecnología, aprovechamiento y preservación de la biodiversidad, en pro de un desarrollo integral de las personas del campo mediante el aprovechamiento sustentable de sus recursos.

El respectivo estatal se fundamenta en la seguridad integral constituido por la vertiente de seguridad social (invertir en individuos vulnerables a fin de incrementar capacidades físicas, intelectuales y emocionales), seguridad económica (inversión del sector privado, disminución de burocracia, mercado productivo y competitivo) y seguridad pública (replanteamiento de políticas que garanticen el estado de derecho).

Su nivel de implementación es de carácter regional derivado de programas aunque con generalidades y sin focalización, lo que se traduce en los siguientes productos. Se reportan 54 programas pero sin normativa de operación y aplicación. Del total, solo siete orientados al desarrollo productivo: 1) apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura; 2) apoyo al ingreso agropecuario; 3) prevención y manejo de riesgos; 4) desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensionismo rural; 5) programa de sustentabilidad de los recursos naturales; 6) desarrollo de mercados agropecuarios y pesqueros e información; 7) sustentabilidad de los recursos naturales, sus componentes son conservación y uso sustentable de agua y suelo y reconversión productiva.

El financiamiento para la ejecución de los programas correspondió al eje de economía competitiva y generadora de empleos. Así, entre 2007 y 2012 la SAGARPA destino un total de 447 mil 604 millones de pesos al campo y mares de México, con 10.5% para apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura, 28.5% para apoyo al ingreso agropecuario, 25.5% en prevención y manejo de riesgos, 11.2% en sustentabilidad de recursos naturales. En los primeros siete meses del 2012 se dio prioridad a los programas de desarrollo de mercados agropecuarios y pesqueros e información con un 96.4% del presupuesto y un 92.8% al desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensionismo rural.

De acuerdo a los objetivos y estrategias (resumidas en competitividad y generación de empleos) planteados en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (PSDAyP), el desarrollo humano y patrimonial estriba en la convergencia y optimización de programas nacionales vía comisiones para actualizar el Programa Especial Concurrente (PEC) Estatal, articulando recursos en materia de capacidades y estableciendo presupuesto específico y exclusivo para proyectos regionales de carácter integral. De esta forma, la

integración de zonas rurales de alta y muy alta marginación es una estrategia prioritaria por medio de organizaciones que fortalezcan las empresas a través de la inserción y permanencia en redes de valor, así como la diversificación de actividades económicas que propicie la generación de empleos e ingresos. En suma, promover la participación de la población rural en proyectos productivos, desarrollar capacidades e inversión y consolidar una red nacional de prestadores de servicios profesionales (PSP) que aseguren la calidad de sus servicios en el medio rural.

En la misma temática, el Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEDOMEX), en el pilar Seguridad Económica para la productividad, competitividad y empleo, sustenta tal premisa en la base de la economía del Estado de México, considerada la segunda más importante del país, al representar el 10.4% del Producto Interno Bruto (PIB) y considerando la productividad una variable estratégica para el crecimiento económico pues determina los niveles de eficiencia económica y los ingresos per cápita en el mediano y largo plazo. En cuanto a competitividad, el Estado de México ha disminuido su participación ubicándose en el lugar 56 de 60 economías.

En el sector primario, en particular la agricultura se promulga con nuevas estructuras y formas de producción en fomento de una cultura empresarial a través de organizaciones sociales y de productores para hacer frente a contextos internacionales. El crecimiento económico se maneja como sectorial y regional para ampliar la producción, en aras de impulsar el desarrollo económico a través de proyectos productivos basado en líneas de acción referentes a comercialización, organización, adopción de nuevas tecnologías, protección y recuperación de recursos naturales como suelo y agua, investigación y mejora en cuanto a sanidad y calidad de productos agrícolas.

4. Conclusiones

Los planes de desarrollo se enfocan en una economía competitiva y generadora de empleos, pero no hay correspondencia con los programas y mecanismos de implementación para hacerlos llegar a los directamente involucrados, los productores agropecuarios. En esta configuración, los productos no son diferenciales tanto por cadena como por región, lo que hace evidente una falta de diagnóstico de carácter territorial que considere el

escenario particular de la actividad florícola de acuerdo a su relevancia en cuanto a su aportación socioeconómica y cultural tanto estatal como regional.

Una de las líneas de acción que es posible vincular al sector agrícola es el fomento a la productividad y competitividad, esto a través de una serie de estrategias encaminadas a favorecer el desarrollo por medio de la concurrencia de niveles de gobierno, agilización de trámites y el aprovechamiento de una economía globalizada.

La floricultura del sur del Estado de México presenta una serie de desventajas, la mayoría de la producción se realiza en pequeñas superficies de tipo rústico, sin apoyos gubernamentales, lo que limita su productividad y amenaza su competitividad. Destaca la importancia para la creación, consolidación y desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMes), pero hace falta una mayor administración a fin de establecer lineamientos específicos sobre los apoyos para la consolidación y desarrollo de este tipo de empresas.

El Plan de Desarrollo del Estado de México busca un crecimiento económico a través de la organización, conservación de recursos naturales y comercialización, lo que se ve reflejado en los programas de apoyo al sector agrícola de manera general, no obstante, la consolidación de la actividad florícola no requiere de extender la actividad sino de ampliar y buscar nuevos nichos de mercado, con ello vincular infraestructura, capacitación y canales de comercialización.

El análisis de planes y programas evidenciaron la carencia de apoyos de acuerdo a particularidades de cada territorio, caso de la actividad florícola, que a pesar de tener una importancia notoria para el sur del Estado de México, no presenta una relación directa con los siete programas en apoyo al sector agrícola, solo destaca en la sección de Sistema Producto Ornamentales. Lo anterior obliga al trabajo conjunto de los diferentes niveles de gobierno y su interacción con representantes locales para el diseño de esquemas de inversión tanto de infraestructura como de capacidades para hacer viables los programas y que a su vez reflejen resultados acordes a la realidad.

La naturaleza endógena del desarrollo territorial implica que las políticas deben plantear la forma como buscan movilizar los recursos de cada territorio, sus potencialidades y aprovechamiento del contexto externo, condiciones que no se reflejan en el análisis de los planes de desarrollo y programas de orden

nacional, estatal y sectorial, lo que impide generar capacidades de autodesarrollo de manera que se potencien los recursos locales y estos a su vez se asocien con los recursos disponibles en el entorno regional.

Es plausible que la política se defina como un contenido, pero implica alcanzar la movilización de recursos para generar resultados, un programa como estructura relativamente permanente, en última instancia una orientación normativa y es esta visión la que prima en la política de los planes y programas para el desarrollo agrícola, objetando por el momento la actividad florícola, lo cual expresa las limitantes para la gestión por los productores, aunado a la ausencia de mecanismos para territorializar la política pública, concurrencia en niveles de gobierno y concertación de actores.

5. Referencias bibliográficas

Boisier, Sergio (1997) "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial" Serie Ensayos, Ciclo de Conferencias sobre Conocimiento, Globalización y Territorio. Documento 97/37. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)* ,38.

Boisier, Sergio (2010) "Descodificando el desarrollo del siglo XXI: subjetividad, complejidad, sinapsis, sinergia, recursividad, liderazgo, y anclaje territorial" *Semestre económico*. Colombia, Vol. 13, Núm. 27, julio-diciembre: 11-37.

Cárdenas, N (2002) "El desarrollo local su conceptualización y procesos" *Provincia*, Venezuela, Num. 8, enero-junio: 53-76.

De la Tejera Hernández, B., García Barrios, R., & Santos Ocampo, Á (2006), "Desarrollo Rural: reconstruyendo una utopía" en: C. A. Ramírez Miranda, M. A. Núñez Vera, C. Guadarrama Zugasti & A. Cruz León (Coord.), *Desarrollo Rural Regional hoy*, Texcoco. Universidad Autónoma Chapingo.

Echeverri Perico, R., & Echeverri Pinilla, A. M (2010), "Marco Teórico. Avances y Tendencias en el enfoque territorial del desarrollo rural", en: R. Zavala Gómez del Campo, A. Caracudã & G. Hormazabal (Coord.), *Hacia una gestión territorial: institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en México*. Distrito Federal: IICA.

Echeverri Perico, R., González, H., Echeverri, A. M., & Miranda, A. C (2011), "La

institucionalidad de lo territorial gestión y política pública” en: J. Forero, G. Gordillo & A. González (Coord.), *Mundos rurales y transformaciones globales: Desafíos y estrategias de respuesta*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Gobierno del Estado de México (2005) “*Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011*” Toluca, Estado de México.

Gobierno Federal (2007) “*Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*”. México.

Gobierno del Estado de México (2011), “Estrategia de desarrollo territorial, resultados 2010”, *Documento interno*, Toluca: Centro de Evaluación Estatal, Gobierno del Estado de México.

Gordillo, Gustavo (2011), “Los dilemas de la reconstrucción institucional”, en: *Memorias: VII Seminario Internacional de Desarrollo Rural, Mundos Rurales y Transformaciones Globales: Desafíos y Estrategias de Respuesta. Pontificia Universidad Javeriana*. Bogotá, Colombia.

Vargas Ramos, Montalvo (2010), *La revalorización de la noción de territorio. En: Sistemas de información territorial (SIT)*, Tlaxcala, México. A. C.

Vázquez Barquero, Antonio (2007) “Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial”, *Revista Investigaciones Regionales*, España, Núm. 11, 183-210.

Velasco González, María (2005), “¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”, *Política y Sociedad*, España, Vol. 42, Núm.1, 169-195.

7.2. POLÍTICA PÚBLICA Y DESARROLLO ENDÓGENO: UNA METODOLOGÍA DE GESTIÓN SOCIO-INSTITUCIONAL

Experiencias educativas en instituciones de nivel superior en Latinoamérica

Nayeli López Romo
Carlos Miguel Amador Ortiz
Luis Eduardo García Nacif Hid
Alma Lilia Sapién Aguilar
Laura Cristina Piñón Howlet
María del Carmen Gutiérrez Díaz
Humberto Lomeli Payán
Sergio Arnoldo Morán Navarro
Raymundo Lozano Rosales
Amparo Nidia Castillo Santos
Elizabeth Cortés Palma
Esperanza Cotera Regalado
Miguel Zavala López
Adriana Mercedes Ruiz Reynoso
Patricia Delgadillo Gómez
Claudia Alejandra Hernández Herrera
Martha Jiménez García
Salvador Sánchez Rodríguez
Silvia Galicia Villanueva
Guadalupe Camacho Cerón
Tirzo Castañeda Martínez
Justino Gerardo González Díaz
Juan Silvestre Peña García
Javier Jesús Ramírez Hernández
Antonio Pérez Pacheco
Etelvina Archundia Sierra
Carmen Cerdón Gamica
María del Rocío Bonne Rojas
Maribel Salas Fuentes
Juan Manuel Peña Aguilar
José Antonio Valázquez Juárez



En Cenid estamos a sus órdenes si desea:

Asesoría para elaborar un libro

Publicar un texto
Contáctenos

Teléfono: 3315 420983
www.cenid.org.mx
relesibero@yahoo.com.mx
Pompeya N° 2705 Col. Providencia
C.P. 44630 Guadalajara, Jalisco, México

Diagramación y cubierta: Esther Ramírez Lara

Experiencias educativas en instituciones de nivel superior en Latinoamérica

Derechos de autor:

© 2015, Nayeli López Romo, Carlos Miguel Amador Ortiz, Luis Eduardo García Nacif Hid, et al.
Coordinador: Francisco Santillán Campos

© Editorial Centro de estudios e investigaciones
para el desarrollo docente, Cenid AC
Pompeya N° 2705 Col. Providencia
C.P. 44630 Guadalajara, Jalisco, México

ISBN: 978-607-8435-04-3
Primera edición

Miembro de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana Socio # 3758

Cenid y su símbolo identificador son una marca comercial registrada.
Queda prohibida la reproducción o transmisión total o parcial del contenido de la presente obra mediante algún método, sea electrónico o mecánico (INCLUYENDO EL FOTOCOPIADO, la grabación o cualquier sistema de recuperación o almacenamiento de información), sin el consentimiento por escrito del editor.

Impreso en México / Printed in Mexico

POLÍTICA PÚBLICA Y DESARROLLO ENDÓGENO: UNA METODOLOGÍA DE GESTIÓN SOCIO-INSTITUCIONAL

Public policy and endogenous development: a methodology of socio-institutional management

Guadalupe Camacho Cerón^{1*}; Justino Gerardo González Díaz²; Javier Jesús Ramírez Hernández²; Tirzo Castañeda Martínez^{1**}

Resumen

Política y desarrollo ponderan un neologismo para la praxis. La política pública constituye la normativa del Estado respecto a problemas y necesidades de la población. El desarrollo endógeno refiere un proceso complejo de transformación del territorio desde lo económico-productivo, tecnológico, sociocultural y político. En esta lógica, el objetivo consistió en especificar una metodología de evaluación y gestión socio-institucional de las políticas públicas. La metodología es una propuesta de compendio para analizar la eficacia operativa y la capacidad de gestión socio-institucional de las políticas públicas, con ello determinar intervención gubernamental y posibilidades de territorialización. La política pública contenida en los planes y programas de desarrollo presentan vacíos socio-institucionales en los elementos de contenido-producto (sistema político, ciclo, proceso, contenido, etapas), así como en los instrumentos de gestión socio-institucional (interacción, participación, diagnóstico, concurrencia e intervención). Es plausible la eficacia operativa de la política pública, pero se carece de mecanismos de territorialización.

Palabras clave: Política pública; desarrollo endógeno; metodología; gestión socio-institucional; elementos e instrumentos de gestión.

Abstract

Policy and development weigh a neologism for praxis. Public policy is the State regulations regarding problems and needs of the population. Endogenous development refers a complex process of transformation of the territory from the economic-productive, technological, socio-cultural and political. In this logic, the objective was to specify a methodology for socio-institutional evaluation and management of public policies. The proposed methodology is a compendium to

analyze the operational efficiency and capacity of socio-institutional management of public policies, to determine government intervention and territorial possibilities. Public policy contained in the development plans and programs socio-institutional voids present in the content elements-product (political system, cycle, process, content, stages) as well as management tools socio-institutional (interaction, participation, diagnosis, concurrency and intervention). It is plausible operational efficiency of public policy, but it lacks territorial mechanisms.

Key words: Public policy; endogenous development; methodology; socio-institutional management; elements and management tools.

Introducción

Las políticas públicas en México han constituido la base de actuación del Estado con la población. Empero, en la actualidad se requieren políticas públicas que atiendan necesidades y solucionen problemáticas de sociedades complejas, además de compaginar las directrices de desarrollo endógeno; descentralización, diversidad regional, intersectorialidad, promoción y participación. Política pública y desarrollo endógeno ponderan un neologismo para la praxis. La primera se sustenta en la intervención gubernamental, social e institucional para acelerar el curso automático de un sistema socioeconómico. El segundo, esta cimentado en un proceso emergente de construcción social (Boisier, 2010). El enfoque endógeno se asume como aproximación territorial al desarrollo y desde la perspectiva de políticas públicas, alude a una interpretación multidimensional, es decir, un proceso complejo que transforma al territorio desde diferentes planos; económico, productivo, tecnológico, social, cultural o político (Vázquez, 2007).

Las formas de interpretar el fenómeno desarrollo desde las políticas públicas, han estado vinculadas al componente político e ideológico de cada etapa histórica, así como al instrumental operativo preexistente, lo cual condiciona una periodización con perspectiva específica de la realidad, cuando no de una cosmovisión particular de este desarrollo (Pérez, *et al.*, 2005; Vázquez, 2007). En el marco de las políticas públicas y desde la objetividad del desarrollo, también existen contradicciones, una de ellas incide en la práctica de su fomento, donde políticas, programas y proyectos muestran una orientación

materialista, segmentada y cartesiana, que ha invertido sistemáticamente el orden lógico entre fines y medios (Boisier, 2010).

Para que las políticas públicas logren suscitar desarrollo endógeno, precisan de elementos de gestión, formas de generar capacidades, movilizar recursos del entorno y concretar potencialidades territoriales. Es necesario aclarar que la gestión pública de Estado trabaja con normas y procedimientos legalmente instituidos (planes, programas, proyectos o reglamentos). La gestión pública no estatal adscribe procedimientos y normas socialmente instituidas; acuerdos, reglas de conducta o costumbres (Echeverri, *et al.*, 2011). La gestión socio-institucional es la proyección de las políticas públicas en el espacio geográfico, en relación con las actividades socioeconómicas. Se trata de conjuntar planificación física con estructura espacial y dimensión económica-productiva, sociocultural, ambiental y política que supere tanto la parcialidad de la planificación sectorial como la reducida escala espacial del planteamiento municipal. En suma, las políticas públicas deben incorporar el carácter multidimensional de la promoción del desarrollo, es decir, la simultaneidad de objetivos económicos, sociales, culturales y ambientales, además de reconocer la multi-sectorialidad de las economías territoriales, lo que obliga a un tipo de gestión de interlocución (Echeverri, *et al.*, 2011).

La gestión socio-institucional endógena del desarrollo desde la política pública precisa de intervención, instrumentos, acciones y estrategias, pero en torno al marco de institucionalidad requiere cumplir tres condiciones (Gordillo, 2011): 1) la gobernabilidad en las intervenciones de la política pública y en su concurrencia; 2) la promoción de correspondencia y co-responsabilidad de cada nivel territorial y nivel geográfico (escala), que corresponda con los desafíos de desarrollo (descentralización, globalización); 3) la movilización de actores sociales en modelos de cogestión público–privada para la negociación de conflictos y acuerdos, así como en el establecimiento de pactos y compromisos (participación).

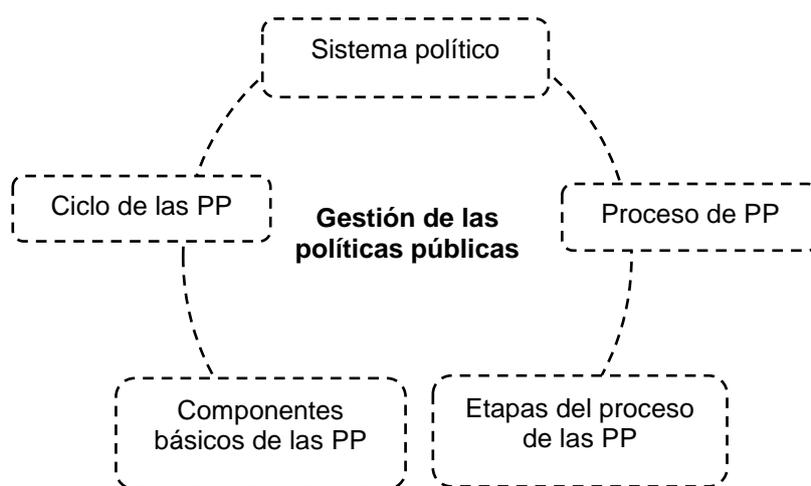
La operatividad de la política pública refiere una capacidad, al tiempo que faculta las condiciones para realizar las funciones para la que fue formulada, por ejemplo, los planes de desarrollo. La territorialización instituye una condición de especificidad; un proceso entre gobierno y actores sociales para compaginar prioridades y dinámicas. Las preguntas que se pretenden contestar

¿Cuál es la eficacia de la política pública para la gestión socio-institucional del sistema político, ciclo, proceso, componentes y etapas? ¿Cuál es la capacidad de gestión socio-institucional de la política pública para su territorialización? En correspondencia, el objetivo consistió en especificar una metodología de evaluación y gestión socio-institucional de las políticas públicas, en base a un modelo teórico-conceptual.

Metodología

La metodología es una propuesta sucinta de compendio para la evaluación y gestión socio-institucional de la política pública, en base a un modelo de análisis de estructura teórica-conceptual, formulado con la disertación de escritos de tres autores: Echeverri, *et al.*, 2011; Gordillo, 2011; Pérez, 2008. En una primera fase del trabajo se objetivó la eficacia operativa de la política pública (PP) con cinco elementos de interrelación de contenido-producto que posibilitan determinar la intervención gubernamental (Figura 1): sistema político; ciclo; proceso; componentes básicos; etapas del proceso. Se analizó para ello la normativa oficial contenida en los planes y programas de desarrollo, con énfasis en la cuestión agrícola; nacional (2007-2012), sectorial (2007-2012), estatal (2005-2011), municipales (2009-2012).

Figura 1. Elementos de interrelación para la gestión de políticas públicas.



Fuente: elaboración propia.

El sistema político se define por entradas, que son acontecimientos o circunstancias del entorno, demandas de la sociedad o apoyos de instituciones, determinados por expectativas, necesidades o procesos de autodesarrollo. Las salidas están orientadas por el comportamiento de los actores sociales y por variables de tipo político como las iniciativas de organización o los planes de desarrollo de los gobiernos.

El ciclo de PP está circunscrito a cuatro aspectos: a) la descentralización, que faculta a los actores sociales apropiarse de lineamientos, actividades y estrategias que promulga la política; b) la administración, que refiere las líneas básicas de programas y proyectos; c) la escala de valores en los propósitos públicos; d) el poder de decisión. El proceso de PP está conformado por tres subprocesos. El problema o situación que se quiere atender y se plantea con el diagnóstico de las condiciones existentes. La formulación o diseño de la política pública; donde se conforman metas, objetivos, estructura, visión y tipo de enfoque que orienta estructuralmente las acciones. Las alternativas de acción, líneas estratégicas, programas y proyectos.

Los componentes de PP se subdividen en siete directrices: I) la visión, como escenario ideal al que se pretende llegar, considerando demandas o expectativas de los actores; II) objetivos generales; III) metas, horizontes temporales para los objetivos que deben especificar parámetros que se desean alcanzar; IV) población objetivo definida para la intervención pública; V) impactos, directriz conformada por estrategias, programas y proyectos; VI) arreglo institucional, que implica a lo jurídico, instituciones participantes y competencias de los actores sociales; VII) presupuesto y financiación para los programas o proyectos.

Las etapas del proceso de PP establecen el marco de gobernabilidad: 1) la agenda, que implica el diagnóstico de los territorios; 2) efectos o impactos que se esperan conseguir con la intervención pública; 3) alternativas, que requieren del análisis de los recursos disponibles para cumplir con los objetivos de política; 4) identificación de actores sociales para operar planes y programas; 5) estrategias, instrumentos de política y acciones presupuestadas; 6) implementación, que considera participación, cooperación, marco institucional normativo, mecanismos de aplicación y ejecución de la política; 7) evaluación y seguimiento, relacionados con los resultados.

Para analizar la capacidad de gestión socio-institucional de las políticas públicas y las posibilidades de territorialización, se retomaron los elementos de eficacia operativa de la PP (sistema político; ciclo; proceso; componentes básicos; etapas del proceso) y se ponderaron como dimensiones (Tabla 1).

Tabla 1. Capacidad de gestión socio-institucional de las políticas públicas.

Dimensión	Categorías	Variable
Sistema político	<ul style="list-style-type: none"> ▪Institucional ▪Social ▪Cultural ▪Internacional 	Interacción
Ciclo de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪Descentralización ▪Administración ▪Escala de valores ▪Poder de decisión 	Participación
Proceso de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪Problemática ▪Formulación y diseño ▪Recolección y análisis de información 	Diagnóstico
Componentes básicos de la política pública	<ul style="list-style-type: none"> ▪Visión ▪Objetivos ▪Metas ▪Población objetivo ▪Programas y proyectos ▪Arreglo institucional ▪Presupuesto-financiación 	Concurrencia
Etapas del proceso de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪Establecimiento de la agenda ▪Efectos e impactos ▪Alternativas ▪Identificación de grupos ▪Comportamientos estratégicos ▪Implementación ▪Evaluación y seguimiento 	Intervención

Fuente: elaboración propia.

Para cada dimensión se definieron categorías de análisis; para cada conjunto de categorías se especificó una variable de expresión de la PP (interacción, participación, diagnóstico, concurrencia, intervención). Las variables de expresión son magnitudes cualitativas que explica la capacidad de la política pública como instrumentos de gestión socio-institucional y especifican las posibilidades de territorialización. Los instrumentos están delimitados por cuatro criterios que permiten dimensionar las acciones de gestión territorial de planes y programas de desarrollo:

La multi-sectorialidad, que se aborda desde dos perspectivas; programas de carácter general, ejecutados por varias instituciones; incorporación de un programa a otro de carácter público, como parte de una estrategia integral. Este criterio se relaciona con la dimensión de componentes básicos de la PP y define el instrumento de gestión socio-institucional de concurrencia. La descentralización considera dinámicas descendentes y ascendentes de la PP, así como la diversidad de condiciones socioeconómicas e institucionales de las entidades territoriales. En términos de desarrollo endógeno, la descentralización dirige la relación entre gobiernos, además de la autonomía de los actores sociales como autogestores del desarrollo, es decir, las posibilidades de territorializar la política pública, en base a coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Las dimensiones interrelacionadas son ciclo y componentes de las PP; los instrumentos de gestión, participación y concurrencia.

La participación insiere al desarrollo como capacidad de los actores sociales para formularse propósitos colectivos, vía la movilización de recursos locales endógenos. El entorno sociocultural y político-institucional es condicionante, pero se deben crear espacios de concertación de actores. Las dimensiones son sistema político, ciclo y proceso de PP; en tanto, los instrumentos de gestión son interacción, participación y diagnóstico. Los pactos y acuerdos, son el medio catalizador-movilizador de intereses y aspiraciones en el territorio. Se debe gestionar el desarrollo endógeno por convergencia de esfuerzos y compromisos compartidos, en el entendido que las políticas públicas deben anticiparse no ser reactivas. La dimensión relacionada es etapas del proceso de PP; el instrumento de gestión, la intervención.

Resultados

Los resultados son secuenciales y consecuentes con la metodología. El énfasis del trabajo recayó en la política agrícola, en tanto, la unidad de análisis fueron los planes y programas de desarrollo. La formulación y ejecución de políticas públicas en México presenta un carácter compartimentado. La Ley de Planeación de enero de 1983 estableció un plan nacional de desarrollo, planes estatales y municipales, así como cuatro tipos de programas: institucionales, regionales, especiales y sectoriales (Chapela y Menéndez, 2013).

El Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) planteó aumentar inversión y productividad para una economía competitiva, en función a tres vertientes: inversión en capital físico; fomento a la capacidad de las personas con servicios de salud y educación; crecimiento de productividad, vía la competencia económica, así como adopción y generación de tecnología. El Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (2007-2012) plasmó el objetivo de “elevar” desarrollo humano y patrimonial para un desarrollo agropecuario competitivo. Las estrategias propuestas fueron convergencia y optimización de programas, diversificación de actividades económicas y presupuesto específico para proyectos regionales de carácter integral. El Plan de Desarrollo del Estado de México (2005-2011) asumió la seguridad económica con la productividad como variable estratégica, con ello pretendió determinar niveles de eficiencia económica e ingresos per cápita. Se persigue el crecimiento económico sectorial y regional por medio de la ampliación de la producción, proyectos productivos de comercialización, adopción de tecnología, protección y recuperación de recursos naturales, así como la mejora en sanidad-calidad de productos agrícolas.

Elementos de interrelación de contenido-producto de las políticas públicas

El sistema político considera cuatro aspectos: institucionales, sociales, culturales e internacionales. En el plano institucional, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) adscribe la Ley de Planeación para los principios básicos y actividades de la administración pública que garantizan la participación democrática de los grupos sociales; la Ley Orgánica, que organiza la

administración pública federal, centralizada y paraestatal; el Sistema Nacional de Planeación Democrática, ordena actividades del sector público, coordina toma de decisiones y concreta acciones a través del vínculo entre dependencias y entidades de la administración pública; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que programa, presupuesta, ejercita, controla, evalúa ingresos y egresos públicos federales, destinados al cumplimiento de objetivos. El Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (PSDAyP) se rige por el reglamento interno de la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

En materia social, se consideran los actores sociales que participan en la formulación y diseño de planes y programas de desarrollo. El PND reportó la participación de 51,997 personas que interactuaron en foros, 4,334 miembros de comunidades indígenas, 79,921 personas que participaron de manera individual, además de 41 documentos de legisladores y partidos políticos. El PSDAyP menciona 32 foros de consulta pública; 22,501 representantes de organizaciones sociales productivas-agrícolas; además de 11,000 propuestas políticas. El Plan Estatal de Desarrollo (PED) aduce un consejo consultivo, integrado por tres foros de discusión sobre temas de seguridad económica, social y pública. Se reporta una participación de 1,200 personas en el foro de seguridad económica y 440 ponencias en 12 mesas temáticas. Los Planes Municipales (PMs) no registran participación de actores locales.

En el orden cultural, el énfasis recae en los valores que promulga la política pública. El PND pondera como normas democráticas; libertad, legalidad, pluralidad, honestidad, tolerancia y ejercicio ético de poder. El PSDAyP manifiesta la idiosincrasia. El PED considera los valores éticos como plataforma de consciencia en la sociedad sobre derechos y obligaciones, así como el fomento de una cultura de transparencia. Los PMs refirieron aspectos de vocación, servicio, responsabilidad, integridad, compromiso, liderazgo y honradez.

En el aspecto internacional, el PND demarca la influencia de instituciones como la Organización de las Naciones Unidas, en la asesoría técnica, seguimiento y evaluación de políticas públicas, además de la injerencia en los ámbitos de reducción de pobreza, agricultura y desarrollo rural. El Foro Económico Mundial incide en algunos tópicos, por ejemplo, economía; geopolítica; empresas;

tecnología y sociedad. La Organización Mundial del Comercio se relaciona con normas que rigen el comercio entre países. El PSDAyP hizo alusión al grupo G-20 sobre la reducción de subsidios, aspectos técnicos de economía y finanzas internacionales, así como la implementación de financiamiento. El entorno internacional se contextualizó como una ventaja para adquirir productos externos con menor costo, atraer inversión extranjera directa para generar empleos y adoptar tecnología.

El ciclo de políticas públicas considera cuatro aspectos: descentralización, administración, escala de valores y poder de decisión. En descentralización, el PND refirió responsabilidades de ejecución compartidas, en el marco del pacto fiscal Estados-municipios-instituciones. En el PSDAyP, la descentralización esta especificada por SAGARPA, sus 33 delegaciones estatales, 192 distritos de desarrollo rural y 713 centros de apoyo al desarrollo rural. El PED se rige prácticamente por los programas sectoriales. En administración, el PND se rige por la Ley Orgánica de Administración Pública Federal y el PSDAyP se administra por la Comisión de Seguimiento de Acuerdo Nacional para el Campo. En escala de valores, se promulga el bien común, como esfuerzo solidario entre sociedad y Estado.

El proceso de políticas públicas se conforma por la recolección y análisis de información, así como la formulación y diseño del plan de desarrollo. El PND reconoce rezagos económicos y sociales, así como un crecimiento mínimo de productividad y de inversión. El PSDAyP partió de considerar que las actividades agrícolas participaron con un 70.0%, a pesar de que un 67.7% de los suelos agrícolas presentaron algún grado de degradación, cerca del 80.0% de productores agrícolas poseen predios menores a 5 hectáreas, empero, la agricultura protegida está en expansión con cultivos de jitomate, lechuga, pepinos, plantas ornamentales y flores. El diagnóstico del PED destaca la disminución en la participación agropecuaria respecto al Producto Interno Bruto (PIB), de 6.3 a 5.9%; problemas de competitividad que ubican al Estado de México en el lugar 56 de 60 economías; 1.3 millones de hectáreas son de carácter agropecuario, pero en 910 mil presentan alta fragmentación de la tierra; existe descapitalización y reducción de financiamiento, que impiden el encadenamiento hacia actividades de mayor valor, así como a la exportación.

Los PMs mencionan la actividad agrícola como prioritaria e importante, con cultivos de maíz grano, avena, frijol, hortalizas y flores.

En el apartado de componentes de políticas públicas, se analizan aspectos de visión, objetivos, metas, población objetivo, estrategias, lineamientos, programas, proyectos, arreglo institucional y financiación. El PND planteó una visión de Desarrollo Humano Sustentable para ampliar capacidades y oportunidades de las personas. El PSDAyP asumió la visión de calidad de vida atractiva, con diversidad de oportunidades, un sector agroalimentario rentable y sustentable para ofertar productos accesibles, sanos y de calidad. Los PMs consideraron oportunidades y progreso, consolidación de identidad cultural y calidad de vida con la provisión de servicios y equipamiento.

Los objetivos del PND fueron seguridad nacional; vigencia plena del Estado de derecho; crecimiento económico sostenido; economía competitiva; disminución de pobreza e igualdad de oportunidades; sustentabilidad ambiental; aprovechamiento de beneficios globales; régimen democrático. Para el PSDAyP, los objetivos fueron “elevar” el nivel de desarrollo humano; abastecer el mercado con productos de calidad, sanos y accesibles; mejorar el ingreso de productores; producción de bio-energéticos; revertir deterioro de ecosistemas; desarrollo económico. El PED planteó impulsar el desarrollo económico del campo mediante la innovación tecnológica; incrementar el número de empleos; favorecer la pequeña y mediana empresa con encadenamientos productivos. Los PMs propusieron la ejecución de programas para el desarrollo económico y dinamizar las actividades agrícolas mediante la atracción de inversiones productivas.

Las metas del PND fueron un crecimiento anual del Producto Interno Bruto de 5.0%; crecimiento económico anual de 3.5%; crecimiento per cápita de 2.4%. El PSDAyP, se enfocó en el crecimiento económico; ingreso, empleo y competitividad; equidad entre regiones y gobernabilidad. La población objetivo del PND fue todos los mexicanos, especialmente aquellos en pobreza. El PSDAyP consideró los segmentos de población con mayores rezagos. Los PMs se enfocaron en la población vulnerable y comunidades de alta marginación.

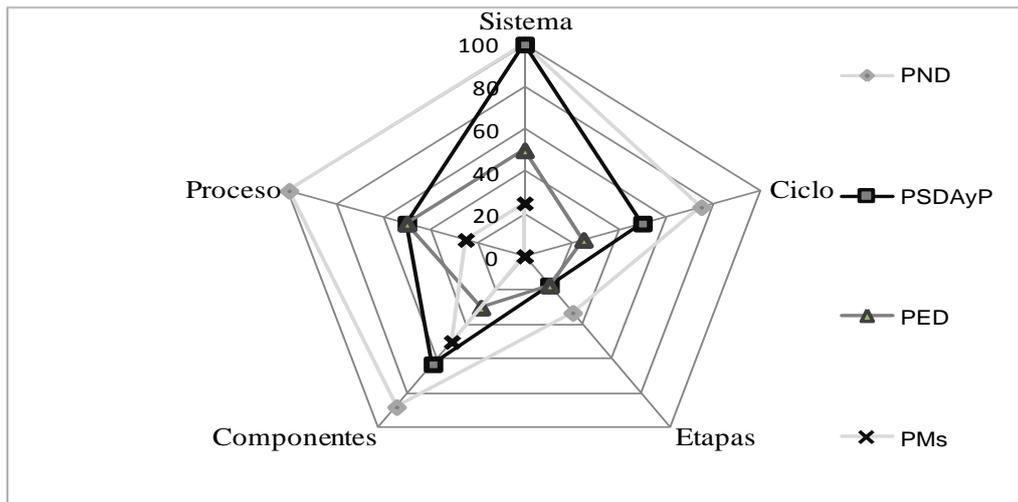
Las estrategias conllevan diversidad. El PND ponderó inversión en capital físico; desarrollo de capacidades; productividad; comercio exterior;

intermediación financiera; inversión extranjera directa; integración de cadenas productivas; innovación tecnológica; aprovechar el entorno internacional. El PSDAyP propuso convergencia y optimización de programas; integrar zonas rurales de alta marginación a la dinámica de desarrollo nacional; diversificación de actividades económicas; conectividad de zonas rurales marginadas; apoyo ante impactos climatológicos; mejorar la situación sanitaria; organización, capacitación y asistencia técnica. El PED solo planteó el desarrollo agropecuario con proyectos productivos. Los PMs, se orientaron en la gestión de programas de asistencia técnica, organización de productores, créditos, subsidios y apoyos para insumos; fomentar cultivos rentables; impulsar la formación de agro-empresas. En programas y proyectos, el PND apostó por la productividad y competitividad; crecimiento económico sostenido; creación de empleos; adopción de tecnologías de información y comunicación.

Las etapas del proceso de políticas públicas se definen por la agenda, visión, alternativas, identificación de grupos, diseño de estrategias e instrumentos de política. La agenda del PND planteó una competitividad concurrente entre poderes de la unión, órdenes de gobierno y sector privado. La identificación de grupos y comportamientos estratégicos establece la diferenciación de los programas del gobierno federal por regiones, clusters regionales e integración de cadenas productivas. El PSDAyP se enfocó en programas de concurrencia y de prevención de riesgos de sanidad.

La evaluación-seguimiento solo es una posibilidad, a partir de directrices de apoyo a la planeación (matriz de indicadores), monitoreo (indicadores y compendio estadístico) y evaluación (comités técnicos estatales de evaluación). En la Gráfica 1 se infiere el porcentaje que alcanzó cada componente de política pública analizado, respecto a los planes y programas de desarrollo, lo que muestra la paradoja entre el discurso escrito y la praxis.

Gráfica 1. Porcentaje de cumplimiento de los planes y programas de desarrollo respecto a los elementos de interrelación de contenido-producto de las políticas públicas.



Fuente: elaboración propia.

La capacidad de gestión socio-institucional de la política pública

La gestión socio-institucional del desarrollo territorial vía la política pública insiere un conjunto de acciones en torno a necesidades socioeconómicas y espacio geográfico, sin embargo, debe solventar tres arreglos institucionales (Gordillo, 2011): I) la gobernabilidad de las intervenciones de la política pública (articulación de políticas); II) correspondencia de responsabilidad entre niveles territoriales y niveles geográficos; III) movilización de actores sociales en modelos de cogestión público-privada, basada en negociación de acuerdos y conflictos, pactos y compromisos (participación). El Cuadro 2 establece los vínculos de complementariedad entre los cuatro criterios que delimitan las acciones de gestión territorial de planes y programas de desarrollo (multi-sectorialidad, descentralización, participación, pactos y acuerdos territoriales) y los instrumentos de gestión socio-institucional de contenido-producto de la política pública. Los vínculos son el medio que adscribe la eficacia operativa y la capacidad de gestión socio-institucional para territorializar la política pública.

Cuadro 2. Criterios e instrumentos de gestión socio-institucional.

Criterios de gestión	Vínculos de complementariedad	Instrumento de gestión
Multisectorialidad	Endogeneidad y endogenización	Concurrencia
Descentralización	Dinámica ascendente	Participación
Participación	Territorialidad	Interacción y Diagnóstico
Pactos y acuerdos	Territorialización	Intervención

Fuente: elaboración propia.

La multi-sectorialidad refiere la base de programas sociales o económico-productivos y el instrumento de gestión socio-institucional de concurrencia aduce corresponsabilidad de los niveles de gobierno e instituciones. En tal sentido, el criterio de gestión territorial (multi-sectorialidad) y el instrumento de gestión socio-institucional precisan de la endogeneidad, que es potencial de gestión de programas que concurren en el territorio; la endogenización es el hecho, en otras palabras, el acceso de los actores sociales a los programas, de acuerdo a su realidad socioeconómica. La descentralización es sucinta a los planes y programas de desarrollo, por tanto, la dinámica descendente no es una limitante para la participación social, sin embargo, la dinámica ascendente plantea todo un reto para la formulación de políticas públicas, acordes a las demandas y necesidades de la sociedad, sectores y actividades socioeconómicas de los diversos espacios geográficos.

La territorialidad es un recurso estratégico de los actores sociales, suscrita a procesos de identidad, patrimonialización y construcción social. De esta manera, los diagnósticos que orientan la formulación de planes y programas de desarrollo podrán corresponder con la participación pro-activa de los actores sociales y redundar en programas acordes para la intersectorialidad, diversidad regional y heterogeneidad productiva. Los pactos y acuerdos territoriales se corresponden con la intervención de la política pública, pero para que el

proceso de territorialización sea posible, se requiere especificar la promoción del desarrollo.

El campo de acción estratégico de las políticas públicas para la gestión del desarrollo territorial es su posible contribución a la formación de entornos territoriales y estructuras institucionales, dirigidas a fomentar la asociación, la formación de redes sociales y económicas, así como la creación de ambientes de innovación. Autores como Sabourin, *et al.*, (2013) mencionan que en las dos últimas décadas, México ha mantenido una única política para el conjunto del sector agropecuario, dando un tratamiento más bien social y separado de los segmentos más pobres de la población rural.

Chapela y Menéndez (2013) argumentan que una de las principales fallas de las políticas dirigidas al campo ha sido la prioridad otorgada a la intervención por medio de activos privados, en vez de activos públicos, caso de las obras de infraestructura, bienes de conocimiento, investigación o información de mercados. Esto propicia que productores informados, con capacidad de negociación y para solventar requisitos complicados o poco accesibles de los programas, capturen los recursos públicos de rentas, inhibiendo el desarrollo de la agricultura y el de empresas competitivas. Al respecto, Forero (2013) aduce que toda focalización significa exclusión y una política pública debe ser incluyente. Por supuesto que puede atenderse con diferentes estrategias a los diversos agricultores, concentrar recursos en los vulnerables o en los que tienen limitantes para acceder al capital, tierra, agua o tecnologías.

Conclusiones

El contenido de la política pública evidencia una paradoja entre lo especificado en los planes y programas de desarrollo que aluden al bienestar social, con el ordenamiento de mercados, servicios financieros, infraestructura, provisión de medios de producción, asistencia técnica, extensión rural o capacitación, en contraste, se evidencian vacíos socio-institucionales de intervención de instrumentos que imposibilitan el proceso de territorialización, en un contexto de competencia inmisericorde.

El seguimiento y evaluación de las políticas públicas no están especificados en los diferentes planes y programas de desarrollo, lo que es una limitante para

evaluar la eficacia operativa, cuando no la capacidad de gestión socio-institucional de las políticas públicas.

La política pública contenida en los planes y programas de desarrollo presentan vacíos socio-institucionales en los elementos de contenido-producto (sistema político, ciclo, proceso, contenido, etapas), así como en los instrumentos de gestión socio-institucional (interacción, participación, diagnóstico, concurrencia e intervención). Es plausible la operatividad de la política pública, pero se carece de mecanismos de territorialización.

La gestión del desarrollo territorial desde la política pública enuncia dos premisas. En lo endógeno, la explicitación de la promoción del desarrollo; en lo exógeno, los mecanismos de territorialización de las políticas públicas para la gestión socio-institucional.

Referencias bibliográficas

Boisier, Sergio. 2010. Descodificando el desarrollo del siglo XXI: subjetividad, complejidad, sinapsis, sinergia, recursividad, liderazgo, y anclaje territorial. En: Semestre Económico, Vol. 13, Núm. 27, julio-diciembre 2010, pp.11-37. Medellín, Colombia.

Chapela, Gonzalo y Menéndez, Carlos. 2013. México: políticas para la agricultura campesina y familiar. Un marco de referencia. En: Políticas Públicas y Agriculturas Familiares en América Latina y el Caribe, Balance, Desafíos y Perspectivas. Eric Sabourin., Mario Samper y Octavio Sotomayor (coords). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile. Pp. 209-230.

Echeverri Perico, Rafael., González, Hernando., Echeverri, Ana María., y Miranda, Ana Carla. 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. 24). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Forero, Jaime. 2013. Prologo. En: Políticas Públicas y Agriculturas Familiares en América Latina y el Caribe, Balance, Desafíos y Perspectivas. Eric Sabourin., Mario Samper y Octavio Sotomayor (coords). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile. Pp. 13-16.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. (2007). Plan Nacional de Desarrollo. Presidencia de la República, Poder Ejecutivo Federal. pp 323.

Gobierno del Estado de México. 2005-2011. Plan de Desarrollo del Estado de México. Poder Ejecutivo, México. pp 204.

Gordillo, G. (2011). Los dilemas de la reconstrucción institucional. In J. Forero, G. Gordillo y A. González (Eds.), *Mundos rurales y transformaciones globales: desafíos y estrategias de respuesta* (pp. 14-40). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. *Memorias del VII Seminario Internacional*.

H. Ayuntamiento. 2009-2012. Plan de Desarrollo Municipal de Coatepec Harinas. Estado de México, México. pp 166.

H. Ayuntamiento Constitucional. 2009-2012. Plan de Desarrollo de Villa Guerrero. Estado de México, México. pp. 218.

Pérez, Alfonso., Cortez, Héctor M., Sánchez, María de Lourdes., Vázquez, José Dionicio., Hernández Celia y Torres, Felipe. 2005. El concepto de desarrollo y su dimensión espacio-regional. En: Javier Delgadillo Macías (coordinador). *El desarrollo territorial en Tlaxcala: dimensiones rurales y opciones de ordenamiento espacial en la región norte*. El Colegio de Tlaxcala, A. C. Tlaxcala, México. pp. 9-41.

Pérez Pereyra, Artemio. 2008. Políticas públicas para la promoción del desarrollo económico territorial. Una aproximación desde la práctica. En: ASOCAM (Series Ed.), *Reflexiones y Aprendizajes* (pp. 36). Quito, Ecuador: ASOCAM.

Sauborin, Eric., Samper, Mario., Le Coq, Jean Francois., Massardier, Gilles., Sotomayor, Octavio. y Marzin, Jacques. 2013. Análisis transversal de las políticas sobre agricultura familiar en América Latina. En: *Políticas Públicas y Agriculturas Familiares en América Latina y el Caribe, Balance, Desafíos y Perspectivas*. Eric Sabourin., Mario Samper y Octavio Sotomayor (coords). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile. Pp 19-48.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación - SAGARPA – (2007-2012). Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Estados Unidos Mexicanos, México, D. F. pp 96.

Vázquez, Antonio. 2007. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, Núm. 11. España. pp. 183-210.

7.3 GOBERNANZA Y POLÍTICA PÚBLICA EN EL DESARROLLO DEL SECTOR FLORÍCOLA



ANALES DE ECONOMÍA APLICADA

2015

Número XXIX

**SOSTENIBILIDAD Y SUFICIENCIA DE LOS
SISTEMAS DE PENSIONES**

**SUSTAINABILITY AND SUFFICIENCY OF
PENSIONS SYSTEMS**

**José María Montero Lorenzo
José Mondéjar Jiménez
Román Mínguez Salido
(Coordinadores)**

 **Asepelt**
Asociación Internacional de Economía Aplicada

ASEPELT son las siglas de la Asociación Científica Internacional de Economía Aplicada. El objetivo de la Asociación, recogido en sus estatutos y que inspira su actividad, es organizar, promover y favorecer trabajos originales de carácter científico en el dominio de la Economía Aplicada.

Para ello, desde la Asociación se definen las siguientes líneas de actuación:

1. El intercambio de información, entre sus miembros, de sus trabajos de investigación.
2. La publicación de una Revista Científica: "Estudios de Economía Aplicada".
3. La publicación de selecciones de artículos o de obras colectivas.
4. La organización de seminarios, coloquios o congresos.

La Asociación se convierte, de esta manera, en un foro abierto al intercambio y debate de las distintas ideas y aportaciones científicas, que se desarrollan tanto en el ámbito universitario como en el empresarial, dentro del campo de la Economía Aplicada.

Las Reuniones Anuales de la Asociación, punto de encuentro de un elevado número de investigadores involucrados en estas cuestiones, proporcionan un medio excepcional para el mejor conocimiento mutuo, embrión de futuras colaboraciones.

Esta publicación ANALES DE ECONOMÍA APLICADA es la expresión del camino que están tomando las nuevas iniciativas en el ámbito de la investigación y de la innovación en Economía Aplicada.

ANALES DE ECONOMÍA APLICADA

Año 2015 - Número XXIX

© 2015 ASEPELT

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación, tanto de la obra escrita como electrónica, puede ser utilizado, de común acuerdo con ASEPELT, para usos exclusivamente particulares y/o profesionales y, en ningún caso, comerciales.

ISSN: 2174-3088

GOBERNANZA Y POLÍTICA PÚBLICA EN EL DESARROLLO DEL SECTOR FLORÍCOLA

GUADALUPE CAMACHO CERÓN

Centro Universitario UAEM Tenancingo, Universidad Autónoma del Estado de México
Carretera Tenancingo-Villa Guerrero Km, 1.5, Tenancingo, Estado de México, México. C.P. 52400

TIRZO CASTAÑEDA MARTÍNEZ

Centro Universitario UAEM Tenancingo, Universidad Autónoma del Estado de México
Carretera Tenancingo-Villa Guerrero, Km 1.5, Tenancingo, Estado de México, México. C.P. 52400

JAVIER JESÚS RAMÍREZ HERNÁNDEZ

Centro Universitario UAEM Tenancingo, Universidad Autónoma del Estado de México
Carretera Tenancingo-Villa Guerrero, Km 1.5, Tenancingo, Estado de México, México. C.P. 52400

E-mail: camachoc_g@yahoo.com.mx

Teléfono: 714 14 07725

E-mail: tcastanedam@uaemex.mx

Teléfono: 714 14 07725

E-mail: javjes_uaemex@hotmail.com

Teléfono: 714 14 07725

Resumen

La gobernanza se asume un proceso inscrito en los cambios de relación entre Estado y sociedad. El Estado enfrenta la forma de gobernar y el cambio de control institucional jerárquico al descentralizado. En términos de política pública, el principal desafío para el gobierno es adecuar políticas acordes a necesidades y demandas de los territorios, se requiere para ello de mecanismos que faculten la interacción y participación de los actores sociales en la toma de decisiones, lo que plantea el reto de la gestión socio-institucional. En relación, el objetivo del trabajo consistió en analizar las posibilidades de gestión socio institucional y de territorialización de la política pública en el sector agrícola-florícola en México. Para ello, se analizó el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 y 2013-2018, así como los seis programas derivados, de orientación agrícola-florícola. La metodología fue de compendio, en torno al contenido-producto-proceso de las políticas públicas, que conjunta elementos de sistema, ciclo, proceso, etapas y componentes. En gobernanza se consideraron tres dimensiones (horizontal, vertical, participación) y cuatro elementos de la política territorial: delimitación del espacio geográfico; estructura jerarquizada de cada nivel de gobierno; mecanismos de articulación y concurrencia, y cruce de la política. Los resultados evidenciaron el multinivel de concurrencia en cada uno de los programas sectoriales de cohorte agrícola-florícola, sin embargo, la cohesión

institucional y territorial es una limitante en la consecución del proceso de gobernanza y en la implementación de políticas públicas de carácter territorial. Se requiere de espacios reales de concertación y protagonismo de los actores sociales para generar una dinámica ascendente y descendente de la política pública, que permita movilizar y canalizar recursos de acuerdo a potencialidades y demandas del territorio. La gobernanza constituye un instrumento de cohesión, concurrencia y participación entre actores sociales, pero la funcionalidad precisa solventar intereses y conflictos propios de la interacción en colectividad.

Palabras clave: Gobernanza, política pública, territorio, concurrencia, México.

Área Temática: Gestión pública y gobernanza.

Abstract

Governance process changes enrolled in state-society relationship is assumed. The state faces the form of government and changing the decentralized hierarchical institutional control. In terms of public policy, the major challenge for the government is to adapt policies consistent with needs and demands of the territories; it is required to do so by mechanisms that enable interaction and participation of social actors in decision-making, raising the challenge of socio-institutional management. Regarding the objective of the study was to analyze the possibilities of institutional partner of territorial management and public policy in the agricultural and floricultural sector in Mexico. For it, were analyzed Sector Program of Agricultural Development and Fisheries 2007-2012 y 2013-2018 as well as six programs derived from agricultural and floricultural orientation. The methodology was a compendium on the content –product-process of public policies that joint system elements, cycle, process steps and components. In governance three dimensions (horizontal, vertical, participation) and four elements of territorial politics were considered: definition of the geographical area; hierarchical structure of each level of government; mechanisms for coordination and concurrence and intersection of politics. The results showed multilevel concurrency in each sector programs of agricultural and floricultural, however, institutional and territorial cohesion is a limiting factor in achieving the governance process and implementation of public policies of territorial character. It takes real opportunities for consultation and involvement

of social actors to generate an upward and downward dynamics of public policies to mobilize and channel resources according to potential and demands of the territory. Governance is an instrument of cohesion, concurrence and participation among social actors, but the precise functionality resolve conflicts of interests typical in community interaction.

Key Words: Governance, public policy, territory, concurrence, Mexico.

Thematic Area: Public Management and Governance.

1.- INTRODUCCIÓN

El desarrollo no es resultado de un proceso natural, implica una construcción social, pero en torno a un espacio y tiempo de configuración. No obstante la discrepancia que rodea al término tanto conceptual como políticamente, el desarrollo en su vertiente territorial se asume un proceso complejo, intangible y subjetivo, es decir, una construcción social endógena que integra aspectos políticos, sociales, económicos, culturales e institucionales.

De acuerdo a Boisier (2010), el territorio en el desarrollo es crucial, al integrar el conjunto de relaciones sociales y recursos humanos, políticos o socioeconómicos. Entonces, el desarrollo territorial puede concebirse como un proceso de transformación político-institucional, socio-productivo, así como político-identitario, donde institucionalidad y territorio adquieren validez al constituir el marco normativo y organizacional del propio territorio, aunado a su gestión pública. La finalidad es potenciar recursos y capacidades en torno a las políticas públicas, siempre que estas sean capaces de movilizar actores u organizaciones.

El enfoque de desarrollo territorial procura la integración del espacio geográfico local, la economía regional y la planificación sectorial, es decir, se consideran tanto particularidades locales, como procesos sociales que operan en los territorios. En términos de política pública, esto implica dimensionar las directrices de articulación, coordinación y concurrencia en la formulación de políticas públicas tanto a nivel inter-jurisdiccional como inter-actoral, en otras palabras, los vínculos que facultan el proceso de participación de los niveles de gobierno y los actores en el territorio (Casalis y Villar, 2011; Echeverri, *et al.*, 2011).

El proceso de ajuste estructural económico neoliberal conllevó la modificación de las funciones del Estado, con ello, la restricción a las políticas públicas intervencionistas, se confirió entonces al mercado la particularidad de organizar la actividad económica, sin embargo, los resultados no han sido los esperados. El ajuste estructural (liberación comercial, desregulación, apertura de mercado, privatización) mostró así mismo sus repercusiones en la formulación de las políticas públicas de desarrollo, sin embargo, se sigue discutiendo sobre desigualdades, concentración económica-espacial o desestructuración del aparato productivo (Casalis y Villar, 2011; Echeverri, *et al.*, 2011).

De esta manera, la formulación y fundamentación de las políticas públicas se enmarca en cuatro escenarios de crisis institucional (Gordillo, 2011): 1) un vacío de reglas formales; 2) divergencia entre la intención y la capacidad que tienen las instituciones para renovarse con legitimidad ante los diversos actores sociales, sobre todo por la presencia de mercados secundarios; 3) desconfianza e incertidumbre de los agentes productivos sobre la base de reglas de juego, cuando más para fijar estrategias productivas y de inversión; 4) ausencia de sincronización entre el desarrollo estructural e institucional de sectores como el primario, que redunde en una transformación estructural a nivel microeconómico y sectorial.

En correspondencia, la complejidad de demandas y problemáticas sociales han producido un giro en la orientación y prioridades políticas e institucionales. En agricultura por ejemplo, se atiende hoy día a la transición de políticas centralistas e intervencionistas, con complejas estructuras institucionales públicas y de economía agrícola protegida, hacia el impulso de modelos basados en la descentralización, que propicien una mayor participación de los actores sociales y el trabajo conjunto entre Estado y sociedad civil. Se persigue al final la formulación de políticas públicas que favorezcan una articulación entre lo sectorial y territorial (Manzanal, 2006; González, 2006).

Política pública y desarrollo endógeno ponderan un neologismo para la praxis. La primera se sustenta en la intervención gubernamental, social e institucional para acelerar el curso automático de un sistema socioeconómico. El segundo, esta cimentado en un proceso emergente de construcción social (Boisier, 2010). El enfoque endógeno se asume como aproximación territorial al desarrollo y desde la perspectiva de las políticas públicas, alude a una interpretación multidimensional, es decir, un proceso complejo que transforma al territorio desde diferentes planos; económico, productivo, tecnológico, social, cultural, ambiental o político (Vázquez, 2007).

En función a lo anterior, se tendría que aducir a los cambios que direccionan a las políticas públicas en los diferentes espacios geográficos, por ejemplo, los ámbitos rurales han tenido que coexistir con los cambios desde dos perspectivas: políticas agrícolas que enfatizan una marcada preferencia hacia los agro-negocios, políticas que plantean la reconversión agrícola o políticas que dirimen la eficiencia económica de la agricultura; en la misma tesitura se

priorizan también políticas públicas de desarrollo rural con matices integrales, multisectoriales o territoriales (Echeverri, *et al.*, 2011).

La gobernanza como proceso socio-político imbrica tanto política pública como desarrollo territorial. Desde la concepción de políticas públicas, el proceso de gobernanza dirime problemas complejos y dinámicos que pueden ser abordados desde múltiples perspectivas de los actores sociales o las entidades colectivas e incluye los distintos niveles de gobierno, administración, sectores productivos, actores no institucionales (empresas u organizaciones) o movimientos sociales.

La gobernanza se relaciona también con los principios de la economía institucional desde la noción de la administración. Después de 1990, emergen diversos paradigmas epistemológicos alrededor del término, aunque no existe una definición universal, involucra dos cuestiones primordiales; dirección de procesos y coordinación público-privada.

Los estudios de gobernanza se pueden ubicar en tres etapas: la primera ocurre entre 1980 y 1990, donde se hace referencia a la gobernabilidad política, con el Estado al centro del poder; la segunda se manifiesta en la década de 1990, estuvo relacionada con los análisis en torno a la gestión pública y las reformas impulsadas por el consenso de Washington; la tercera se corresponde con la etapa actual (2000 - ...), en la cual gobernanza alude a la evaluación del desempeño institucional en la implantación de políticas públicas (Rosas, *et al.*, 2012; Farinós, 2008).

En la actualidad, la política pública se expresa necesariamente en términos de gobernanza, es decir, una “nueva” forma de gobernar, donde al menos el Estado está obligado a cambiar su desempeño; de actor institucional jerárquico a uno con un rol descentralizado. Lo anterior precisa de un giro en los modelos operacionales de la política pública que implican al menos considerar interacción y cooperación entre actores sociales y niveles de gobierno para la toma de decisiones.

El objetivo de la gobernanza es auspiciar entonces la toma de decisiones, maximizando los efectos de las políticas públicas respecto a su diseño, aplicación y seguimiento. En tal sentido, el proceso de gobernanza conlleva considerar dos dimensiones en torno a la actividad política: una referente a las formas de organización territorial y la administración del Estado; otra que está

relacionada con la forma en que los actores socio-institucionales toman decisiones y se reparten responsabilidades (Farinós, 2008; Revesz, 2006).

En la misma sintonía, la noción de políticas públicas centradas en la función gubernamental sobre intereses sociales y formulación de una oferta a la sociedad, ya no es suficiente. Se requiere de transformaciones en la relación gobierno-sociedad y la vía que se dilucida con gobernanza es la participación. La participación social es el referente de un proceso a través del cual actores sociales, individuales y colectivos, intervienen la política pública en función de sus respectivos intereses y de su entorno, con el fin de mantener, reformar o transformar el orden socio-político (Canto, 2008).

La participación social puede ser entendida desde diversas perspectivas, pero el consenso apunta hacia mecanismos de retroalimentación, donde los decisores de política toman en cuenta las preferencias y opiniones de los ciudadanos, mientras que la sociedad cuenta con mecanismos e instancias para influir sobre las políticas públicas (Canto, 2008).

La gobernanza se entiende como el proceso institucional de coordinación de actores sociales y sus modos de gestión, en aras de regular la acción de los organismos políticos y dar sentido o dirección a los objetivos y metas que se promulgan (Revesz, 2006) con los planes y programas de desarrollo. El accionar del Estado es disímil, su sustento deriva de diversidad de organizaciones que interactúan y operan de diferente forma y en distintos niveles, resultado de un proceso de descentralización político-administrativa que implica municipios, sectores, organismos autónomos, agencias u organizaciones no gubernamentales (Natera, 2004).

Desde luego, no se trata de sustituir la función del Estado, sino de generar una articulación social que permita generar políticas incluyentes, capaces de impulsar el desarrollo endógeno, a través de comprender que los actores sociales poseen recursos, detentan poder y tienen competencias que pueden ser consideradas en la formulación de políticas públicas, al tiempo que los faculta para la resolución de problemas de maneja conjunta, cuando no coordinada (Canto, 2008).

Las políticas públicas deben estar orientadas hacia la utilización de instrumentos (planes o programas de desarrollo) que permitan no solo el crecimiento económico, sino también, la capacidad para generar riqueza

económica y social de tipo inclusiva, la densidad del tejido institucional, el desarrollo social y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Solo de esta manera se podrá hablar de políticas públicas con visión territorial, sin soslayar que estas son parte indisoluble de una realidad desde ya compleja y sistémica que involucra aspectos sociales, económicos, político-institucionales, culturales, ambientales y espaciales.

Uno de los mayores desafíos para las políticas públicas es entender que cada espacio geográfico puede generar dinámicas ascendentes con sus respectivos recursos, en base a una institucionalidad preexistente, cultura y dinámica económica (Echeverri, *et al.*, 2011). Las propias políticas sectoriales precisan del enfoque territorial, de sostenibilidad ambiental, mayor cohesión social y desarrollo económico endógeno, que debe permear en los instrumentos de la política pública (planes o programas), en las formas de organización institucional, sistemas de monitoreo y evaluación.

En el contexto de gobernanza, la política pública debe concebirse como acción social que involucra activamente a los actores sociales, no solo como objeto de intervención gubernamental. No obstante, esta concepción plantea cuatro problemas (Canto-Chac, 2008):

- 1.- La transferencia de competencias del Estado hacia las colectividades locales y la sociedad civil.
- 2.- La coherencia de políticas públicas frente a la diversidad y la competencia territorial.
- 3.- El intercambio de información entre niveles de gobierno y la sociedad.
- 4.- La construcción de proyectos territoriales basados en el apoyo socio-institucional y no solo en la intervención.

En torno a las consideraciones arriba descritas, la gobernanza también significa una sociedad gubernamentalmente independiente, autónoma y competente, poseedora de capacidades. Los cambios tendrán que realizarse en el sentido de la co-dirección como actividad compartida entre gobierno y sociedad; una relación de interdependencia más que de dependencia; una coordinación más que subordinación.

El reto principal para el proceso de gobernanza en relación al territorio, es generar condiciones de desarrollo endógeno por medio de acciones

territoriales, lo que obliga a considerar tres aspectos de relación social (Farnois, 2008): el vertical, que refiere la gobernanza multinivel entre entidades político administrativas y la escala local-regional; el horizontal, que implica la coordinación entre políticas sectoriales, territorios y agentes o actores sociales; la participación, que aduce la forma individual y colectiva.

2.- METODOLOGÍA

El análisis de políticas públicas configura un campo de conocimiento multidisciplinar donde confluyen propuestas y la investigación sistemática. En tal sentido, las aproximaciones teóricas se corresponden con el análisis de elementos de la política pública (formulación de problemas, implementación o evaluación de programas) o en su caso, en las relaciones de una política concreta, con un entorno político más amplio (Velasco, 2005).

Desde la perspectiva de Velasco (2005), se plantea una metodología de compendio para este trabajo, consecuente al objetivo propuesto que es analizar las posibilidades de gestión socio-institucional y de territorialización de la política pública para el sector agrícola-florícola en México. Para ello, se analizó el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 y 2013-2018, así como los seis programas derivados de ellos.

La secuencia metodológica concatena tres propiedades de las políticas públicas (Figura 1): el contenido de las políticas públicas que dirime cinco aspectos: sistema político; ciclo; proceso; etapas; componentes. El producto de las políticas públicas consideró el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 y 2013-2018, así como los seis programas derivados. El proceso territorial de las políticas públicas evaluó cuatro elementos: delimitación del espacio geográfico; estructura jerarquizada de cada nivel de gobierno; mecanismos de articulación y concurrencia; cruce de la política.

En suma, en el contenido de la política pública, en forma general, se analizaron básicamente cuatro tópicos, de acuerdo a lo formulado por Pérez (2008): 1) la competencia de los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) involucrados en la ejecución; 2) nivel y carácter de la política pública, relacionada con el aspecto macro (macroeconómicas, arancelarias, de competitividad), meso (factores tangibles e intangibles), local (innovación y

comercialización); 3) los objetivos, que pueden ser de inversión social o asistencial; 4) la población objetivo y las metas que se pretenden lograr.

En el producto de las políticas públicas, se analiza de cierta forma implementación e institucionalización de los programas derivados del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, en base a seis criterios:

1.- Apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura, cuyo énfasis es la agricultura, aunque en especial se atiende a la agricultura protegida.

2.- Apoyo al ingreso agropecuario con el programa “Procampo Productivo”, modernización de maquinaria agrícola y diesel agropecuario.

3.- Desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensión rural; los componentes básicos de este programa son el apoyo a la integración en proyectos productivos, desarrollo de capacidades, innovación y transferencia de tecnología.

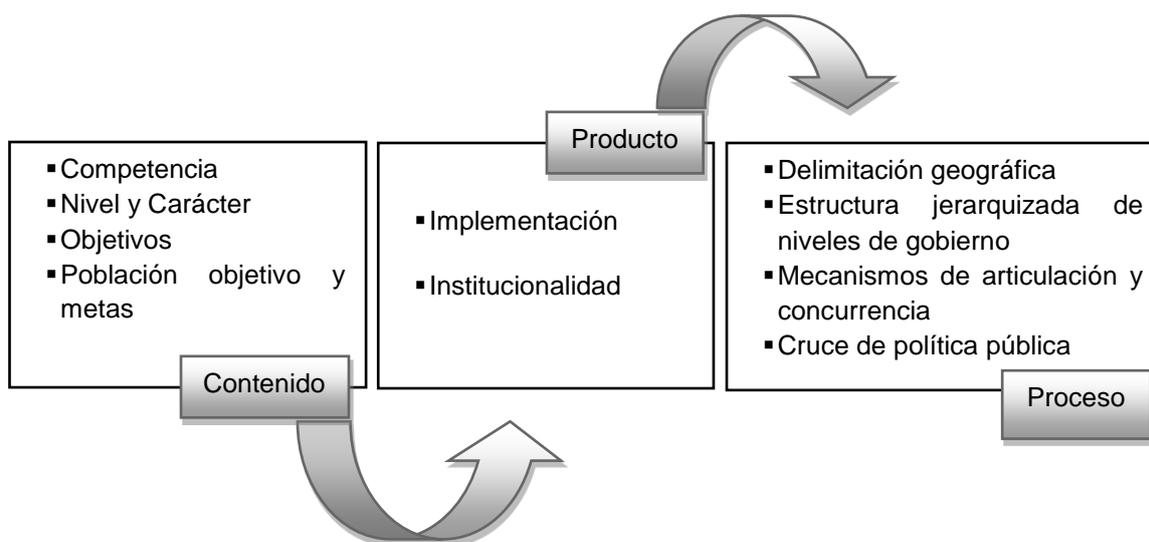
4.- Prevención y manejo de riesgos, cuyos objetivos están enfocados en el apoyo al ingreso y a la comercialización, atención en caso de desastres naturales que afecten al sector agropecuario y pesquero, apoyo ante contingencias climatológicas, fondo de inducción de inversión en localidades de media, alta y muy alta marginación, apoyo en materia de sanidad y fortalecimiento de la cadena productiva.

5.- Programa de acciones, en concurrencia con las entidades federativas, en materia de inversión, sustentabilidad y desarrollo de capacidades.

6.- Sustentabilidad de los recursos naturales, cuya prioridad son la conservación, uso de agua de forma sustentable y reconversión productiva.

Respecto al proceso de gobernanza, este se analizó en relación a las tres dimensiones que establece Farnois (2008): el horizontal, que refiere la coordinación entre política pública, territorio y actores sociales; el vertical, que dirige la jerarquía entre los diferentes niveles político-administrativos; el de participación, que insiere formulación y diseño del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. En otras palabras, el proceso de las políticas públicas desde la perspectiva de gobernanza implica tanto el diseño como las condiciones del territorio.

Figura 1. Interrelación de etapas de políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia

3.- RESULTADOS

El diagnóstico del sector agropecuario en México, de acuerdo a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo comprendido entre 2007 y 2012, evidenció que las actividades netamente agrícolas contribuyeron con 70.0%, no obstante que el 67.7% de los suelos agrícolas presentaron algún grado de degradación. Alrededor del 80.0% de productores poseyeron predios con superficies agrícolas menores a 5 hectáreas. La relevancia ha sido la agricultura protegida, que se encuentra en expansión y la mayor parte de la superficie de labor de esta modalidad se orienta a la producción de cultivos de jitomate, lechuga, pepinos, plantas ornamentales y flores, lo que generó para el periodo correspondiente alrededor de 500 millones de dólares.

Al considerar la floricultura, tema de interés de este trabajo, se tiene que mencionar que el Estado de México es el mayor productor de flores a nivel nacional, empero, en términos de desarrollo, esta entidad federativa se divide político-administrativamente en ocho distritos regionales (Toluca, Zumpango, Texcoco, Tejupilco, Atlacomulco, Valle de Bravo, Coatepec Harinas, Jilotepec), clasificación que avala la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Es en relación a esta subdivisión que se determina la relevancia socioeconómica y productiva del Estado de México, al tiempo que es posible dimensionar la aportación en producción de cada

espacio geográfico, la concurrencia y gestión socio-institucional de la política pública, aunado al accionar de los actores locales-regionales.

En este entendido, el distrito de Coatepec Harinas (Figura 2) está conformado por 11 municipios, se ubica al sur del Estado de México y es la región con mayor producción de flor, tanto a nivel nacional como estatal. La región sur cuenta con aproximadamente 86 actividades agrícolas, están presentes diversas actividades socioeconómicas de base agrícola y de transformación integradas al sector terciario, mientras que el sector industrial es poco relevante. No obstante que el PIB estatal reflejó una participación de solo 1.3% para el sector primario (considerando agricultura, pesca y silvicultura), la aportación florícola ha sido y es trascendental, pero aún más la región sur, pues produjo el 100.0% del clavel y liliun del total nacional, en crisantemo contribuyó con 96.2% y en rosa de invernadero con 96.8% (INEGI, 2010).

En base a lo anterior, es incuestionable que los instrumentos de la política pública, en su acepción de planes o programas de desarrollo, son elementos trascendentales para el desarrollo social y económico de cualquier espacio geográfico. Las políticas públicas en México han constituido la base de actuación del Estado y los niveles de gobierno con la población. Para el Estado, la política pública constituye la normativa general y específica respecto a los problemas y necesidades de la población; para la sociedad significa una forma de garantía de los derechos individuales y colectivos, además de beneficios sociales.

Las políticas públicas tienen la función de garantizar mejores condiciones de vida para la población, a través de la eficacia de los recursos públicos y la vinculación de los privados. Empero, esta función solo es consecuente con la prospectiva de intervención de tales políticas, en torno a tres aspectos fundamentales (Echeverri, *et al.*, 2011): I) un conjunto de actores u organizaciones (empresa, instituciones, asociaciones, poderes públicos); II) elementos materiales (empresas, equipamiento, infraestructura); III) las condiciones inmateriales (saber-hacer, formas de organización, pautas de comportamiento).

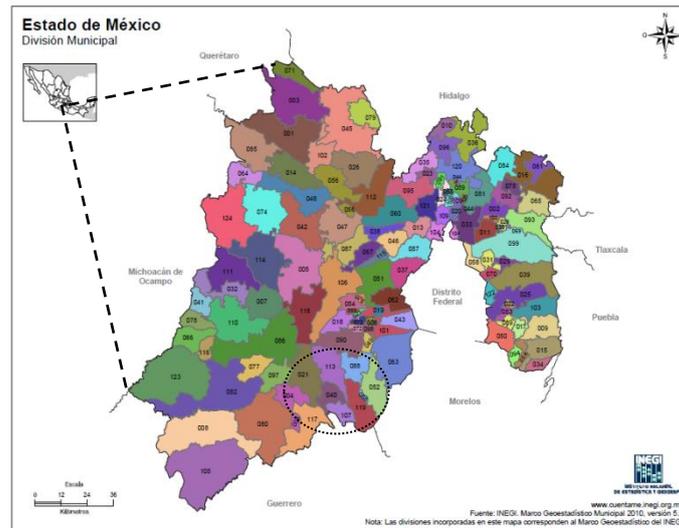


Figura 2. Localización de la región sur en el Estado de México.

La Ley de Planeación de enero de 1983 estableció un plan nacional de desarrollo, planes estatales y municipales, así como cuatro tipos de programas: institucionales, regionales, especiales y sectoriales (Chapela y Menéndez, 2013). En esta perspectiva, el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) planteó aumentar inversión y productividad para una economía competitiva, en función a tres vertientes: inversión en capital físico; fomento de la capacidad de las personas con servicios de salud y educación; crecimiento de la productividad, a través de la competencia económica y adopción-desarrollo de tecnología. El entorno internacional se contextualizó como una ventaja para adquirir productos externos con menor costo, atraer inversión extranjera directa para generar empleos y adoptar tecnología.

El Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (2007-2012) plasmó el objetivo de “elevar” el desarrollo humano y patrimonial para un desarrollo rural-agropecuario competitivo con empleos, las estrategias fueron convergencia y optimización de programas, articulación de recursos en materia de capacidades, diversificación de actividades económicas y presupuesto específico para proyectos regionales de carácter integral.

El Plan de Desarrollo del Estado de México (2005-2011) en la vertiente de desarrollo económico para la agricultura asumió la productividad como variable estratégica, en aras de determinar los niveles de eficiencia económica y los ingresos per cápita. El plan propuso la seguridad económica en base a

productividad, competitividad y empleo. Se persiguió con ello el crecimiento económico sectorial y regional para ampliar la producción, con proyectos productivos de comercialización, adopción de tecnología, protección y recuperación de recursos naturales, investigación y mejora en sanidad-calidad de productos agrícolas.

De acuerdo a los elementos de contenido de las políticas públicas (sistema político; ciclo; proceso; componentes básicos; etapas del proceso) que posibilitan determinar la intervención gubernamental, se especifica lo correspondiente al periodo 2007-2012 y algunos comparativos con el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) y el Plan Estatal de Desarrollo (2005-2011).

El sistema político consideró cuatro aspectos: institucionales, sociales, culturales e internacionales. En el plano institucional, el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (PSDAyP) se rige por el reglamento interno de la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). En lo social, el programa mencionó la realización de 32 foros de consulta pública, 24 estatales, siete regionales y uno nacional; en total la participación reportada fue de 22,501 representantes de organizaciones sociales y productivas agrícolas, investigadores académicos, funcionarios, empresas públicas y privadas, así como 11,000 propuestas políticas, estrategias y acciones. En lo cultural, el énfasis es en los valores sobre la política. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo ponderó la libertad, legalidad, pluralidad, honestidad, tolerancia y ejercicio ético de poder como normas democráticas. En contraste, el PSDAyP manifestó únicamente la cultura de idiosincrasia de la población. En lo internacional, el PSDAyP hizo alusión al acuerdo G-20 sobre la reducción de subsidios, aspectos técnicos de economía y finanzas internacionales, así como la implementación de financiamiento a países emergentes y en desarrollo. La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria elabora y dispone medidas de protección de plagas y son considerados los acuerdos comerciales de México con el exterior.

El ciclo de políticas públicas considera cuatro aspectos: descentralización, administración, escala de valores y poder de decisión. En descentralización, el Plan Nacional de Desarrollo refiere las responsabilidades de ejecución

compartidas a través de diferentes gabinetes organizados por el ejecutivo federal y en el marco del pacto fiscal Estados-municipios-instituciones. En el PSDAyP, la descentralización está especificada por SAGARPA, con 33 delegaciones estatales, 192 distritos de desarrollo rural y 713 centros de apoyo al desarrollo rural. El Plan Estatal de Desarrollo prácticamente se rige por programas y planes sectoriales o regionales. En administración, el PSDAyP se administra por medio de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo Nacional para el Campo 2013, que reconoce la vigencia plena del Estado, la soberanía y seguridad alimentaria, así como la aplicación de reformas estructurales. En la escala de valores se considera el bien común como esfuerzo solidario de la sociedad con el Estado.

El proceso de políticas públicas se conforma por la recolección y análisis de información; así como la formulación y diseño del plan de desarrollo. El PND reconoce rezagos económicos y sociales, así como un crecimiento mínimo de productividad y de inversión. El PSDAyP partió de considerar que las actividades agrícolas participaron con un 70.0%, a pesar de que un 67.7% de los suelos agrícolas presentaron algún grado de degradación, cerca del 80.0% de productores agrícolas poseen predios menores a 5 hectáreas, no obstante, la agricultura protegida se encuentra en expansión y la superficie agrícola se destina a cultivos de jitomate, lechuga, pepinos, plantas ornamentales y flores, lo que generó alrededor de 500 millones de dólares.

En el apartado de componentes y de cierta forma, las etapas del proceso de políticas públicas, se analizan aspectos de visión, objetivos, metas, población objetivo, estrategias, lineamientos, programas, proyectos, arreglo institucional y financiación. El PSDAyP asume la visión de una calidad de vida atractiva y con diversidad de oportunidades, un sector agroalimentario rentable y sustentable para ofrecer productos accesibles, sanos y de calidad a sus habitantes.

Los objetivos planteados por el PSDAyP fueron “elevar el nivel de desarrollo humano”; abastecer el mercado con productos de calidad, sanos y accesibles, provenientes de campos mexicanos; mejorar el ingreso de productores mediante agregación de valor y producción de bio-energéticos; revertir el deterioro de ecosistemas; desarrollo económico mediante acuerdos con actores de la sociedad rural; acciones que propicien certidumbre legal.

Así mismo, las metas propuestas por el Plan Nacional de Desarrollo fueron un crecimiento anual del Producto Interno Bruto de 5.0% para el fin del sexenio, crecimiento económico anual de 3.5% y un crecimiento per cápita cercano al 2.4%, además de contar con una economía que para el 2012 se encontrara entre las más competitivas de acuerdo al Foro Económico Mundial. En el PSDAyP, las metas se enfocaron en favorecer el crecimiento económico, nivel de ingreso, empleo, competitividad, prosperidad, equidad entre regiones y gobernabilidad.

La población objetivo del PND fueron todos los mexicanos, pero especialmente aquellos que viven en pobreza o se desempeñan en pequeñas empresas. El PSDAyP consideró someramente los segmentos de la población con mayores rezagos. Las estrategias del PSDAyP fueron convergencia y optimización de programas y recursos para incrementar las oportunidades de acceso a servicios en el medio rural; reducir la pobreza; integrar las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica de desarrollo nacional; promover la diversificación de actividades económicas del medio rural; apoyar el desarrollo de capacidades para la participación social en las actividades económica; concurrencia interinstitucional para mejorar las condiciones de conectividad de las zonas rurales marginadas; apoyo a la población rural ante impactos climatológicos; mejorar la situación sanitaria; vincular actividades de investigación y desarrollo, con necesidades del sector agroalimentario; mejorar la productividad laboral a través de la organización, capacitación y asistencia técnica; promover el acceso a insumos competitivos a través del impulso de la modernización del sector agroalimentario; promover el financiamiento del medio rural, certidumbre y agregación de valor de las actividades agrícolas; orientar la producción a las demandas del mercado nacional y global; racionalizar el uso de agroquímicos y promover el uso de bio-fertilizantes; coordinación y corresponsabilidad con los gobiernos estatales y municipales para implementar las políticas enfocadas al medio rural, seguimiento y evaluación de resultados.

Las etapas del proceso de políticas públicas están definidas por el establecimiento de la agenda, el desarrollo de una visión, alternativas, identificación de grupos y comportamientos estratégicos, diseño de estrategias e instrumentos de política. El PSDAyP menciona la evaluación de

funcionamiento y operación para los programas de concurrencia de recursos y el programa de prevención y riesgos en su componente de sanidad, a través de la Evaluación Específica de Desempeño SAGARPA.

La vertiente 2013-2018 del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (PSDAYP), fue analizada de forma general, puesto que los programas derivados aún están en transición, no obstante, el contenido de la política pública (sistema político, ciclo de políticas, proceso de políticas; componentes de políticas; etapas del proceso de políticas) son posibles de analizar.

El PSDAYP fue elaborado por la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), sujeto al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que prevé como estrategia general, elevar la productividad para llevar a México a su máximo potencial, por lo que se orienta la actuación gubernamental en torno a cinco metas nacionales: México en Paz; México Incluyente; México con Educación de Calidad; México Próspero; México con Responsabilidad Global; se incluyeron para ello tres estrategias transversales: Democratizar la Productividad; Gobierno Cercano y Moderno; Perspectiva de Género. La meta nacional de un México incluyente constituye la prioridad transversal en todos sus programas, tiene por objeto, alcanzar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades.

El PSDAYP pondera en primera instancia el desafío alimentario hacia el año 2050 para los países en desarrollo; de esta manera se hace referencia al aumento global de la demanda de alimentos, se aduce a cambios en la composición de las dietas, por la incorporación de diferentes tipos de proteínas de origen animal, frutas, vegetales y alimentos procesados de alto valor agregado. Se proyecta que en 2050, la población mundial será de 9,300 millones de personas y la FAO estima que la demanda mundial de alimentos aumentará 60%. Para el año de referencia, la población en México crecerá 34 millones, para alcanzar un total de 151 millones de personas.

El Fondo Monetario Internacional estima un crecimiento de la economía mundial de 3.8% promedio anual para los próximos seis años; 5.2% para los mercados emergentes y 2.2% para las economías avanzadas; lo anterior se reflejará en aumentos en el consumo y comercio de alimentos a escala global. Sin embargo, la tierra cultivable tanto en el mundo como en México es limitada

y es necesario enfrentar el cambio climático que afecta la producción de alimentos.

El diagnóstico para el sector agroalimentario en México evidencia un campo en estancamiento de la productividad, competitividad y rentabilidad, no incluyente y carente de manejo de los recursos naturales. El sector agropecuario y pesquero ha tenido un ritmo de crecimiento menor al de la economía nacional, en 1950, la participación del PIB primario en el PIB nacional era de 16.1% y en 2012, de solo 3.4%. En conjunto con la actividad industrial alimentaria, su aportación se incrementa a 8.4% del PIB, por lo se apuesta por el potencial de desarrollo agroalimentario (agropecuario, pesquero y agroindustrial).

Se mencionan cuatro millones de unidades económicas rurales con actividad agropecuaria y pesquera. La población ocupada asciende a 6.7 millones de personas, equivalente al 13.7% de la población ocupada nacional. No obstante, la renovación generacional se ha frenado y las oportunidades de empleo remunerativo en el campo mexicano no son atractivas para retener a la población, lo que reduce la capacidad productiva de la fuerza de trabajo. La tierra cultivable asciende a 26 millones de hectáreas, aunque anualmente se cultivan en promedio 22 millones. El 26% cuenta con riego y el 74% se cultiva en temporal.

Entre el año 2000 y 2012, el PIB de las actividades primarias registró un crecimiento promedio anual de 1.4%, mientras que la economía nacional creció a una tasa de 2.1%. En 2012, el valor del PIB de las actividades primarias fue de 534.4 mil millones de pesos corrientes y el de la industria alimentaria fue de 631.9 mil millones de pesos.

En el campo habita alrededor de una cuarta parte de la población total del país. El medio rural se caracteriza por tener bajos niveles de desarrollo humano y casi nula capitalización social y productiva, lo que ha impedido aumentar productividad e ingreso. Durante 2012, la población ocupada en actividades primarias fue de 6.7 millones de personas.

La paradoja, en el campo mexicano existe un segmento comercial altamente competitivo con empresas que generan divisas por más de 20 mil millones de dólares anuales. En contraste, la mayoría de unidades económicas rurales son de subsistencia. Existen más de 5.3 millones de unidades económicas rurales, de las cuales 3.9 millones (72.6% del total) se caracterizan por la producción de

subsistencia, con limitada vinculación al mercado e ingresos anuales netos menores a 17 mil pesos. 442 mil unidades económicas rurales (8.3% del total) se encuentran en transición, han dejado de ser de subsistencia para incursionar al mercado y registran ventas anuales promedio de 73,931 pesos. El 9.9% de las unidades económicas de producción, 528 mil, tienen una actividad empresarial con rentabilidad frágil y sus ingresos por ventas promedio anuales ascienden a 152 mil pesos. 448 mil unidades, 8.4%, tienen actividad empresarial, con ingresos anuales superiores a 562 mil pesos y poco menos de 18 mil unidades (0.3% del total), pertenecen al estrato empresarial dinámico, con escala productiva comparable a empresas de la industria o del sector servicios, cuyo problema es alcanzar niveles de competitividad de largo plazo. Este estrato dedica una parte importante de sus ventas al mercado internacional. El reto es sustentar y potenciar la competitividad de las empresas agroalimentarias, cuidando al mismo tiempo elevar la productividad de las unidades de baja escala.

De nuevo el contrasentido, el minifundio y la baja escala productiva. Alrededor del 80% de los productores del campo poseen predios menores a cinco hectáreas, “lo que implica que no cuentan con escala productiva”, además presentan problemas de organización que limitan en su productividad y competitividad. Estos productores no resultan rentables y financiables. La carencia de economías de escala genera altos costos de producción (semilla, agroquímicos, maquinaria y equipo, combustibles), los volúmenes de producción son bajos por el tamaño de las unidades productivas, no hay acceso a tecnologías y procesos de producción modernos. El reto, “elevar productividad”, con modelos de asociatividad (clúster) que le den escala productiva al minifundio y permitan integrarlos a la cadena productiva.

La propuesta es una **ESTRATEGIA INTEGRAL** cuya visión es construir el nuevo rostro del campo, sustentado en un sector agroalimentario productivo, competitivo, rentable, sustentable y justo, que garantice la seguridad alimentaria del país. Productivo, que aumente productividad de los factores de producción (tierra, trabajo, capital y agua) en el sector agroalimentario. Competitivo, para ingresar, mantener y mejorar su posición en los mercados nacional e internacional, con capacidad para vencer en la competencia internacional. Rentable, para atraer inversiones al campo en actividades

agrícolas, pecuarias y pesqueras que “sean negocio”. Sustentable, que eleve la producción y la productividad, cuidando al medio ambiente y los recursos naturales. Justo, para que los beneficios del desarrollo sean incluyentes.

La meta, alcanzar un crecimiento del PIB agropecuario y pesquero que rompa con la tendencia histórica, pasando de 1.4% promedio anual al 3% en los próximos seis años. De continuar con la tasa inercial de crecimiento de 1.4%, el PIB agropecuario y pesquero sería de 435 mil millones de pesos. Esto implicaría que el producto presente un aumento de 8.5% en los siguientes seis años. Lograr la meta de crecer 3% promedio anual en los siguientes seis años implicaría un PIB agropecuario y pesquero de 479 mil millones de pesos para el 2018 y un incremento de 19.4%, lo cual es superior a 17.3 % de crecimiento acumulado que se logró de 2000 a 2012.

En concreto se pretende, elevar la productividad del minifundio a través de modelos de asociatividad (clúster) y la integración de la cadena productiva. El problema estructural de productividad del minifundio es que carece de escala productiva y dificulta la integración de la cadena de valor, desde la producción hasta la comercialización. Una estrategia para resolver este problema es la formación de clústers de agro-negocios que permitan generar escala productiva y faciliten la integración de diversos eslabones de la cadena productiva, desde compra de insumos, producción, postproducción (almacenamiento, empaque y procesamiento), hasta la comercialización.

El clúster (el acento es textual) tiene dos componentes: el modelo organizacional que le permita al minifundio privado o social generar economías de aglomeración y contar con la escala productiva necesaria para ser competitivo; el modelo operativo para integrar de manera eficiente la cadena productiva de valor. Lo anterior por medio de una empresa integradora conformada por socios que pueden ser unidades de producción social, privada, cooperativa o pequeña propiedad. En este modelo pueden comprar de manera consolidada insumos, realizar procesos conjuntos de post-producción (almacenamiento, empaque y procesamiento), integrar eficientemente los servicios de logística y canales de distribución hacia los mercados finales, comercializar los productos en mayor volumen y reducir los costos de transacción individuales.

En desarrollo rural, se prevé que las actividades agroalimentarias tienen efecto tanto en el ámbito urbano como en el rural; en el primero a través del abasto de alimentos; en el segundo, por ser sustento como un concepto integral que implica el bienestar de las personas del campo.

El reto es doble: incrementar la productividad para generar alimentos para el consumo masivo demandado por las zonas urbanas; equilibrar el desarrollo y bienestar entre la población rural y urbana. Para lograr estos propósitos, democratizar la productividad, tanto en la agricultura comercial, para garantizar el abasto suficiente y oportuno de alimentos, como en el minifundio, para elevar la productividad y generar oportunidades de mayores empleos productivos y salarios remunerativos, privilegiando actividades con uso intensivo de mano de obra, que mejore la calidad de vida de las familias rurales.

En la agricultura comercial se pretende potenciar su actividad productiva creando condiciones favorables para que los empresarios consoliden y expandan sus negocios, incrementen la oferta orientada tanto para el mercado nacional, como a la exportación, y generen empleos bien remunerados. Al mismo tiempo para incrementar la productividad del minifundio se impulsarán modelos de asociatividad entre los pequeños productores, creando economías de aglomeración para alcanzar una escala productiva óptima, que les permita el acceso a la innovación y desarrollo tecnológico.

El desarrollo se pretende al potenciar las capacidades productivas del minifundio que incremente producción y oferta de productos, generar excedentes para el mercado, mejorar ingresos de las familias y disminuir los incentivos para abandonar el campo.

El nuevo enfoque de la política de fomento está basado en la focalización de recursos, incremento de la productividad, la estratificación de los productores de acuerdo a su potencial productivo y comercial, las ramas de actividad, así como la condición hídrica. La focalización se menciona permitirá canalizar apoyos a los productores que requieren migrar del autoconsumo o de una incipiente presencia comercial, a productores comerciales, al mismo tiempo que para los productores comerciales se crea un entorno adecuado para su desarrollo y consolidación.

En proyectos se plantea sean acordes a las características de cada región. Adicionalmente, una de las principales directrices necesarias para el desarrollo

del sector es buscar el balance de la oferta con la demanda, para equilibrar el abasto de los productos alimenticios con un precio justo para los productores, que les permita permanecer en el mercado y asegurar un ingreso, sin afectar las condiciones de acceso del consumidor final.

La Secretaría (SAGARPA) promoverá el acceso al financiamiento en condiciones competitivas, a fin de impulsar la consolidación y el desarrollo de las unidades productivas comerciales, fundamentalmente a través de la mezcla de recursos de inversión y de crédito; de garantías para proyectos prioritarios que favorezcan la capitalización y el desarrollo tecnológico y de esquemas de aseguramiento integral (seguro catastrófico, seguro al ingreso, coberturas de precios).

En el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Secretaría promoverá en el seno de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable, la concurrencia de acciones para el desarrollo de proyectos estratégicos, a fin de que sean incorporados en sus respectivos programas y presupuestos, se dé una acción conjunta y ordenada. Entre las acciones de mayor relevancia se destacan las de salud, vivienda, comunicaciones, electricidad, medio ambiente y educación.

El olvidado subsector agrícola, la tierra cultivable es un factor estratégico para la producción y presenta limitaciones para crecer dadas sus condiciones estructurales. La mayoría de los productores rurales posee unidades de producción con superficies menores a 5 hectáreas, lo que provoca situaciones de subsistencia por falta de escala productiva.

En México, el 74% de la superficie agrícola que se siembra se cultiva en temporal, por lo que la producción está expuesta a los efectos del cambio climático, lo que representa un freno estructural para la productividad. En las zonas de riego se genera el 60% del valor total de la producción, lo que significa que el área de riego es cuatro veces más productiva que la de temporal en términos de valor.

El análisis del contenido de la política pública del PSDAyP (2007-2012) y (2013-2018) mostró que en lo referente a la competencia de los niveles de gobierno, se involucraron en su ejecución, el orden federal, sectorial y estatal; se podría aducir que la descentralización es una realidad y existe concurrencia entre niveles gubernamentales. En cuanto a nivel y carácter de la política

pública, se atiende al aspecto macroeconómico de competitividad. Los objetivos fueron de inversión social y se delimitó de cierta forma la población objetivo en torno a metas agrícolas.

En relación a programas y proyectos, adscritos a los productos de la política pública, se especificaron seis, relacionados con la actividad agrícola en general y que son la base para la floricultura en lo específico:

1.- Apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura, cuyo énfasis es la agricultura, aunque en especial se atiende a la agricultura protegida.

2.- Apoyo al ingreso agropecuario con el programa “Procampo Productivo”, modernización de maquinaria agrícola y diesel agropecuario.

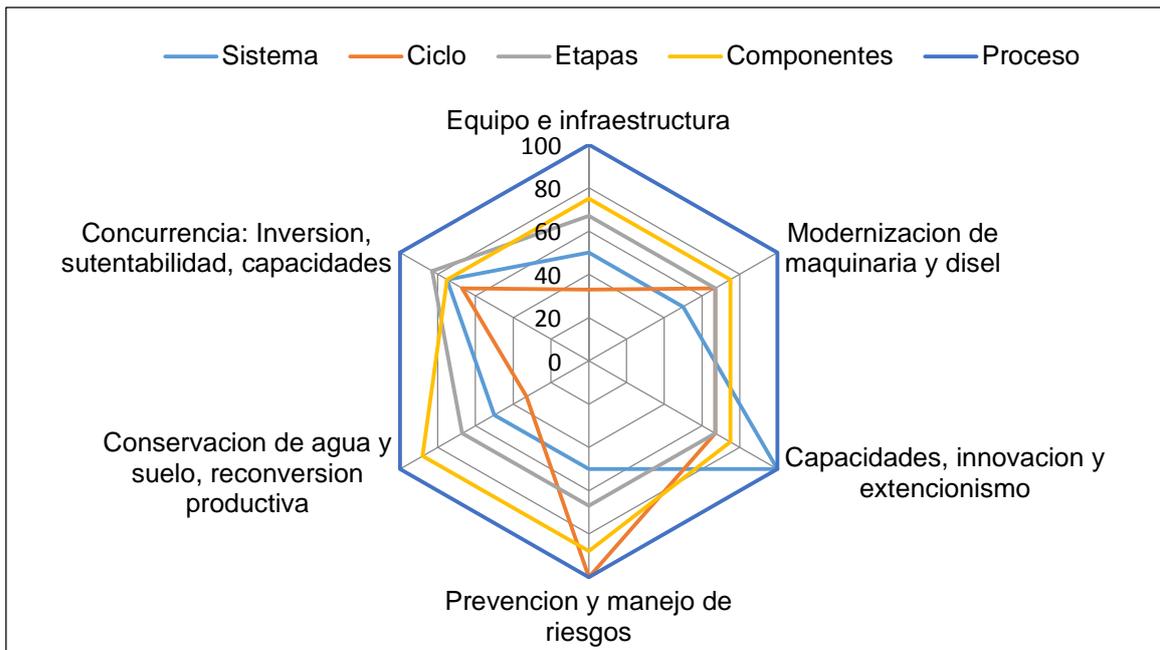
3.- Desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensión rural; los componentes básicos de este programa son el apoyo a la integración en proyectos productivos, desarrollo de capacidades, innovación y transferencia de tecnología.

4.- Prevención y manejo de riesgos, cuyos objetivos están enfocados en el apoyo al ingreso y a la comercialización, atención en caso de desastres naturales que afecten al sector agropecuario y pesquero, apoyo ante contingencias climatológicas, fondo de inducción de inversión en localidades de media, alta y muy alta marginación, apoyo en materia de sanidad y fortalecimiento de la cadena productiva.

5.- Programa de acciones, en concurrencia con las entidades federativas, en materia de inversión, sustentabilidad y desarrollo de capacidades.

6.- Sustentabilidad de los recursos naturales, cuya prioridad son la conservación, uso de agua de forma sustentable y reconversión productiva.

Los programas derivados de los PSDAyP; 2007-2012 y 2013-2018, evidenciaron el multinivel de concurrencia en cada uno de los programas sectoriales de cohorte agrícola-florícola, a través de la conjunción de elementos de sistema, ciclo, proceso, etapas y componentes de la política pública (Gráfica 1).



Gráfica 1. Concurrencia de programas sectoriales 2007-2012.

Los PSDAyP 2007-2012 y 2013-2018 se rigen por el reglamento interno de la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), el cual conduce políticas, programas y actividades, que determina el ejecutivo federal para las dependencias y entidades que se encuentran sectorializadas.

De esta manera, el PSDAyP 2013-2018 propone en esta nueva etapa, nueve programas sectoriales, que se explican brevemente:

- 1.- Programa de fomento a la agricultura; los componentes son agro-incentivos, agro-producción integral, desarrollo de clúster agroalimentario (agroclúster), sistemas producto agrícolas (SISPROA), reconversión y productividad.
- 2.- Programa de fomento ganadero; manejo post-producción pecuaria (incentivos), manejo post-producción pecuaria (infraestructura, maquinaria, equipo), sistemas productos pecuarios, bio-seguridad pecuaria.
- 3.- Programa de fomento a la productividad pesquera y acuícola; impulso a la capitalización, integración productiva y comercial, desarrollo estratégico, fomento al consumo de productos.
- 4.- Programa de concurrencia con las entidades federativas.
- 5.- Programa integral de desarrollo rural; agricultura familiar, periurbana y de traspatio, atención a desastres naturales, coordinación para la integración de

proyectos, desarrollo integral de cadenas de valor, capacitación y extensión de educación agropecuaria, extensión e innovación productiva, fortalecimiento a organizaciones rurales.

6.- programa de productividad y competitividad agroalimentaria; acceso al financiamiento productivo y competitivo, fortalecimiento a la cadena productiva, productividad agroalimentaria, sistema nacional de agro-parques.

7.- Programa de comercialización y desarrollo de mercados; incentivos a la comercialización, promoción comercial y fomento a las exportaciones.

8.- Programa de innovación, investigación, desarrollo tecnológico y educación; innovación para el desarrollo tecnológico aplicado, recursos genéticos agrícolas, modernización sustentable de la agricultura tradicional (MASAGRO).

9.- Programa de sanidad e inocuidad agroalimentaria (rastros TIF).

Respecto al proceso de políticas públicas, no se encontraron especificaciones dirigidas al sector florícola en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), se infiere sólo implícitamente y por inferencia. El Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (2007-2012) y (2013-2018), es al final una expresión de política pública de orden federal, establecida para promover el crecimiento del sector agropecuario, su comercialización y transformación industrial. Es también el vínculo entre instituciones gubernamentales y actores sociales en torno a propuestas de desarrollo, con el fin de favorecer la concurrencia de recursos y factores productivos.

Los PSDAyP 2007-2012 y 2013-2018 insieren la dimensión vertical de gobernanza, por el hecho de ser un programa de orden federal, que a través de la descentralización administrativa relega funciones institucionales con SAGARPA, sus diferentes distritos y delegaciones. Es por intercesión de esta institución que los programas pueden llegar a un territorio determinado.

La dimensión horizontal se complementa con instituciones como SAGARPA y SEDAGRO (Secretaría de Desarrollo Agropecuario en el Estado de México). En participación, se contó con la interacción de gran cantidad de actores sociales; productores, investigadores, académicos y funcionarios, que participaron con encuestas, propuestas físicas y electrónicas, foros y mesas de consulta pública.

Finalmente, los cuatro elementos de la política territorial evidenciaron que la cohesión institucional y territorial es una limitante en la consecución del

proceso de gobernanza y en la implementación de políticas públicas de carácter territorial; si bien se cuenta con características de política territorial en los programas sectoriales, es apremiante un proceso que permita institucionalizar los mecanismos de articulación y concurrencia, a fin de generar acuerdos entre el Estado y la sociedad civil, con objetivos comunes y que fomenten la participación.

Se requiere de espacios reales de concertación y protagonismo de los actores sociales para generar una dinámica ascendente y descendente de políticas públicas que permitan movilizar y canalizar recursos de acuerdo a potencialidades y demandas del territorio. La gobernanza constituye un instrumento de cohesión, concurrencia y participación entre actores sociales, pero la funcionalidad precisa solventar intereses y conflictos propios de la interacción en colectividad.

El proceso de gobernanza aún se encuentra en una fase inicial, si bien en su estructura y función cuenta con las particularidades esenciales, en la parte operacional aún no se evidencian los resultados esperados, debido al desconocimiento por parte de la población o bien por aspectos políticos y las normas que regulan a los actores y las políticas federales.

En relación a lo especificado en contenido, producto y proceso de las políticas públicas, se comprueba que la evaluación y gestión socio-institucional de la política pública esta antecedida por la prelación escala o nivel de análisis (“meta”, “macro”, “meso”, o “micro”); capacidad de la unidad de análisis (país, región, sector, cadena, industria o empresa); relevancia y trascendencia de la actividad económica, tal como lo establece Cordero, *et al.*, (2003). En tal sentido, es necesario especificar el espacio geográfico de configuración socio-espacial que permita dimensionar la eficacia de operatividad de la política pública, destacar las posibilidades de gestión socio-institucional, con ello adscribir la competencia a un territorio determinado, que faculte al mismo tiempo su territorialización.

Desde 1980 se gesta una nueva fase de políticas públicas que dirime dos cuestiones fundamentales (Pérez, *et al.*, 2005; Vázquez, 2007): a) solventar el diferencial de productividad y derivar mecanismos de progreso económico, en un contexto de integración de mercados e irrupción de tecnologías de información y comunicaciones; b) solucionar la inoperancia del modelo de

crecimiento basado en el capital y la persistencia de la desigualdad en la distribución de la renta, desempleo y pobreza. Lo anterior obliga a nuevas formas de planeación, intervención y gestión de la política pública para el desarrollo endógeno.

Es insoslayable, como bien lo refieren Vázquez (2007) y Pérez, *et al.*, (2005), las formas de interpretar el fenómeno desarrollo desde las políticas públicas y sus procesos socioeconómicos han estado vinculadas al componente político e ideológico de cada etapa histórica, así como al instrumental operativo preexistente, lo que condiciona una periodización con perspectiva específica de la realidad, cuando no de una cosmovisión particular de este desarrollo.

En términos de desarrollo y desde la perspectiva de las políticas públicas, la vertiente endógena alude a la interpretación multidimensional en torno a una base conceptual común, una misma lógica teórica-empírica y un mismo modelo de políticas. Es decir, es un proceso complejo que transforma el territorio desde diferentes planos; económico, productivo, tecnológico, social, cultural o político (Vázquez, 2007).

Boisier (2010) ya lo ha argumentado, referente al plano de políticas públicas y en el marco de la objetividad del desarrollo, existen diversas contradicciones, una de ellas incide en la práctica de su fomento, donde políticas, programas y proyectos muestran una orientación materialista, segmentada y cartesiana, que han invertido sistemáticamente el orden lógico entre fines y medios. En prospectiva, la política pública para el desarrollo endógeno precisa de la intervención socio-institucional y la gestión de la acción social para incidir en los mecanismos que determinan el proceso de acumulación del capital.

Para que las políticas públicas logren suscitar desarrollo endógeno necesitan contar con elementos de gestión, formas de generar capacidades y movilización de recursos, aprovechar recursos del entorno regional y concretar potencialidades territoriales. De acuerdo con Echeverri, *et al.*, (2011), es necesario aclarar que la gestión pública estatal trabaja con normas y procedimientos legalmente instituidos como los planes, programas, proyectos o reglamentos. La gestión pública no estatal trabaja con normas y procedimientos socialmente instituidos; acuerdos, reglas de conducta o costumbres.

La gestión socio-institucional es la proyección de las políticas públicas en el espacio geográfico, en relación con las actividades socioeconómicas. Se trata

de conjuntar planificación socioeconómica y física, al tiempo que se procura la consecución de una estructura espacial de tales políticas en su dimensión sociocultural, económica-productiva o ambiental, tratando de superar la parcialidad de la planificación sectorial y la reducida escala espacial del planteamiento municipal. Las políticas públicas deben incorporar el carácter multidimensional de la promoción del desarrollo, es decir, la simultaneidad de objetivos económicos, socioculturales y ambientales, además de reconocer la multi-sectorialidad de las economías territoriales, lo que obliga a un tipo de gestión de interlocución (Echeverri, *et al.*, 2011).

Es claro, la gestión socio-institucional endógena de la política pública precisa de la intervención de instrumentos, acciones y estrategias contenidas en planes o programas de desarrollo, que detentan la capacidad para atender necesidades de un espacio geográfico. Lo anterior requiere cumplir tres condiciones institucionales (Gordillo, 2011): 1) la garantía de gobernabilidad en las intervenciones de un conjunto de políticas públicas y su concurrencia (articulación de políticas); 2) la promoción de correspondencia y responsabilidad de cada nivel territorial (local, regional, nacional, internacional) y nivel geográfico (escala), en relación con los desafíos del desarrollo (descentralización, globalización); 3) la movilización de actores u organizaciones en modelos de cogestión público–privada, sustentada a su vez en la negociación de conflictos y acuerdos, además del establecimiento de pactos y compromisos (participación).

4.- CONCLUSIONES

Hasta ahora, los estudios sobre políticas públicas dirimen una base conceptual comúnmente empleada en la crítica de su fundamentación o en el enfoque de análisis. El aspecto descuidado parece ser el análisis de eficacia de la operatividad que permita soslayar la difícil gestión socio-institucional de la política pública. Lo anterior tendría al menos tres efectos pragmáticos, el análisis de contenido de las políticas públicas, la evaluación de los planes o programas de desarrollo, la capacidad de territorialización de tales políticas. Los beneficios, incrementos socioeconómicos, cogestión de actores sociales, articulación de prioridades y dinámicas productivas, culturales, institucionales y organizativas.

La operatividad de la política pública ha sido signada solo por la intervención gubernamental, con la finalidad de mitigar desigualdades regionales más que territoriales y se requiere de mecanismos de inclusión de la base social. La operatividad de la política pública refiere una capacidad y faculta una serie de condiciones para realizar las funciones para la que fue formulada (programas de desarrollo). La territorialización establece una condición de especificidad, un proceso, por lo que en este caso, el énfasis recae en los programas de orientación sectorial que deben transitar al carácter territorial.

El objetivo principal de los Programas Sectoriales de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 y 2013-2018 se enfoca básicamente en una mayor productividad y competitividad del sector, pero no existe una correspondencia clara en cuanto a los programas y los mecanismos de implementación con los niveles de gobierno y la población objetivo. Las actividades agrícolas no son diferenciales tanto por cadena productiva como por región, a pesar de la relevancia de estas en su aportación socioeconómica y cultural, tanto estatal como regional. La dificultad es aún mayor en el caso particular de la floricultura, no figuran las especificaciones de política pública, programas, objetivos, metas, estrategias y mecanismos de beneficio para la población.

Es posible constatar que la cohesión institucional y territorial es una limitante en la consecución del proceso de gobernanza y en la implementación de políticas públicas de carácter territorial, si bien se cuenta con características de política territorial en los programas con orientación agrícola, hace falta institucionalizar los mecanismos de articulación y concurrencia, a fin de llegar a acuerdos entre el Estado, representado por SAGARPA y SEDAGRO, y la población objetivo de la política pública.

Se requiere de concertación y protagonismo de los actores sociales para generar procesos de institucionalización que redunden en dinámica ascendente y descendente de las políticas públicas, con ello se permitan movilizar y canalizar recursos de acuerdo a potencialidades y demandas de los territorios.

La gobernanza constituye un instrumento de cohesión, concurrencia y participación entre actores sociales, pero la funcionalidad y operatividad de los programas derivados del PSDAyP 2007-2012 y 2013-2018 aun no reflejan los resultados esperados, precisan solventar intereses y conflictos entre los

diversos actores involucrados en la formulación de dichos programas, con el fin de propiciar una mayor interacción.

5.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boisier, Sergio (2010). Descodificando el desarrollo del siglo XXI: Subjetividad, Complejidad, Sinapsis, Sinergia, Recursividad, Liderazgo y Anclaje Territorial. *Semestre Económico*, Vol., 13, No 27. Pp.11-37.

Boisier, Sergio. (1997). "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial" Serie Ensayos, Ciclo de Conferencias sobre Conocimiento, Globalización y Territorio. Documento 97/37. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*. Pp. 38.

Boiser, Sergio. (2004). Desarrollo Territorial y Descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE*. No 90. Pp. 27-40.

Canto-Chac, Manuel. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto de desarrollo. *Política y Cultura*, No. 30. Pp. 9-37.

Casalis, A. y Villar, A. (2011): Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración. En: *El Modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. García Delgado, Daniel y Peirano, Miguel (Eds.) 1-22. IDISA, FLACSO, Editorial CICCUS, Buenos Aires.

Cordero-Salas, Paula., Chavarría, Hugo., Echeverri, Rafael. y Sepúlveda, Sergio. (2003). Territorios rurales, competitividad y desarrollo. Cuaderno Técnico N° 23, IICA, agosto de 2003. San José, Costa Rica, pp. 18.

Cruz Badillo, Israel., Fernández Salazar, Patricia., Greene Castillo, Fernando Pedro., Guadarrama Zamora, Raúl., León Corona, Benito., López Badillo, Emir., Peña García, Alejandro., Rodríguez Ramírez, Héctor y Tamayo Sánchez, Raúl. (2011). *Gobernanza y política pública*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, Gobierno del Estado de Hidalgo y El Colegio del Estado de Hidalgo, México. pp. 276.

Diario Oficial de la Federación. *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. 7 de diciembre de 2001, México, Distrito Federal.

Echeverri Perico, R., González, H., Echeverri, A. M. y Miranda, A. C. (2011). La institucionalidad de lo territorial, gestión y política pública. In J. Forero, G.

Gordillo y A. González (Eds.), *Mundos rurales y transformaciones globales*:

desafíos y estrategias de respuesta (pp. 1-24). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Memorias del VII Seminario Internacional.

Farinós, Dasi. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (A.G.E), No. 46. Pp. 11-32.

González, Martín Miguel. (2009). Gobernanza, desarrollo y ayuda internacional. Una revisión de los debates actuales. En: Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina. Mazurek Hubert (Ed).145-175. Actes y Memoires del Institut Francais d' Etudes Andines. Perú.

Gordillo, G. (2011). Los dilemas de la reconstrucción institucional. In J. Forero, G. Gordillo y A. González (Eds.), *Mundos rurales y transformaciones globales: desafíos y estrategias de respuesta* (pp. 14-40). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Memorias del VII Seminario Internacional.

Mazurek Hubert (Ed) (2009). Actes y Memoires del Institut Francais d' Etudes Andines. Perú. Pp. 33-56.

Manzanal, Mabel. (2006). Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural. En Manzanal, Mabel., Neiman, Guillermo y Lattuda Mario (Comp.): *Desarrollo Rural, Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Ed. CICCUS, Buenos Aires, Argentina. pp. 21-50.

Natera, A. (2004): La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. *Documentos de trabajo: Política y Gestión*, (2), 2.1-35. Pérez Pereyra, Artemio. 2008. "Políticas públicas para la promoción del desarrollo territorial, Una aproximación desde la práctica". Serie Reflexiones y Aprendizajes, ASOCAM. Quito, Ecuador. pp. 36.

Pérez, Alfonso., Cortez, Héctor M., Sánchez, María de Lourdes., Vázquez, José Dionicio., Hernández Celia y Torres, Felipe. 2005. El concepto de desarrollo y su dimensión espacio-regional. En: Javier Delgadillo Macías (coord). *El desarrollo territorial en Tlaxcala: dimensiones rurales y opciones de ordenamiento espacial en la región norte*. El Colegio de Tlaxcala, A. C. Tlaxcala, México. pp. 9-41.

Pérez Pereyra, Artemio. 2008. Políticas públicas para la promoción del desarrollo económico territorial. Una aproximación desde la práctica. En: ASOCAM (Series Ed.), *Reflexiones y Aprendizajes* (pp. 36). Quito, Ecuador: ASOCAM.

Revesz, Bruno. (2009). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. En: Gobernabilidad y Gobernanza en los Territorios de América Latina. Mazurek Hubert (Eds), Actes y Memoires del Institut Francais d Etudes Andines, Perú. Pp. 33-56.

Rosas-Ferrusca, Francisco Javier., Calderón-Maya, Juan Roberto y Campos-Alanís, Héctor. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. Quivera, Vol. 14, No. 2. Pp. 113-136.

SAGARPA – INCA Rural, (2010). Estrategia de Desarrollo Territorial 2010.

Orientaciones Metodológicas para el Diseño de Proyectos Estratégicos Territoriales. México.

SAGARPA. (2014): Reglas de operación 2012. Disponible en:

<http://20062012.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/Documents/Act%20ROP%202012.pdf>. Fecha de consulta: 20 de febrero del 2014

SAGARPA. (2015): Reglas de operación 2015. Disponible en:

<http://www.sagarpa.gob.mx/programassagarpa/Paginas/default.aspx#3>.

Consultado el 22 de abril del 2015.

Vázquez Barquero, Arturo. (2007). Desarrollo endógeno, teorías y políticas de desarrollo territorial. Investigaciones Regionales, No 11, Asociación Española de Ciencias Regionales, España. Pp. 183-210.

7.4. GOBERNANZA Y POLÍTICA PÚBLICA: LA INSTITUCIONALIDAD EN LOS CONSEJOS DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE



INICIO ACERCA DE ÁREA PERSONAL BUSCAR ACTUAL
 ARCHIVOS AVISOS CESMECA NORMAS EDITORIALES

OPEN JOURNAL SYSTEMS

Servicio de ayuda de la revista

Inicio > Usuario/a > Autor/a > **Envíos activos**

Envíos activos

ACTIVO/A ARCHIVAR

ID.	DD-MM ENVIAR	SECC	AUTORES/AS	TÍTULO	ESTADO
411	09-11	ART	Castañeda-Martínez	GOBERNANZA Y POLÍTICA PÚBLICA: LA INSTITUCIONALIDAD EN...	Asignación en espera

USUARIO/A

Ha iniciado sesión como...

artículo liminar

- Mi perfil
- Cerrar sesión

NOTIFICACIONES

- Vista
- Gestionar

AUTOR/A

Envíos

- Activo/a (1)
- Archivar (0)
- Nuevo envío

Empezar un nuevo envío

HAGA CLIC AQUÍ para ir al primer paso del proceso de envío en cinco pasos.

Enlaces reback

TODOS NUEVO PUBLICADO OMITIDOS

FECHA DE CREACIÓN	VISITAS	URL	ARTÍCULO	TÍTULO	ESTADO	ACCIÓN
No hay ningún enlace reback.						

Publicar Omitir Eliminar Seleccionar todo

TAMAÑO DE FUENTE

CONTENIDO DE LA REVISTA

Buscar

Ámbito de la búsqueda

Todo

Buscar

Examinar

- Por número
- Por autor/a
- Por título

Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos, es una publicación periódica semestral editada por la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH), a través del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica (CESMECA) con domicilio a efectos legales en UNICACH, 1ª Sur Poniente 1460, Colonia Centro, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, teléfono 961 6170400, ext. 4040; y domicilio de publicación en CESMECA, calle Bugambilia #30, Fracc. La Buena Esperanza, manzana 17, CP. 29243, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, teléfono 967 6786921, ext. 106. Correo electrónico: liminar.cesmeca@unicach.mx. Página electrónica: liminar.cesmeca.mx. Editor responsable: Jan Rus. Certificado de reserva de derechos al uso exclusivo 04-2014-032517380100-203, versión electrónica ISSN 2007-8900, versión impresa ISSN 1665-8027, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la actualización de este sitio: Irma Cecilia Medina Villafuerte, del CESMECA, correo electrónico: liminar.digital@unicach.mx. La opinión expresada en los artículos publicados es responsabilidad de cada autor y no representa el punto de vista de la institución editora. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes, siempre y cuando sea sin fines de lucro o para usos estrictamente académicos, citando invariablemente la fuente, sin alteración del contenido y dando los créditos al autor. Fecha de última modificación: 01 de octubre de 2015.

CONTADOR DE VISITAS

GOBERNANZA Y POLÍTICA PÚBLICA: LA INSTITUCIONALIDAD EN LOS CONSEJOS DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

GOVERNANCE AND PUBLIC POLICY: THE INSTITUTIONALITY OF THE SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT COUNCILS.

Guadalupe Camacho Cerón¹; Tirzo Castañeda Martínez²; Justino Gerardo González Díaz³; Javier Jesús Ramírez Hernández⁴; *

¹ Maestra en Agroindustria Rural, Desarrollo Territorial y Turismo Agroalimentario. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx). Centro Universitario UAEMéx Tenancingo. Ex Hacienda de Santa Ana, domicilio conocido, carretera Tenancingo-Villa Guerrero, km 1.5. C.P. 52400. Tema: Política Pública. Tel: 714 14 07725. camachoc_g@yahoo.com.mx.

^{2*} Doctor en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx). Profesor del Centro Universitario UAEMéx Tenancingo. Ex Hacienda de Santa Ana, domicilio conocido, carretera Tenancingo-Villa Guerrero, km 1.5. C.P. 52400. Tema: Desarrollo Territorial. Tel: 714 14 07725. tcastanedam@uaemex.mx. **Autor de correspondencia.**

³ Doctor en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx). Profesor del Centro Universitario UAEMéx Tenancingo. Ex Hacienda de Santa Ana, domicilio conocido, carretera Tenancingo-Villa Guerrero, km 1.5. C.P. 52400. Tema: Desarrollo Territorial. Tel: 714 14 07725. ocupa60@hotmail.com.

⁴ Doctor en Sociología. El Colegio Mexiquense A. C. Profesor del Centro Universitario UAEMéx Tenancingo. Ex Hacienda de Santa Ana, domicilio conocido, carretera Tenancingo-Villa Guerrero, km 1.5. C.P. 52400. Tema: Ciclos económicos. Tel: 714 14 07725. javies_uaemex@hotmail.com.

Resumen

La política pública se explica, en términos de gobernanza, como una nueva forma de entender los límites entre Estado y sociedad. Lo anterior refiere un proceso estructural de interacción, participación y decisión, que remiten al fenómeno de institucionalidad. El objetivo consistió en analizar la institucionalidad en los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, en la perspectiva de gobernanza. El método se sustentó en el análisis de contenido, proceso y producto de la política pública, contrastado con dimensiones de gobernanza. Se concluye que el proceso de gobernanza no se ha

institucionalizado en los Consejos por distorsiones en la operatividad de la política pública.

Palabras clave: Política pública, gobernanza, institucionalidad, proceso, Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Abstract

The public policy is explained in terms of governance as a new way of understanding the boundaries between state and society. This concerns a structural process of interaction, participation and decision refers to a phenomenon of institutionality. This paper aimed to analyze the institutionality of the Sustainable Rural Development Councils within a governance perspective. The method analyzed; content, process and product of public policy, contrasted with dimensions of governance. It concludes that the governance process has not been institutionalized by distortions in the operation of public policy.

Keywords: Public policy, Governance, institutionality, process, Sustainable Rural Development Law.

Introducción

El ajuste estructural del modelo económico neoliberal conllevó procesos de liberalización comercial, privatización, desregulación y descentralización, lo que facultó al mercado como el principal agente en la organización de las actividades económicas; al mismo tiempo, se propiciaron ciertas restricciones al accionar del Estado, con ello, la modificación de sus políticas intervencionistas (González, 2006; Manzanal, 2006).

El Estado adquirió entonces un nuevo protagonismo, pero también la necesidad de encontrar formas de relacionarse con la sociedad para la ejecución de sus funciones (Canto, 2008; Revesz, 2006). Bajo esta lógica, la conformación de políticas públicas requirió de un carácter dinámico, con búsqueda de procesos descendentes y ascendentes.

Las políticas públicas descendentes, vía los programas institucionales, ha dirimido el flujo de acción del Estado hacia los sectores de la población o espacios geográficos. Las políticas ascendentes (de abajo hacia arriba), en el sentido de la intervención gubernamental, refieren las demandas sociales y las formas de solución de conflictos entre actores sociales (Canto, 2008).

Es inverosímil no aceptar que en México, el Estado ha delimitado sus funciones específicas después de 1990. Sin soslayar la relevancia del Estado en la economía nacional y en los sectores productivos, el énfasis actual del accionar gubernamental se ha orientado hacia cuatro aspectos básicos; educación, vivienda, seguridad social y empleo.

Sin embargo, se han creado vacíos socio-institucionales en relación al mercado y en los sectores de producción, mismos que se intentan solventar con procesos de gobernanza, lo que implica derivar formas de cogestión horizontal y vertical entre Estado, sector privado y actores sociales (González, 2006).

Lo anterior evidencia la necesidad de plantear políticas públicas descentralizadas que generen los vínculos y acuerdos entre el binomio Estado-actores sociales (Revesz, 2006). En el caso de México, la encrucijada se ha resuelto, parcialmente, con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable: una modalidad de política pública territorial.

La descentralización alude una gestión socio-institucional en el marco de las fronteras administrativas y el proceso de gobernanza. En tal sentido, la relevancia del Estado se pondera con la participación intra e inter institucional. El proceso de gobernanza precisa entonces un enclave de interfaces entre gobierno, actores sociales y territorio, donde es necesario incorporar parámetros de coordinación de acciones territoriales (Canto, 2008; Revesz, 2006).

No existe, hasta ahora, consenso en torno al concepto gobernanza, empero, en su cualidad de enfoque, intenta concatenar eficacia y eficiencia de gobierno *versus* actores socioeconómicos, dentro de un marco analítico, normativo y práctico para sistemas de coordinación no jerárquicos (Rosas, *et al.*, 2012).

En términos de descentralización, el proceso de gobernanza pretende generar el cambio en el control jerárquico de la política pública (Revesz, 2006). En su acepción de praxis de desarrollo, este proceso persigue facultar, de forma simplificada, la regulación de la intervención de los poderes públicos y la toma de decisiones de los actores sociales. No obstante, la propiedad de proceso presupone considerar dos condiciones de territorialidad: una de estructura de la política pública, donde se intersecan administración del Estado y las formas de organización social en los territorios; otra de interrelación socio-institucional y

productiva, que implica tener conciencia de las responsabilidades e importancia en la toma de decisiones (Farinós, 2008).

En la práctica racional de los actores sociales, el proceso de gobernanza significa también una especificidad de interacción y participación para resolver problemas en colectividad y responder a necesidades particulares. Lo anterior tiene al menos cuatro implicaciones prácticas de la política pública (Rosas, *et al.*, 2012): I) la gobernanza como “arte de gobernar”, donde el Estado trabaja conjuntamente con los actores sociales; II) la operatividad en redes socio-productivas, con implicancia para los tres niveles de gobiernos; III) la ejecución de la política pública en un ámbito central; el territorio; IV) la representación colectiva, que exige una estructura socio-institucional de participación de actores para la territorialización de la política pública.

El proceso de gobernanza debe solventar también condicionantes de operatividad de la política pública; Canto (2008) pondera cuatro: a) la transferencia de competencias del Estado hacia las colectividades locales-regionales; b) la coherencia en la implementación de las políticas públicas, en torno a la diversidad regional y la competencia territorial; c) la transferencia de información de los niveles de gobierno a los actores socioeconómicos; d) la construcción de proyectos territoriales, pero no solo desde la premisa de intervención, sino de cogestión social e institucional.

Se trata entonces de territorializar la política pública, pero en el marco de gobernanza, se requiere de otro proceso facultativo: el de institucionalidad, que aduce al plano normativo y organizacional del territorio y su gestión pública, en aras de potencializar recursos y desarrollar capacidades de los actores sociales (Boisier, 2004).

Sin embargo, organización socio-institucional y normatividad enfrentan cuatro problemáticas de orden práctico (Gordillo, 2011): la explicitación de reglas formales; la controversia entre capacidad e intención de las instituciones, tanto para adquirir legitimidad, como para actuar en los mercados; desconfianza e incertidumbre en las reglas instituidas; coherencia entre la estructura institucional y los cambios en la economía nacional.

Al final de cuentas, interacción y cooperación conforman el activo del capital social en el proceso de gobernanza. La participación coadyuva el consenso colectivo de intervención-toma de decisiones; pero intereses de los actores

sociales y entorno, mantienen, reforman o transforman el orden socio-político. De esta manera, los actores sociales se relacionan, intercambian información y establecen prácticas de control, con estructuras y procesos que posibilitan superar la exclusividad de los agentes gubernamentales en la gestión de los asuntos públicos (Canto, 2008; Revesz, 2006).

La institucionalidad es en esencia una instancia de naturaleza política, pero desde la noción de gobernanza, esta debe facilitar participación social, precisa para ello de la concertación de espacios públicos, convenciones y reglas, además de convergencia de intereses y cooperación (Echeverri, *et al.*, 2011).

La institucionalidad requiere también del territorio y de su cualidad de factor y medio relacional. Se pretende a través de ello, una gobernanza territorial, en términos de procesos-prácticas de organización social de carácter multidimensional. En esta expectativa, Estado y población confluyen en espacialidad y territorio. El Estado ejerce soberanía y se legitima; la población detenta el corolario histórico, socioeconómico y político (Echeverri, *et al.*, 2011; Vargas, 2010). En otras palabras, el territorio conforma la unidad de gestión socio-institucional territorial y de eje de política pública (González, *et al.*, 2013; Echeverri y Echeverri, 2010).

En síntesis, el proceso de gobernanza aduce la generación de condiciones de desarrollo, por medio de las acciones sociales. Lo anterior, presupone considerar tres aspectos de multinivel (Farinós, 2008): el vertical, que refiere la gobernanza entre entidades político-administrativas y la escala local-regional; el horizontal, que evidencia la necesidad de coordinar política pública, territorios y actores sociales; el de participación, que precisa de formas individuales y colectivas de interacción.

Es plausible entonces la creación de espacios de organización y participación socio-institucional para movilizar actores sociales en aras de territorializar la política pública. La pregunta que se pretende responder ¿Cómo trasciende el proceso de gobernanza en la estructura socio-institucional de los CD/RDRS para territorializar la política pública? El objetivo fue sucinto, consistió en analizar el proceso de gobernanza en los Consejos Distritales / Regionales de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de México (CD/RDRS), adscritos a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS).

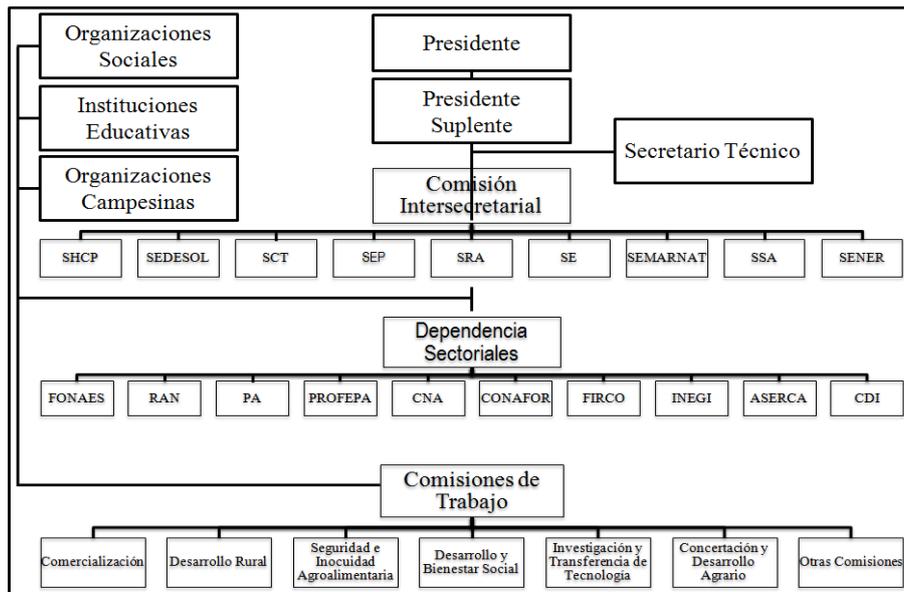
Metodología

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable se concibe como una política pública de orden territorial (Chapela y Menéndez, 2013); una instancia de preámbulo para vincular actores sociales (gobiernos, instituciones, Organizaciones no Gubernamentales, productores, universidades). La LDRS plantea la premisa del enfoque territorial de la política pública y en términos del proceso de territorialización, en el Estado de México, se conforman los Consejos Distritales Regionales de Desarrollo Rural Sustentable (CD/RDRS), cuya operatividad se sustentó en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

La finalidad socio-institucional de los CD/RDRS se resume en concurrencia y homologación de la diversidad sectorial en el territorio: el cual actúa como unidad de gestión de recursos por los actores sociales, en torno a la perspectiva de negociación (SAGARPA, 2001).

Los CD/RDRS presentan una estructura operativa que sustenta el accionar social e institucional de convergencia entre actores. De esta manera, el nivel vertical está conformado por un presidente en función y un presidente suplente; una comisión inter-secretarial que conjunta diversas instituciones públicas; dependencias sectoriales; comisiones de trabajo. En este nivel también se consideran las organizaciones sociales, instituciones educativas y organizaciones campesinas. En general, las instituciones pretenden responder a las demandas y necesidades de los principales beneficiarios: las organizaciones campesinas (Figura 1).

Figura 1. Estructura operativa de los Consejo Distritales/Regionales de Desarrollo Rural Sustentable.



Fuente: Elaboración propia

El presidente de los Consejos Estatales es el Gobernador del Estado de México en turno; el presidente suplente: el Secretario de Desarrollo Agropecuario, de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario en el Estado de México (SEDAGRO); un Secretario Técnico, de instancia federal, adscrito a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

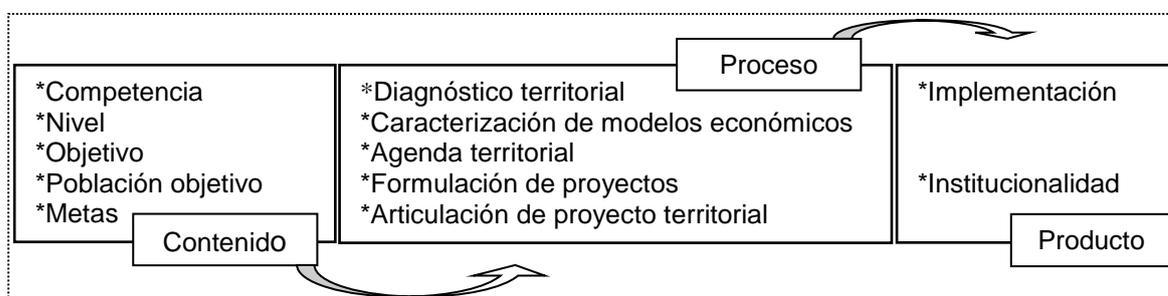
La estructura de interrelación horizontal está integrada por diversas instituciones públicas. El primer nivel socio-institucional se conforma por una Comisión Intersecretarial que conjunta nueve instituciones de orden federal (Gobierno del Estado de México, 2010): Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); Secretaría de Educación Pública (SEP); Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); Secretaría de Economía (SE); Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); Secretaría de Salud (SS); Secretaría de Energía (SENER).

Un segundo nivel de interrelación socio-institucional pondera la participación de diez Dependencias Sectorizadas: Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (FONAES); Registro Agrario Nacional (RAN); Procuraduría Agraria (PA); Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA); Comisión Nacional del Agua (CNA); Comisión Nacional Forestal (CONAFOR); Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO); Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); Agencia de Servicio a la Comercialización y

Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA); Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

La base estructural se complementa con ciertas Comisiones de Trabajo en comercialización, sanidad e inocuidad agroalimentaria, así como investigación y transferencia de tecnología. En el marco institucional de estructura de los CD/RDRS se analiza el fenómeno de institucionalidad, y en este caso, se interrelacionaron tres dimensiones de operatividad de la política pública: contenido, proceso y producto (Figura 2).

Figura 2. Interrelación de etapas para la territorialización de las políticas públicas en los Consejos Estatales.



Fuente: Elaboración propia

En contenido se analizaron cuatro aspectos de la LDRS como política pública específica (Pérez, 2008): 1) la competencia-concurrencia de los niveles de gobierno involucrados en la ejecución (Federal, Estatal, Municipal); 2) el nivel geográfico y carácter de la política pública; 3) los objetivos que se persiguen con la política pública; 4) la población objetivo y metas a lograr.

En la fase de proceso, se trató de dimensionar la gobernanza desde el diseño de la política pública (LDRS) y las condiciones del territorio; para ello se consideraron las cinco fases de la Estrategia de Desarrollo Territorial, que propone el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural: el diagnóstico territorial; la caracterización de los modelos económicos prioritarios (cadenas productivas); la agenda territorial; la formulación de proyectos territoriales por modelo económico; la articulación de proyectos territoriales.

Los productos de la política pública rara vez encuentran solvencia práctica, sin embargo, para los fines del presente trabajo se abordan las etapas de implementación e institucionalización de los Consejos Distritales Regionales de Desarrollo Rural Sustentable.

El proceso de gobernanza se evaluó a partir de la estructura y relativa funcionalidad de los CD/RDRS, para ello se recurrió a tres aspectos que plantea Farinós (2008): el horizontal, que refiere la coordinación territorial de la política pública entre actores sociales; el vertical, que analiza la jerarquía entre diferentes niveles político-administrativos; el de participación, cuya trascendencia se especifica en la conformación, estructura y resultados de los Consejos.

Resultados

La operatividad de la LDRS se sustenta en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC); medio por el cual se concreta la política pública para el sector rural, en base a programas productivos agropecuarios, educativos, de infraestructura, ambientales o de asistencia social. La LDRS también prevé la creación de instancias de participación ciudadana, con líneas de acción para el desarrollo rural de los territorios (Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2012).

El desarrollo rural, desde la perspectiva de la LDRS, está adscrito a un enfoque territorial, organizado en 192 Distritos de Desarrollo y 713 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural. Estos distritos fueron dotados de órganos de concurrencia y concertación entre órdenes de gobierno, segmentos especializados en aspectos sectoriales de desarrollo y agentes particulares. Lo anterior apertura el marco institucional para el protagonismo de los actores organizados (Chapela y Menéndez, 2013).

El objetivo que plantea la LDRS es sincrónico: promover el desarrollo rural, con énfasis en la atención de las poblaciones económica y socialmente débiles o de alta marginación. La meta: propiciar la participación y bienestar de los actores sociales. En este sentido, una especificidad de la LDRS es la conformación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable: formas organizacionales para fomentar la dinamización de las actividades económicas, promocionar el empleo, la seguridad social y la capacitación.

La base operativa de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable son en primera instancia las instituciones adscritas al PEC, ej. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México (SEDAGRO); de

esta manera, las diversas instituciones se articulan a un Consejo Mexicano (Gobierno Federal), un Consejo Estatal (Gobierno del Estado) y los Consejos Municipales; homologándose en los diferentes niveles de gobierno.

La SEDAGRO es la instancia de cohorte estatal que opera política y administrativamente los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, en función a 11 delegaciones regionales: Amecameca, Texcoco, Valle de Bravo, Teotihuacán, Zumpango, Tepotzotlan, Jilotepec, Atlacomulco, Metepec, Ixtapan de la Sal y Tejupilco (Figura 3).

Figura 3. Distribución espacial de los CD/RDRS en el Estado de México.



Fuente: Gobierno del Estado de México (2010).

Las etapas de la estrategia de desarrollo territorial

La interacción de los actores sociales en el territorio y la estructura socio-institucional para la conformación de Consejos en el Estado de México, redundo en la estructuración de un Consejo Estatal, 11 Consejos Distritales Regionales de Desarrollo Rural Sustentable (CD/RDRS) y 117 Consejos Municipales (Gobierno del Estado de México, 2010).

En este sentido, la premisa de la estrategia de desarrollo territorial consistió en reposicionar al ámbito regional -distrital como generador de dinámicas en los territorios; en base a la búsqueda de sinergias con las actividades productivas de los tres componentes del sector primario: agrícola, ganadero y acuícola.

Para la consecución de tal premisa (desarrollo territorial), se integraron los Equipos Distritales Regionales de Cooperación Territorial (EDRCT); es decir,

los facilitadores para la concordancia institucional. Lo anterior requirió de un modelo metodológico: propuesta que realizó el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA Rural), cuyo propósito fue la construcción participativa de Proyectos Estratégicos Territoriales (PET).

Los proyectos fueron al final de cuentas, el instrumento promotor de concurrencia socio-institucional, de provisión de bienes públicos y fomento de la institucionalización entre actores sociales en los Consejos Distritales Regionales de Desarrollo Rural Sustentable. Las prioridades: atender productores en pequeña escala con potencial productivo e intervenir las cadenas productivas en territorios concretos.

De esta manera, la estrategia de desarrollo territorial conllevó cinco etapas: diagnóstico territorial; caracterización de modelos económicos prioritarios; agenda territorial; formulación de proyectos territoriales; gestión de proyectos territoriales.

El diagnóstico territorial se basó (al menos así se planteó) en dos categorías de análisis para la definición de los modelos económicos prioritarios (cadenas productivas): el capital físico y el patrón de asentamientos humanos que evaluó tres aspectos; la ubicación de localidades, el tamaño de población y el perfil de marginación.

En base a lo anterior se identificaron tres tipos de producción agrícola: el de subsistencia o autoconsumo, que fue catalogado con rezagos y vulnerabilidad; la agricultura familiar, considerada sin tecnología, con pequeñas superficies agrícolas e ineficiente vinculación al mercado; la producción comercial, única con acceso a financiamiento y tecnología, además de que presentó posibilidades de integración en cadenas de valor y se evaluó como competitiva. La caracterización de los modelos económicos prioritarios (cadenas productivas) se sustentó en cinco criterios: orientación al mercado, donde se evaluó productos, volúmenes, canales de comercialización y precios; inclusión social de productores con potencial productivo; “valor” del territorio (se desconoce el concepto); sustentabilidad (impacto ambiental); prioridades estatales. Además, se identificaron oportunidades para favorecer la competitividad.

El resultado: la participación de 783 productores en la conformación de 20 cadenas productivas (Cuadro 1), es decir, los proyectos territoriales (Gobierno

del Estado de México). Sin embargo, el propósito de promover el desarrollo rural con atención de poblaciones económica y socialmente débiles o de alta marginación fue ignorado. Desde esta etapa se descartaron dos tipos de agricultura; la de subsistencia y la familiar, es decir, la prioridad.

Cuadro 1. Cadenas productivas prioritarias por CD/RDRS.

Delegación Regional	Cadenas Priorizadas
Región I. Metepec	Maíz Grano / Hortalizas / Ovinos
Región II. Zumpango	Maíz Grano / Bovinos Leche
Región III. Texcoco	Trigo / Maíz Grano / Conejos
Región IV. Tejupilco	Hortalizas / Bovinos Doble Propósito / Caprinos
Región V. Atlacomulco	Maíz Grano / Hortalizas / Ovinos
Región VI. Ixtapan de la Sal	Fresa / Jitomate / Aguacate
Región VII. Valle de Bravo	Aguacate / Bovinos Doble Propósito / Ovinos / Truchas
Región VIII. Jilotepec	Hortalizas / Ovinos / Bovinos Leche
Región IX. Teotihuacán	Nopal / Maguey / Ovinos
Región X. Tepotztlán	Hortalizas / Bovinos Leche
Región XI. Amecameca	Trigo / Maíz Grano / Apicultura

Fuente: Gobierno del Estado de México (2010).

La agenda territorial consistió en identificar oportunidades para la competitividad, lo cual se realizó en base a problematización, análisis de causas-efectos y puntos de atención, para posteriormente definir la estrategia de intervención.

El accionar social de los CD/RDRS ponderó la formulación de proyectos territoriales por modelo económico o cadena productiva; lo que precisó de los Equipos Distritales Regionales de Cooperación Territorial (EDRCT) para brindar la asesoría técnica y fomentar la participación de productores por cadena productiva.

Los proyectos territoriales fueron el instrumento de planeación y desarrollo de acciones conjuntas y la búsqueda de inclusión social. La finalidad: potencializar la competitividad de las actividades económicas primarias. Los propósitos en

esta etapa: incrementar ingresos de los productores, favorecer inserción a mercados, propiciar organización y concurrencia de recursos pecuniarios.

Empero, la estrategia de desarrollo territorial requirió de otros actores sociales, ante lo cual se agregó la participación de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP's), cuya función fue coadyuvar el diagnóstico, la caracterización de modelos económicos prioritarios y la determinación del potencial territorial de cada delegación regional. Adicionalmente, se integró al apoyo técnico: asesores regionales, asesores municipales y agencias de soporte del programa.

El Sistema de Centros de Evaluación Especializado constituyó otro actor crucial y se integró por las Instituciones Portadoras, 32 Centros de Evaluación Estatal (CEE) y la Unidad Técnica Especializada. En esta última institución, el INCA Rural fungió como Agente Técnico Nacional de la estrategia de desarrollo rural, en su fase de asesoría a los Consejos Distritales Regionales de Desarrollo Rural Sustentable. Además, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) participó con la asistencia técnica pecuaria y la Universidad Autónoma de Chapingo con la gestión de la innovación.

Sin embargo, la gestión de proyectos territoriales (11 de línea base y nueve adicionales) fue la etapa inacabada. El número de proyectos puede ser significativo o no (cada delegación regional pretendió 12 reuniones en un año, más las propias de los consejos municipales, la concurrencia de distintos actores sociales y la erogación económica); pero la pretensión de una base estratégica para la formulación de proyectos territoriales fue relevante, no solo implicó desarrollar visión, objetivos, estrategias, líneas de acción y capacidades, sino también conjuntar procedimientos, inversión y tiempo.

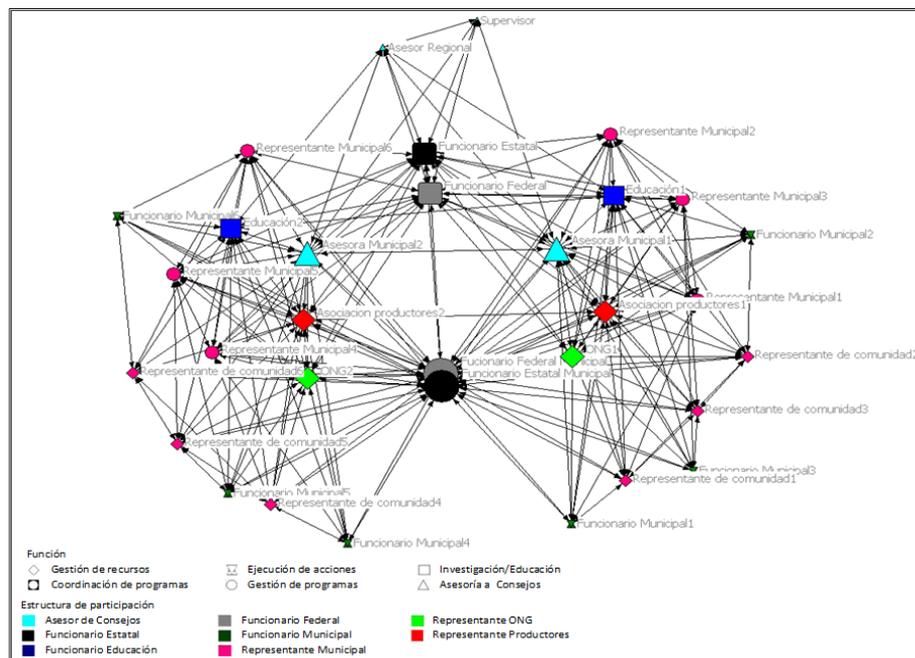
No obstante, es ineludible la pregunta ¿la estrategia de desarrollo territorial representó para las pequeñas economías una alternativa desde su lógica racional productiva? la respuesta es simple, no sucedió así; gestión concurrente y desarrollo de capacidades locales son vías para derivar estrategias de desarrollo territorial, pero se requiere considerar las características sociales, productivas, económicas e históricas de la población objetivo, es decir, lo que se dejó de lado: los pequeños productores de base agrícola campesina o familiar.

Se podría aducir a una participación social e institucional donde fue una realidad la dinámica descendente de la política pública, a través de la formulación y seguimiento estratégico, aunado a la planeación del desarrollo rural, vía la participación del Estado, municipios, sector social y privado.

De igual forma, se planteó un modelo de inversiones productivas y de servicios de asistencia técnica; en otras palabras, una red socio-institucional de gestión de recursos de la política pública y un proceso de instrumentación en los CD/RDRS. No obstante, la concreción de sinergia institucional para la asistencia social no ocurrió como se esperaba, puesto que la financiación e incubación de proyectos territoriales no se concretó, solo llegó a la formulación. Es innegable que el accionar de los CD/RDRS dirimió cuatro tipos de capitales: el económico, que persiguió el desarrollo empresarial y de la economía local, la organización económica y el valor agregado. El capital humano, que conllevó la búsqueda de ampliación de derechos individuales y colectivos, la capacidad de elección, desarrollo de capacidades y la construcción de participación activa. El capital físico, que significó la conectividad e infraestructura, provisión de servicios públicos, aprovechamiento de recursos naturales y la generación de activos productivos. El capital social, que refirió el diálogo, el acuerdo social, la creación de confianza entre actores sociales, construcción de normas compartidas, creación de redes sociales, asociatividad y participación social organizada.

En un horizonte ideal, interacción y concurrencia de los actores sociales para la operatividad y funcionamiento de los CD/RDRS se fundamentó en la participación; pero adscrita a una estructura y función específica (Figura 4). La coordinación social recayó en los funcionarios estatales (SEDAGRO) y federales (SAGARPA); la gestión y ejecución de funciones estuvo a cargo de los funcionarios municipales; mientras que la gestión de recursos fue responsabilidad de los representantes municipales y las asociaciones de productores.

Figura 4. Interrelación de actores sociales en los CD/RDRS en el Estado de México.



Fuente: González, *et al.*, 2013.

Se refiere la participación de algunas instituciones como FIRCO, Financiera Rural, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA), ASERCA y SEDESOL; sin embargo, no se especificaron funciones de estas dependencias en el accionar de los Consejos en el Estado de México.

La implementación de los CD/RDRS en el Estado de México fue una realidad. La institucionalidad fue un proceso inconcluso, tanto por los periodos de tiempo de los gobierno en turno, como por la prioridad de la política pública. Pareciera que es regresar al ayer, participación de productores e instituciones locales y regionales mostraron que existen problemáticas socio-productivas, pero también se tiene la capacidad para solventarlas. Lo único en claro fueron las necesidades de los productores y su disposición al involucramiento.

Las instituciones mostraron su capacidad para el soporte técnico y la capacitación; sin embargo, la incubación-financiación de los proyectos territoriales, solo fue en el sentido figurado, plasmados en un papel y estrellándose en un régimen burocrático y de solvencia de recursos económicos insorteable.

En este sentido, de acuerdo a Echeverri, *et al.*, (2011), el enfoque territorial de las políticas públicas presupone cuatro características de operatividad: 1) la definición del objeto de intervención, es decir, la delimitación de un espacio geográfico; lo cual, en el caso de los Consejos en el Estado de México, se definió con las delegaciones regionales; 2) la consideración de la estructura jerarquizada de los niveles de gobierno; fase que se concretó con la estructuración y funcionamiento de los CD/RDRS; 3) mecanismos de articulación, coordinación y concurrencia; etapa que se concretó con la identificación de las cadenas productivas o modelos económicos prioritarios; 4) el cruce de política, que quiere decir, el papel de los actores y su participación de acuerdo con intereses y conflictos; esta fue una característica que se reflejó en la formulación de los proyectos territoriales, aunque la gestión para la incubación y financiamiento fue una faceta inconclusa.

La gobernanza se puede entonces dimensionar como una forma de funcionamiento del Estado; una transición de lo general a lo particular y de lo abstracto a lo concreto, en otras palabras, una construcción de agenda que considera realidades y responde con ello a la formulación y operatividad de la política pública.

Los CD/RDRS intentaron y cuasi lo lograron, ser la vía de transición de una visión sectorial a una territorial; de una acción de corto plazo a una de largo plazo y de una planeación centrada en organizaciones gubernamentales a una de interacción con los diversos actores locales. La relevancia del proceso de gobernanza en los CD/RDRS fue la búsqueda de inclusión socio-productiva, la planeación participativa y el cumplimiento de normatividad. No obstante, es preciso considerar que la coordinación institucional es prerequisite fundamental para la institucionalidad e institucionalización, así como la concreción de los procesos estructurales y funcionales normativos.

Conclusiones

La LDRS constituye la agenda para la instrumentación de los Consejos Distritales Regionales de Desarrollo Rural Sustentable en el Estado de México, cuya operatividad está adscrita al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. En este sentido, la interacción y concurrencia de

los actores sociales dirimió la vía para acceder y concretar la política pública para el sector rural.

La estructura y función de los CD/RDRS tuvo mayor relevancia como proceso dinámico en la toma de decisiones, que en relación a un proceso de gobernanza, puesto que relativamente la institucionalidad ocurrió, no así la institucionalización, que debe considerar la heterogeneidad productiva y la diversidad de intereses colectivos, lo que evidencia vacíos socio-institucionales. Los proyectos territoriales fueron el instrumento de promoción de la concurrencia socio-institucional, de provisión de bienes públicos y fomento de la institucionalidad e institucionalización entre actores sociales en los CD/RDRS. Sin embargo, la normatividad que faculta la gobernanza institucional no fue posible por una interacción con reglas informales e implícitas, lo cual se reflejó en la exclusión de productores de economías campesinas de mediana y alta marginación.

La asociación y cooperación entre actores sociales para resolver necesidades específicas de un territorio mostró un accionar gubernamental que intentó transitar en su papel de actor central, hacia una connotación integradora y coordinadora, en aras de construir interdependencias y alianzas para la formulación de proyectos territoriales, lo cual se logró, no así la incubación y financiamiento específico, acorde a las demandas de los productores.

La creciente complejidad de condiciones sociopolíticas y socio-productivas obliga al cambio de mentalidad y racionalidad de los actores sociales; el Estado debe dejar atrás el control central y jerárquico, para dar paso a una concepción flexible donde se integren actores gubernamentales, sociales y privados, para que las demandas de las poblaciones rurales y los recursos del territorio puedan configurar la respuesta a las problemáticas, adquieran importancia pública y puedan formar parte de la agenda de gobierno. La participación de los actores sociales es innegable, el bienestar social es la tarea pendiente.

El proceso de gobernanza es aún una condición deseable si se pretende la senda del desarrollo territorial. La LDRS como instrumento de conformación de los CD/RDRS en el Estado de México, así como el carácter estructural y funcional que adquirieron por la vía de la institucionalidad refleja ciertas particularidades esenciales de un proceso de gobernanza *had doc*.

Se requiere de la institucionalización del proceso de gobernanza, que se reconozca y sea valorado por parte de los actores sociales, pues no se percibe su existencia y beneficios, además de otros aspectos que impiden su función y que se pueden explicar por el sector político donde se establece: el partido político en el poder, las normas que regulan a los actores y las política pública como mecanismo de transferencia de funciones, responsabilidades y participación.

Referencias bibliográficas

Boisier, Sergio, (2004) "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". En *Eure*, vol. XXX, número 90. Septiembre de 2004, pp. 27-40.

Canto Chac, Manuel, (2008) "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo". En *Política y Cultura*, número 30. Otoño de 2008, pp. 9-37.

Chapela, Gonzalo y Menéndez, Carlos, (2013) "México: políticas para la agricultura campesina y familiar. Un marco de referencia" en Eric Sabourin, Mario Samper y Octavio Sotomayor (coords.), *Políticas Públicas y Agriculturas Familiares en América Latina y el Caribe, Balance, Desafíos y Perspectivas*. CEPAL, Santiago de Chile, pp. 209-230.

Echeverri, Rafael y Echeverri, Ana María, (2010) "Marco Teorico. Avances y tendencias en el enfoque territorial del desarrollo rural" en Rafael Zavala Gomez del Campo, Ancuta Caracudã y Guillermo Hormazabal (Eds.), *Hacia una gestión territorial: institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en México*. México, IICA, pp. 20-38.

Echeverri, Rafael, González, Hernando, Echeverri, Ana María y Miranda, Ana Carla, (2011) "La institucionalidad de lo territorial, Gestión y política pública. En VII Seminario Internacional de Desarrollo Rural: Mundos rurales y transformaciones globales: Desafíos y estrategias de respuesta. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, pp. 24.

González, Justino Gerardo, García, Rómulo, Ramírez, Javier Jesús y Castañeda, Tirzo, (2013) "La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo. En *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 10, número 72. Julio-diciembre de 2013, pp. 243-265.

González, Miguel, (2006) "Gobernanza, desarrollo y ayuda internacional. Una revisión de los debates actuales". En Revista de Fomento Social, vol. 61, número 241. Enero-marzo de 2006, pp. 25-55.

Gordillo, Gustavo, (2011) "Los dilemas de la reconstrucción institucional". En VII Seminario Internacional de Desarrollo Rural: Mundos rurales y transformaciones globales: Desafíos y estrategias de respuesta. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, pp. 26.

Farinós, Joaquín, (2008) "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda". En Boletín de la A. G. E., número 46, pp. 11-32.

Manzanal, Mabel, (2006) "Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural". En Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (Comp.), Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios. Bueno Aires, Argentina, pp. 21-50.

Pérez, Artemio, (2008) "Políticas públicas para la promoción del desarrollo económico territorial. Una aproximación desde la práctica". En Serie Reflexiones y Aprendizajes, ASOCAM, COSUDE, pp. 36.

Revesz, Bruno, (2006) "Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local". En Congreso Internacional "Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina", Septiembre 2006, pp. 20.

Rosas, Francisco Javier, Calderón, Juan Roberto y Campos, Héctor, (2012) "Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial". En Quivera, vol. 14, número 2012-2. Julio-diciembre 2012, pp. 113-136.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación – SAGARPA - (2001) "Ley de Desarrollo Rural Sustentable". En Diario Oficial de la Federación de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, pp. 40.

Secretaría de Servicios Parlamentarios, (2012) "Ley de Desarrollo Rural Sustentable". Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Reforma DOF 12-01-2012, pp. 68.

Vargas, M. (2010). La revalorización de la noción territorio. En: Sistemas de información territorial (SIT). El colegio de Tlaxcala, A.C. Primera Edición, Tlaxcala, México. pp. 3-33.

VII. DISCUSIÓN GENERAL

Al considerar la floricultura, tema de interés de este trabajo, se tiene que mencionar que el Estado de México es el mayor productor de flores a nivel nacional, empero, en términos de desarrollo, esta entidad federativa se divide político-administrativamente en ocho distritos regionales (Toluca, Zumpango, Texcoco, Tejupilco, Atlacomulco, Valle de Bravo, Coatepec Harinas, Jilotepec), clasificación que avala la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Es en relación a esta subdivisión que se determina la relevancia socioeconómica y productiva del Estado de México, al tiempo que es posible dimensionar la aportación en producción de cada espacio geográfico, la concurrencia y gestión socio-institucional de la política pública, aunado al accionar de los actores locales-regionales.

En el apartado 7.1 del presente trabajo se evidencia que dentro de los planes y programas existe carencia de apoyos de acuerdo a particularidades de cada territorio, caso de la actividad florícola, que a pesar de tener una importancia notoria para el sur del Estado de México, no presenta una relación directa con los siete programas en apoyo al sector agrícola, solo destaca en la sección de Sistema Producto Ornamentales.

Es plausible que la política se defina como un contenido, pero implica alcanzar la movilización de recursos para generar resultados, un programa como estructura relativamente permanente, en última instancia una orientación normativa y es esta visión la que prima en la política de los planes y programas para el desarrollo agrícola, objetando por el momento la actividad florícola, lo cual expresa las limitantes para la gestión por los productores, aunado a la ausencia de mecanismos para territorializar la política pública, concurrencia en niveles de gobierno y concertación de actores.

En el apartado 7.2 del presente trabajo se refleja una convergencia en cuanto a objetivos, metas y estrategias de los diferentes planes de desarrollo y de los diferentes organismos institucionales involucrados en la planeación y ejecución de una política pública, sin embargo, se necesita de una adecuada capacidad de gestión socio-institucional donde se contemplen arreglos institucionales de acuerdo a (Gordillo, 2011): I) la gobernabilidad de las intervenciones de la política pública (articulación de políticas); II) correspondencia de responsabilidad entre niveles territoriales y niveles geográficos; III) movilización

de actores sociales en modelos de cogestión público-privada, basada en negociación de acuerdos y conflictos, pactos y compromisos (participación).

Si bien la población objetivo de los diferentes planes y programas son la población más vulnerable del país, autores como Sabourin, *et al.*, (2013) hacen mención que en las dos últimas décadas, México ha mantenido una única política para el conjunto del sector agropecuario, dando un tratamiento más bien social y separado de los segmentos más pobres de la población rural.

Chapela y Menéndez (2013) argumentan que una de las principales fallas de las políticas dirigidas al campo ha sido la prioridad otorgada a la intervención por medio de activos privados, en vez de activos públicos, caso de las obras de infraestructura, bienes de conocimiento, investigación o información de mercados. Esto propicia que productores informados, con capacidad de negociación y para solventar requisitos complicados o poco accesibles de los programas, capturen los recursos públicos de rentas, inhibiendo el desarrollo de la agricultura y el de empresas competitivas. Al respecto, Forero (2013) aduce que toda focalización significa exclusión y una política pública debe ser incluyente. Por supuesto que puede atenderse con diferentes estrategias a los diversos agricultores, concentrar recursos en los vulnerables o en los que tienen limitantes para acceder al capital, tierra, agua o tecnologías.

Con respecto al apartado 7.3 es incuestionable que los instrumentos de la política pública, en su acepción de planes o programas de desarrollo, son elementos trascendentales para el desarrollo social y económico de cualquier espacio geográfico. Las políticas públicas en México han constituido la base de actuación del Estado y los niveles de gobierno con la población.

Las políticas públicas tienen la función de garantizar mejores condiciones de vida para la población, a través de la eficacia de los recursos públicos y la vinculación de los privados. Empero, esta función solo es consecuente con la prospectiva de intervención de tales políticas, en torno a tres aspectos fundamentales (Echeverri, *et al.*, 2011): I) un conjunto de actores u organizaciones (empresa, instituciones, asociaciones, poderes públicos); II) elementos materiales (empresas, equipamiento, infraestructura); III) las condiciones inmateriales (saber-hacer, formas de organización, pautas de comportamiento).

Se requiere de espacios reales de concertación y protagonismo de los actores sociales para generar una dinámica ascendente y descendente de políticas públicas que permitan movilizar y canalizar recursos de acuerdo a potencialidades y demandas del territorio. La gobernanza constituye un instrumento de cohesión, concurrencia y participación entre actores sociales, pero la funcionalidad precisa solventar intereses y conflictos propios de la interacción en colectividad.

El proceso de gobernanza aún se encuentra en una fase inicial, si bien en su estructura y función cuenta con las particularidades esenciales, en la parte operacional aún no se evidencian los resultados esperados, debido al desconocimiento por parte de la población o bien por aspectos políticos y las normas que regulan a los actores y las políticas federales.

En relación a lo especificado en contenido, producto y proceso de las políticas públicas, se comprueba que la evaluación y gestión socio-institucional de la política pública esta antecedida por la prelación escala o nivel de análisis (“meta”, “macro”, “meso”, o “micro”); capacidad de la unidad de análisis (país, región, sector, cadena, industria o empresa); relevancia y trascendencia de la actividad económica, tal como lo establece Cordero, *et al.*, (2003). En tal sentido, es necesario especificar el espacio geográfico de configuración socio-espacial que permita dimensionar la eficacia de operatividad de la política pública, destacar las posibilidades de gestión socio-institucional, con ello adscribir la competencia a un territorio determinado, que faculte al mismo tiempo su territorialización.

Desde 1980 se gesta una nueva fase de políticas públicas que dirime dos cuestiones fundamentales (Pérez, *et al.*, 2005; Vázquez, 2007): a) solventar el diferencial de productividad y derivar mecanismos de progreso económico, en un contexto de integración de mercados e irrupción de tecnologías de información y comunicaciones; b) solucionar la inoperancia del modelo de crecimiento basado en el capital y la persistencia de la desigualdad en la distribución de la renta, desempleo y pobreza. Lo anterior obliga a nuevas formas de planeación, intervención y gestión de la política pública para el desarrollo endógeno.

Es insoslayable, como bien lo refieren Vázquez (2007) y Pérez, *et al.*, (2005), las formas de interpretar el fenómeno desarrollo desde las políticas públicas y

sus procesos socioeconómicos han estado vinculadas al componente político e ideológico de cada etapa histórica, así como al instrumental operativo preexistente, lo que condiciona una periodización con perspectiva específica de la realidad, cuando no de una cosmovisión particular de este desarrollo.

Boisier (2010) ya lo ha argumentado, referente al plano de políticas públicas y en el marco de la objetividad del desarrollo, existen diversas contradicciones, una de ellas incide en la práctica de su fomento, donde políticas, programas y proyectos muestran una orientación materialista, segmentada y cartesiana, que han invertido sistemáticamente el orden lógico entre fines y medios. En perspectiva, la política pública para el desarrollo endógeno precisa de la intervención socio-institucional y la gestión de la acción social para incidir en los mecanismos que determinan el proceso de acumulación del capital.

Para que las políticas públicas logren suscitar desarrollo endógeno necesitan contar con elementos de gestión, formas de generar capacidades y movilización de recursos, aprovechar recursos del entorno regional y concretar potencialidades territoriales. De acuerdo con Echeverri, *et al.*, (2011), es necesario aclarar que la gestión pública estatal trabaja con normas y procedimientos legalmente instituidos como los planes, programas, proyectos o reglamentos. La gestión pública no estatal trabaja con normas y procedimientos socialmente instituidos; acuerdos, reglas de conducta o costumbres.

La gestión socio-institucional es la proyección de las políticas públicas en el espacio geográfico, en relación con las actividades socioeconómicas. Las políticas públicas deben incorporar el carácter multidimensional de la promoción del desarrollo y reconocer la multi-sectorialidad de las economías territoriales, lo que obliga a un tipo de gestión de interlocución (Echeverri, *et al.*, 2011).

Es claro, la gestión socio-institucional endógena de la política pública precisa de la intervención de instrumentos, acciones y estrategias contenidas en planes o programas de desarrollo, que detentan la capacidad para atender necesidades de un espacio geográfico.

El apartado 7.4 el enfoque territorial de las políticas públicas de acuerdo a Echeverri, *et al.*, (2011), presupone cuatro características de operatividad: 1) la definición del objeto de intervención, es decir, la delimitación de un espacio geográfico; lo cual, en el caso de los Consejos en el Estado de México, se

definió con las delegaciones regionales; 2) la consideración de la estructura jerarquizada de los niveles de gobierno; fase que se concretó con la estructuración y funcionamiento de los CD/RDRS; 3) mecanismos de articulación, coordinación y concurrencia; etapa que se concretó con la identificación de las cadenas productivas o modelos económicos prioritarios; 4) el cruce de política, que quiere decir, el papel de los actores y su participación de acuerdo con intereses y conflictos; esta fue una característica que se reflejó en la formulación de los proyectos territoriales, aunque la gestión para la incubación y financiamiento fue una faceta inconclusa.

La gobernanza se puede entonces dimensionar como una forma de funcionamiento del Estado; una transición de lo general a lo particular y de lo abstracto a lo concreto, en otras palabras, una construcción de agenda que considera realidades y responde con ello a la formulación y operatividad de la política pública.

Los CD/RDRS intentaron y cuasi lo lograron, ser la vía de transición de una visión sectorial a una territorial; de una acción de corto plazo a una de largo plazo y de una planeación centrada en organizaciones gubernamentales a una de interacción con los diversos actores locales. La relevancia del proceso de gobernanza en los CD/RDRS fue la búsqueda de inclusión socio-productiva, la planeación participativa y el cumplimiento de normatividad. No obstante, es preciso considerar que la coordinación institucional es prerequisite fundamental para la institucionalidad e institucionalización, así como la concreción de los procesos estructurales y funcionales normativos.

VIII. CONCLUSIÓN GENERAL

De acuerdo al análisis de la políticas pública (planes de desarrollo) es posible evidenciar la discrepancia entre las cuestiones plasmadas en la política pública y los instrumentos de intervención de esta política en los territorios, es decir, carece de mecanismos de territorialización.

Es posible apreciar la falta de seguimiento y evaluación de los diferentes planes, programas y proyectos derivados de la política nacional, lo que imposibilita conocer la eficacia o eficiencia traducidas en impactos de dichos instrumentos.

Una de las limitantes acerca de la política pública es su base conceptual utilizada hasta ahora, lo cual repercute sobre el análisis y evaluación de la política, representada en los diferentes planes, programas y proyectos, lo que conlleva a una incapacidad actual para su territorialización. La territorialización establece una condición de especificidad, un proceso, por lo que en este caso, el énfasis recae en los programas de orientación sectorial que deben transitar al carácter territorial. Un elemento a considerar para la territorialización de la política son los mecanismos de inclusión social que conllevan a la participación de los diversos actores dentro de un territorio para el diseño y formulación de la política.

De acuerdo a lo anterior y en base a los análisis de los Programas Sectoriales de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 y 2013-2018 tienen como objetivo una mayor productividad y competitividad del sector, pero no existe una correspondencia clara en cuanto a los programas y los mecanismos de implementación con los niveles de gobierno y la población objetivo. La dificultad se vuelve mayor en el caso particular de la floricultura, no figuran las especificaciones de política pública, programas, objetivos, metas, estrategias y mecanismos de beneficio para la población.

Respecto al proceso de gobernanza, se constituye como un instrumento de cohesión, concurrencia y participación entre actores sociales a través de la descentralización para la formulación de políticas pero la funcionalidad y operatividad de los programas derivados del PSDAyP 2007-2012 y 2013-2018 aun no reflejan los resultados esperados, precisan solventar intereses y conflictos entre los diversos actores involucrados en la formulación de dichos programas, con el fin de propiciar una mayor interacción.

La LDRS como derivado de una política pública nacional constituye la agenda para la instrumentación de los Consejos Distritales Regionales de Desarrollo Rural Sustentable en el Estado de México, cuya operatividad está adscrita al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. En este sentido, la interacción y concurrencia de los actores sociales constituyó la vía para acceder y concretar la política pública para el sector rural.

La estructura y función de los CD/RDRS tuvo mayor relevancia como proceso dinámico en la toma de decisiones, que en relación a un proceso de gobernanza. Los proyectos territoriales fueron el instrumento de promoción de la concurrencia socio-institucional, de provisión de bienes públicos y fomento de la institucionalidad e institucionalización entre actores sociales en los CD/RDRS. Sin embargo, la normatividad que faculta la gobernanza institucional no fue posible por una interacción con reglas informales e implícitas, lo cual se reflejó en la exclusión de productores de economías campesinas de mediana y alta marginación.

La creciente complejidad de condiciones sociopolíticas y socio-productivas obliga al cambio de mentalidad y racionalidad de los actores sociales. La participación de los actores sociales es innegable, el bienestar social es la tarea pendiente.

El proceso de gobernanza es aún una condición deseable si se pretende la senda del desarrollo territorial, sin embargo es necesaria su institucionalización para ser reconocida y valorada por parte de los actores sociales, además de otros aspectos que impiden su función y que se pueden explicar por el sector político donde se establece: el partido político en el poder, las normas que regulan a los actores y las política pública como mecanismo de transferencia de funciones, responsabilidades y participación.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Boisier, Sergio. (1997). "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial" Serie Ensayos, Ciclo de Conferencias sobre Conocimiento, Globalización y Territorio. Documento 97/37. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social* (ILPES). Pp. 38.

Boiser, Sergio. (2004). Desarrollo Territorial y Descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. EURE. No 90. Pp. 27-40.

Canto-Chac, Manuel. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto de desarrollo. *Política y Cultura*, No. 30. Pp. 9-37.

Boisier, Sergio (2010). Descodificando el desarrollo del siglo XXI: Subjetividad, Complejidad, Sinapsis, Sinergia, Recursividad, Liderazgo y Anclaje Territorial. *Semestre Económico*, Vol., 13, No 27. Pp.11-37.

Canto Chac, Manuel, (2008) "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo". En *Política y Cultura*, número 30. Otoño de 2008, pp. 9-37.

Casalis, A. y Villar, A. (2011): Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración. En: *El Modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. García Delgado, Daniel y Peirano, Miguel (Eds.) 1-22. IDISA, FLACSO, Editorial CICCUS, Buenos Aires.

Cordero-Salas, Paula., Chavarría, Hugo., Echeverri, Rafael. y Sepúlveda, Sergio. (2003). Territorios rurales, competitividad y desarrollo. Cuaderno Técnico N° 23, IICA, agosto de 2003. San José, Costa Rica, pp. 18.

Chapela, Gonzalo y Menéndez, Carlos, (2013) "México: políticas para la agricultura campesina y familiar. Un marco de referencia" en Eric Sabourin, Mario Samper y Octavio Sotomayor (coords.), *Políticas Públicas y Agriculturas Familiares en América Latina y el Caribe*, Balance, Desafíos y Perspectivas. CEPAL, Santiago de Chile, pp. 209-230.

Cruz Badillo, Israel., Fernández Salazar, Patricia., Greene Castillo, Fernando Pedro., Guadarrama Zamora, Raúl., León Corona, Benito., López Badillo, Emir., Peña García, Alejandro., Rodríguez Ramírez, Héctor y Tamayo Sánchez, Raúl. (2011). *Gobernanza y política pública*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, Gobierno del Estado de Hidalgo y El Colegio del Estado de Hidalgo, México. pp. 276.

Diario Oficial de la Federación. *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. 7 de diciembre de 2001, México, Distrito Federal.

Echeverri Perico, R., González, H., Echeverri, A. M. y Miranda, A. C. (2011). La institucionalidad de lo territorial, gestión y política pública. In J. Forero, G. Gordillo y A. González (Eds.), *Mundos rurales y transformaciones globales: desafíos y estrategias de respuesta* (pp. 1-24). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. *Memorias del VII Seminario Internacional*.

Echeverri, Rafael y Echeverri, Ana María, (2010) "Marco Teórico. Avances y tendencias en el enfoque territorial del desarrollo rural" en Rafael Zavala Gomez del Campo, Ancuta Caracudã y Guillermo Hormazabal (Eds.), *Hacia una gestión territorial: institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en México*. México, IICA, pp. 20-38.

Escobar L. Alejandro. (2004). Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales*. No. 8. Pp. 97-108.

Farinós, Dasi. (2008). *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (A.G.E), No. 46. Pp. 11-32.

González, Justino Gerardo, García, Rómulo, Ramírez, Javier Jesús y Castañeda, Tirzo. (2013) "La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo. En *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 10, número 72. Julio-diciembre de 2013, pp. 243-265.

González, Miguel, (2006) "Gobernanza, desarrollo y ayuda internacional. Una revisión de los debates actuales". En *Revista de Fomento Social*, vol. 61, número 241. Enero-marzo de 2006, pp. 25-55.

González, Martín Miguel. (2009). *Gobernanza, desarrollo y ayuda internacional. Una revisión de los debates actuales*. En: *Gobernabilidad y gobernanza en los*

territorios de América Latina. Mazurek Hubert (Ed).145-175. Actes y Memoires del Institut Francais d' Etudes Andines. Perú.

Gordillo, G. (2011). Los dilemas de la reconstrucción institucional. In J. Forero, G. Gordillo y A. González (Eds.), *Mundos rurales y transformaciones globales: desafíos y estrategias de respuesta* (pp. 14-40). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Memorias del VII Seminario Internacional.

Mazurek Hubert (Ed) (2009). Actes y Memoires del Institut Francais d' Etudes Andines. Perú. Pp. 33-56.

Manzanal, Mabel. (2006). Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural. En Manzanal, Mabel., Neiman, Guillermo y Lattuda Mario (Comp.): *Desarrollo Rural, Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Ed. CICCUS, Buenos Aires, Argentina. pp. 21-50.

Natera, A. (2004): La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. *Documentos de trabajo: Política y Gestión*, (2), 2.1-35.

Pérez Pereyra, Artemio. 2008. "Políticas públicas para la promoción del desarrollo territorial, Una aproximación desde la práctica". Serie Reflexiones y Aprendizajes, ASOCAM. Quito, Ecuador. pp. 36.

Pérez, Alfonso., Cortez, Héctor M., Sánchez, María de Lourdes., Vázquez, José Dionicio., Hernández Celia y Torres, Felipe. 2005. El concepto de desarrollo y su dimensión espacio-regional. En: Javier Delgadillo Macías (coord). *El desarrollo territorial en Tlaxcala: dimensiones rurales y opciones de ordenamiento espacial en la región norte*. El Colegio de Tlaxcala, A. C. Tlaxcala, México. pp. 9-41.

Revesz, Bruno. (2009). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. En: *Gobernabilidad y Gobernanza en los Territorios de América Latina*. Mazurek Hubert (Eds), Actes y Memoires del Institut Francais d Etudes Andines, Perú. Pp. 33-56.

Rosas-Ferrusca, Francisco Javier., Calderón-Maya, Juan Roberto y Campos Alanís, Héctor. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera*, Vol. 14, No. 2. Pp. 113-136.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación – SAGARPA - (2001) "Ley de Desarrollo Rural Sustentable". En *Diario Oficial de la Federación de la Secretaría de Servicios Parlamentarios*, pp. 40.

Secretaría de Servicios Parlamentarios, (2012) “Ley de Desarrollo Rural Sustentable”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Reforma DOF 12-01-2012, pp. 68.

SAGARPA – INCA Rural, (2010). Estrategia de Desarrollo Territorial 2010. Orientaciones Metodológicas para el Diseño de Proyectos Estratégicos Territoriales. México.

SAGARPA. (2014): Reglas de operación 2012. Disponible en: <http://2006-2012.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/Documents/Act%20ROP%202012.pdf>. Fecha de consulta: 20 de febrero del 2014

SAGARPA. (2015): Reglas de operación 2015. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/programassagarpa/Paginas/default.aspx#3>.

Consultado el 22 de abril del 2015.

Vargas, M. (2010). La revalorización de la noción territorio. En: Sistemas de información territorial (SIT). El colegio de Tlaxcala, A.C. Primera Edición, Tlaxcala, México. pp. 3-33.

Vázquez Barquero, Arturo. (2007). Desarrollo endógeno, teorías y políticas de desarrollo territorial. Investigaciones Regionales, No 11, Asociación Española de Ciencias Regionales, España. Pp. 183-210.