

EL DESAFÍO DEL DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE EN MÉXICO: UNA APROXIMACIÓN DESDE LAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA GOBERNANZA

Data de aceite: 03/08/2023

Alberto Guevara Baltazar

Profesor de Tiempo Completo de la Unidad Académica Profesional Chimalhuacán en la Universidad Autónoma del Estado de México

José Luis Gutiérrez Liñán

Profesor de Tiempo Completo del Centro Universitaria Zumpango en la Universidad Autónoma del Estado de México

Carmen Aurora Niembro Gaona

Profesora de Tiempo Completo del Centro Universitaria Zumpango en la Universidad Autónoma del Estado de México

Jaime Espejel Mena

Profesor de Tiempo Completo del Centro Universitaria Zumpango en la Universidad Autónoma del Estado de México

espacio territorial.

PALABRAS-CLAVE: Desarrollo local sustentable endógeno, gobernanza, poder, redes de políticas públicas.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo analiza la discusión teórica en torno al desarrollo local sustentable y la gobernanza, a través de las redes de políticas públicas. Desde la perspectiva del poder, tales como quiénes son aquellos que disponen de capacidad para obrar e intervenir en las acciones de la sustentabilidad, de dónde procede el poder de estos grupos para influir en la implementación de las políticas, qué relaciones de poder se establecen entre los agentes o si el poder de actuación se distribuye de forma homogénea entre ellos. El escrito se estructura en tres grandes bloques. En el primero, se aclara la concepción del desarrollo local que se adopta, El segundo, alerta a la reflexión de la gobernanza. Finalmente, se plantean recomendaciones en el marco de políticas públicas sistémicas y sustentables de

RESUMEN: Este artículo busca presentar ideas rectoras y resultados provisionales acerca de cómo entender las redes de políticas públicas y la gobernanza en México, desde de la perspectiva del desarrollo local sustentable, aún bajo ciertas condiciones de clientelismo, corrupción, favorecimiento de intereses particulares y otros aspectos culturales, entre los agentes vinculados al

desarrollo local.

DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE ENDÓGENO

Desde la década de los ochenta del siglo XX surgió una concepción complementaria a las políticas tradicionales de desarrollo basada en el aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenos, entendido como punto de partida para un nuevo tipo de desarrollo centrado en lo local. En esa perspectiva, el desarrollo local es una oportunidad para que los agentes tomen en sus manos la posibilidad de enfrentar los grandes procesos de globalización e industrialización iniciados a finales del siglo pasado en la economía mundial, siendo el principal objetivo desarrollar oportunidades de empleo con los recursos humanos, naturales e instituciones de la comunidad. (Arroyo-Sánchez, 2003: 99-102).

En el proceso de desarrollo local sustentable endógeno, se pueden identificar tres diferentes niveles: una economía en la que los empresarios locales usan sus capacidades para organizar los factores productivos con niveles de rendimiento suficientes para ser competitivos en los mercados; por otro lado, la sociocultural en que los valores y la cultura sirven de base al proceso de desarrollo; y una dimensión político-administrativa en que las políticas públicas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, a fin de protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local.

No obstante, el desarrollo local sustentable endógeno presenta límites y conflictos. Los límites lo conforman las insuficiencias económicas, sociales y tecnológicas, las cuales son propias del sistema natural, y los conflictos están implícitos en la dinámica de cambio. Los límites se pueden superar gracias a la inventiva y voluntad humana, y los conflictos pueden ser gestionados en forma racional y concertada. Precisamente, es aquí donde es relevante el papel estratégico de la gobernanza, en la medida que todo proceso de desarrollo local exige objetivos, estructuras, liderazgos y políticas públicas tales como la conformación de una estructura local integrada, en la que participan agentes que tienen un objetivo en común y luchan por lograrlo.

Para lo cual se requiere de una red y un liderazgo local basado en: 1) capacidad empresarial innovadora; 2) gobiernos emprendedores; 3) participación ciudadana; 4) capacidad social de respuestas diferenciadas e innovación tecnológica respetuosa del medio ambiente; 5) la definición de áreas de oportunidad o vocación de mercado que sea capaz de aprovechar entornos locales y regionales, a través de Relaciones Intergubernamentales (RIG); 6) priorizar recursos intangibles, como la formación de capital humano, las comunicaciones o la innovación tecnológica. 7) instrumentar mecanismos de financiamiento y desarrollar líneas de productos a partir de ventajas competitivas regionales, y 8) generar climas locales favorables a los negocios, potenciando productos y articulando adecuadamente las políticas públicas con las gubernamentales, empresariales, sociales y ambientales.

Un ejemplo en México es el turismo comunitario en la Sierra norte de Oaxaca que ha proliferado en contextos de poblaciones indígenas con regímenes de tenencia social de la tierra. (Palomino 2016) Se trata de comunidades que, dentro de distintas formas de aprovechamiento colectivo de sus recursos naturales, han generado microempresas manejados por los propios agentes y contribuyen, junto a otras actividades, a su reproducción social y económica (Fernández, 2011; Guerrero, 2010; Ortiz, 2009; Palomino, 2008). Actualmente se tienen identificados en nuestro país más de un millar de casos en donde se desarrolla alguna forma de turismo, cuya gestión recae en los actores de la comunidad principalmente bajo las modalidades del turismo alternativo (TA), unos derivados de iniciativas propias de las comunidades, otros acompañados por ONG y varios impulsados por el gobierno federal de diversificación productiva, conservación ecológica y combate a la pobreza.

Otros ejemplos de referente empírico son tres casos en el estado de México, abordados por Vargas (2006), donde resalta en su investigación a San Mateo Atenco, caracterizado por la producción de calzado, con fuertes presiones de procedencia oriental y con una red de políticas públicas desarticulada por parte de los agentes locales; Valle de Bravo, que se distingue por su vocación turística, la riqueza de sus recursos naturales, el valor relativo y relacional de su territorio; empero por la confrontación de objetivos, posiciones y proyectos de sus agentes en la red, y Villa Guerrero por la consolidación de la red de floricultores en el posicionamiento de su producción exportadora en el mercado internacional.

Sin embargo, debe acotarse que en México esta perspectiva de desarrollo local endógeno no ha penetrado del todo, principalmente porque el proceso de descentralización no ha liberado plenamente factores que fortalezcan las iniciativas locales y, por ende, procesos continuos de desarrollo desde abajo. No obstante, como ya se mencionó, hay experiencias innovadoras en ámbitos municipales. Cabrero (2003: 15) señala que una evidencia de la ola innovadora que surge en el nivel municipal en el contexto mexicano se refleja en la multiplicidad de experiencias que participan desde el 2001 en el Premio Gobierno y Gestión Local convocado por el Centro de Investigación y Docencia Económica A. C. CIDE y la Fundación Ford.

Por ahora, sólo nos queda reiterar que el desarrollo local sustentable endógeno con mayores probabilidades de generar empleos, reducir su pobreza y detener el deterioro ecológico son las que construyen acuerdos a través de la gobernanza, colaboran en redes de políticas y aprovechan las oportunidades de la globalización económica. En la parte final de este artículo explicaremos ¿qué es la gobernanza? y ¿qué es lo nuevo de las redes que las convierte en diferentes del mercado y del Estado?

GOBERNANZA ORÍGENES Y FINES

Diversos autores (Graña, 2005; Aguilar, 2006 y 2008; Peters, 2008; Alcántara, 2012; Alcántara y Marín, 2013 y Porras, 2012 entre otros) coinciden en que la gobernanza se trata de un sistema social, político, jurídico y económico que está determinado por flujos financieros, tecnológicos, humanos, ambientales y por otros múltiples factores. Donde de forma racional, la gobernanza, no sólo se refiere a la eficacia y eficiencia, sino también a sus formas democrática. Así, lo técnico se refiere a cómo y bajo qué parámetros las sociedades logran desarrollar, tecnologías, procesos, planes y los recursos necesarios para su desarrollo. Y, desde la representación, se refiere a cómo y quién toma las decisiones, y ello incluye asuntos que van desde la comunicación, participación, transparencia, rendición de cuentas y el empoderamiento. Por ello, la gobernanza trata de cómo los gobiernos, empresas y otras organizaciones sociales interactúan, cómo se relacionan y cómo se toman las decisiones en un mundo complejo. Dicho en otras palabras, la gobernanza busca reforzar la responsabilidad de las instituciones, favorecer la participación de los ciudadanos informados y buscar consenso entre los diferentes agentes, debido a que pretende reducir la intervención del Estado en las decisiones públicas y ampliar la participación social en los asuntos públicos.

Aguilar, (1997) añade que la gobernanza es un concepto bifronte: por un lado, mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos de la crisis y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo, desarrollismo, entre otras), y se aparta de esos modos gubernativos desastrosos; por otro, mira hacia el perfil futuro de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica el nuevo modo de gobernar, configurado en un contexto social distinto, caracterizado por la globalización, la democracia, equidad de género, derechos humanos, creciente descentralización y una notoria diferenciación funcional de la sociedad. Así, en sociedades débiles, proclives al desgobierno, la gobernación seguramente se llevará a cabo de manera vertical, jerarquizada, autoritaria y centralizada; mientras tanto, en sociedades de amplia diferenciación social y, por tanto, con independencia e interdependencia creciente de los diversos actores sociales, el modo de gobernación será más horizontal, descentralizado, tolerante, deliberativo y participativo.

La gobernanza del desarrollo local sustentable endógeno es, por tanto, la búsqueda de nuevas formas de toma de decisiones colectivas, sobre asuntos que implican la gestión de conflictos e intereses y que tratan de impulsar procesos de innovación social, el fortalecimiento de los actores más débiles del sistema y el cambio de las dinámicas que generan los impactos negativos. Es decir, las nuevas relaciones de la gobernanza no se someten a los principios de jerarquía, ni del mercado, sino que tratan de abordar la toma de decisiones colectivas desde redes de políticas. La idea básica es aumentar el grado de

cooperación y profundizar en las relaciones de interacción entre agentes a fin de enfrentar los retos que supone aumentar la competitividad de un producto, servicio o sector, en donde los principios del desarrollo sustentable se han convertido en el desafío substancial.

EL ANÁLISIS DE LAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE ENDÓGENO

Esta nueva concepción de desarrollo local sustentable endógeno ubica a la red de políticas públicas y a sus agentes en una dinámica regional que impulsan la gobernanza regional desde abajo. En el entendido que el éxito del desarrollo local requiere de la participación de las comunidades, autoridades municipales, empresarios, ONG y otros agentes. El gobierno como un promotor más, no sólo debe estar interesado en la prestación de determinados servicios, sino también en el bienestar social, económico, ecológico y cultural de sus ciudadanos. Además, las instituciones municipales son la más cercanas e identificadas con los diferentes intereses que confluyen en su territorio.

No obstante, su actuación es muy limitada, porque depende de múltiples factores que difícilmente se pueden controlar sin la cooperación de otros agentes. La dinámica de la red de políticas públicas se ve enfrentada a un proceso de globalización que expone a todas las empresas locales a la competencia. Los comercios y firmas que sobreviven en este entorno son las capaces de generar incrementos constantes en su productividad, innovar permanentemente, sacar provecho de los recursos naturales y tecnológicos, renovar sus productos y ofrecer altos niveles de calidad ecológica. Para lograrlo, las empresas deben encontrar determinadas ventajas en su entorno más inmediato.

De ahí que, en varias investigaciones principalmente vinculadas con la administración pública, con la ciencia política, la gobernanza ha sido concebida como aquellos procesos que permiten la coordinación entre actores mediante la conformación de redes (Torres y Ramos, 2012:105; Pierre en Sánchez, 2012:228). Dicha incorporación de actores no gubernamentales en asuntos públicos responde principalmente a la necesidad de resolver problemas públicos que el Estado no puede resolver por sí solo, a lo que se le denomina la “insuficiencia directiva del gobierno” (Sánchez, 2012:221); ello debido a que otros actores poseen los recursos necesarios para atender tales asuntos públicos. Si bien se reconoce que los personajes relevantes ostentan intereses comunes en torno a un sector en específico, debe tomarse en cuenta la existencia de intereses divergentes que pueden suscitar el favorecimiento de intereses privados sobre los intereses públicos, y cambios constantes como consecuencia de distintas circunstancias. Entre éstas figuran las interacciones resultantes entre los integrantes de la red, la existencia de conflictos, la incompatibilidad de intereses y la dependencia que presentan entre sí respecto al funcionamiento de un programa local en particular.

Sobre esta polarización de la red, coincide Guerrero (2010) al establecer que

incluso tal situación puede darse en un contexto de alianza entre el sector privado y el público; en casos concretos de la realidad, la gobernanza se consolida mediante la participación y relaciones de grupos de poder económico con los gobiernos locales. Pese a estos argumentos, es necesario tener presente que tales condiciones pueden generar esquemas limitados de participación, de clausura o captura de la red y, el favorecimiento de intereses específicos que devienen en diversos grados de transparencia, democratización y participación ciudadana; sin embargo, todas se verían beneficiadas con un aumento significativo en la autonomía de las redes respecto de las instituciones y de los actores que mantienen las relaciones de poder tradicionales. Una mayor autonomía es lo único que puede desestimular la repetición de esquemas de clientelismo o corporativismo local en las redes de política pública.

CONCLUSIÓN

Por ahora solo nos queda concluir, que en el análisis de desarrollo local sustentable endógeno a través de redes de políticas pública forman parte, como agentes, una amplia diversidad de organismos de distinta jerarquía y jurisdicción. Especialmente en la medida que el tema ya no es exclusividad del gobierno nacional o estatal, sino que también se ha instalado en las agendas de los gobiernos locales. Para el abordaje de gran parte de las problemáticas es estrictamente necesario entablar acciones de coordinación con otros organismos desde las primeras etapas del proceso, como lo es la definición misma del problema. Esta situación responde, por ejemplo, a que generalmente los principales recursos naturales y culturales que son materia prima de lo local son de dominio estatal o incluso nacional. Sin embargo, la primera escala de incidencia por una sobreexplotación de esos recursos es la local. En este orden, los organismos que generalmente dictan las normativas y fiscalizan los servicios son de escala estatal, en consonancia con leyes nacionales, aunque también con incidencia directa en la realidad local. Por mencionar otro ejemplo, muchos recursos del turismo: atractivos, servicios, seguridad, transporte, comunicaciones, entre otras, son compartidos por gobiernos locales, estatales o nacional, organismos que siendo de la misma jerarquía, también deben acordar sus políticas con relación al manejo de esos recursos. Estos son algunos ejemplos de la articulación intergubernamental o interjurisdiccional. Esta modalidad de articulación puede avanzar en horizontes similares en cuanto a la definición de problemáticas y búsqueda de alternativas para su abordaje, pero el gran obstáculo que presentan es al momento de la implementación, dado que esta etapa es la que implica el mayor esfuerzo en materia de recursos económicos públicos y privados. Es en este punto en que las redes de políticas alcanzan su mayor complejidad producto de las negociaciones que entablan los agentes intervinientes. Aborda estos elementos en un caso particular, supone retos teóricos y metodológicos, aún poco estudiados.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (1997). *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct.- 2 nov. 2007.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, ISBN 978-968-16-8133-3.
- Aguilar, L. (2008a). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática. ESADE, Barcelona.
- Alcántara, A. (2012). *Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior*. en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coord.) *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*. México, UNAM.
- Alcántara, A. y Marín, V. (2013). *Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina*. Revista Iberoamericana de Educación Superior, vol. IV, núm. 10, junio-septiembre, 2013, pp. 93-112 Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. México.
- Arroyo A., Jesús y Antonio Sánchez B. (2003), "Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional", en E. Cabrero Mendoza (coord.), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2003), "La agenda de las políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria", en E. Cabrero Mendoza (coord.), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa
- Fernández Aldecoa, María José (2011). Turismo comunitario y empresas de base comunitarias turísticas ¿estamos hablando de lo mismo? El Periplo Sustentable, núm.20, enero-junio, México: UAEM.
- Graña, François (2005). *Todos contra el Estado: Usos y abusos de la "gobernanza"* Espacio Abierto, vol. 14, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 501 - 529 Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela.
- Guerrero Rodríguez, R. (2010), "Ecoturismo mexicano: la promesa, la realidad y el futuro. Un análisis situacional mediante estudios de caso", El Periplo Sustentable, núm. 18, enero-junio, México: UAEM.
- Ortiz Rodríguez, Tonantzin (2009). Bordando paradigmas para el desarrollo. Metodología para abordar el turismo rural desde el sujeto social, México, UAM/Universidad Latina, col. Docencia y Metodología.
- Palomino Villavicencio, Bertha et al. (2016). El turismo comunitario en la Sierra Norte de Oaxaca: perspectiva desde las instituciones y la gobernanza en territorios indígenas. El Periplo Sustentable, núm. 30, México: UAEM.
- Palomino Villavicencio, Bertha et al. (2008). Ecoturismo indígena en México. Caso de estudio: la comunidad Hñahñu de El Alberto en Ixmiquilpan, Hidalgo, México. *Negotia*. Revista de investigación de negocios, 4, (14), enero-marzo, México, Instituto Politécnico Nacional.
- Peters, G. (2008). *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas.

Porras, F. (2012). *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, Gobernanza y redes de política pública en México en Francisco Porras (coord.), México, Instituto Mora.

Sánchez, J. (2012). *Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza* (una manera de diferenciarlos. en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coord.) *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*. México, UNAM.

Vargas, J. L. (2006). *El desarrollo local en el contexto de la globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero*, México, Instituto Nacional de Administración Pública. ISBN 968-6080-43-0.