

cuaderno

ejecutivo

Experiencias

2011
agosto

**Gestión municipal, articulación de redes territoriales y
temáticas para el desarrollo productivo de municipios
rurales de alta marginación en el Estado de México**

Francisco Herrera Tapia



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

No. 8



cuaderno ejecutivo I

Primera edición, 2011

Derechos reservados conforme a la Ley (en trámite)
D.R. © Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Av. Morelos Pte. 809, segundo piso
Col. La Merced
C.P. 50080
Toluca, Estado de México
Teléfonos: 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

Toluca, Estado de México, agosto de 2011

Diseño editorial: LDG Héctor F. Cortés Mercado
LDG Marlem Pérez Ramírez

El contenido de este cuaderno ejecutivo es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista del IAPEM.

cuaderno
ejecutivo 10

GESTIÓN MUNICIPAL, ARTICULACIÓN DE REDES TERRITORIALES Y TEMÁTICAS PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO DE MUNICIPIOS RURALES DE ALTA MARGINACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO

Francisco Herrera Tapia

Investigador del Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales de la Universidad Autónoma del Estado de México.



Introducción

La presente investigación se centra en rescatar la importancia que actualmente adquiere el municipio como articulador del desarrollo. El planteamiento de este trabajo parte de asegurar que es posible lograr explotar las capacidades de una localidad por medio de redes articuladas en un espacio local, ayudando a disminuir la marginación de sus comunidades, específicamente de los municipios marginados del Estado de México.

Los municipios seleccionados son: San José del Rincón, Villa Victoria, Sultepec, Tlatlaya y San Felipe del Progreso por las características de municipios rurales con alto grado de marginación y que pueden rescatarse para recibir un impulso más amplio de las autoridades municipales, y lograr con ello inscribirse como municipios innovadores y promotores del desarrollo local.

El carácter multifacético de la cuestión rural que se reconoce hoy en día, hasta hace algún tiempo era visto por parte de los analistas como uno más de los sectores de la economía y un segmento poblacional sin relevancia para el marco institucional del desarrollo. Sin embargo, la nueva ruralidad -que se expone más adelante- muestra un escenario de cambio social que ha rebasado de manera considerable la visión estática y tradicional que se tiene comúnmente del medio rural.

La metodología para abordar el estudio de estos municipios rurales se basa en el acercamiento a través de la experiencia de trabajo comunitario con los actores locales, quienes por su contacto directo en la mayoría de los casos conocen la problemática y pueden aportar soluciones. En ese sentido, esta investigación recupera información de carácter municipal al mismo tiempo que pretende dar a conocer parte de la experiencia de campo adquirida en la gerencia de programas de desarrollo rural y social a nivel local. Asimismo se introduce un elemento de investigación-acción, la cual se lleva a cabo mediante la instrumentación de talleres participativos con los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de los municipios referidos.¹

De igual forma, se utilizaron como fuente de información los planes de desarrollo municipal y los bandos municipales, donde se plasman las directrices a seguir dentro de la esfera gubernamental y las políticas públicas a instrumentar en materia productiva.

Se inicio de la premisa de que la reconfiguración de los territorios rurales, tendría que venir acompañada de una reformulación de los mecanismos de intervención comunitarios que llevan a cabo los gobiernos municipales. Es así, que desde una visión federalista y descentralizadora de las instituciones políticas de fomento al desarrollo, se plantea como hipótesis que el municipio a pesar de las serias limitantes que llega a tener en su función pública, éste puede generar acciones trascendentes para el desarrollo integral de sus comunidades y territorios rurales a partir de una nueva dinámica de gestión del desarrollo.

En el primer apartado se destaca el papel del municipio como articulador del desarrollo a partir de conceptos como la nueva ruralidad y las

¹ Estos talleres se desarrollaron durante 2009, como parte del Proyecto Sedemex-Organizate, 2009.

tendencias internacionales, combate a la pobreza como la Iniciativa ART del PNUD, así como las reformas al artículo 115 constitucional. El segundo apartado muestra los postulados de la Teoría del Desarrollo Endógeno, que utiliza y rescata la vocación productiva como detonante del desarrollo; así como la integración de redes locales.

El tercer apartado destaca la experiencia de campo, desarrollada en los municipios seleccionados para tal efecto. Derivado de talleres con los líderes de las organizaciones y productores de la zona, y el desarrollo de una matriz de potencialidades productivas. Posteriormente, con estos datos se presenta una propuesta para promover el desarrollo de las capacidades productivas de acuerdo con su vocación económico-productiva.

El redimensionamiento del municipio

El papel del municipio mexicano ha venido evolucionando de un esquema centralista a uno que admite la participación activa por parte de los ciudadanos en el establecimiento de la agenda y el impulso hacia el desarrollo de políticas públicas. Además se ha caracterizado durante la última década por su amplio conocimiento de su espacio territorial, participación de sus actores locales y la búsqueda de su vocación productiva con incidencia en el desarrollo.

En ese sentido, el gobierno municipal visto desde una óptica innovadora y bajo ciertos elementos coadyuvantes puede generar oportunidades de desarrollo municipal, a partir de la integración de las redes ciudadanas, mediante una debida concertación y cogestión de la agenda pública. Esta innovación no es sólo un producto de la institución gubernamental o científico-académica, sino que subyace también en la comunidad, en el productor agropecuario, en el pequeño empresario, entre muchos otros actores locales que día con día innovan para mejorar sus condiciones productivas; es decir, se trata de un esfuerzo transformador de todos los que participan en esa tarea.

En el escenario internacional, los países con más alto nivel de desarrollo muestran en general gobiernos locales fuertes, tanto en el manejo de sus políticas públicas como en sus mecanismos de interlocución con la ciudadanía "Así, el panorama de nuestros días, sugiere constituir gobiernos locales fuertes, es una condición necesaria para avanzar en el desarrollo y la gobernanza democrática de un país" (Merino, 2006:9).

Empero, en América Latina el trayecto no ha sido fácil. La persistencia de gobiernos centrales y concentradores de los recursos y del poder político ha dificultado enormemente esta tarea. Durante mucho tiempo los municipios latinoamericanos vivieron sujetos a los mandatos del centro nacional, y controlados a través de la dependencia de recursos presupuestales, técnicos y políticos.

Merino (2006) sostiene que sin embargo, de una década para acá, a diferentes ritmos y con modalidades diversas, los municipios han comenzado a despertar, a desplegar una agenda propia de gobierno, un repertorio nuevo de soluciones a viejos problemas, una aspiración renovada para realizar proyectos, para concretar ideas, para culminar anhelos.

“Se requieren también capacidades administrativas, entornos de orden y certidumbre, reglas del juego claras, ingenio técnico, estabilidad en la agenda de propósitos, sistematicidad en las formas de operarlos, mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados, en pocas palabras se requiere profesionalismo en la acción pública, así como a los mecanismos que permitan la institucionalización de la misma” (Merino, 2006: 11).

Pese a que el fenómeno de la globalización auguró un esquema internacional, un intercambio entre grandes ciudades y estados-nación; podemos ver que se ha incentivado más el localismo, el desarrollo de las potencialidades de cada ciudad y territorio. Castells (2001) y Madoery (2001) sustentan que este proceso internacional está exigiendo un acelerado proceso de urbanización, desarrollo de nuevas tecnologías y una economía globalizadora que se articula territorialmente en torno a redes de ciudades. De igual forma, Delgado (1999) reconoce que actualmente emergen nuevas formas sociales de organización para la producción, derivado del proceso de la globalización y la reestructuración entre el Estado-Nación.

Asimismo, a causa del proceso de globalización las redes e interacciones sociales han adquirido importancia en el proceso de desarrollo, donde las ciudades y regiones adquieren responsabilidades tradicionalmente concentradas sólo en el Estado-nación.

La nueva ruralidad es una de las facetas que emerge de este redimensionamiento del municipio, Echeverri y Ribero (2002) señalan que la nueva ruralidad es una propuesta que pretende la integración de los desarrollos conceptuales y políticos de las últimas décadas y en su posibilidad de instrumentación como herramientas que potencialicen la gestión de instituciones y gobiernos, permitiendo nuevos debates. La inclusión frente a la exclusión, la equidad frente a las desigualdades sociales, étnicas y de género; donde lo más importantes es la revaloración de los espacios rurales.

“La nueva ruralidad plantea la reconstrucción del objeto de trabajo y de política, al definir el ámbito rural como el territorio construido a partir del uso y apropiación de los recursos naturales, donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos” (Echeverri y Ribero, 2002:18).

En el informe IICA/ASDI (2000), elaborado para América Latina, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señala que de los 73.9 millones de pobres en el medio rural, 46.4 millones pertenecen a la pobreza extrema, por lo cual plantea que la nueva ruralidad debe rescatar las oportunidades de cada región; para disponer de las grandes regiones de tierra cultivable y encontrar actividades productivas que disminuyan la pobreza.

“Profundas innovaciones han ocurrido en este campo, observándose nuevas orientaciones productivas como el cultivo de bioenergéticos, plantas medicinales, artesanías, turismo rural, forestación, agricultura orgánica, agricultura sostenible, granjas de especies menores, empresas de servicios rurales y una mayor integración de la cadena agroproductiva y comercial con expresiones organizativas en el campo” (IICA/ASDI:2000:8).

De ahí la importancia del tema de incorporar nuevos enfoques, al respecto Delgadillo (2008) considera la reestructuración de la vida y los territorios rurales a partir de configurar la agenda desde abajo, a partir de los propios actores.

Es fundamental destacar los avances que ha tenido la institución municipal en ese sentido y que sin duda han marcado la pauta para el desarrollo de nuevos proyectos, innovación y la marcada orientación hacia la mejora en la gestión del gobierno local, de los cuales podemos destacar los siguientes:

A) Reformas constitucionales

Con las reformas al artículo 115 constitucional se abre de inmediato la posibilidad de que los municipios tengan un margen de acción más amplio. De espectadores a actores en el entramado de intereses y necesidades de las comunidades. Se puede decir que la principal aportación de la reforma de 1983, fue precisamente en el ámbito de atribuciones municipales, claramente definido. Mientras que la promulgada en 1999 consolidó esa intensión de otorgarle al municipio calidad de gobierno de pleno derecho,² con nuevas atribuciones exclusivas en ese ámbito. De igual forma, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001, permite la generación de condiciones económicas a los municipios rurales que beneficien a la comunidad en armonización con el medio ambiente.

“Existe hoy un reconocimiento social a estos esfuerzos y un instrumento elevado a categoría de ley que intenta atacar el problema del campo, utilizando el enfoque y la metodología territorial con el objetivo de contrarrestar los efectos negativos de la forma tradicional, sectorial de trabajar el problema del campo, si bien no es posible aun de un éxito definitivo, sí es posible establecer líneas de actuación públicas que logren articular eficientemente el espacio común por medio de una co-participación de los diversos actores sociales y políticos” (Delgadillo, 2008:75).

Vale decir que si bien el marco jurídico es necesario e importante para enmarcar las propuestas de desarrollo a nivel municipal, claro está, que ello no garantiza que las aspiraciones normativas de los instrumentos legales se vean reflejadas en la coherencia de las prácticas institucionales, como se aprecia en la incapacidad que muchos Ayuntamientos del país tienen para recaudar y administrar su impuesto predial. Es por ello que el trabajo conjunto interinstitucional es favorable para la creación de redes de aprendizaje municipal, por ejemplo, a través del intercambio de experiencias innovadoras en determinadas áreas temáticas del desarrollo municipal, para contribuir a la aplicación correcta de la Ley en el ámbito local.

² La última reforma al artículo 115 constitucional se aprobó el 25 de junio de 1999. Otorgando el carácter de gobierno, con personalidad jurídica y con capacidad administrativa para administrar libremente su hacienda.

B) Capacidad de gestión

Derivado de las reformas constitucionales al artículo 115 constitucional que promulga el municipio libre, también se abre la posibilidad de que los municipios puedan tener una mayor capacidad de gestión para la obtención de recursos económicos, para generar proyectos de inversión y de innovación.

Asimismo, existe una imperiosa necesidad de los municipios en todo el país, de lograr captar más recursos, adquirir estrategias propias de cada zona, para contar con recursos financieros complementarios a las participaciones federales o estatales. A partir del rescate de experiencias por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en el Premio Gobierno y Gestión Local, desde el 2001 hasta 2009, se han mostrado varias formas de innovación, para lograr gestionar recursos que ayuden a promover el desarrollo social de las comunidades.³

También la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) publicó en 2002 el documento: *Mejores Prácticas de Desarrollo Local*, señalando al turismo como uno de los rubros a explotar, garantizando el equilibrio ecológico en las zonas rurales y obteniendo altos ingresos económicos tanto para el gobierno como para la población. Asimismo, en México, existen otras experiencias de captación de recursos municipales que no necesariamente pasan por la hacienda municipal y que, sin embargo, la dinámica productiva de los actores locales logra atraer inversión y oportunidades de empleo con el apoyo del municipio, se insertan en este rubro algunos ejemplos como los municipios mezcaleros de los Valles Centrales de Oaxaca, el municipio forestal de San Juan Nuevo en Michoacán y el florícola de Villa Guerrero en el Estado de México.

C) Capacidad para gobernar

Si bien la redacción del artículo 115 constitucional marca la importancia de la autonomía y capacidad del “municipio libre”, fue hasta la reforma

³ El Premio Gobierno y Gestión Local es un concurso para reconocer las iniciativas de los gobiernos locales. Instituido por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, (CIDE), desde 2001. Ver: www.premiomunicipal.org.mx

constitucional de 1999 que se otorgó a los ayuntamientos la capacidad no sólo de administrar, como venía ocurriendo sujetos a las legislaturas locales; sino que ahora los ayuntamientos pueden ser gobernados en la vasta amplitud de este concepto. Esto permite no sólo la garantía política de impulsar reformas y cambios al interior de una comunidad, sino da pie a generar adecuaciones legales y reglamentarias para ejercer cualquier proyecto de desarrollo.

Ya no es posible el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida, de las localidades sin gobiernos locales eficaces y eficientes. La creciente demanda social y la organización ciudadana requieren un interlocutor gubernamental capaz de procesar y dar respuesta a la complejidad de las necesidades e intereses expresados por la diversidad social (Cabrero, 1995:97).

Si bien durante mucho tiempo en nuestro país el exacerbado centralismo minimizó las prácticas realizadas en las comunidades, a partir de las reformas al artículo 115 constitucional; así como al proceso de descentralización del Estado mexicano, durante la década de los ochentas, resurgió la institución municipal.

Ante el redimensionamiento del municipio, logrado también a partir de la Reforma del Estado, junto con el proceso de globalización, emergió una nueva forma de gobernar: integrando a la sociedad en las prácticas de gobierno y buscando la interacción con la sociedad en la toma de decisiones para lograr solventar las necesidades que tienen las comunidades.

El municipio resurgió, el gobierno local enfrenta hoy nuevos retos, las investigaciones realizadas por Cabrero (2006,2007), Merino (2006) y Zicardi (2003) entre otros, muestran que es preciso mejorar la gestión pública desde abajo, promover el desarrollo, abrir el debate sobre la forma de garantizar la eficiencia del último orden de gobierno, a través de la gobernanza.

Empero, la reinención de lo local es un tema al cual América Latina llegó tarde, porque durante la década de los ochenta ya se hablaba de localidades en Europa con gran capacidad de innovación y adaptación, a través de vocaciones emprendedoras locales y regionales.

Cabrero (2006) le llama acción pública al ejercicio que logran los gobiernos junto con los ciudadanos, para promover una nueva relación

y obtener un mayor desarrollo local; mientras que otros autores como Vázquez (2005) se refiera al desarrollo endógeno como al proceso de desarrollo impulsado por actores como el gobierno local, el sector privado o la sociedad civil organizada. Es precisamente en este abanico de posibilidades que el universo de actuación del gobierno municipal se ha ampliado, es decir, no está sólo en la dura tarea de promover el desarrollo, hay instancias públicas y gubernamentales en el plano horizontal y vertical, pero también está la sociedad civil y el sector privado como entes coadyuvantes del desarrollo local.

Otras experiencias que retoman la participación articulada a nivel local las encontramos dentro de la Iniciativa ART (Articulación de Redes Territoriales y Temáticas de Cooperación al Desarrollo Humano), promovida desde 2005 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo objetivo es promover un enfoque territorial del desarrollo humano para la consecución de metas. Asimismo favorece la participación activa de las comunidades locales y de los actores sociales (PNUD, 2007).

Dentro de los objetivos a cumplir antes del 2015 está erradicar la pobreza extrema y el hambre, así como garantizar la sostenibilidad ambiental, entre otras metas relacionadas con el bienestar de la sociedad. En enfoque ART es la revaloración de las comunidades locales en los procesos de desarrollo.

Asimismo marca dentro de los campos de acción: la gobernabilidad, medio ambiente y territorio, así como el desarrollo económico local. Este último es la realización de planes para la valoración del potencial endógeno y de proyectos capaces de generar oportunidades de empleo para todos los grupos sociales y mejorar la competitividad territorial. Para ello se auxilia de Agencias de Desarrollo Económico que brindan apoyo para obtener recursos. Esto se logra a través de la utilización de metodologías que favorezcan la participación de las poblaciones urbanas, rurales y de los grupos vulnerables; revalorando los recursos locales (Camilleri, 2008:77).

Bajo este planteamiento, es donde el gobierno local puede coadyuvar al desarrollo de sus comunidades, a partir de la captación de recursos federales y estatales que se gestionan por organizaciones, asociaciones civiles, despachos o empresas locales. Como sustento de lo anterior, en San José del Rincón, uno de los municipios en estudio, se logró constituir la Unión de Sociedades Producción Rural (TANCEGE) integrada por 21 sociedades

de producción rural con más de 500 integrantes de 21 comunidades, así como el establecimiento de más de 100 invernaderos de nopal verdura, mismos que están produciendo y trabajando actualmente.

Los investigadores señalan que no son las reformas gubernamentales en sí mismas, ni los cambios sociales por sí solos, los que logran transformar la acción pública de manera permanente: "Es la forma como se van combinando, tejiendo, estructurando ambos procesos a través del tiempo, lo que permite transformar la acción pública de manera trascendente" (Cabrero, 2003:45). De tal forma que la experiencia acumulada logre concretar mejores acciones de desarrollo. Así por ejemplo, los casos de agentes de cambio local como la Fundación Salvador Sánchez Colín en el Estado de México o la Fundación para la Innovación Agraria de Chile, dan muestra de la importancia y valía de los resultados favorables de una participación concurrente entre los diversos actores de la producción agropecuaria.

La relación entre gobierno y ciudadanos evoca una coproducción de acciones, siempre necesaria y obligada. El papel de los gobernados está presente ahora en el desarrollo de las políticas públicas y se ha convertido en un detonante que no puede soslayarse, e incluso se habla de un Estado-socio, no sólo en la producción de soluciones, sino en la co-construcción colectiva de las opciones y los problemas públicos (Duran, citado por Cabrero, 1999). El municipio bajo este esquema deja de ser un ente meramente administrativo para garantizar la gobernanza y por supuesto adquirir un papel de agente articulador del desarrollo.

De tal forma que hoy en día se busca que el papel del municipio pase de ser espectador de las políticas públicas a actor y promotor de los proyectos de desarrollo participativo, a fin de contribuir a un mejoramiento de la sociedad local. Así, la asociación de los individuos determina el crecimiento de la colectividad, su forma de organización y las características propias que le permitirán distinguirse de otras comunidades, estableciendo así un nuevo paradigma; donde esto puede darse si el propio gobierno local lo promueve, lo fomenta y lo incentiva.

La OCDE (2006) considera que las políticas de gobierno central descansan sobre la dinámica de las comunidades, donde las empresas, las autoridades públicas y la sociedad civil pueden establecer nuevos compromisos articulando en el territorio los diversos planos de lo económico, urbano, social, microambiental, cultural e institucional, como componentes de desarrollo.

El desarrollo endógeno y articulación de redes para el desarrollo

El espacio de lo local es uno de los aspectos que las teorías económicas no habían considerado fuertemente, pero con los postulados del desarrollo endógeno las experiencias documentadas desde Putnam (2003) en Italia y Vázquez (2005) en España, se puede observar que la dinámica local es un acontecimiento de impactos positivos en el desarrollo productivo.

A este desarrollo propiciado por el gobierno local en sintonía con la población, utilizando sus fortalezas y vocaciones productivas, se le ha denominado también desarrollo endógeno. Es decir, el gobierno local puede incidir en el desarrollo nacional por medio de estrategias y políticas públicas encaminadas a mejorar el entorno local.

Autores como Vázquez (2005), Madoery (2001) y Moncayo (2003) entre otros, establecen una amplia relación entre el gobierno local y el desarrollo producido en estas comunidades, vinculando este proceso con la Teoría del Desarrollo Endógeno, que se explica en este apartado para retomar varios puntos de análisis al caso que nos ocupa.

El desarrollo endógeno o fortalecimiento del espacio local surge en un contexto en el cual muchos países han emprendido un proceso de descentralización política y administrativa, que permite a las ciudades y regiones adquirir mayores competencias. Los gobiernos que lo han aprovechado han crecido exponencialmente en sus diversos rubros, pero todavía existe reticencia y desconocimiento para que este fenómeno sea generalizado.

“El desarrollo endógeno es un proceso sostenible de crecimiento y cambio estructural en el que las comunidades locales están comprometidas por su interés en aumentar el empleo, reducir la pobreza, mejorar el nivel de vida de la población y satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos” (Vázquez, 2005:167).

El sustento teórico de este esquema está basado en las fuerzas del desarrollo, que condicionan los procesos de acumulación de capital y se basan en el desarrollo empresarial y la formación de redes de empresas, la difusión de las innovaciones y el conocimiento, el desarrollo urbano del territorio y el cambio, así como la adaptación de las instituciones. Todo esto no puede darse de manera simultánea por supuesto.

En el caso del Estado de México es necesario integrar todos los elementos, por lo cual la teoría que se enuncia puede ser sometida a un proceso de apropiación y adaptación con cambios graduales para impulsar el desarrollo económico que disminuya el grado de marginación de los municipios rurales.

El problema de la pobreza y marginación es un tema que está dentro de la agenda de todos los gobiernos, el proceso de la globalización y el modelo neoliberal ha traído también un incremento en el número de pobres, que sólo podrán mejorar sus condiciones en la dualidad gobierno-ciudadano, en un escenario donde la participación social organizada es cada vez más creciente.

Vázquez (2005) establece que ante los grandes problemas que enfrenta la sociedad, el desarrollo económico evoluciona, integrando a los ciudadanos en la solución de los problemas, principalmente la pobreza y la marginación.

“La piedra angular de la explicación actual del desarrollo a largo plazo reside en las fuerzas, que interactuando, generando efectos multiplicadores de la inversión, es decir, aquellos mecanismos, ocultos en la caja negra del desarrollo, que transforman los impulsos de la inversión en crecimiento sostenido de la renta y el empleo, y dan lugar a economías en el sistema productivo y a rendimientos crecientes de los factores de producción” (Vázquez, 2005:24).

Para lograr el desarrollo endógeno es preciso incrementar la productividad en todos los sectores económicos, es decir, aumentar la producción en las actividades agrarias, industriales y de servicios, utilizando la misma o menor cantidad de trabajo, pero con la introducción de nuevas tecnologías que otorguen sustentabilidad a los procesos. Esto sólo puede lograrse con la integración y el trabajo conjunto de la población y el gobierno local, se trata de fomentar la participación disminuyendo los costos intrínsecos como: información, tecnología, conocimiento, entre otros.

Los altos niveles de participación en una sociedad son motor de desarrollo. Por tanto, las organizaciones ciudadanas forman tejido social y promueven también el concepto de redes en distintos ámbitos. En la literatura son varios los autores que tocan este punto: Schmitter (1970), quien plantea realizar los procesos de intermediación de grupos de interés, así

como Hecló (1978), quien destaca el concepto de redes temáticas (*issue networks*) como aquellas en las que participan varios actores.

No existe una tipología única sobre las redes, ya que son disímboles y cambiantes con base en el contexto y los requerimientos sociales. Se reconoce por los autores antes mencionados que no existe una definición precisa sobre las redes que intervienen en las políticas públicas del gobierno local.

“En realidad pueden entenderse en lo general como el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica entre organizaciones que se conocen y reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses” (Cabrero, 1995:28).

Las redes son importantes porque reducen los costos de transacción entre ambos actores: gobierno y ciudadano. Asimismo refuerzan la comunidad de intereses entre los participantes. En tanto que las *issue Networks* son el conjunto de actores que de alguna manera cuestionan los acuerdos más generales y las normas compartidas, ya que existe un consenso subyacente entre ellas.

“La formación y desarrollo de redes y sistemas flexibles de empresas, la interacción de las empresas con los actores locales y las alianzas estratégicas permiten a los sistemas productivos generar economías (externas e internas, según los casos) de escala en la producción” (Vázquez, 2005: 39).

Es importante entender que el desarrollo bajo esta teoría sólo puede ser transformado por sus propios actores, quienes conocen la problemática y quienes están en contacto directo con las fuentes de información y los problemas. El desarrollo de una economía promueve siempre a los actores de una sociedad que tienen una cultura, son innovadores y se organizan para realizar sus proyectos.

Madoery (2001) sostiene que el desarrollo sólo puede ser construido a partir de capacidades relacionales de los actores personales e institucionales locales, de la proximidad no sólo geográfica, sino fundamentalmente, organizativa e institucional. El municipio en este sentido puede convertirse en un actor que impuse a través de políticas públicas la participación organizada, fomentada y promovida desde la esfera local.

Cabrero (2005) reconoce que la acción pública facilita los esfuerzos en pro del desarrollo local, con los arreglos institucionales y las regulaciones ciudadanas que constituyen los diversos actores a través del tiempo y las coyunturas. Aunque el estudio de este autor toca municipios urbanos, su metodología es factible para otro tipo de municipios, donde existe acción colectiva y actores sociales dispuestos a trabajar en beneficio de su localidad. Es decir, las características son exógenamente inducidas y endógenamente construidas.

“Si bien el desarrollo local depende en buena parte de las empresas del territorio, indudablemente que las autoridades locales desempeñan también un papel muy relevante. El papel de los gobiernos locales se puede expresar en diversas estrategias como, por ejemplo, convertirse en buscadores de subvenciones, desreglamentar y liberalizar la actividad empresarial local, buscar una autonomía fiscal local, o crear la infraestructura local necesaria para el desarrollo” (Cabrero, 2005:45).

Boisier (1998) al igual que Hirschmann considera que existe una valoración de los recursos psicosociales, donde estos nuevos elementos determinan el esquema de desarrollo. Este autor advierte que para hablar de un nuevo paradigma es necesario generar, “no sólo una matriz puramente cognitiva, sino también una matriz de experiencias obviamente empíricas, dado que el desarrollo endógeno no sólo tiene que ver con los recursos económicos; sino también con recursos no transables como el capital social” (Boisier, 1998:38).

En estas redes se disminuyen los costos de transacción. El capital social es importante, como lo reseña Putnam en su ya célebre estudio, donde afirma que las normas generalizadas de responsabilidad junto con las redes de compromiso cívico impulsan la confianza social y la cooperación.

Para Putnam (1993) existe una conexión entre el grado de capital social acumulado dentro de una región y el nivel de desarrollo económico (Cabrero, 2005:47). Así, como podemos percatarnos, el desarrollo endógeno está cimentado en la articulación entre gobierno y sociedad, si bien los estudios se han realizado en el entorno urbano es posible aplicarlo a la zona rural, porque además la aplicación de la noción de capital social a las organizaciones campesinas es realmente nuevo (Martínez, 2006).

Las comunidades no forjan redes de compromiso cívico con su prosperidad, al contrario, las comunidades se vuelen prósperas porque son cívicas, es decir, se trata de situar el capital social como una condición previa de desarrollo. Aunque no está exento de críticas el capital social es un elemento a considerar.

De tal forma que la visión está en cambiar el paradigma, entender que los municipios del país, en particular del Estado de México, están en condiciones y posibilidades para transitar desde una concepción del desarrollo como algo adquirido, a través de la dotación de capital físico, conocimiento, recursos, hacia la concepción del desarrollo como algo generado a partir de las capacidades de los actores locales (Madoery, 2001).

Exposición de la experiencia de campo

Como se ha mostrado en líneas anteriores, los municipios tienen grandes retos a nivel nacional como el caso que nos ocupa: el Estado de México. El problema de la marginación en este espacio territorial sigue siendo una premisa fundamental de análisis y discusión.

Existen estudios como el realizado por Sánchez (2000), quien para este año encontró que el 66 por ciento de los municipios mexicanos tenían grados de marginación que van del nivel medio a muy alto. Entre ellos, para este año, 197 pudieron disminuir sus niveles de marginación, mientras que 386 los aumentaron. De tal forma que más del 50 por ciento de los habitantes de los municipios que no pertenecen al sistema urbano viven en condiciones de pobreza extrema.

Merino (2006:57) advierte que en cuanto a la marginación, la dinámica demográfica del país ha producido por lo menos dos situaciones municipales distintas: por un lado, la sobrecarga de demandas de empleo y dotación de servicios en los municipios urbanos de mayor población, así como la mayor cantidad de personas en condición de pobreza extrema, medida en términos absolutos; y por otro, la dispersión y la falta de medios suficientes en los municipios rurales (generalmente de muy alta marginación), así como la mayor proporción de mexicanos en extrema pobreza.

En el diagnóstico de la FAO y SAGARPA (2005) se establece que más de 17 millones de campesinos en México vive con menos de 28 pesos al día, en localidades con menos de 2 mil 500 habitantes, la pobreza alcanza al 98 por ciento de la población. En tanto que Sedemex (2009) establece que si bien desde 1940 a la fecha han existido más de mil programas para la atención del medio rural con el objetivo de disminuir la pobreza y otorgar mejores condiciones de vida, es preciso fomentar la capacitación entre los municipios para promover la gestión de esos recursos externos provenientes de los programas públicos estatales o federales.

Este problema de alta marginación en todo el país, no es ajeno al Estado de México, lo cual habla de la necesidad común de instrumentar estrategias para disminuir el rezago y promover el desarrollo de estos municipios con alta marginación (Ver cuadro 1).

Cuadro 1
Municipios con mayor marginación del Edomex

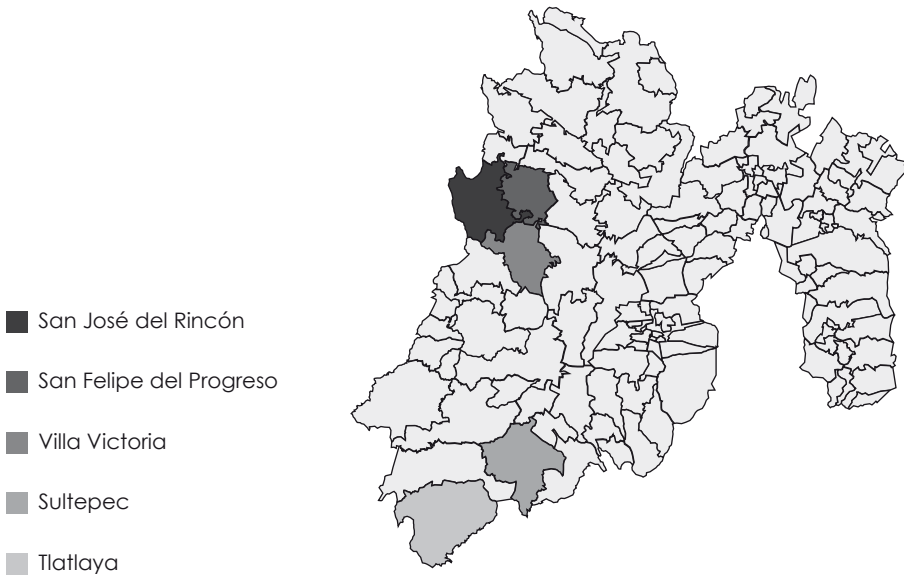
Municipio	Localidades	Población	Grado de marginación a nivel localidad				
			Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Sn. Felipe del Progreso	86	100,201	11,489	77,475	7,236	-----	4,001
Sultepec	80	24,986	3,793	17,110	125	3,958	-----
Tlatlaya	154	33,257	381	24,558	7,812	473	33
Villa Victoria	102	77,778	21,852	46,998	4,056	4,872	-----
San José del Rincón	126	79,932	15,324	62,040	2,568	-----	-----

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, CONAPO, Censo 2005.

En el análisis de los municipios seleccionados para la investigación, el Cuadro 1 muestra los grados de marginación. La marginación está asociada al desempleo, la falta de opciones productivas, carencia de impulso a la organización rural y otros males estructurales, que no han podido ser superados y que se ven reflejados en la emigración de la población a las ciudades de Toluca, Distrito Federal y en gran medida a Estados Unidos, en especial se detectó en estos municipios que la mayoría de los migrantes son hombres jóvenes, precisamente en las edades donde el despliegue de su potencial de capacidades es desaprovechado en sus lugares de origen.

El Estado de México es una de las entidades más importantes del país, cuenta con 125 municipios con una población de 14, 007,495 habitantes.⁴ Los municipios rurales de San José del Rincón, Villa Victoria, Sultepec, Tlatlaya y San Felipe del Progreso tienen un grado de marginación alta (Ver mapa 1).

Mapa 1. Principales municipios del Estado de México con alta marginación



Fuente: Gobierno del Estado de México, cartografía.

En estos municipios la población fundamentalmente se dedica a actividades agropecuarias, por lo cual al no contar con los apoyos suficientes para generar una mayor producción y valor agregado, han caído en un rezago. Además, dado que son comunidades campesinas, en algunas ocasiones, los indígenas no reciben el apoyo necesario para incursionar en proyectos productivos viables. El caso de Tlatlaya es significativo, en tanto el potencial ganadero de ese municipio es importante, sin embargo, los sistemas de transferencia tecnológica, generación de valor agregado y desarrollo zoonosanitario han sido incipientes.

⁴ Datos al 2005, de acuerdo con CONAPO.

Es necesario, bajo esta dinámica del gobierno local como articulador del desarrollo, que se generen proyectos sustentables como el sector turístico que puede ser una alternativa que no se ha considerado. Por ejemplo, los municipios como San Felipe del Progreso, Villa Victoria y San José del Rincón cuentan con cascos de haciendas que fueron trascendentes y que pueden rescatarse para innovar en la promoción turística, al tiempo que la zona de la mariposa monarca, la presa de Villa Victoria y el Centro Ceremonial Mazahua pueden tener mayor auge si se acompaña de un modelo turístico y gastronómico adecuado.

Durante los talleres que se llevaron a cabo con los líderes comunitarios dentro de las reuniones de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable en 2009, la mayoría manifestó su inquietud por la falta de mayor información; se reflexionó sobre la importancia de transformar la forma en que se concibe el desarrollo productivo y la necesidad de emprender acciones con el apoyo del gobierno y de más instancias de financiamiento a proyectos productivos. También se destacó como prioritario el papel que debe tener el municipio, para generar más información de programas públicos estatales y federales. Una posible solución es la instauración de una oficina especial para la gestión municipal, dependiente de algún área de desarrollo del municipio. En España, por ejemplo, las Agencias de Desarrollo Económico Local dependientes del municipio, realizan esta labor de gestión, capacitación y búsqueda de financiamiento para proyectos productivos estratégicos del municipio.

Otra forma de gestión del desarrollo local es a través de la creación de Agencias de Desarrollo o Fundaciones que sin ser organismos gubernamentales pueden concurrir de manera independiente a los distintos sectores para alentar con cooperación técnica y financiera la puesta en marcha de proyectos de alto impacto. Se ha referido el caso de la Fundación Salvador Sánchez Colín en el Estado de México como un organismo que a partir de su experiencia en el ramo de la fruticultura, destaca su incidencia en el mejoramiento de las prácticas agrícolas de la producción de aguacate, durazno, guayaba, chirimoya, entre otros cultivos. De esta manera se podría iniciar con programas frutícolas de tejocote, pera, manzana y nuez en las zonas frías de San José del Rincón, Villa Victoria y San Felipe del Progreso, y reactivar los cultivos de aguacate y durazno en Sultepec, para el caso de Tlatlaya la producción de mango y hortalizas pueden ser proyectos viables. Basta mencionar que el mango es la fruta que más se consume en el mundo.

Esto es posible porque este tipo de agencias de desarrollo son autosustentables, dado que logran obtener recursos económicos para solventar sus gastos de manera autosuficiente, además de que el beneficiario productor rural que recibe los servicios de una agencia también tendría que aportar una parte de los recursos en un ánimo de corresponsabilidad.

En esta línea de análisis podemos señalar que en el Estado de México durante 2007, los municipios captaron recursos por 3 mil 256 millones de pesos, provenientes de programas federales y estatales para usarse en proyectos de desarrollo comunitario, gestión comunitaria, articulación de propuestas, entre otros.⁵

De los municipios considerados para este trabajo, podemos destacar al municipio de San José del Rincón, que en 2007 obtuvo 25.4 millones de pesos de recursos federales, equivalente al 0.78 por ciento del total estatal, colocándose en el número 33. De igual forma a nivel estatal se obtuvieron 2 millones 613 mil 889 pesos, equivalente 0.83 por ciento del total de los recursos estatales que fueron 314 millones 473 mil 240 pesos (Sedemex, 2009). Con estos datos se vislumbra la factibilidad de contar con gestores o consultores en materia de desarrollo rural.

En ese sentido, también se hace énfasis al papel de los líderes sociales y las organizaciones rurales que son fundamentales. En la experiencia de proyectos de desarrollo e investigación en diversas comunidades de estos municipios, en especial con los actores rurales e institucionales, se detectó que los actores están ávidos de propuestas, desean trabajar por el bien de su comunidad. El capital social está ahí, inserto en las relaciones familiares, de compadrazgo y en las organizaciones rurales de los municipios, pero debe darse un liderazgo institucional con enfoque productivo que fortalezca la dinámica económica de las comunidades, mediante redes de apoyo que incidan en el acompañamiento técnico de proyectos, así como en el crecimiento formativo de los productores rurales (Ver cuadro 2).

⁵ Información tomada de la Memoria de Trabajo, Programa Organízate, 2009 (Sedemex).

Cuadro 2

Patrón de asociaciones de productores rurales

Num.	Organización	Municipio
1	Loma Linda A.P.R.	San Felipe del Progreso
2	Asoc. Local de Prod. de Hongos Setas y Hortalizas	San Felipe del Progreso
3	Asoc. Local de Pequeños Prod. de Hongos y Setas La Fabrica	San Felipe del Progreso
4	Asoc. de Prod. Comerciales de Maiz del Municipio de San Felipe del Progreso A.L.P.R.	San Felipe del Progreso
5	Asoc. de Productores Forestales de Rosa de Palo Amarillo A.L.P.R	San Felipe del Progreso
6	Asoc. Local de Prod. Forestales de San Joaquín Lamillas A.L.P.R.	San Felipe del Progreso
7	Asoc. Local de Prod. Forestales del Ejido de Buenavista Casa Blanca A.L.P.R.	San Felipe del Progreso
8	Unión Regional de Prod. Forestales de la Zona Otomí Mazahua U.R.P.R.	San Felipe del Progreso
9	El Renacimiento A.L.P.R.	San Felipe del Progreso
10	Prod. Agropecuarios de San Francisco Solo A.L.P.R.	San Felipe del Progreso
11	Asoc. de Productores Rurales de San Joaquín Lamillas A.L.P.R.	San Felipe del Progreso
12	Asoc. de Prod. Rurales de San Felipe del Progreso A.L.P.R	San Felipe del Progreso
13	Asoc. de Prod. Rurales de Dolores Hidalgo A.L.P.R.	San Felipe del Progreso
14	Union Municipal del Prod. de Maiz de San Felipe del Progreso CNC A.L.P.R.	San Felipe del Progreso
15	Asoc. de Ganaderos de Jaltepec A.L.P.R	San Felipe del Progreso
16	Asoc. de Mujeres Mazahuas A.L.P.R.	San Felipe del Progreso
17	Asoc. Local de Prod. Rurales de Maíz Especial Los Cedros San Juan Palo Seco, A.L.P.R	San Felipe del Progreso
18	Asoc. Local de Productores de Planta Forestal, Ornamental y Frutal El Campanario	Tlatlaya
19	Asoc. Local de Pequeños Prod. de Mango de San Antonio del Rosario	Tlatlaya
20	Asoc. de Prod. de Leche San Antonio del Rosario A.L.P.R.	Tlatlaya
21	Unión Municipal de Prod. de Maíz de Tlatlaya CNC A.L.P.R.	Tlatlaya
22	Asoc. de Prod. Rurales de Flor de Municipio de Tlatlaya A.L.P.R	Tlatlaya
23	Asoc. Local de Prod. de Mango de la Cabecera Ejidal S/N San Antonio del Rosario A.L.P.R	Tlatlaya

Continúa

Num.	Organización	Municipio
24	Asoc. Local de Prod. de Mango El Temblor A.L.P.R	Tlatlaya
25	Asoc. Ganadera de Palmar Grande A.L.P.R	Tlatlaya
26	Asoc. de Prod. Comerciales de Maíz del Municipio de Villa Victoria A.L.P.R.	Tlatlaya
27	La Crianza A.L.P.R	Tlatlaya
28	Santa Isabel de Monte, A.L.P.R	Tlatlaya

Fuente: Secretaría de Desarrollo Agropecuario, 2010.
ALR: ASOCIACIÓN LOCAL DE PRODUCTORES RURALES

Finaliza

A estas debemos agregar otras organizaciones representativas como la Asociación de Productores Comerciales del Municipio de Villa Victoria; la Asociación Ganadera Local "General Pedro Ascencio de Alquisiras" y Asociación Ganadera Local "Vicente Guerrero" de Tlatlaya; Productores de Papa de San José del Rincón, que son ejemplo de que en los municipios existe capacidad organizativa que puede canalizarse de mejor manera al éxito de los proyectos promovidos por el gobierno.

En el cuadro 3 se observa que los municipios: San Felipe del Progreso, Sultepec, Tlatlaya, Villa Victoria y San José del Rincón tienen varias dimensiones que pueden aprovecharse a partir de la red entre actores locales, en especial los grupos productivos organizados. El objetivo de hacer un cuadro con las distintas variables a ocupar, permite tener una visión más amplia para ir dando solución a cada uno de los rubros, fortalecer y ampliar otros que ya cuentan con un incipiente desarrollo.

Las dimensiones principales por municipio que se han considerado son las siguientes: ambiental, social, económica e institucional. La primera referida a la fuente de recursos del ecosistema en términos de agua, tierra y bosque. La segunda dimensión se refiere al aspecto social que se propone descubrir la base organizativa de la sociedad en cuestión, esto se refleja en el número y tipo de organizaciones sociales con orientación productiva con las que cuentan los municipios. La dimensión económica refiere al potencial de desarrollo en cuanto al aspecto agropecuario, industrial y de servicios. Finalmente, la dimensión institucional se refiere al ambiente de dependencias, instancias de gobierno, del sector social organizado o del sector privado que apoyan acciones de desarrollo de diversas formas como pueden ser: financiamiento o apoyo filantrópico.

Lo que se busca a partir de esta información municipal es plantear propuestas para generar el desarrollo desde las comunidades, aprovechando sus ventajas comparativas y los recursos con los que cuentan, al tiempo de avanzar hacia un gobierno integrado con sus ciudadanos en un esquema de gobernanza y gestión local. Esto es lo que se considera como un municipio ganador.

Cuadro 3
Dimensiones para el análisis del desarrollo

Municipio	Diagnóstico de las dimensiones		
	Ambiental	Social	Económica
San Felipe del Progreso	Por su geografía puede promoverse el turismo rural y social. Utilización de pastizales para crianza y recursos forestales.	Este municipio está integrado por comunidades mazahuas en la zona rural y urbana, todavía conserva sus formas de organización y es participativa; conserva sus tradiciones sus rasgos de apoyo y solidaridad.	En general tiene problemas porque depende en un 90 por ciento de las participaciones y transferencias.
Sultepec	La geografía de este municipio permite la vocación forestal y sus derivados. Así como el turismo forestal en las minas que fueron explotadas. Es posible explotar también el aspecto colonial, que por el contexto desarrolló en el siglo pasado.	Este municipio no ha desarrollado grupos integrados; carece de capital social, no tiene una base sólida. Si bien no tiene grupos indígenas, si cuenta con comunidades alejadas del centro que desarrollan formas de organización comunitaria.	Si bien tuvo un crecimiento económico por la explotación de minerales, actualmente está en problemas económicos. Tiene fuerte migración y carencia de fuentes de empleo.
			El reglamento y el bando municipal contemplan apoyo al campo, como prioridad; pero debe existir un área encargada.
			El Plan de Desarrollo municipal no contempla el desarrollo rural, pero si productivo. También plantea compromisos para el apoyo al campo y el desarrollo de otras fuentes de empleo

Continúa

Municipio	Diagnóstico de las dimensiones			Institucional
	Ambiental	Social	Económica	
Tlatlaya	Por su geografía, cuenta con vocación frutal, así como la agricultura de riego. Es posible también nuevas tecnologías, como hortalizas e invernaderos.	Los grupos sociales no están consolidados, ante el fenómeno de la migración, la población requiere mayor capacitación para poder generar redes y fortalecer el capital social.	Es un municipio con alta dependencia económica de las participaciones y transferencias, su actividad está encaminada al primer sector del campo. Es preciso romper el esquema y generar una industria con productos del campo.	El plan de Desarrollo y el bando municipal contemplan propuestas y compromisos. Este municipio tiene programas de atención al campo y de fomento agropecuario.
Villa Victoria	Tiene vías de comunicación, carreteras que facilitan el intercambio comercial. Asimismo, cuenta con una tradicional red de mercado, en la distribución agropecuaria.	Cuenta con integración social de las diversas comunidades, a partir del fomento a las artesanías que se ha promovido. Asimismo, por el desarrollo de proyectos productivos se ha logrado sensibilizar a la población para organizarse.	Si bien se han hecho esfuerzos por incrementar la capacidad productiva de municipio, todavía es deficiente, exige un mayor apoyo y fomento.	El Plan de Desarrollo y el bando municipal contemplan propuestas y compromisos. Este municipio tiene programas de atención al campo y de fomento agropecuario.
San José del Rincón	Este municipio se encuentra alejado de la actividad económica que genera la capital, pero puede ser centro de actividades ecoturísticas.	Por su condición rural, la población está integrada a partir de los líderes comunitarios, tiene fuertes redes. Cuenta con varias organizaciones y grupos que fomentan el desarrollo productivo.	Es un municipio con poco potencial de crecimiento. Depende en un 99 por ciento de los ingresos provenientes de l sistema de coordinación fiscal.	El Plan de Desarrollo y el bando municipal están actualizados; pero requiere acciones estratégicas y disposición gubernamental.

Fuente: Planes de Desarrollo. Bandos municipales y recolección de datos de manera directa.

Finaliza

Los cinco factores clave para lograr un municipio ganador,⁶ son:

- 1.- Equipo municipal integrado y con estrategia definida.
- 2.- Organizaciones productivas, constituidas legalmente para la integración de las redes territoriales productivas.
- 3.- Despachos o asociaciones civiles, universidades prestadoras de servicios profesionales, que se integren a una red temática de apoyo técnico en los diversos procesos productivos, como pueden ser: producción, transformación, mercadotecnia, formación para el trabajo, entre otros.
- 4.- Operación en microrregiones que facilite la articulación comunitaria y la gestión en bloque de propuestas y proyectos (corredores de producción y transformación).
- 5.- Fomento para la construcción de redes productivas que sean temáticas en sus conocimientos técnicos, así como territoriales en su funcionalidad local (Hernández, *et al*, 2010).

A partir de la descripción de las dimensiones territoriales identificadas como representativas y de incidencia decisiva en el proceso de desarrollo, podemos obtener esta matriz que hace evidentes las vocaciones productivas a explotar de una manera sustentable en torno a las cuales el municipio puede acentuar su papel como articulador local. Pero tenemos que considerar que para que un modelo de desarrollo local tenga éxito es indispensable que sea un proyecto integral, que comprenda los distintos ámbitos; articulado en los tres distintos niveles de gobierno y áreas del ayuntamiento; multidimensional, en los rubros: económico, social, cultural, legal, educativo y ambiental (UNESCO, 2002).

Una vez que se ha realizado el diagnóstico sobre estos municipios, es preciso promover y fomentar desde el gobierno local la integración de redes productivas, que van desde: materias primas, producción, consumo, asesoría técnica y comercio. Esta integración que debe estar también garantizada a través de proyectos especiales, lo que busca es detonar el potencial productivo que existe en cada municipio o en las regiones intermunicipales. Aquí el concepto de mancomunidad es pertinente como una alianza institucional entre municipios no sólo para la prestación de servicios públicos, sino también para la ejecución de proyectos de desarrollo regional.

⁶ Este concepto es desarrollado por Alternativas para el Desarrollo Rural, S.C., a través de talleres donde se capacita a los funcionarios municipales para que puedan realizar y gestionar proyectos estratégicos municipales en materia agropecuaria.

Una vez que se ha mostrado la importancia del municipio en la promoción del desarrollo territorial a partir de redes, donde se articula a los actores para promover una gestión gubernamental exitosa, se procede al análisis del contexto e identificación de las áreas sobre las cuales puede incidir el gobierno local para fortalecer las actividades productivas del sector rural en los municipios en estudio.

Estos municipios pueden repuntar y mejorar en el trabajo que ya vienen realizando. Tenemos el caso de San José del Rincón que tiene dimensiones que debe aprovechar. La reunión con autoridades municipales evidencia la necesidad de contar con mayor información sobre los programas. Además, solicitaron instalar agencias de desarrollo en estas comunidades porque sólo se ubican en las capitales o en zonas geográficas más accesibles, cuando es preciso fomentar su ubicación en la zona de influencia. En el caso de Sultepec se hace referencia a la generación de empleos en las zonas rurales para mitigar la migración a Estados Unidos; en Tlatlaya se muestran dudas sobre la viabilidad de la producción ganadera, toda vez que anteriores proyectos no han dado los resultados esperados; los participantes de Villa Victoria muestran interés por los proyectos productivos de hortalizas, turismo y ovinocultura, sin embargo, la parte gubernamental no está plenamente convencida de las alianzas con organizaciones de la sociedad civil; en el caso de San José del Rincón los productores de papa, forestales, ovinos y nopal encuentran en las alianzas y redes de apoyo social una oportunidad para la asesoría técnica y valor agregado de sus productos, al igual que en San Felipe del Progreso donde la presencia de organizaciones no gubernamentales obliga a replantear las estrategias de desarrollo local.

Con base en la experiencia de campo y la información recolectada entre los actores sociales se elaboró el cuadro 4, que integra las potencialidades productivas del municipio, mismo que se presenta a continuación:

Cuadro 4 Potencial de desarrollo municipal

Municipio	Potencial productivo:
San José del Rincón	Cría de ovinos, aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, ecoturismo y acuacultura. Producción de papas y nopal con nuevas técnicas.
Villa Victoria	Tiene cercanía con Toluca y buenas vías de comunicación. Fomento a la producción de hortalizas, trabajar con el gobierno local el turismo rural, las exhaciendas y la gastronomía típica. Así como agroindustria, acuacultura, comercio agropecuario, cunicultura y otras.
Sultepec	Explotación de bancos de tezontle, tepojal, piedra y materiales pétreos, explotación sustentable de maderas, fomento a las artesanías de las 48 comunidades que registran actividad artesanal. Ecoturismo, deportes extremos, panificadoras y explotar la producción de galletas, caprinocultura y fruticultura.
Tlatlaya	Fomento y apoyo a las actividades ganaderas, ganadería doble propósito: carne y leche. Caprinocultura, acuacultura y pesca. Cultivo de frutos semitropicales. Producción a partir de hortalizas. Atraer la inversión de los migrantes, capacitación y asesoría en micro empresas familiares.
San Felipe del Progreso	Explotación del turismo rural y social, rescate de la gastronomía mazahua, elaboración de proyectos culturales. Ovinocultura, así como cultivo de maíz con nuevas tecnologías.

Fuente: elaboración propia con la información recolectada en las entrevistas con los actores Talleres desarrollados con los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, 2009.

Asimismo, es preciso el desarrollo de redes temáticas para llevar asistencia técnica especializada de manera gratuita para valorar la viabilidad técnica de estas áreas de oportunidad productiva de los municipios. Para ello se requiere apoyo por parte de organismos públicos, educativos y ONG's, así como la apertura para contar con servicios profesionales independientes. El papel de los agentes de desarrollo local puede garantizar una mejor viabilidad de los proyectos si se incorporan la innovación y las buenas prácticas de los productores rurales, de quienes se puede aprender bastante para replicar esas experiencias exitosas entre otros municipios de similares características.

El eje de desarrollo identificado como potencial productivo debe estar cimentado en un buen diagnóstico local y respetando las circunstancias

y potencialidades de cada comunidad. Es preciso que se logre una actuación sistémica partiendo del territorio como centro de impulso para insertarse en el mercado productivo (Lima, 2003). También la reglamentación que se formule en el municipio puede coadyuvar a promover el desarrollo, así como brindar el apoyo institucional para la formación de redes temáticas y territoriales, es parte de este esquema sistémico. Por ejemplo, en el análisis de los bandos municipales todos enuncian la importancia del gobierno como promotor del desarrollo, quizá sea necesario poner más énfasis, pero sí está contemplado, lo cual es ya un logro importante, ya que este elemento legal puede ser un argumento a favor del desarrollo de organizaciones y redes productivas (Ver cuadro 5).

Cuadro 5
Reglamentación favorable al desarrollo municipal

Municipio	Bando Municipal
San José del Rincón	Capítulo II. De los fines del Ayuntamiento. Aquí integra una visión sobre el desarrollo en general. Artículo XII. Promover y gestionar las actividades económicas en el ámbito de su territorio. Capítulo II. Del desarrollo económico Art. 106. Desarrollo económico
Villa Victoria	Capítulo III. De los fines del ayuntamiento. X. Impulsar el desarrollo económico del municipio para garantizar a la población mejores niveles de bienestar personal y familiar.
Sultepec	Capítulo II. De los fines del Ayuntamiento. Artículo 7. inciso III. Promover actividades económicas, artesanales, turística y ecológicas en especial la agricultura, la ganadería, dentro del territorio, en condición y apoyo con las autoridades federales y estatales que tengan con el establecimiento dichas acciones. Título sexto. Del desarrollo económico y bienestar social. Art. 70 Atribuciones del ayuntamiento en material de desarrollo
Tlatlaya	Capítulo II. De los fines del ayuntamiento. Artículo 6. Inciso XI. Promover el desarrollo de las actividades económicas, agrícolas, industriales, comerciales, turísticas y demás que señalan en la Ley Orgánica municipal o que acuerde el ayuntamiento (...).
San Felipe del Progreso	Capítulo VI. De los fines del ayuntamiento. No contempla el desarrollo económico. Título quinto, art. 75. Capítulo II. Impulsar el desarrollo, servicios e infraestructura en comunidades marginadas. Capítulo III. Desarrollo económico. Contempla 19 artículos donde integra varias formas de promover el desarrollo. Capítulo III. De la promoción turística para el desarrollo el desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Bandos Municipales, 2010.

En tanto, las redes territoriales que son de orden productivo, implican la generación de actores locales organizados para la producción, comercialización e integración del consumidor a la cadena productiva. Aquí debemos anotar que es responsabilidad del Estado y, en su caso, del municipio, crear las condiciones para el funcionamiento de estas redes. No sólo es tema de mercado. A partir de una mayor reglamentación que permita la integración horizontal de los actores será posible contar con redes territoriales que coadyuven al desarrollo.

Si bien la reglamentación y normatividad no fomenta la creación de redes, ni el desarrollo endógeno por sí misma, sí es un elemento a considerar para la aplicación de las propuestas del desarrollo endógeno. Ejemplo de ello son los múltiples convenios que hoy en día el Gobierno del Estado de México, a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario signa con Empresas Sociales Especializadas en la prestación de servicios profesionales para el desarrollo de corredores productivos de los municipios contemplados en este estudio.

Por último, en este planteamiento teórico con su caso práctico en los municipios rurales del Estado de México, la disposición y apertura de las autoridades del gobierno local es fundamental para instrumentar estas políticas. Por tanto, ofrecemos esta propuesta como una herramienta que puede ser utilizada, en tanto exista interés por avanzar en la generación de mejores condiciones para todos lo que habitan estos municipios marginados.

Conclusiones

Los municipios rurales pueden adscribirse a este tipo de prácticas innovadoras, generando desarrollo endógeno y para dar apertura al desarrollo de nuevos actores, de la población y de las organizaciones existentes en las distintas localidades, entendiendo la suma de fuerzas como el motor para promover el desarrollo.

Es necesario que el gobierno municipal, a través del cabildo promueva la organización y el desarrollo de formas de participar, es preciso también que se generen los mecanismos legales e institucionales para generar participación organizada y canalizada por el municipio. Los liderazgos de las comunidades a partir de los Delegados, Consejos de Participación, productores rurales y otros comités vecinales deben ser captados y alojados en el entorno institucional.

A partir del acercamiento con los líderes de las organizaciones y los propios actores rurales en los municipios se reconoce la necesidad de contar con más información, apoyo y auspicio del gobierno municipal para promover el desarrollo endógeno. En general, el gobierno en estos municipios ha permitido la introducción de Agencias de Desarrollo y otros actores sociales organizados, por lo cual tendrían que difundirse también las metas y logros alcanzados.

El aprendizaje que logran los ciudadanos de las comunidades forma el capital social a partir del cual es posible trabajar, porque permite la elaboración de planes y proyectos a largo plazo. También legitima al gobierno local, es la gobernanza y la capacidad de interactuar sin confrontación gobierno-sociedad. Por ello es importante la experiencia de la gestión local que permite la inserción de todos los actores en el desarrollo de la comunidad.

Asimismo, el desarrollo local de comunidades con alta marginación y con problemas de toda índole, derivadas de este rezago estructural, tienen en el gobierno municipal una fuerte oportunidad para la innovación que no sólo es abrevada desde su propia circunstancia, sino de la externalidad y aprendizaje que se pueda obtener de su sector productivo, ya que permiten una integración más directa con sus habitantes, donde pueden experimentarse nuevas formas de colaboración.

El postulado de Putnam (1993): capital social igual a desarrollo, puede verse latente en los datos empíricos que se tienen sobre el Estado de México, donde San Felipe del Progreso, San José del Rincón y Villa Victoria han logrado atraer múltiples organizaciones sociales para la ayuda al desarrollo local, como se describe en el Cuadro 2, situación que contrasta con los municipios sureños de Sultepec y Tlatlaya que no han logrado promover suficientemente organizaciones de productores o empresas rurales.

En 1995 se contaba con 12 organizaciones económicas de productores rurales,⁷ en estos municipios, según el censo elaborado por el Gobierno

⁷ Fuente: INEGI, Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México (1995), Directorio de organizaciones económicas rurales.

del Estado de México, en el 2010 se contemplaban 28 organizaciones. Por tanto, sumado a la revisión de los Planes de Desarrollo Municipal, los Bandos Municipales y el acercamiento con los propios actores se puede señalar que existe una veta inexplorada de áreas de oportunidad que pueden promoverse.

Es desde la academia y con la experiencia en el extensionismo, visto este último como una forma de promover herramientas y técnicas de desarrollo para la población y el sector rural, como se plantea al inicio de esta investigación, que la premisa de la participación comunitaria articulada al ámbito productivo es fundamental en todo proceso de crecimiento económico, porque sólo planificando el desarrollo desde abajo se podrán emprender proyectos de vinculación eficaces entre gobierno y sociedad, que obedezcan a la realidad local de los modos de vida de la población rural; construyendo redes productivas que con el apoyo gubernamental generen riqueza en beneficio de las comunidades, superando con ello la marginación en la que se encuentran.

Referencias

Boisier, Sergio (1998), "Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial", en **Revista Austral de Ciencias Sociales**, N° 2.

Castells, Manuel (2001), **La era de la información I**, Alianza Editorial, Madrid, España.

Camilleri, Giovanni (2008), **El PNUD y su iniciativa ART de cooperación descentralizada**, Documentos de trabajo, N° 30. Fundación Carolina, pp. 71-79.

Cabrero, Enrique (1995), **La nueva gestión municipal en México**, Editorial Porrúa, México.

_____ (2002), **Innovación en gobiernos municipales**, CIDE, INAFED, México.

_____ (2006), **Acción pública y desarrollo local**, Fondo de Cultura Económica, México.

_____ (2003), **Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción**. CIDE, Miguel Ángel Porrúa.

Delgado Campos, Javier (1999), **La nueva ruralidad en México, Investigaciones geográficas**, Boletín 39, México.

Delgadillo Macías, Javier y Delgadillo Emiliano (2008), **Estrategias territoriales para el desarrollo rural de México**, pp. 69-80.

Echeverri, Perico Rafael y Ribero María Pilar (2002), **Nueva ruralidad, visión del territorio en América Latina y el Caribe**, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Hecló, Hug (1978), **Policy and politics in industry**, temple university press.

IICA/ASDI (2000), **Desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad**, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, San José de Costa Rica, Panamá.

INEGI, Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México (1995), Directorio de organizaciones económicas rurales.

Salom Carrasco, Julia (2003), **Innovación y actores locales en los nuevos espacios económicos: Un estado de la cuestión**, Boletín de la A.G.E., Nº 36, Universidad de Valencia. España.

Lima, Braga Christiano (2003), "Servicio de apoyo a las micro y pequeñas empresas: Una cara brasileña para los pequeños negocios", **Paramo del campo y la ciudad**, revista cuatrimestral, año 2, Nº 6, diciembre 2004, CEMAPEM.

Martínez, Valle Luciano (2006), "Las organizaciones de segundo grado como nuevas formas de organización de la población rural", en **La construcción de la democracia en el campo latinoamericano**, Grammont Hubert C. (comp.) Clacso, Primera Edición, Buenos Aires, Argentina, Colección Grupos de Trabajo.

Madoery, Oscar (2001), "El valor de la política de desarrollo local", **Transformaciones globales instituciones y políticas de desarrollo global**, Ediciones Homo Sapiens.

Merino, Mauricio (2006), **La gestión profesional de los municipios de México, diagnóstico, oportunidades y desafíos**, CIDE, México.

Moncayo Jiménez, Edgar (2003), **Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional ¿Hacia un nuevo paradigma?**, Revista de Economía Institucional, primer semestre, año/vol. 5, Nº 008, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, pp. 32-65.

OCDE (2006) **Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico**, Informe sobre desarrollo local e innovación.

PNUD (2007), **La Iniciativa ART, articulando redes territoriales y temáticas para la cooperación al desarrollo humano**, pp.1-12, www.art-initiative.org/.

Putnam (1993), **Making democracy work civil traditions in modern Italy**, Princeton, University Press, 1993.

Sánchez, Almanza Adolfo (2000), **Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales**, Miguel Ángel Porrúa, UNAM.

SEDAGRO (2006), **Plan de Desarrollo Agropecuario**, Gobierno del Estado de México.

SEDEMEX (2009), **Memoria de Trabajo, Programa Organízate**, Ediciones el campo para todos, Estado de México.

UNESCO (2002), **Mejores prácticas de desarrollo local**, Cuadernos de Trabajo, N° 27, Serie Desarrollo territorial.

Vázquez Barquero, Antonio (1996), "Desarrollo local y disparidades regionales en España", en Papeles de Economía en Español, No. 67, pp.81-95.
____ (2005), **Las nuevas fuerzas del desarrollo**, Editorial Antoni Bosch, Universidad Autónoma de Madrid, España.

Zicardi, Alicia (2003), "El federalismo y las regiones: Una perspectiva municipal", en **Gestión y política pública**, México, CIDE, vol. XII, N° 2, segundo semestre.

Bibliografía consultada

Aregional.com (2008), **Planeación sistémica para impulsar la competitividad y el desarrollo regional de México**, en Aregional.com, México.

Amin Ash (2005), "Regiones sin fronteras: Hacia una nueva política del lugar", en **Ekonomiaz**, N° 58, primer cuatrimestre.

Bellandi, Marco (2003), "Sistemas productivos locales y bienes públicos específicos", en **Ekonomiaz**, N° 53, segundo cuatrimestre.

Ben Yaiche, Hichem (2008), "Apoyo a las redes territoriales. ART facilita el intercambio de innovación y buenas prácticas entre comunidades locales el sur y del norte, y una mejor armonización de la cooperación Internacional", en revista **Afkar/ideas**, Invierno 2007/2008.

Berumen, Sergio A. (2006), **Competitividad y desarrollo local**, editorial Esic, España.

De la Torre García, Alberto y Conde Viéitez, Alberto (2004), "La comunidad municipal como organización en red: Algunos elementos para la mejora de la gestión comunitaria", en **Revista sobre igualdad y calidad política**, vol, 13, N° 2.

Hernández, Juan, Herrera Francisco, Pérez Hugolino y Colín Alicia (2010), **Factores clave para ser un municipio ganador. Un concepto para la gestión del desarrollo agropecuario en municipios rurales de México**, Sedemex, Alternativas para el Desarrollo Rural, S.C. México.

H. Ayuntamiento de San José del Rincón, Estado de México, Gaceta Municipal, 5 de febrero de 2010.

H. Ayuntamiento de San Felipe del Progreso, Estado de México, Gaceta Municipal, 5 de febrero, 2010.

H. Ayuntamiento de Sultepec, Estado de México, Gaceta Municipal, 5 de febrero de 2010.

H. Ayuntamiento de Tlatlaya, Estado de México, Gaceta Municipal, 5 de febrero, 2010.

H. Ayuntamiento de Villa Guerrero, Estado de México, Gaceta Municipal, 5 de febrero de 2010.

Larrea Aranguren, Miren (2003), "Clusters y territorio: Los retos del desarrollo local en la comunidad autónoma del país Vasco", en **Ekonomiaz**, N° 53, segundo cuatrimestre.

Llopis Going, Ramón y Vidal González Miguel (2006), "Redes territoriales,

identidad y cooperación en la comunidad valenciana", en **Revista de Estudios Regionales**, Nº 79, pp. 211-226.

_____ (2006), "Localismo o redes territoriales en el desarrollo local de la comunidad valenciana", en **Investigaciones regionales**, otoño, Nº 009, Asociación Española de Ciencia Regional, Alcalá de Henares, España, pp. 137-142.

Mateos Royo, José Antonio (2008), "Elites locales, gestión pública, mercado preindustrial: La administración de los propósitos en Aragón durante la edad moderna", en **Revista de Historia Moderna**, Nº 26, pp. 121-154.

Ondategui, Julio César (1999), "Redes de innovación y desarrollo regional en el noroeste peninsular", en **Revista de Estudios Regionales**, Nº 55, pp. 77-107.

Salom Carrasco, Julia (2003), "Innovación y actores locales en los nuevos espacios económicos: Un estado de la cuestión", **Boletín de la A.G.N.**, Nº 36, Valencia, España.

Villegas Moreno, José Luis (2002), "Desarrollo sustentable, capital social y municipio, aproximación a la configuración del municipio como agente de desarrollo", en **Provincia**, Nº 9, julio-diciembre, pp. 55-68.