



Gestión, territorio y agenciamiento de desarrollo **EXPERIENCIAS EN MÉXICO**

Javier Delgadillo Macías | Isaí González Valadez | Jimena V.E. Lee Cortés
Coordinadores



**GESTIÓN, TERRITORIO Y
AGENCIAMIENTO DE DESARROLLO
EXPERIENCIAS EN MÉXICO**

DIRECTORIO

**EL COLEGIO DE TLAXCALA,
A. C.**

Dr. Serafín Ríos Elorza
Presidente

Dr. Wilfrido Gutiérrez Ortiz
Secretario Técnico

Dra. Adriana Montserrat Pérez Serrano
Directora Académica

Dr. Ángel David Flores Domínguez
Secretario de Investigación

C.P. Nallely Guadalupe Martínez
Pérez
Directora Administrativa

Lic. Karen Janeth Tirado Portillo
**Coordinadora de Comunicación
Social**

Mtro. Arturo Juárez Martínez
Coordinador Editorial

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Rector

Dra. Patricia Dávila Aranda
Secretaria General

Dr. Miguel Armando López Leyva
Coordinador de Humanidades

Dr. Fernando Lozano Ascencio
**Director del Centro regional de
Investigaciones Multidisciplinarias**

Dra. Sonia Frías Martínez
Secretaria Académica del CRIM

Dr. Guillermo Anibal Peimbert Frías
Secretario Técnico del CRIM

Dr. Fernando Garcés Poó
**Jefe del Departamento de Publicaciones
y Comunicación de las Ciencias
y las Humanidades del CRIM**

GESTIÓN, TERRITORIO Y AGENCIAMIENTO DE DESARROLLO EXPERIENCIAS EN MÉXICO

Javier Delgadillo Macías

Isaí González Valadez

Jimena V.E. Lee Cortés

Coordinadores



Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Delgadillo Macías, Javier, editor. | González Valadez, Isai, editor. | Lee Cortés, Jimena V.E., editor.

Título: Gestión, territorio y encastillamiento de desarrollo, experiencias en México / Javier Delgadillo Macías, Isai González Valadez, Jimena V.E. Lee Cortés, coordinadores.

Descripción: Primera edición. | San Pablo Apetatlán, Tlaxcala : El Colegio de Tlaxcala ; Cuernavaca, Morelos : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias , 2025.

Identificadores: LIBRUNAM 2275713 (impreso) | LIBRUNAM 2275749 (libro electrónico) | ISBN (COLTLAX) (978-607-5926-21-6) | ISBN (UNAM) (978-607-587-887-4) | ISBN (COLTLAX) (978-607-5926-20-9) | ISBN (UNAM) (978-607-587-905-5).

Temas: Planificación regional -- México. | Desarrollo rural -- México. | Desarrollo económico -- México. | Sustentabilidad -- México. | Territorialidad humana -- México.

Clasificación: LCC HT395.M6.G47 2025 (impreso) | LCC HT395.M6 (libro electrónico) | DDC 307.120972—dc23

Primera edición: enero 2025

®El Colegio de Tlaxcala, A. C.

El Colegio de Tlaxcala, A. C.

Melchor Ocampo No. 28

C.P. 90600, San Pablo Apetatlán, Tlaxcala

Tel.: (01 246) 46 4 58 74, 46 4 77 25, 46 4 77 26 Ext. 202

Correo electrónico: elcolegiodetlaxcala@coltlax.edu.mx

D. R. . © 2025 Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán, 04510, Ciudad de México

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias

Av. Universidad s/n, Circuito 2, colonia Chamilpa,

C. P. 62210, Cuernavaca, Morelos

www.crim.unam.mx

Diseño de interiores: Rafael Cruz Sánchez

Diseño de forros: Percy Valeria Cinta Dávila

Gestión: Aracely Loza Pineda

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación con base en el sistema revisión por pares a doble ciego, por académicos externos a el COLTLAX y cuenta con la aprobación del Comité Editorial del CRIM para su coedición.

Investigación realizada gracias al programa UNAM-DGAPA-PAPIIT IN302123 “Desarrollo territorial y gestión institucional: Un estudio sobre el desarrollo económico local y los potenciales territoriales en las periferias rururbanas de la región Centro de México, 2018-2024”

“Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México y de El Colegio de Tlaxcala, A.C.”

ISBN impreso COLTLAX: 978-607-5926-21-6

ISBN impreso UNAM: 978-607-587-887-4



¡Copia este libro!

Este libro se publica bajo una licencia CC BY-SA, lo cual significa que usted puede copiarlo, redistribuirlo, remezclarlo, transformarlo y construir sobre su contenido para cualquier propósito, incluso comercial, mientras dé el crédito apropiado, provea un enlace a la licencia, e indique si se realizaron cambios. Si remezcla, transforma, o construye sobre el material, debe distribuir sus contribuciones bajo el mismo licenciamiento que el material original.

Detalles de licenciamiento:

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Compartir no es delito.

Siglas y acrónimos

AGROPARK	Agropark High-Tech GreenHouse Clúster
ANP	Área Natural Protegida
ARPANET	Advanced Research Projects Agency Network
AUP	Agricultura Urbana y Periurbana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CACDI	Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil
CACDI	Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil
CAI	Centros de Atención integral
CCC	Circuitos Cortos de Comercialización
CDMX	Ciudad de México
CEI	Centros de Educación Inicial
CEIEPAA	Centro de Enseñanza, Investigación y Extensión en Producción Animal en el Altiplano
CENDI	Centros de Desarrollo Infantil
CENDI	Centros de Desarrollo Infantil
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Certimex	Certificadora Mexicana de Productos y Procesos Ecológicos, S.C.
CFAC	Curso de Formación en Acción Chacách
CIEP	Centro de Investigación Económica y Presupuestaria
CNPO	Consejo Nacional de Producción Orgánica
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COVID-19	Coronavirus-2019
CRIM	Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
CTS	Estudios en Ciencia, Tecnología y Sociedad
DECONI	Dependencias Federales y Estatales
DFP	Delegación Forestal Perote

DGAPA	Dirección General de Apoyo al Personal Académico de la UNAM
DO	Denominación de Origen
DOF	Diario Oficial de la Federación
DPEF	Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación
DTR	Desarrollo Territorial Rural
EATM	Equipo de Acompañamiento Técnico Metodológico
EBDI	Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil
ENIAC	Computador e Integrador Numérico Electrónico
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
ESS	Economía Social y Solidaria
FAO	Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMVZ	Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia
FOFAE	Fondo de Fomento Agropecuario
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
FUCT	Fondo Único de Cooperación Técnica
GRS	Grado de Rezago Social
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMJUVE	Instituto Mexicano de la Juventud
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAES	Instituto Nacional de la Economía Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ITESM	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
ITESMCC	Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Cuernavaca
LESS	Ley de la Economía Social y Solidaria
MCS	Módulo de Condiciones Socioeconómicas
MDP	Millones de pesos

MEC MCS-ENIGH	Modelo Estadístico para la continuidad
NAU	Nueva Agenda Urbana
NODESS	Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMPD	Observatorio Mexicano de Políticas para el Desarrollo A.C.
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-Hábitat	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PABNNHMT	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras de la Secretaría de Bienestar
PAE	Programa de Alimentos Escolares
PAPIIT	Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica
PDF	Programa de Desarrollo Forestal
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROECO	Proyecto Economía Social con visión territorial e inclusión
PSIA	Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria
Red-GTD	Red de Gestión Territorial del Desarrollo Rural
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SADER	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos hidráulicos
SARS COV 2	Severe Acute Respiratory Syndrome-Coronavirus 2
SE	Secretaría de Economía
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDEA	Secretaría de Desarrollo Agropecuario
SEDEMA	Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México
SENASICA	Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria

SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAL	Sistemas Agroalimentarios Localizados
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
SIBISO	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social
SUN	Sistema Urbano Nacional
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPMPF	Unidad Productora de Materia Primas Forestales
ZAP	Zonas de Atención de Prioritaria
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria
ZMPT	Zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala

ÍNDICE

PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	15
PRIMERA PARTE	
¿Cómo somos gobernados en los linderos de las Sociedades de control? Algunos apuntes sobre la gestión y el concepto de control (-gestión)	31
Isaí González Valadez	
Sociedades de control, tecnociencia y agenciamiento de desarrollo	55
Diana Michell Sánchez López	
Territorio y agenciamiento de desarrollo, miradas desde los procesos relacionales	75
Javier Delgadillo Macías	

SEGUNDA PARTE

Gestión, participación y territorialización. Una estrategia desde el enfoque de agenciamiento de desarrollo para el municipio de Rayones, Nuevo León	89
Javier Delgadillo Macías Ancuța Rodica Caracudă Isaí González Valadez Jimena V.E. Lee Cortés	
Innovación social y agenciamiento de desarrollo en el Altiplano de Puebla, México. Las iniciativas de economía social y solidaria como agentes de innovación social y gestión territorial, un análisis desde la perspectiva de la economía substantiva	117
Abel Fragoso Chávez Juan Ramón Gallego-Bono	
Desarrollo rural y gestión territorial en contextos periurbanos. El caso del municipio de Atlixco, Puebla	139
Zaira Rebeca Buenrostro Valadez	
Gestión institucional e innovación territorial en la sanidad, inocuidad y fomento agropecuario en el estado de Querétaro	159
Ángel Rosendo Pulido Albores	
La Gobernanza territorial como mecanismo de gestión. Un estudio sobre la producción de hortalizas en Xochimilco, Ciudad de México	177
Sara Mitchel Zurita Lozano	
Las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social y el impacto de la gestión institucional de la política social en el desarrollo local de la Ciudad de México	195
Rubén Joaquín Ariel Vázquez Rodríguez	

Desarrollo territorial, gestión participativa y agenciamiento de desarrollo. Revisión de experiencias en incubación de redes solidarias	235
Rodrigo Garay Salazar	
El modelo de incubación de empresas sociales rurales como propuesta de gestión del territorio	253
José Manuel Acosta Cázares	
INFORMACIÓN SOBRE LAS AUTORAS Y AUTORES	277

PRÓLOGO

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en estrecha colaboración con otras instituciones, impulsa iniciativas para promover la articulación y concurrencia de los recursos territoriales desde una visión integral, buscando el bienestar humano y el desarrollo rural sostenible e inclusivo.

El presente libro, titulado: “Gestión, territorio y agenciamiento de desarrollo experiencias en México”, es una evidencia más del trabajo colaborativo y del fortalecimiento de la alianza entre el IICA, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Red para la Gestión Territorial de Desarrollo Rural Sustentable (RED GTD México), para gestionar el conocimiento en México y en otros países de las Américas y del mundo.

El objetivo de esta publicación es documentar procesos de gestión territorial a partir de la articulación de los recursos locales (financieros, humanos, medioambientales, productivos, conocimientos, entre otros) con base en la metodología de agenciamiento del desarrollo. En la misma se identifican los potenciales territoriales, los vínculos y las relaciones sociales, así como también, los procesos que articulan las diferentes dimensiones del desarrollo rural sostenible a partir de la identificación de sus vocaciones productivas y de servicios.

Partimos de la premisa de que el territorio es un sistema conformado por diferentes elementos interrelacionados, y que su condición actual (nivel de desarrollo) es el resultado de su historicidad y de su proyección hacia el futuro a partir de visiones compartidas.

En atención a esto, investigadores del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, miembros de la RED GTD México/IICA, diseñaron una propuesta conceptual y metodológica llamada “agenciamiento de desarrollo”, que se ha venido implementando desde 2012, mediante numerosos trabajos en diversas regiones de México, para consolidarla como un enfoque innovador que permita generar condiciones de desarrollo en los territorios.

A través de esta herramienta estratégica y metodológica de construcción colectiva, el IICA se suma a la promoción y apoyo de los esfuerzos de investigación que grupos de expertos llevan a cabo para la articulación de los potenciales territoriales y la promoción del desarrollo en México y las Américas como una región de grandes oportunidades para contribuir de manera decisiva a la producción sostenible de alimentos, gracias a su inmensa biodiversidad, a sus tradiciones, historia y diversidad cultural.

Dr. Diego Montenegro Ernst
Representante en México
Coordinador Regional
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

INTRODUCCIÓN

El conjunto de textos que componen la presente obra, “Gestión, territorio y agenciamiento de desarrollo experiencias en México”, es una muestra de estudios multidisciplinares que competen a los ámbitos del análisis territorial y del desarrollo local desde la óptica del agenciamiento de desarrollo. De manera particular, los contenidos son respuesta al énfasis sobre el interés que nuestro grupo de trabajo ha puesto al concepto de gestión en sus diversas dimensiones conceptuales y operativas, y al territorio como categoría de análisis multidimensional, ambos, gestión y territorio han sido objetivos de investigación constantes desde la perspectiva aplicada de la gestión territorial.

El ejercicio de la gestión institucionalizada, cuando actúa en una dimensión territorial, toma caminos diversos para aprovechar al territorio como un instrumento para favorecer la calidad de vida de la población o la mejora de sus actividades y medios sociales y culturales. En la mayoría de las trayectorias que las instituciones públicas siguen, el territorio es considerado como una nomenclatura para la gestión sectorial, o como una dimensión geográfica de ubicación que agrega diversidad de elementos a su contenido; en este sentido, existe una gran diferencia entre administrar el territorio y gestionarlo. En otro sentido, el de las personas como protagonistas, aunque también perciben al territorio como una dimensión espaciotemporal que, a través de sus vivencias acumula historias de vida (personales, familiares o colectivas) en “sus” lugares, procesos, relaciones, vinculaciones, identidades y más experiencias agrupadas en su memoria, la idea de territorio está más cercana a su identidad viva de lugar, como resultado de sus actos y de los de los demás.

Por tanto, el territorio es interpretado desde diferentes ópticas. Algunos observan en su diversidad los elementos constitutivos que le define su unidad y, otros, aprecian la especificidad como la constante que les identifica. En cualquiera de estas ópticas un elemento común reconocido se refiere a las interacciones

múltiples que se presentan en su interior, entre personas, procesos, actividades, instituciones y, de manera importante, con sus entornos naturales y antrópicos. Estas interacciones se convierten en redes de procesos e intercambios que, en la medida de su amplitud, complejizan la estructura misma del sistema territorial.

Territorio, territorialización y complejidad relacional son elementos fundamentales que retoma nuestro enfoque de agenciamiento de desarrollo para estudiar y reconocer la diversidad de relaciones que se presentan en los procesos interpersonales, intergrupales y de asociatividad productiva, cultural y/o social, en lugares concretos y entre personas e instituciones. De esta manera, ampliamos el foco de atención que teníamos sobre el concepto de desarrollo territorial (multiescalar) y lo ligamos a acciones concretas de gestión, instrumentación y de acción territorial/local, bajo significados contrahegemónicos al pensamiento funcional que mantiene el Estado y las políticas públicas vigentes, para, de manera intuitiva, reconocer los intersticios de la acción relacional, sus formas y lógicas de interacción, y no sólo el estudio genérico del proceso funcional de vinculación entre actores, factores locales e instituciones en las dinámicas territoriales.

Dentro de estas interpretaciones, la complejidad es una dimensión que permite explicar las formas de unicidad territorial. Esta es entendida de diferentes maneras: o bien como múltiples procesos que solamente comparten territorio o bien como una multiplicidad de procesos que se superponen y coexisten en ocasiones hasta con direcciones y trayectorias diversas. En la acción pública territorial, la complejidad es la coexistencia múltiple mediada por la gestión participativa, la gobernanza territorial o la construcción de acuerdos en los cuales estén representados el mayor número de intereses de la sociedad. Por ello, reconocemos que la multidimensionalidad es la clave para entender “lo territorial” y la multiescalaridad representa el método para acceder al entendimiento de la complejidad de procesos y relaciones que se establecen entre actores y factores, en un territorio.

Por tanto, declaramos que el territorio es producto de relaciones (y de la falta de relaciones), es la expresión de una complejidad de redes, un diagrama de vínculos, de prácticas, de intercambios, tanto a nivel muy íntimo (como el del hogar), como a los niveles comunitarios, de la ciudad, del país, o lo global. El territorio es espacio producido y la dimensión relacional del territorio serían las expresiones vivas de dichas interacciones, de redes que se multiplican de lugar a lugar y a distintas escalas físicas, funcionales y organizacionales. La territorialidad,

por su parte, la entendemos como la dimensión espacial de los objetos, pasando por los proyectos de la sociedad. Por tanto, parte, la territorialidad es la dimensión agenciada del territorio que tiene por lo menos tres elementos: el sentido de la identidad espacial, el sentido de la exclusividad y la compartimentación de la interacción humana en el espacio, que, al conjugarse, proporcionan un sentimiento de interrelación para con una porción particular de tierra sobre el que se tienen derechos exclusivos, e implica un modo de comportamiento en el interior de esa entidad. Además, la territorialidad no se refiere únicamente a un espacio geográfico con historia e identidad, sino que es también el resultado de una compleja construcción relacional social, dinámica y multifuncional. Entonces, el territorio es el entramado relacional y las relaciones sistémicas su territorialidad.

Bajo estos conceptos temáticos, la obra que aquí se presenta es producto del trabajo colaborativo, amplio y convergente, en el marco del proyecto académico “Desarrollo territorial y gestión institucional: Un estudio sobre el desarrollo económico local y los potenciales territoriales en las periferias rururbanas de la región Centro de México, 2018-2024”, proyecto de la UNAM que se suma a los iniciados desde el año 2013 en que constituimos el grupo de investigación sobre Agenciamiento de Desarrollo y Gestión territorial.

El enfoque de agenciamiento de desarrollo ha evolucionado desde entonces hasta consolidar una práctica profesional que transita entre el interés socioproductivo de grupos comunitarios en ámbitos rurales y periurbanos en las regiones del país (enfoque de distribución relacional de procesos), y tareas de vinculación interinstitucional, desde la UNAM, con organismos públicos responsables de acciones de gestión y planificación regional, territorial, urbana y rural en los distintos niveles de gobierno (enfoque participativo-gerencial). No repetimos aquí las explicaciones teóricas, conceptuales y metodológicas que dieron lugar a nuestra práctica de agenciamiento, en todo caso remitimos al interesado(a) a la lectura de las diversas publicaciones que hemos generado en el tiempo (Delgadillo, González y Lee, 2016, 2017, 2018, 2022). Lo que resulta pertinente ahora es destacar la relación que tiene este enfoque de agenciamiento con la mirada particular de la gestión territorial e institucional.

El concepto de gestión es de gran relevancia en nuestros días. El presente libro tiene como uno de sus objetivos exponer la complejidad y la multiplicidad de aristas que puede tener esta noción. Aun cuando en la literatura se suelen confundir los conceptos (gestión, gerencia o administración) la

gestión institucional como acción pública representa el proceso de intervención establecida en un sistema de políticas y acuerdos institucionales dirigidos a los beneficiarios de sus acciones. Esta confusión deriva del hecho de que la gestión hace uso de herramientas administrativas y gerenciales, sin subsumirse a ellas ni a su campo de acción inmediata.

La gestión que para efectos de este libro enuncia un “hacer” multi significativo que involucra las relaciones entre los diversos agentes que constituyen y conforman un territorio, en el marco del agenciamiento de desarrollo, es entendida como una capacidad colectiva amplia, de todos los ciudadanos, de intervenir en la problematización, diseño, implementación y evaluación de las acciones que demandan; no es una propiedad de los sujetos gubernamentales facticos, sino, una práctica de identificación relacional entre los diversos entes que conforman la vida pública, sean estos gubernamentales, sociales, civiles, empresariales, religiosos, etc. Esta característica es fundamental pues ve a este fenómeno básicamente como un potencial de articulación que se juega su ser y hacer en las relaciones que tejen los ciudadanos en sus propios lugares y territorios.

De manera específica, el agenciamiento de desarrollo centra su atención en el potencial de articulación de los procesos de intervención que suceden en cada lugar y en cada momento en que interactúan agentes de una acción predeterminada, actores de un proceso requerido, factores del lugar que potencializan su desarrollo y políticas que promueven resultados, es decir, un enfoque de análisis que considera los diversos elementos que producen rutas, funcionamientos y expresiones en relación con el desarrollo de una región determinada. De manera específica, el agenciamiento de desarrollo no intenta dar cuenta de un proceso particular, una atribución o una capacidad, sino que, junto con todo ello, busca señalar las condiciones de posibilidad para que el desarrollo se genere en territorios concretos.

El libro se divide en dos partes, la primera la integran tres aportaciones que tienen un sentido teórico-conceptual, en los que se exponen planteamientos y se hacen reflexiones que redundan en el fortalecimiento del enfoque de agenciamiento en tres líneas que le son consustanciales: la gestión, la tecnología y el territorio/territorialización.

En los dos primeros capítulos escritos por Isaí González Valadez y Diana Michell Sánchez López, se utiliza el concepto de Sociedades de control para dar un marco contextual amplio a las reflexiones sobre la gestión, la territorialidad y los fenómenos contemporáneos con los que se relacionan. Pensar la gestión a la

luz de la caracterización de las Sociedades de control permite, de acuerdo con los autores, redimensionar otros elementos importantes tales como la territorialidad y los procesos de territorialización y desterritorialización, así como establecer una crítica a las definiciones tradicionales del desarrollo que lo entendían sólo como un proceso incremental ligado a la categoría de progreso. Si en verdad las Sociedades de control implican una ruptura con la modernidad colonial eurocéntrica, es indispensable prospectar algunos factores que modificarán la vida de las comunidades globales en el futuro próximo. De la misma manera, el concepto de Sociedades de control posibilita comprender cómo los diagramas actuales de control influyen en la organización y administración del espacio geográfico. Por otra parte, se señala que la gestión territorial se ocupa de analizar las distintas formas de habitar un territorio, y, en este contexto, el concepto de Sociedades de control permite comprender el modo en el que las nuevas formas de poder se integran en la regulación y administración del espacio, así como las formas en las que se ocupa éste. Temas como la movilidad, la zonificación urbana y rural, la descentralización, la seguridad pública, el control de las fronteras, los movimientos migratorios, la creación de infraestructura, las tecnologías para el ordenamiento territorial, las redes comunitarias esenciales para la gestión territorial, encuentran una nueva lógica en las Sociedades de control, misma que bien puede ser analizada desde este enfoque.

Con un foco de interés complementario, el tercer capítulo de esta primera parte es de autoría de Javier Delgadillo Macías, centra su atención en documentar cómo los agentes locales y los procesos relacionales tienen un sentido determinante en la explicación de las territorialidades resultantes de las interacciones sociales y espaciales. Expone los mecanismos de intervención que se ejercen desde el control estatal, mediante acciones de planificación o con los ordenamientos territoriales y urbanos como ejemplos. Bajo el título “Territorio y agenciamiento de desarrollo, miradas desde los procesos relacionales” el autor plantea cómo el enfoque relacional que utilizan las ciencias sociales en sus explicaciones permite ensamblar miradas analíticas sobre lo que acontece en los procesos de construcción de las unidades espaciales y de las territorialidades internas, como expresiones de interacciones constantes entre actores, factores, agentes e instituciones mediados por agenciamientos territoriales y expresivos de la materialidad espacial. Argumenta que la mirada relacional se fija en los procesos de territorialización como construcción social del espacio, que se muestran de manera polifacética

(multiforme) de lugar a lugar, tomando en cuenta al mismo tiempo la contigüidad espacial y las discontinuidades locacionales producidas por otro tipo de relaciones de proximidad no físico-espaciales, sino de continuidades no lineales de los objetos y de los procesos en el espacio. Este posicionamiento le da relevancia al sistema relacional como redes construidas por los actores, regulado por vías institucionales formales y mediado por diversidad de instituciones no formales que le dan al territorio su valor de identidad. Señala el autor, que situar el marco analítico desde esta perspectiva representa una forma de investigación diseñada para medir y reconocer procesos que atañen a la política pública, a la gestión institucional y, en particular, al desarrollo territorial. El otro elemento que aporta el texto tiene que ver con el agenciamiento de desarrollo y coloca su mirada en una propuesta de modelo para la gestión pública y la intervención territorial a favor de actores y procesos locales. Aquí, la figura del agenciamiento como parte de los procesos de gestión, aparece como una identificación relacional que permite operar acciones de planeación y gobernanza territorial en un plano en el que los sujetos han sido transformados en “relaciones de relaciones” que construyen “redes y redes de redes” y señala, a manera de propuesta dialógica, que entender así la gestión permitiría acceder a una interpretación de lo público y de lo social, como un campo de flujos de intereses, de afectos, motivaciones, expresiones, expectativas, creencias, ideas, etc., siempre en constante movimiento y transformación en lugares concretos.

La segunda parte del libro lo integran ocho capítulos que abordan una serie de casos en los que los conceptos de agenciamiento de desarrollo, gestión, participación y territorio se entremezclan como un *focus* interpretativo y/o explicativo de los análisis expuestos.

El texto que abre esta segunda parte lleva por título “Gestión, participación y territorialización. Una estrategia desde el enfoque de agenciamiento de desarrollo para el municipio de Rayones, Nuevo León”. En el contenido los autores Javier Delgadillo Macías, Ancuta Caracudă, Isaí González Valadez y Jimena V.L. Lee Cortés exponen la puesta en operación de la metodología y los resultados de aplicación del enfoque de agenciamiento de desarrollo en un estudio de caso. Este estudio se asocia a una estrategia de gestión territorial y articulación de potenciales locales (financieros, humanos, medioambientales, productivos, entre otros), impulsada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en el marco de su programa de gestión territorial. Resalta en

sus resultados la aplicación del enfoque de agenciamiento de desarrollo y gestión a partir de una postura crítica que se hace al concepto convencional de “desarrollo” (una crítica a la visión “de progreso” en un sentido unilateral), presentando como alternativa la dimensión comunitaria a partir de iniciativas que intentan abonar en el bienestar de los territorios, para lo cual toman en cuenta aspectos tales como la heterogeneidad, la pluralidad y las distintas formas de actuar y entender el mundo por parte de los agentes regionales. El método utilizado se centra en las relaciones y los vínculos como factores principales para entender y expandir los procesos de desarrollo local, es decir, ir más allá de las metodologías tradicionales, pues facilita lograr acciones de identificación y de correlación de un mayor número de variables reconocidas en el trabajo de campo. Partiendo de la idea de que las relaciones y las series de relaciones producen tanto territorios como acciones concretas en los territorios (acciones locales), los autores afirman que dichas acciones distribuyen y conectan multiescalarmente diversos esfuerzos orientados a la constitución de rutas de desarrollo, y lo presentan como modelo de interacciones sociales y productivas en el municipio de Rayones en el estado de Nuevo León. El interés principal del enfoque aplicado parte del reconocimiento y valoración de los potenciales territoriales de los grupos y comunidades estudiadas, acompañado de elementos documentales contruidos a partir de técnicas de representación de dichos vínculos y relaciones, con un mapeo explícito de actores redes y relaciones institucionales que ayudan a explicar los potenciales arraigados en el sistema territorial analizado. El resultado es una propuesta de modelo de intervención multi-relacional para producir procesos significativos de desarrollo local, es decir, desarrollo para las personas.

Continúa el orden de los capítulos con el texto “Innovación social y agenciamiento de desarrollo en el Altiplano de Puebla. Las iniciativas de economía social y solidaria como agentes de innovación social y gestión territorial”. Sus autores, Abel Fragoso Chávez y Juan Ramón Gallego-Bono presentan diversas experiencias socio productivas bajo la mirada de la gestión territorial y el agenciamiento de desarrollo, como elementos dimensionales de lo que en el escrito denomina “economía substantiva”, enfoque que contrasta con la perspectiva de la economía convencional. El sustento crítico se basa en una puesta al día de los postulados clave de un autor contrahegemónico fundamental, Karl Polanyi, y las posturas recientes que sustenta entre otros autores José Luis Coraggio, quienes sostienen postulados de oposición al pensamiento económico tradicional y a los

que la literatura emergente reconoce como principios de la economía social y solidaria (de “el buen vivir”). Por medio de la aplicación de criterios definidos a partir de los conceptos de innovación social, economía social y solidaria, así como del agenciamiento de desarrollo, y la aplicación de una metodología de investigación acción participativa, se analizan las iniciativas sociales y cooperativas comunitarias que se ubican en las localidades de San Jerónimo Tecuanipan (Cooperativa Sanje y Grupo Ambiental Sembrando Esperanza) y en la comunidad de San Mateo Ozolco (Yolotequiltl, Mazolco, Milli y Coyotitla). en el Altiplano poblano, bajo el foco de la gestión, del impulso de innovaciones sociales y desde la óptica de la economía substantiva, explicando las incidencias que tienen estas iniciativas en ámbitos locales. El supuesto considerado que se plantea en este estudio es que dichas iniciativas tienen la posibilidad de convertirse en agentes dinamizadores de un desarrollo endógeno local y territorial, y este dicho trata de ser comprobado con los estudios de caso revisados.

Los procesos socioterritoriales y productivos que se presentan en áreas periurbanas tienen un interés particular dentro de los estudios sobre agenciamiento de desarrollo y del enfoque territorial en México. El trabajo que presenta Zaira Rebeca Buenrostro Valadez es un ejemplo de este interés. El título es “Desarrollo rural y gestión territorial en contextos periurbanos, el caso del municipio de Atlixco, Puebla” y en su contenido la autora expone un avance de investigación desde el enfoque territorial de los procesos de desarrollo, en el que se analiza, entre otros intereses, la presión que ejerce el crecimiento urbano sobre suelo agrícola en un municipio antes eminentemente rural, hoy con fuerte transformación hacia una fisonomía urbana derivada de la presión de procesos de conurbación sobre territorios agrícolas. En el texto se discute el perfil que deben tener las investigaciones sobre desarrollo local en las interfases periurbanas y de los elementos base que faciliten el entendimiento del funcionamiento de estas franjas territoriales y se señala que es necesario comprender sus particularidades y sus potenciales, así como reconocer que los procesos de desarrollo son multidimensionales, lo que asume un reto para la gestión y la planeación local ya que involucra la necesidad de una fuerte coordinación de todos los niveles gubernamentales, los cuales deben responder a las dinámicas sociales y los procesos que atienden la conservación de los recursos endógenos del territorio. Para demostrar lo anterior, la investigación se sitúa en el estudio de caso de la floricultura en este municipio y su decreciente presencia derivada de los cambios en el uso del suelo por las nuevas dinámicas urbano-

rurales, y, no obstante la pérdida de presencia como actividad económica, advierte sobre el importante papel que tiene la agricultura para el mantenimiento y gestión de los recursos naturales, al tiempo que sus actividades, como la floricultura, incentiva procesos de desarrollo territorial.

Ángel Rosendo Pulido Albores presenta el estudio titulado “Gestión institucional e innovación territorial en la sanidad, inocuidad y fomento agropecuario en el estado de Querétaro”. El propósito de este trabajo fue reflexionar sobre cómo han sido las acciones de gestión institucional en los ámbitos del sector agropecuario local, a lo largo del gobierno de la llamada “Cuarta Transformación”, y cómo el gobierno estatal ha buscado la innovación territorial en sus políticas públicas estatales, sea con sus propios programas de apoyo al campo o en vinculación con aquellos promovidos por el gobierno federal, como lo fue la incidencia estatal del programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (SENASICA). Mediante el trabajo operativo ligado al estudio del impacto productivo del SENASICA y con el uso de instrumentos metodológicos como entrevistas y trabajo en la modalidad de *focus group*, el autor se abocó a responder una serie de preguntas asociadas al objetivo principal y, de los resultados, en el trabajo resaltan diversas experiencias obtenidas desde el ámbito y la óptica de la gestión territorial/institucional. Finalmente, con las experiencias obtenidas de este estudio de caso el autor expone una serie de consideraciones que pueden ayudar en la construcción de una agenda federal-estatal-local propuesta al nuevo gobierno, en el ámbito de la sanidad, inocuidad y fomento agropecuario, con énfasis al estado de Querétaro.

El texto siguiente continúa con el interés sobre la gestión institucional y territorial, temas en los que el presente libro pone su acento. En este caso, se analizan ámbitos socio-productivos agroalimentarios en una zona al sur de la Ciudad de México. Lleva por título “La Gobernanza territorial como mecanismo de gestión. Un estudio sobre la producción de hortalizas en Xochimilco, Ciudad de México”. Su autora, Sara Mitchel Zurita Lozano, se plantea como propósito central un análisis sobre la gobernanza territorial en los procesos de producción de hortalizas, así como la incidencia en la organización social, productiva y comercial en la zona chinampera de la alcaldía referida. Sostiene la autora que la importancia de esta actividad de producción de hortalizas (y flores) deriva de la prevalencia de “[...] costumbres que tienen que ver con hábitos de vivienda, de alimentación, de mercado y de religión marcadamente rurales y cercanos

a la tradición indígena” y presupone que la reconfiguración de los procesos organizacionales y de objetivos complementarios en las formas de producir, ante las nuevas demandas, es posible identificar un tránsito hacia la agricultura orgánica, como forma de enfrentar los retos actuales y las demandas de los consumidores en términos ambientales y de calidad.

En otro centro temático, el de la política social en la ciudad de México como herramienta de gestión y desarrollo local, Rubén Joaquín Ariel Vázquez Rodríguez presenta los resultados de su estudio “Las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el impacto de la gestión institucional de la política social en el desarrollo local de la Ciudad de México”. El autor se propone mostrar la importancia de la gestión institucional como elemento fundamental del desarrollo local en la Ciudad de México, a través de un estudio de caso, el de la asistencia social que provee el IMSS a las familias de la ciudad de México a través de sus guarderías. El estudio plantea la hipótesis de que, a mayor cobertura de guarderías tanto a nivel federal como local existiría un menor grado de problemas de alimentación (obesidad y sobrepeso) en niñas y niños de cero a cinco años. Dicha hipótesis se sustenta en una premisa que ayuda a entender esta relación entre infancia y gestión institucional de la política social, la concepción de la alimentación como una variable del desarrollo, tal y como la concibe la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El trabajo es el resultado de una investigación a profundidad sobre esta temática que parte del reconocimiento relacional entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos tales como el derecho a la salud, al agua y a la vida. En el texto el autor justifica porqué la alimentación debe ser una variable para impulsar el desarrollo y lo plantea en un contexto sobre el modelo de alimentación que el IMSS ha institucionalizado en las guarderías y del estado nutricional de niños en México a partir de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. El análisis de gestión institucional se expone a partir de los principales programas dirigidos a la infancia en el contexto de un estudio comparado de la política social 2013-2018 y 2019-2024 y se pone en relieve las estrategias de atención infantil en la Ciudad de México para niños y niñas, a través de los Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil (CACDI) y los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI). Además, se alude al Programa de Alimentos Escolares como mecanismo en favor del derecho a la alimentación. El texto finaliza con una serie de recomendaciones que sirvan para optimizar la gestión institucional de la política social en favor de los niños.

La siguiente aportación de la autoría de Rodrigo Garay Salazar, lleva por título “Desarrollo territorial, gestión participativa y agenciamiento de desarrollo. Revisión de experiencias en incubación de redes solidarias”, trabajo que centra su interés en la participación y la gestión de actores entendida, la participación, como incubadoras de redes solidarias de actuación local. El trabajo se planteó como objetivo una revisión de la literatura y explorar alternativas que permitan incluir innovaciones metodológicas a partir de propuestas basadas en el enfoque de planeación participativa, bajo el supuesto de que estas metodologías pueden fortalecer la participación ciudadana, la colaboración entre diferentes actores y la coordinación intergubernamental en proyectos de desarrollo territorial. La premisa de este ensayo es que el incluir en el desarrollo de un proyecto con enfoque territorial técnicas de planeación participativa, potenciaría la generación de participación social, lo cual a su vez aportaría a los proyectos mayor factibilidad en su implementación.

El trabajo que da cierre al libro lleva por título “El modelo de incubación de empresas sociales rurales como propuesta de gestión territorial” de José Manuel Acosta Cázares. En este estudio el autor expone una serie de reflexiones y experiencias vividas que le hacen plantear que el modelo de incubación de empresas mantiene vigencia e importancia para la gestión del desarrollo territorial-rural en México. Sus planteamientos los liga además con el enfoque de agenciamiento de desarrollo, reconociendo en este enfoque la visión participativa y de gestión social y empresarial que la incubación pregona y que entra en consonancia con el agenciamiento. Define al agenciamiento como el potencial de articulación entre procesos para que el desarrollo ocurra en los lugares y para las personas. Coincide con los postulados actuales que señalan que la incubadora de negocios es uno de los instrumentos más utilizados para promover el desarrollo local, regional o nacional a través de la generación de pequeñas y medianas empresas, por lo cual este tipo de organizaciones ha sobrevivido desde la década de los cincuenta hasta la fecha y se ha expandido a gran número de países. Sin embargo, expone que en México, si bien los servicios de incubación que incluyen capacitación, asesoría-consultoría y vinculación para los dueños y socios de los negocios participantes y han demostrado su eficacia para aumentar la tasa de sobrevivencia de pequeñas y medianas empresas, lo contrario ocurre con las iniciativas de negocios en el sector social rural porque enfrentan limitantes para su acceso a subsidios que dan soporte a la incubación y por lo tanto, la carencia

de un acompañamiento desde la perspectiva de la incubación ocasiona que una mayoría de tales iniciativas no alcancen a consolidarse como empresas sostenibles en lo económico, social y ambiental. Frente a esta crítica, en el texto el autor pone el acento en el papel institucional del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES). como alternativa para que el Estado oferte servicios de incubación para emprendimientos sociales y de incidencia territorial-rural. El texto sostiene una propuesta de modelo de incubación de empresas sociales rurales, dirigida al nuevo gobierno Federal, y con señalamiento explícito para que el INAES lo lidere y lo ponga en marcha, con el propósito de aumentar la tasa de sobrevivencia de actuales y futura iniciativas de negocios.

Como conjunto de la obra, hemos de expresar que las colaboraciones contenidas dan continuidad al interés académico planteado por el grupo de investigación sobre Agenciamiento de desarrollo y la posibilidad de la difusión de sus resultados desde la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La dirección académica del proyecto fue llevada a cabo desde el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) radicado en la ciudad de Cuernavaca, Morelos, por lo que agradecemos al director de esta institución, Dr. Fernando Lozano Ascencio, el respaldo brindado en este, y en diversos momentos, a las actividades emprendidas por nuestro grupo de investigación, y de manera particular, por posibilitar la edición del presente libro en el contexto del proyecto vigente. Expresamos nuestro beneplácito con el Colegio de Tlaxcala, A.C. y con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), instituciones co-participantes de nuestras actividades, por sumarse como instituciones coeditoras de esta obra.

De manera especial, agradecemos a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM (DGAPA), mediante su Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), por el respaldo universitario brindado al proyecto académico con número de registro IN302123 “Desarrollo territorial y gestión institucional: Un estudio sobre el desarrollo económico local y los potenciales territoriales en las periferias rururbanas de la región Centro de México, 2018-2024”, del cual, la obra que aquí presentamos es uno de los productos principales.

Los coordinadores

Bibliografía

- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I., GUDIÑO, A. Y LEE, J. (2016). *El concepto de agenciamiento de desarrollo. Una propuesta para pensar el desarrollo en el contexto actual*. IIEc-UNAM. México.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (Coordinadores) (2016). *Agenciamiento de desarrollo. Una perspectiva para el desarrollo regional y la planeación territorial*. IIEc-UNAM. México.
- GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (2017). *Líneas de fuga. Icónica del agenciamiento de desarrollo*. Red de Gestión Territorial del Desarrollo Rural / CONACyT. México.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (Coordinadores) (2018). *Agenciamiento de desarrollo e incidencia territorial. Teorías y experiencias en el sur-sureste mexicano*. IIEc-UNAM. México.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (2018). *Perspectivas del agenciamiento de desarrollo. De la política a la planeación territorial*. IIEc-UNAM. México.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (Coordinadores) (2022). *Agenciamiento de desarrollo y gestión territorial. Acción pública y gestión institucional en ámbitos rurales y urbanos*. CRIM UNAM. México.
- DELGADILLO J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (Coordinadores) (2022). *Agenciamiento de desarrollo y potenciales territoriales. Experiencias en el norte de México y Cuba*. CRIM UNAM. México, 2022.

PRIMERA PARTE

¿CÓMO SOMOS GOBERNADOS EN LOS LINDEROS DE LAS SOCIEDADES DE CONTROL? ALGUNOS APUNTES SOBRE LA GESTIÓN Y EL CONCEPTO DE CONTROL (-GESTIÓN)

Isaí González Valadez

Introducción

El objetivo de este texto es realizar una reflexión sobre lo que implica la gestión a la luz de las denominadas “Sociedades de control”. Como ha sido mencionado, el concepto de gestión es de suma importancia en la actualidad. Para entender la forma en la que opera necesitamos postular elementos contextuales que nos permitan entender que este rasgo diagramático juega un papel fundamental en los procesos de gubernamentalidad en nuestros días. La gestión no implica meramente acciones de administración, gerenciación o gobierno. Teniendo como fondo el planteamiento deleuziano de las Sociedades de control, podremos observar la manera en la que la gestión constituye una forma novedosa de control de factores de amplia relevancia. Entender ampliamente a la gestión en el contexto de la aparición de las Sociedades de control, nos permitirá analizar mejor fenómenos como la territorialidad y el desarrollo, así como propuestas de reciente creación tales como el agenciamiento de desarrollo.

Para llevar a cabo lo anterior se habrá de realizar un ejercicio que consta de tres momentos.

En la sección inicial se realizará un primer intento de caracterización de la gestión, contrastándola con dos nociones que le son cercanas y con las cuales suele confundirse: la administración y la gerencia.

En un segundo momento se profundizará en la caracterización que Gilles Deleuze realiza sobre la gestión, así como en la posible ruptura que este ejercicio pueda significar con lecturas anteriormente realizadas.

Finalmente se intentará avanzar en una redefinición de dicho concepto, a partir del análisis del funcionamiento del “control”, proponiendo el concepto de *control(-gestión)*.

Gestión. Más allá de la administración y la gerencia

El concepto de gestión ha sido trabajado hasta ahora por varias disciplinas, generando una breve aunque fecunda tradición. En trabajos anteriores hemos dado cuenta del devenir de esta noción, poniendo énfasis en su orientación metodológico-instrumental (González, 2016). Igualmente, hemos señalado puntualmente que para empezar a entender de manera amplia lo que la gestión implica es necesario enfrentarnos a una pregunta fundamental: ¿cómo es posible “gobernar” a las sociedades contemporáneas?¹

Creemos que esta pregunta es un buen punto de partida pues, por un lado, nos permite reflexionar sobre aquellos elementos particulares que constituyen nuestra contemporaneidad, y por otro, nos fuerza a pensar las incipientes formas en las que la gestión opera. Sostenemos así mismo, que el mundo que estamos viviendo, si bien es heredero de una tradición histórico-cultural determinada, presenta fenómenos y acontecimientos radicalmente nuevos que requieren repensar constantemente incluso las condiciones de posibilidad para que algo pueda ser gobernado.

Ante esta coyuntura, para empezar a realizar algunos trazos sobre el significado y funcionamiento de la gestión, creemos necesario desvincularla de un par de conceptos con los que se suele confundir, a saber, la administración y la gerencia. Analizar a fondo estos conceptos nos permitirá saber que no es la gestión, pero, sobre todo, cuáles son los *rasgos diagramáticos*² mediante los cuales opera.

¹ En nuestra opinión habría que considerar esta pregunta como lo hace Michel Foucault en sus estudios sobre la gubernamentalidad, es decir, tomando en cuenta por lo menos tres elementos: cómo gobernarme a mí, como ser gobernado y cómo gobernar (Foucault, 1999a), es decir, contemplar el espectro que va de lo macro-molar a lo micro-molecular.

² Para Gilles Deleuze y Félix Guattari el término “rasgo diagramático” se refiere a un modo de representación que va más allá de la simple imagen o signo. Un rasgo diagramático apunta a un conjunto de “líneas y relaciones” que constituyen un funcionamiento no preexistente, que a su vez

La administración

En primera instancia habremos de referirnos al término “administración”. “Administrar” es sin duda un verbo de uso común que suele ser utilizado de manera indiferenciada ya en lo cotidiano, ya ante comunidades especializadas. Es una palabra tan frecuente que quizá poco nos detenemos a analizar cuáles son sus significados, funcionamientos y límites.

Cuando señalamos la acción de “administrar” generalmente entendemos por ésta: “dirigir”, “direccionar”, dar algún “orden o sentido” a algo, “organizar”, “dar seguimiento a”, etc. (Chiavenato, 2006; Hernández y Rodríguez, 2011; Marcó et al., 2016; RAE, 2023).

Acordando tanto con la RAE, como con las comunidades especializadas en la técnica administrativa (administración de empresas, administración pública, administración de organizaciones, etc.), lo primero que podemos afirmar es que “administrar” implica una *τέχνη*, esto es, un *oficio de dirección*. Ahora bien, en este contexto, la pregunta importante que creemos necesario realizar tendría que ver con la naturaleza de la dirección de dicho oficio, esto es, ¿qué tipo de “direccionamiento”, de “sentido de direccionamiento” brinda el hacer de la administración?

Siguiendo con lo anterior cabe señalar, en segundo lugar, que la administración realiza un tipo de dirección tendiente al *orden* y a la *organización*. Administrar, desde esta lectura, implicaría “dirigir para ordenar”, para llegar a un “fin conveniente”³ *homogéneo* basado en metas y objetivos *lógicos y coherentes*. La organización y el orden son los ejes teleológicos a los que apuntaría la administración en su estado puro. Ahora bien, para lograr este fin, la administración tendría que:

- a) establecer criterios de acción basados en elementos tales como la *eficiencia*, la *eficacia* y el *rendimiento*⁴, así como en, *metas, objetivos y fines* anclados a un *resultado*,
- b) construir una *metodología organizacional* estandarizada
- c) tender a la *optimización* en la búsqueda de maximizar los beneficios

genera nuevas formas y conexiones. En el libro *¿Qué es la filosofía?*, el rasgo diagramático es capital para comprender la creación de conceptos y la multiplicidad de las realidades (Deleuze y Guattari, 2005).

³ Cfr. Foucault, 1999a.

⁴ Cfr. Lazzarato, 2006 y Byung-Chul Han, 2012.

- d) generar *lógicas institucionales*, esto es, tender a institucionalizarse e institucionalizar sus procesos a partir de organizaciones más o menos estables,
- e) establecer procesos de *planeación y planificación*,
- f) hacer uso y manejo (eficaz y eficiente) de “*recursos*” ya sean humanos, financieros, materiales, etc., para el logro de objetivos y resultados.
- g) estar sujeta a *evaluación, vigilancia*, y constante *calificación*, y
- h) establecer el acaecimiento de sus acciones en un registro mayormente *extensivo (cuantitativo, homogéneo, estratificado)*, cualidad por la que se le considera mayormente una actividad ligada a lo “económico”.

En complemento de estas consideraciones, podemos señalar que la administración para lograr una *dirección* acorde a un *orden* se desenvuelve a partir de funcionamientos que tienden a establecer un accionar global del mundo el cual requiere constantemente polos, estancias, estaciones, momentos, *homogéneos, lógicos y coherentes* tanto para organizar al propio mundo, como para seguir existiendo. Es decir, en su operación *recusa el conflicto*, el desorden, el caos. Tender a un mundo como algo ordenado que requiere necesariamente un orden es una característica que la administración compartiría tanto con la Modernidad, como con de las foucaultianas “sociedades disciplinarias”. En este sentido, la gestión buscará capturar los elementos que se van “des-ordenando” o aquellos que no caben ya en la lógica moderna o disciplinar.

Una tercera reflexión necesaria para entender la forma en la que la administración funciona tiene que ver con un conjunto de operaciones que genera. Así, para que podamos hablar a cabalidad de un ejercicio administrativo es necesario: a) un tipo de *espacio estriado* que, en tanto sujeto a evaluación, vigilancia y examen (y por lo demás tendiente a un límite, y a márgenes óptimos), es muy cercano al espacio “disciplinar” caracterizado por Michel Foucault (Foucault, 2009); b) un *tiempo lineal y progresivo*, no sólo de cuño moderno, sino de naturaleza fabril y productiva; c) un *cuerpo “modulado”* orientado a la producción (es el cuerpo de Ford, Taylor y Fayol⁵), y d) una relación de *subordinación y supeditación* de las *maquinas* las cuales estarían ahí (como la

⁵ Habremos de recordar aquí que uno de los catorce “Principios de Fayol” hace referencia directa al concepto “disciplina”, tan utilizado por Foucault.

naturaleza) únicamente para el beneficio y usufructo de los “humanos”, a través del cumplimiento de objetivos.

En síntesis, la administración nos aparece como una *τέχνη* “extensiva”, cuantitativa, cuyo funcionamiento tendería a la realización de un “hacer vivir” a las poblaciones, a partir de principios de orden y organización, en una lógica plenamente moderna.

La gerencia

El segundo concepto relevante para entender lo que no es la gestión, es el de gerencia.

Si bien la gerencia comparte muchas características con la administración (homogeneidad, centralidad, linealidad, etc.) y mayormente es definida por la comunidad especializada más o menos en los mismos términos, nos interesa aquí recatar un par de características que van más allá de la mera administración o en todo caso le implican una deriva particular.

En primer lugar, podríamos decir que la gerencia está orientada técnicamente a lo que Gilles Lipovetsky denomina “Capitalismo Fase II”⁶ (Lipovetsky, 2013), esto es, a atender problemas cuya sofisticación implica ir más allá de la atención a lo puramente “objetual”⁷, fundamentalmente aquellos que tienen que ver con los servicios. La gerencia así encuentra dentro de su operación la realización de actividades que implican satisfactores relacionados con la experiencia, mayormente aquella referida a la “experiencia humana de consumo” de prácticamente cualquier tema (Klaus y Maklan, 2011; Becker y Jaakkola, 2020).

En segundo lugar, es necesario entender que mientras la administración, como hemos dicho, se refiere mayormente a procesos de dirección, planificación, y control de recursos de una organización para alcanzar sus objetivos tendientes al orden, la gerencia, se centra en la toma de decisiones estratégicas

⁶ Para Lipovetsky, el capitalismo contemporáneo se presentaría en tres fases: la primera, ubicada entre 1850 y la Segunda Guerra Mundial, se caracterizaría, *grosso modo*, por el énfasis de la producción en bienes de consumo, objetos que van del auto a la lavadora. La segunda fase, estaría más bien dirigida a la producción de servicios (en esta fase “la organización fordiana de las empresas sigue limitando la dimensión estética” (Poppe, 2023)). Finalmente, la fase actual, más cercana a la gestión, se caracterizaría por triunfo de la “dimensión transestética”, muy cercana a lo que habremos de trabajar más adelante con Gilles Deleuze (Lipovetsky, 2013).

⁷ Utilizamos en término “objetual” y no “material”, pues consideramos que la referencia sin más a los objetos como algo meramente material hace que se pierda de vista la naturaleza heterogénea de los propios objetos. *Cfr.* Morton, 2018.

y en el liderazgo y conducción de equipos para lograr esos objetivos. Esto es, mientras la administración abarca tareas operativas, la gerencia se relaciona con aspectos tocantes a la óptima ejecución de las mismas. Aunque no hay consenso en la comunidad especializada, varias voces señalan que la gerencia sería la “aplicación”, la facticidad, la realización de aquello planificado por la administración constituyendo al “gerente” en una suerte de especialista en “implementación administrativa” (Ochoa y Chirinos, 1997). Es interesante recuperar esta última característica pues nos permite abrir de manera más específica el flanco operativo, “humano”, de la antes analizada administración. Para ser un buen gerente⁸, un buen líder, se requiere no sólo ser una persona técnicamente capaz en el área que lo ocupa, sino ser alguien de probada capacidad de administración de “lo humano” (la muy multívoca “calidad humana”), así como poseer una “interioridad” preciada en temas tan variados como lo moral, lo familiar, lo religioso, etc. Así, el propio concepto de “persona” e incluso de cuerpo (en su sentido más amplio), es impactado por los requerimientos que implican no solo llevar a buen puerto (orden) un proyecto, sino ser capaz de “vender” apropiadamente una experiencia de consumo al “los públicos” en general.⁹

El Gobierno

Hasta aquí hemos intentado realizar una lectura funcional tanto de la administración como de la gerencia. Sin embargo, quizá valdría la pena sumar de manera breve un tercer concepto con el que de igual manera suele confundirse la gestión. Independientemente de que más adelante tocaremos con un poco de más profundidad el tema, quizá valdría la pena realizar aquí algunos apuntes generales sobre lo que implica el concepto de gobierno.

En primera instancia, y en aras de avanzar en una posible tipificación funcional, podemos encontrar una definición de *Gobierno*, con mayúscula, la cual daría cuenta de una suerte de ejercicio direccional de “sustantividad”. Desde este enfoque, el Gobierno mayormente enunciaría una serie de instituciones encargadas de llevar *ordenadamente* a buen puerto (por medio de un entramado organizacional ordenado, lógico y coherente) empresas (Gobierno corporativo),

⁸ Parafraseando a Foucault, podemos apuntar que en nuestros días no es sorpresa encontrar que la figura del gerente sustituye varios dispositivos sacerdotales tradicionales tales como el maestro (gerente educativo), el sacerdote (gerente moral), el diputado (gerente legislativo), etc.

⁹ Para un análisis a profundidad de “lo público” y “los públicos”, ver: Lazzarato, 2006.

Estados (Gobierno nacional), municipios (Gobierno municipal), etc. Sobre esta acepción podemos encontrar en la literatura una amplia gama de definiciones (González, 2016; March y Olsen, 1997; Powell y Dimaggio, 1999). Esta noción de Gobierno condicionaría a la gestión a un arista institucional o institucionalista, ligada a funcionamientos “macro”, o en términos de Deleuze y Guattari, “molares” (Deleuze y Guattari, 2008).

Si bien no podemos negar que el Gobierno con mayúsculas da cuenta de una *κυβερνήτης*, (en una tradición técnico-poética que va de Platón a Karl Deutsch, pasando por Plotino, Tomas de Aquino, Thomas Carlyle, Michel Foucault, William Burroughs y Leonard Cohen) esta sería muy básica o de *primer orden*, cercana a la mecánica de primera o segunda generación que habremos de revisar adelante con Gilles Deleuze. Así, confundir o relacionar a la gestión meramente con el espectro del Gobierno es a nuestro parecer un error, pues estaríamos entendiendo solo una parte de lo que la gestión implica, dejando de lado el estudio sobre sus potencias “micro” o “moleculares”.

En resumen, tanto la administración como la gerencia y el Gobierno con mayúscula tienen en común la tendencia al orden y la organización de lo finito, es decir, de lo limitado, de lo que territorializa o tiende a la territorialización y a lo estratificado. Son *disciplinas de la ordenación* de lo que por necesidad ha de ser estratificado, y que por necesidad requiere un buen grado de estaticidad para ser “gobernado”: una empresa, una familia, un ayuntamiento, etc. Las tres comparten un funcionamiento “cerrado” que ha permitido tradicionalmente realizar un desarrollo teórico-instrumental más o menos homogéneo.

Ahora bien, a partir de lo dicho anteriormente, ¿qué sí implicaría la gestión y cuáles serían sus funcionamientos? ¿Cuáles serían sus agenciamientos? Con base en lo señalado hasta aquí, es posible empezar a trazar algunas consideraciones sobre la gestión, mismas en las que profundizaremos más adelante en el texto.

Por el momento podemos afirmar que, a diferencia de la administración la gestión si bien tendría aun ecos del funcionamiento “direccional”, *no implicaría necesariamente una tendencia ni orden ni a la organización*. Enunciaría un “ir hacia algo”, pero este “algo” no tendería indefectiblemente a un orden, en realidad, en la tradición del antes mencionado Karl Deutsch, de Roberto Esposito, e incluso de Maquiavelo, pondría sus miras más bien en el *conflicto*. Retomando la idea de

κυβερνήτης¹⁰, el correlato de este “timón” no sería un puerto determinado, sino el mar mismo.¹¹

En este sentido, la gestión recuperaría más a cabalidad la idea griega del “gobierno” como una *ἄρχη*, entendida ésta como una *operación de los principios*, y no como un mero direccionamiento. Esto nos hace afirmar que en todo caso la gestión *no dirige*, sino *distribuye*, esto es, *genera diferenciales*. Y en tanto distributiva, su operación es más cercana al caos y al *análisis de flujos* que a la ingeniería en sistemas.¹²

Lo anterior implicaría que más que localizar en el ámbito de la gestión “fines convenientes”, estaríamos hablando de todo un campo múltiple y heterogéneo cuyas metas y objetivos, lógica y coherencia se ven sustituidos por devenires rizomáticos y paradójicos, los cuales en las Sociedades de control apenas empezaríamos a conocer sus dinámicas. La gestión en este sentido no sería teleológica, sino absolutamente immanente.

Así, ya en territorios de la inmanencia, es posible postular que para entender la dinámica de la gestión más que poner la atención en criterios de eficiencia, eficacia, rendimiento y resultados, habría que analizar su relación con el poder, y sobre todo con el *control* que deriva de la “diagramación” actual de dicho poder.

Al avanzar en este ejercicio, tal y como Gilles Deleuze y Michell Foucault lo hacen, podremos observar que más que ante la necesidad de desarrollar una metodología tendiente a la optimización, nos encontraríamos ante el requerimiento de establecer cartografías amplias que dieran cuenta de los agenciamientos, las rutas, las figuras y las distribuciones que el mundo padece y nos hace padecer. Quizá por esto es por lo que la gestión es estudiada actualmente lo mismo en colegios de administración y negocios que en facultades de filosofía, sociología y ciencias políticas. En lo relativo a este último punto, creemos que habría que profundizar en la idea de que la gestión para la política y la filosofía política implica no solo el mero análisis de las instituciones (March y Olsen, Powell y Dimaggio), sino un conjunto amplio reflexiones sobre el conflicto (Roberto Espósito), la deliberación (Hannah

¹⁰ Para profundizar más en el tema de la *κυβερνήτης*, los timones y los navíos, recomendamos el puntual y hermoso texto de Javier Aoiz (Aoiz, 2016).

¹¹ Otra posible forma de entender la naturaleza de la gestión en estos términos “navales”, podemos encontrarla en el planteamiento foucaultiano de las “heterotopías”. Para Foucault la espacialidad excepcional del barco (“un espacio sin espacio”) constituye un ejemplo claro de lo que implica un habitar complejo. “El barco es la heterotopía por excelencia. En las civilizaciones sin barcos, los sueños se agotan, el espionaje reemplaza la aventura y la policía a los piratas” (Foucault, 1999b).

¹² Cfr. Salazar, 2017.

Arendt, Jacques Rancière), el poder (Michell Foucault), la relación amigo/enemigo (Schmitt) el devenir (Deleuze y Guattari), pero sobre todo, insistimos, el control (William Burroughs).

La gestión, continuando con nuestro análisis, no tendría entonces necesariamente criterios de planificación o planeación, ni haría necesariamente uso de “recursos.” En su lugar creemos que se orientaría más bien a un enfoque de “potenciales” (Delgadillo, González y Lee, 2016a; 2016b), el cual identificaría con instrumentos más allá de los de la planeación, las condiciones de posibilidad del ejercicio de este particular tipo de post-gubernamentalidad que aquí denominamos gestión.

Ahora bien, si la administración, la gerencia y el Gobierno con mayúscula se mueven en un espectro polar, ordenado, homogéneo, “humano”, lógico y coherente que constantemente niega u opaca al conflicto y al caos, así como en un registro disciplinar que traza un espacio cerrado, un tiempo lineal, un cuerpo modulado, una relación de subordinación con las maquinas, y en general, producen un funcionamiento estratificante extensivo anclado a la concepción moderna de lo macro o molar; la gerencia en nuestra lectura acontecería de manera distinta.

Esta operaría más bien en atención de dinámicas rizomáticas, complejas, paradójicas, conflictivas y des-ordenadas, en espacios abiertos desterritorializados (*Hap/spaces*). A este tipo de espacio, correspondería un tiempo igualmente abierto, multivectorial, a-crónico y difuso. En este cruce nos aparecería igualmente un cuerpo no unitario ni sintetizable, que, aunque padecería ya no el moldeado sino la modulación (Deleuze, 2006), presentaría un funcionamiento más cercano a lo que Deleuze y Guattari han denominado una *heacceidad*.¹³

No obvia señalar que este tipo de cuerpo estaría en una relación más compleja y completa con las maquinas. La época de la gestión corresponde con lo que autores de distintos campos, incipientemente han denominado *cyborgs*¹⁴. Esto es agenciamientos, acoplamientos, en los que la relación “hombre”-maquina no obedecen a una ontología jerarquizada moderna en la que lo humano es superior

¹³ En este particular punto, la gestión se aleja radicalmente de la gerencia en tanto su propia heterogeneidad no la ancla necesariamente a lo “humano”. Obvia decir que sin lo humano la consistencia misma del liderazgo cambia. En todo caso el “liderazgo” para la gestión tendría que ver, o bien con el desarrollo tecnológico, o bien con el tipo de conducción propia de la manada de los lobos, es decir, funcionando como una multiplicidad (Deleuze, 2008).

¹⁴ Aquí estaríamos pensando más que en la muy limitada y disciplinaria visión de Donna Haraway sobre los cyborgs, en las prácticas concretas de Neil Harbisson o de Moon Ribas. Ver. <http://www.cyborgfoundation.com/>

a las maquinas. La ontología propia de estas mezclas maravillosamente vista por Bruno Latour en su propuesta de “actantes-rizomas”, pueden darnos pistas de hacia dónde se desplaza el universo actual de la gestión referida a estos temas (Latour, 2001).

La ruptura deleuziana

Ahora bien, ¿cómo podríamos ubicar un origen a esta particular forma de entender a la gestión?

Hemos hasta ahora hecho un seguimiento de corte medianamente tradicional a lo que implica y no implica la gestión, así como de algunas nociones con las que se suele confundir. Sin embargo, creemos que llegado este momento podemos realizar de manera afortunada un cambio de orientación, del registro de lo metodológico-instrumental al de lo teórico-conceptual. Para eso necesitamos profundizar en algunas consideraciones del pensador francés Gilles Deleuze.

Tanto a filósofos políticos, como a politólogos y a especialistas en temas relativos al gobierno, la gubernamentalidad y las políticas públicas, llama poderosamente la atención una reflexión que nuestro autor realiza el 8 de abril de 1986 en una de sus lecciones sobre la obra de Michell Foucault (Deleuze, 2014). En esta clase Deleuze señala que, si bien Foucault habría sido muy exitoso al caracterizar las formaciones históricas “de soberanía” y “disciplinarias”,¹⁵ podríamos leer ya en su obra un *tercer diagrama*, un tercer tipo de “sociedad”, que, echando mano del trabajo del escritor norteamericano William Burroughs, denomina “de control”. Para Deleuze, una de las características principales del funcionamiento de esta nueva sociedad -si no es que la más importante-, y que correspondería a nuestra actualidad, a fenómenos propios de vivir en nuestro tiempo, es que a diferencia de las Sociedades de soberanía donde de lo que se trataba era de “hacer morir” al pueblo, esto es de extraer fuerzas; o de las Sociedades disciplinarias en las que había que “hacer vivir” a la población, imponiéndoles tareas determinadas en espacios estriados, en las Sociedades de control, el rasgo diagramático será *la gestión total*

¹⁵ Mientras las “Sociedades de soberanía”, corresponderían a una parte de la Edad Media, la Edad Clásica, la monarquía absoluta y concluirían con la Revolución Francesa, “las Sociedades disciplinarias” iniciarían en el periodo posterior a la Revolución Francesa, incluirían el Imperio Napoleónico, el siglo XIX y se extenderían hasta el fascismo europeo de mediados del siglo XX (Deleuze, 2014, 376).

de la vida humana en multiplicidades muy numerosas en espacios lisos (Deleuze, 2014, 366; Cfr. Deleuze, 1987, 101). Señala Deleuze:

“De allí el desarrollo del cálculo de las probabilidades en el sentido social, y en el sentido de control social de las probabilidades: probabilidades de nupcialidad en una nación, probabilidad de mortalidad, probabilidad de natalidad. Planificación, expansión de los cultivos de cereales, recolección de los viñedos, etc. Viñedos, cereales, son también poblaciones. No solo los hombres son poblaciones. Se trata verdaderamente de *gestionar* las poblaciones en espacios abiertos [Il s’agit vraiment de *gérer* les populations dans des espaces ouverts]. “¡Vamos, hace falta eliminar vacas!”. Bueno, esto es *gestion*. [Bon, ça c’est de la *gestion*] No es disciplina, ya no es la sociedad disciplinaria. ¿Qué es? Es la sociedad de control, es el poder de control, que es muy diferente del poder disciplinario” (Deleuze, 2014, 366).¹⁶

Ahora bien, ¿a qué se refiere Deleuze con gestión en este particular contexto?

En la obra deleuziana las nociones de “gestión” o “control”, tienen apariciones relativamente fugaces, por lo cual más que tender a una significación conceptual acabada (digamos, un *corpus* rígido), funcionan como pautas que nos permiten abrir campos de análisis enteros.¹⁷ Así el concepto de gestión que Deleuze pone sobre la mesa funciona como una línea de fuga que permite repensar y reconceptualizar la forma en la que “somos gobernados” en contextos contemporáneos. En síntesis, el concepto de gestión deleuziano opera más como un dispositivo de inquirimiento que como una respuesta acabada.

Señalado lo anterior, para entender esta línea de fuga, este derrotero conceptual, es necesario recuperar tanto el contexto en el que nace, a entender, la obra de Foucault, como la dirección en la que tiende: las Sociedades de control.

¹⁶ Desafortunadamente en la versión castellana de estos cursos el traductor ha decidido traducir “gestión” [gestion] por “administración” y “gestionar” [gérer] por “administrar” (Deleuze, 2014). Cfr. *The Deleuze Seminars*. Purdue University/Université Paris 8. Vincennes-Saint-Denis. <https://deleuze.cla.purdue.edu/lecture/lecture-18/>

¹⁷ En varias universidades del mundo se trabajan ya los denominados: “Control studies”.

El diagrama foucaultiano

Para Deleuze, tanto la gestión como el control obedecen al cambio que acontece sobre el diagrama anterior, el diagrama disciplinario. Sin pretender ser exhaustivos, podemos plantear algunas características generales del funcionamiento de las Sociedades disciplinarias tomando como base tanto lectura que Deleuze hace de Foucault, como la fuente foucaultiana directa.

En primera instancia, como señalamos antes, para Deleuze, en *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*, Foucault define como el elemento fundamental del diagrama disciplinario la función “imponer una tarea o una conducta cualquiera a una población, a una multiplicidad de individuos cualesquiera, bajo la única condición de que la multiplicidad sea poco numerosa y el espacio delimitado poco extenso” (Deleuze, 1987, 101).¹⁸ ¿En qué está pensando Foucault cuando señala “multiplicidades poco numerosas”, “espacios poco extensos” o “población”? La respuesta es sencilla, está pensando en el origen de la gubernamentalidad y el surgimiento de los Estados-nacionales. Para Foucault las Sociedades de soberanía son sociedades pre-gubernamentalizadas. Dada la potencia del soberano, su literal equivalencia con la ley, y el rasgo diagramático “hacer morir”, este tipo de sociedades no requieren un aparato gubernamental, una serie de instituciones que cuiden el bien de los individuos (Foucault, 1999a).¹⁹ En cambio, en las Sociedades disciplinarias, el surgimiento del gobierno y sus instituciones asegura que las poblaciones sean correctamente dirigidas. El gobierno dirá Foucault, siguiendo a Guillaume de La Perriere, será entonces “la recta disposición de las cosas, de las que uno se hace cargo para conducir las a un fin conveniente” (Foucault, 1999a, 183). Es importante señalar lo anterior puesto que la gestión como hemos dicho no sólo no supone este Gobierno con mayúsculas anclado a lo meramente institucional, “sustantivizado”, ligado a funcionamientos macro/molares, estratificado, cerrado; sino que, de hecho, apunta a funcionamientos posteriores a este régimen gubernamentalizado. No solo gestión y Gobierno no son lo mismo, en realidad, son exactamente lo opuesto.

¹⁸ Continúa Deleuze, “la fórmula abstracta del panóptico ya no es, pues, “ver sin ser visto”, sino imponer una conducta cualquiera a una multiplicidad humana cualquiera. Sólo es necesario que la multiplicidad considerada sea reducida, incluida en un espacio restringido, y que la imposición de la conducta se realice por distribución en el espacio, ordenación y seriación, en el tiempo, composición en el espacio-tiempo...” (Deleuze, 1987, 60).

¹⁹ De hecho, esa será una de las diferencias entre “pueblo” y “población”. El pueblo está diseñado para hacerlo morir, mientras que a las poblaciones debe hacerseles vivir.

En segundo lugar, cabe mencionar la caracterización que Deleuze realiza en torno a la propuesta disciplinar de Foucault en temas tales como el espacio, lenguaje, el cuerpo, el tiempo, la posición, la física y las máquinas.

En las Sociedades disciplinarias, señala Deleuze, los elementos suelen estar “compartimentarizados”, lo cual supone tanto el inicio y el final de una tarea cualquiera, como de un espacio cualquiera (o inclusive de una temporalidad cualquiera). El espacio disciplinario así, procede a través de una “colocación” específica de los individuos y las cosas. En este sentido, habría cuatro técnicas de disciplinamiento espacial fundamentales: a) la clausura, esto es, el encierro de cuerpos en espacios cerrados, b) la división en zonas, es decir, el cuadrículado de los espacios en estrecha relación con los cuerpos que encierra, c) los emplazamientos funcionales, entendidos como la búsqueda de espacios útiles, y d) la intercambiabilidad de los elementos en función del lugar que ocupan en una serie y la distancia que los separa de otros (Foucault, 2009).

En lo referente al lenguaje, sostiene Deleuze, las Sociedades disciplinarias se desarrollaban a través de un lenguaje analógico, lo cual significaría por lo menos seis cosas: 1) el lenguaje analógico sería el propio de los centros de encierro, 2) este tipo de lenguaje, así como dichos centros de encierro, compartirían una naturaleza común: se constituirían como variables independientes, esto es, siempre comenzarían de cero configurando un espacio y un tiempo delineados por sus funciones limítrofes, adyacentes. 3) el lenguaje analógico funcionaría por re-iteración (y re-iteración de la re-iteración), 4) se desenvolverían mayormente por medios no verbales, es decir, recurrirían más a prácticas y/o a una icónica determinada: marcas, movimientos expresivos, etc. (Bateson, 1991), 5) emplearían magnitudes reales (Bateson, 1992, 255), y 6) en el lenguaje analógico los segmentos dispuestos serían semejantes y cuentan con una semejanza en sus funcionamientos (Deleuze, 2016, 117; González y Lee, 2020).

Sobre la corporalidad, nuestro autor afirma que, las Sociedades disciplinarias hacían de los cuerpos, “moldes”. Dichos moldes les proveían límites fijos que no se modificaban, o se modificaban poco a lo largo de su vida. Dicho moldeado daba a los cuerpos seguridad y una “identidad de forma” única y muy bien delimitada.

Al respecto del tiempo, Deleuze recupera algunas reflexiones que podemos ubicar en el apartado dedicado a la “Organización de las génesis” en *Vigilar y castigar*. En las sociedades disciplinarias el orden jerárquico formaba parte esencial: “Disponer series; prescribir a cada uno, según su nivel, su antigüedad

y su grado, los ejercicios que le convienen; los ejercicios comunes tienen un papel diferenciador y cada diferencia conlleva ejercicios específicos” (Foucault, 2009, 184). Al término de cada serie, comenzarían otras, formando una suerte de ramificación que a su vez se subdividiría. De manera que cada cuerpo se encontraría “incluido en una *serie temporal*, que define específicamente su nivel o su rango” (Foucault, 2009, 184). Los rangos y las jerarquías lograban, entre otras cosas, que se compartimentalizara temporalmente la vida, y que en cada bloque o segmento se volviera siempre a empezar re-iterada-mente (la escuela, el trabajo, el ejército, serían ejemplos de ello). El tiempo en las Sociedades disciplinarias tenía un orden lineal, ascendente y ritmado.

En lo relativo al tema de la posición, Deleuze afirma que las Sociedades disciplinarias presentarían dos polos de “posición-identificación” de los individuos: la marca que lo signa y estratifica (identidad, raza, sexo, género, religión, nacionalidad, etc.); y el número o la matrícula que distingue su ubicación en la masa (su posición en el orden jerárquico): código postal, número de empleado, CLABE bancaria, etc. Sobre estos ejes, las Sociedades disciplinarias operarían a partir de consignas (*mots d’ordre*): dispositivos de poder que dirigirían inmediatamente a un cierto campo de información.

Sobre la física, asegura el francés, las sociedades disciplinarias tendían a producir de forma discontinua energía. Era un tipo de física productiva que exigía de los cuerpos ejercicios incrementales de manufactura.

Finalmente, en lo tocante a las máquinas, es posible mencionar que las máquinas de las sociedades disciplinarias serían de “segunda generación”, máquinas mecánicas productoras de energía, vinculadas a la producción, y asociadas con los cánones de la modernidad-humanista. El ejemplo más claro de este tipo de máquinas sería la máquina de vapor.

El diagrama deleuziano

Una vez descrito el contexto disciplinar planteado por Foucault y Deleuze, es necesario hacer un seguimiento al cambio que a decir de Deleuze se da en las Sociedades de control, mismas en las que la gestión estaría agenciando ya. Para esto, brevemente se recuperarán los elementos antes mencionados, caracterizándolos ahora basados en el funcionamiento de dicho tipo de sociedades.

En el ya célebre y multicitado *Post-scriptum sobre las Sociedades de control* (Deleuze, 2006), el pensador francés realiza quizá la lectura más ambiciosa de nuestra contemporaneidad. Sin ser un texto extenso, podemos encontrar en él rutas importantes para entender las experiencias propias de vivir en nuestro tiempo

Así, sobre el espacio señalará que, mientras las Sociedades disciplinarias eran cerradas, las Sociedades de control son más bien “abiertas”. Siguiendo a Paul Virilio las caracterizará como “al aire libre”. Una espacialidad así será capaz de atravesar los muros de las prisiones, los cuarteles y las escuelas, colocándose en toda posible zona de contacto entre los cuerpos e incluso las partes de los cuerpos.

Sobre el lenguaje, afirmará que en las Sociedades de control no es ya análogo sino numérico, hiper-móvil, geoméricamente variable, así como móvil y variante. Con esta afirmación abre de par en par la puerta hacia los muy actuales algoritmos y el denominado *Big data*, así como al predominio de las “ciencias” de la información.

A propósito de la corporalidad mencionará que las Sociedades de control, ya no proceden por moldeado sino por “modulación”, esto es, una suerte de “mutación autodeformante” que se modifica constantemente “como un tamiz cuya malla varía en cada punto” (Deleuze, 2006, 279). La “modulación”, señala Deleuze, implica una puesta del molde en variación, una transformación del molde a cada instante.

En las Sociedades de control según Deleuze el tiempo, igualmente, tendría otro tipo de funcionamiento. A la manera de Walter Benjamin, el problema no radicaría en que éste estuviese fragmentado y seriado arborescentemente, sino que, de hecho, las líneas que configura no tuviesen iteración, esto es, que nunca terminase nada: que estuviéramos atrapados *en esto*. Para Deleuze, el tiempo de las Sociedades de control, al igual que el espacio, tendería a ser abierto en tanto realiza horizontes amplios de percepción. Saber que no habrá un límite, un final, un regreso, nos sitúa de frente a una inmensidad vertiginosa: el hecho de que “nunca termine nada”, lo mismo nos puede atrapar en un vórtice romántico, que en uno definitivamente angustioso.

Al respecto de la posición, hemos dicho ya que las Sociedades disciplinarias eran sociedades de marca, número y matrícula. Ahora bien, de acuerdo con nuestro autor, las Sociedades de control dada su velocidad acelerada transitarían de las marcas y los números/matricula, a mecanismos más complejos, tales como las cifras, y las contraseñas. Estas intentarán mantener el control (y la gestión) sobre

movimientos y flujos cada vez más ágiles y vertiginosos a partir de “palabras de paso” (*mot de pase*), dispositivos situados estratégicamente en un campo ya plenamente algoritmizado y dígito-cibernetizado. Su objetivo será intentar dar un orden o una dirección a las interacciones cada vez más complejas que fluyen y, literalmente, se derraman constantemente. El tema de la posición caracterizado así por Deleuze abre el campo de la *cibernética* como total registro de la realidad.

Sobre el tema de la física, Deleuze señala los funcionamientos de los cuerpos en las Sociedades de control serían más bien ondulatorios, “de órbitas y ondulaciones continuas”. El ejemplo que Deleuze suele utilizar para ilustrar estos cambios es el deporte. En el *Post-scriptum* sentencia: “El surf desplaza en todo lugar a los antiguos deportes” (Deleuze, 2006, 282).

Finalmente, las máquinas de las Sociedades de control serían no sólo informáticas, sino cibernéticas (*κυβερνήτικός*). Estas máquinas de “tercera generación” serían plenamente digitales y, de hecho, tenderían todo un campo distinto de relaciones y distribuciones para nuestra época. Las computadoras, *tablets*, *smartphones*, e incluso el mismo internet constituyen ejemplos de lo que Deleuze llama “la revancha del silicio” (Deleuze, 2014, 339).

Una vez expuesto lo anterior, es posible generar algunas reflexiones sobre la relación entre la gestión y el control, así como establecer algunos desafíos hasta ahora visibles para la operación de la gestión.

Algunas reflexiones sobre el control (*gestión*)

Hemos hasta ahora realizado algunos trazos de lo que implica la gestión a la luz de su diferencia con la administración, la gerencia y el Gobierno. Igualmente, hemos señalado el quiebre conceptual realizado por Deleuze, abriendo el propio concepto de gestión hacia ámbitos más vastos. Finalmente, describimos el contexto en el que es posible analizar la forma de operación y agenciamiento de la gestión recurriendo al planteamiento foucaultiano de Sociedades disciplinarias, y al deleuziano de Sociedades de control.

Con todo ese panorama, es posible ahora realizar dos tareas: por un lado, plantear los retos y desafíos de pensar y ejecutar la gestión, y por otro, establecer su relación operativa con lo que Deleuze, auxiliado por William Burroughs, denomina “control”.

En lo referente a la primera tarea, creemos es indispensable que todo aquel que intente concebir ya sea teórica o metodológicamente la gestión en el marco post-gubernamentalizado de las Sociedades de control deberá considerar su funcionamiento ligado necesariamente a:

1. *Espacios con dinámicas “abiertas” (Hap/space)*, esto es, espacialidades “lisas”(Deleuze,2008).Mientras la administración y las gubernamentalidades disciplinarias se movían en espacios cerrados, estriados y limitados, la gestión opera sobre la *apertura* misma. Ahora bien, ¿cómo entender este multívoco termino? Concibiéndola como un *campo de interconexiones, relaciones y relaciones de relaciones*. La gestión así operaría en un espacio literalmente tejido por relaciones, vínculos, interconexiones, interpenetraciones, etc., y no ya a partir de la centralidad “significativa” de los nodos-sujetos, enclaustrados/enclaustrables, en una lógica contenedor-contenido. En pocas palabras, pensar la gestión en términos espaciales es abrir la pregunta sobre cómo incidir en hiper-conexiones de todo tipo (tecnológicas, económicas, estéticas, religiosas, de deseos, etc.) más allá del encierro.²⁰
2. *Algoritmos*. En el momento actual el desarrollo del lenguaje numérico-digital que apenas aparecía en la época del *Post-scriptum*, es ya un *factum*. Dicho *factum* se nos presenta a manera de despliegues algorítmicos que constituyen la urdimbre de lo real-virtual.
3. *Una corporalidad modulada*. No sólo por el funcionamiento móvil, de “moldes en variación” que ha mencionado ya Deleuze, sino tanto por la disolución que ha sufrido, como por los medios de escape que ha ideado. El Comité Invisible ha sido especialmente acucioso en este tipo de temas. Si el cuerpo anatómo-político de las Sociedades disciplinarias fue constituido y atrapado vía moldes, el post-cuerpo de las Sociedades de control, enterado del y en resistencia al moldeado ha generado estrategias de resistencia, pero ellas mismas han caído en lo que combaten (Comité Invisible, 2015; 2019; 2020): sus propias líneas de fuga han constituido su disolución. Los mecanismos de gestión no han perdido de vista esta singular paradoja.

²⁰ Desde esta lectura, en un caso extremo, alguien podría incluso estar en un espacio cerrado y considerarse en una situación de espacialidad-apertura, siempre y cuando conservase un número importante de interconexiones, pensemos, por ejemplo, de naturaleza tecnológica.

4. *Un tiempo abierto (Hap-time)*. Al igual que el espacio, el tiempo propio de la operación de la gestión es abierto. Sin embargo, a diferencia del espacio la “apertura” aquí no implica solamente plexos de interconexiones, sino una *multivectorialidad*, así como un cambio radical en la *lógica de los ritmos*. *Hap/time* hemos llamado en otro lugar (González, 2025) a este funcionamiento más cercano a la música que a los relojes y cronómetros de las fábricas y las escuelas.
5. *Un plano inmanente*, efectivamente operando con cifras y contraseñas, pero fundamentalmente de carácter *cibernético*. Cibernética aquí enunciará: a) un campo de gozne entre lo “real” y lo virtual, b) la línea donde ocurre en el montaje de las relaciones de todo tipo, c) un campo a-sistemático, así como, d) un funcionamiento de conexión y encuentro de heterogéneos, abierto y a-jerárquico.
6. *Un régimen físico ligado a la ondulación* casi cuántica, y al desplazamiento sobre campos energéticos preexistentes, y
7. *Maquinas cibernéticas*, de tercera generación, silícicas, que más que servir de apoyo o herramienta a los “humanos”, construyen un mundo independiente. Para entender la gestión es indispensable entender el tema de las máquinas (ligado al de los algoritmos y la cibernética), pues la tecnología que suponen es el gran elemento transformador de las Sociedades de control. En nuestros días, las máquinas sin duda alguna son la piedra de toque de todo lo que habrá de sobrevenir.²¹

En lo que respecta a la segunda tarea, una de las tesis que se desean exponer en este texto, y que en general han estado presente en los documentos que hemos construido en los últimos años, tienen que ver con la estrecha relación entre el concepto de gestión y el de control. Al punto que podemos señalar que ambos son desasociables. Ambos nacen más o menos en el mismo momento (alrededor de 1986 en los textos y las clases sobre Foucault) y ambos discurren de manera paralela.

²¹ Cabe aquí mencionar tres características de las máquinas para Deleuze: 1) presuponen cortes (Deleuze, 2010, 42), 2) presuponen encuentros discordantes (Deleuze, 2007, 41), 2) constituyen una suerte de “sistema”, pero caracterizado como uno de interrupción de flujos (Deleuze, 2005, 283), 3) se estropean (y a su vez, estropean) (Deleuze, 2005:285), 4) funciona a partir de códigos y codificaciones (mismas que pueden ser des-codificadas) (Deleuze, 2010, 43).

Así, podemos afirmar que, en las Sociedades de control, esto que llamamos gestión y que hemos tratado de problematizar antes no es sino es un funcionamiento del control. Si bien, no es el único, sí es de los más importantes. El control opera mediante la gestión y la gestión se alimenta del control para seguir operando.

Sin embargo, a pesar de lo hasta aquí señalado quisiésemos que se evitara inferir que la gestión *per se* es “negativa”.²² Ella implica un funcionamiento relacionado con el control, pero este puede tender a cualquier lado o posicionarse dentro de cualquier dinámica. Igualmente quisiésemos recuperar lo antes trabajado para proponer el concepto de “control(*-gestión*)” para indicar esta forma particular de operación, en esta particular e indisoluble relación.

Llamaremos entonces “control(*-gestión*)” a una forma de operación del control que:

- Tiende a operar en el conflicto y en el desorden. No con el objetivo de ordenarlo sino, en el mejor de los casos, de distribuirlo, de crear distribuciones que capturen los diferenciales que crea.
- Atrapa los flujos.
- “Gobierna” de forma verbalizante y ya no “sustantivizante”.
- Se encuentra en una esfera post-institucional, esto es, apunta a comunidades, más que a sociedades o a instituciones sociales.
- Pone la mira en lo molecular y en las potencias, más allá de los “recursos”.
- Apunta a lo des-territorializado
- Presenta movimientos rizomáticos, al tiempo que intenta capturar lo complejo y lo paradójico.
- Se despliega en un registro político cercano al conflicto (Esposito), la deliberación (Arendt), el poder (Foucault), la relación amigo/enemigo (Schmitt), el devenir (Deleuze y Guattari) y el control (Burroughs).
- Se instala un campo de post-gubernamental, es un “gobierno” que post-gobierna.
- Tiende a capturar lo abierto, las relaciones y las interconexiones.
- Opera en campos de superficies ya no relacionadas con ningún tipo de “interioridad” humana (el cuerpo como límite último de encierro).
- Se ejecuta mayormente a partir de algoritmos y datos (*big data*) (computacionales y no computacionales o híbridos).

²² En todo caso habría que preguntarse “negativo” para qué, para quienes, o para qué perspectiva o punto de vista.

- Intenta atrapar lo hiper-móvil, geométricamente variable, así como móvil y variante.
- En abono del punto anterior, se instala en una corporalidad post anatómico-política, transhumana paradójica, *hiper modulada* o *post modulada* atravesada totalmente por la tecnología.
- Intenta capturar lo *cyborg*.
- Tiende a aprehender lo multivectorial, los ritmos y la diferencia.
- Se desarrolla en un plano inmanente cibernético.
- Se desenvuelve en una lógica cuántica²³.
- Funciona de manera *maquinal*.
- Es propia de lo que se ha denominado el postcapitalismo (Drucker, 1994; Mason, 2016).
- Funciona como un sobrepliegue (Deleuze, 1987, 169), es decir, superpone esquizofrénicamente capas y capas de funcionamientos en campos de acción virtuales.

Conclusiones

En el presente texto hemos intentado realizar una reflexión sobre lo que implica la gestión utilizando algunos conceptos de comparación, así como lo que hemos denominado la “ruptura deleuziana”. Imbuidos en la lógica de las Sociedades de control hemos, igualmente, tratado de caracterizar el plano de operación y agenciamiento de la gestión.

Finalmente, planteamos los retos y los desafíos para aquellos que intenten pensar e incluso realizar actividades de gestión en nuestros días.

A partir de la propuesta del concepto de “control(-gestión)” pretendimos abrir una línea de trabajo que nos permitirá en el futuro próximo entender diversos fenómenos propios de vivir en nuestro tiempo. Esperamos que las reflexiones realizadas puedan abrir un horizonte teórico que sea útil para los estudiosos de los temas aquí planteados.

Resta para las siguientes investigaciones profundizar en la caracterización realizada adentrándonos en la obra de quien a decir de Deleuze a entendido y profetizado como nadie nuestra época: William S. Burroughs.

²³ Cfr. Arteaga, 2007.

Bibliografía

- AOIZ, J. (2016) “Alma y cuerpo: piloto y navío. Sobre una antigua analogía”. En *Revista Episteme NS*. Vol. 36, Número 2. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Humanidades y Educación, Venezuela.
- ARTEAGA REQUENA, R. (2007) “La física cuántica y la administración”. En *Perspectivas*. Núm. 19. Enero-junio Universidad Católica Boliviana San Pablo Cochabamba, Bolivia.
- BECKER, L. Y JAAKKOLA, E. (2020) “Customer experience: fundamental premises and implications for research”. En *Journal of the Academy of Marketing Science* Vol. 48
- CHIAVENATO, I. (2006) *Introducción a la teoría general de la administración*, Mc Graw Hill, México.
- COMITÉ INVISIBLE (2015) *A nuestros amigos*, Pepitas de calabaza, Logroño.
- COMITÉ INVISIBLE (2019) *Ahora*, Pepitas de calabaza, Logroño.
- COMITÉ INVISIBLE (2020) *La insurrección que viene*, Pepitas de calabaza, Logroño.
- Powell, Walter y Dimaggio Paul (1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México.
- DELEUZE, G. (1987) *Foucault*, Paidós, Barcelona.
- DELEUZE, G. (2005) *La isla desierta y otros textos. Textos y entrevistas (1953-1974)*, Pre-textos, Valencia.
- DELEUZE, G. (2006) “Post-scriptum sobre las Sociedades de control”. En *Conversaciones*, Pre-textos, Valencia.
- DELEUZE, G. (2010) *Antiedipo. Capitalismo y esquizofrenia I*, Paidós, Barcelona.
- DELEUZE, G. (2014) *El poder. Curso sobre Foucault*, Cactus, Buenos Aires.
- DELEUZE, G. Y GUATTARI, F. (2005) *¿Qué es la filosofía?*, Anagrama, Barcelona.
- DELEUZE, G. (2007) *Dos regímenes de locos. Textos y entrevistas (1975-1995)*, Pre-textos, Valencia.
- DELEUZE, G. Y GUATTARI, F. (2008). *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia II*. Pre-textos, Valencia.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I., GUDIÑO, A. Y LEE, J. (2016a) Breviario. *El concepto de agenciamiento de desarrollo. Una propuesta para pensar el desarrollo en el contexto actual*, IIEc UNAM, México.

- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (Coordinadores) (2016b) *Agenciamiento de desarrollo. Una perspectiva para el desarrollo regional y la planeación territorial*, IIEc UNAM, México.
- DEUTSCH, K. (1985) *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- DRUCKER, P. (1994) *Post-capitalist Society*, Routledge, London
- FOUCAULT, M. (1999a) “La gubernamentalidad” en *Ética, estética y hermenéutica*, Paidós, Barcelona.
- FOUCAULT, M. (1999b) “Espacios diferentes” en *Ética, estética y hermenéutica*, Paidós, Barcelona.
- FOUCAULT, M. (2009) *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México.
- GONZÁLEZ, I. (2014) *Génesis y perspectivas de los gobiernos contemporáneos. Un análisis desde la obra de Michel Foucault*. En *Encrucijada Revista electrónica Del Centro De Estudios En Administración Pública*, FCPyS UNAM. Número 16. Enero-abril 2014.
- GONZÁLEZ, I. (2016) “La gestión para el agenciamiento de desarrollo, apuntes para una configuración institucional”. En Delgadillo Macías, Javier, González Valadez, Isaí, Jimena Lee Cortés (Coordinadores). *Agenciamiento de desarrollo. Una perspectiva para el desarrollo regional y la planeación territorial*, IIEc UNAM, México.
- GONZÁLEZ, I. (2025) “Hap/time: una reflexión sobre el tiempo y la música en los linderos de las sociedades de control”. En García Macilla, Carlos David, Rangel, Sonia, Vargas, Carlos [Editores] (2025). *Filosofía de la música*, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Central del Ecuador, Ecuador. (En publicación)
- GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (2020) “Sociedades de control y agenciamiento de desarrollo”. En *Revista Controle social e desenvolvimento territorial*, Edição Especial Vol. 6. No. 9. Dezembro.
- HAN, B. (2012) *La sociedad del cansancio*, Herder Editorial, Barcelona.
- HERNÁNDEZ, S. (2011) *Introducción a la administración Teoría general administrativa: origen, evolución y vanguardia*, Quinta edición, Mc Graw Hill, México.

- KLAUS, P Y MAKLAN, S. (2011) “Customer experience. Are we measuring the right things?” En *International Journal of Market Research* Vol. 53 Issue 6.
- LATOUR, B. (2001) *La esperanza de Pandora, ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*, Gedisa, Barcelona
- LAZZARATO, M. (2006) *Por una política menor. Acontecimiento y política en las Sociedades de control*, Traficantes de sueños, Madrid.
- LIPOVETSKY, G. (2013) *La felicidad paradójica*, Anagrama, México.
- MARCH, J. Y OLSEN, J. (1997) *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MARCÓ, F., LOGUZZO, H. Y FEDI, J. (2016) *Introducción a la gestión y administración en las organizaciones*, Universidad Nacional Arturo Jauretche. Instituto de Ciencias Sociales y Administración, Buenos Aires.
- MASON, P. (2016) *Postcapitalismo. Hacia un nuevo futuro*, Paidós, Barcelona.
- MORTON, T. (2018) *Hiperobjetos. Filosofía y ecología después del fin del mundo*, Adriana Hidalgo Editora, Buenos Aires.
- OCHOA H. Y CHIRINOS E. (1997) “Administración y Gerencia ¿fenómenos diferentes? Una discusión necesaria”. En *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, Editorial Astro Data, Venezuela.
- POPPE, F. (2023) “Revisión de la segunda fase de “capitalismo artístico” del sociólogo Gilles Lipovetsky (1950-1980). Antecedentes y desarrollo de la democratización y propagación de la llamada “sociedad de la abundancia”, y esbozo de la tercera fase de “capitalismo artístico””. En *Revista Empresa y Humanismo*, 26(2), XX, Universidad de Navarra, España.
- SALAZAR, Ó. (2017) “Mirada de la gestión moderna desde la teoría del caos y la transdisciplina”. En *Universidad & Empresa* Vol. 19, Núm. 33, Julio-diciembre. Universidad del Rosario.

SOCIEDADES DE CONTROL, TECNOCIENCIA Y AGENCIAMIENTO DE DESARROLLO

Diana Michell Sánchez López

Introducción

Las sociedades contemporáneas cuentan con una serie de características, fenómenos y funcionamientos novedosos. Estas sociedades demandan herramientas teóricas y metodológicas, igualmente novedosas, que logren explicar la manera en la que se desarrollan. Así mismo, es necesario que se procure generar métodos y conceptos que coadyuven en la creación de espacios y relaciones que potencien el desarrollo y el bienestar de las comunidades tanto humanas como no humanas.

Una importante propuesta para comprender el funcionamiento las sociedades actuales, es la del filósofo francés Gilles Deleuze, quién plantea el concepto “Sociedades de control”, para hacer referencia a la “formación histórica”¹, a un tipo de agenciamiento específico, que tiene su emergencia a partir de la última mitad del siglo XX, extendiéndose hasta nuestros días. Dicha formación histórica se caracteriza por construir espacios abiertos y auto deformantes, en constante interacción y transformación, entre elementos de diversa naturaleza. En estos espacios se configuran dispositivos que ya no responden a una serie de categorías

¹ A partir del pensamiento de Michel Foucault, por formación histórica podemos entender al conjunto de visibilidades y enunciabilidades que dan forma a un contexto específico; sus espacios, sus imágenes, sus discursos, sus relaciones, sus técnicas, sus deseos y prohibiciones, su estructura y sus reglas, etc. Para mayor referencia consultar: Foucault, Michel. (2010). “Las palabras y las cosas, una arqueología de las ciencias humanas”. Editorial Siglo XXI, México, 398 pp. En este sentido, *Sociedades de control*, hace referencia a las condiciones de visibilidad y enunciabilidad que, a decir de Deleuze, emergen y proceden en un contexto de crisis de los centros de encierro, es decir, un contexto de crisis de las *Sociedades disciplinarias*, cuyo funcionamiento Foucault observo y caracterizo del siglo XVII a mediados del siglo XX.

propias de la modernidad, tales como sujeto, cuerpo unitario, objeto, interioridad, exterioridad, jerarquía, orden cronológico, teleológico o disciplinario.

En las Sociedades de control, estaríamos entonces ante una multiplicidad de relaciones entre elementos de diversa naturaleza que crean espacios, dispositivos y relaciones híbridas. Es en este contexto que emerge la denominada “tecnociencia”, como el conjunto de posibilidad científicas y tecnológicas propias de las sociedades contemporáneas. Siguiendo a Deleuze, es posible afirmar que la tecnociencia es un elemento clave de las Sociedades de control, entre otras cosas, porque implica la presencia de máquinas informáticas cuyo principal funcionamiento es digital. Máquinas cuya relación con lo humano, así como con la naturaleza, desarticulan la idea de sujeto, de cuerpo, de espacio, de territorio, e incluso la idea de desarrollo tal como hasta el momento se han comprendido.

En los linderos de este tipo de sociedades, surge también el concepto “agenciamiento de desarrollo”. Este concepto nace como un esfuerzo por generar elementos teóricos y metodológicos, que tomando en cuenta las transformaciones sociales y políticas, así como las particularidades territoriales, procuren entender y potenciar las relaciones que contribuyen al desarrollo de las comunidades (González y Lee, 2020).

El agenciamiento de desarrollo se relaciona con los funcionamientos de las Sociedades de control por lo menos en cuatro aspectos. En primer lugar, en la medida en que genera nuevos conceptos y funcionamientos para comprender las relaciones sociales y relaciones humano-no humano, que tienen lugar en la contemporaneidad. Ejemplo de esto, lo encontramos en el hecho de que el agenciamiento de desarrollo opera en espacios abiertos, con relaciones a-jerárquicas y a-centradas. En segunda instancia, el agenciamiento de desarrollo, aleja al desarrollo en su concepción tradicional de la idea de progreso y lo ubica más allá de las interacciones de la lógica de los Estados nacionales. Una tercera cuestión relevante, es el hecho de que el agenciamiento de desarrollo diluye las dicotomías sujeto-objeto, interior-exterior, abierto-cerrado, ciencia-no ciencia, humano-no humano, en medida de que reconoce como relevante para las relaciones de desarrollo a la multiplicidad de elementos y situaciones de cada territorio. Finalmente, una característica fundamental del agenciamiento de desarrollo tiene que ver con las máquinas. Como lo han mencionado sus creadores, para esta propuesta “el uso de tecnologías relacionadas

con el lenguaje numérico, digito-cibernéticas, es fundamental” (González y Lee, 2022, 52).

De esta manera, el presente texto tiene como objetivo reflexionar en torno a la cuestión de, en el contexto de las Sociedades de control, ¿de qué manera se pueden vincular tecnociencia y agenciamiento de desarrollo? Para llevar a cabo este cometido, en primera instancia se realiza una breve caracterización de las Sociedades de control. En un segundo apartado se reflexiona acerca de la emergencia de la tecnociencia y las principales características de esta. Posteriormente se aborda el concepto agenciamiento de desarrollo y sus particularidades. Finalmente se realiza una reflexión sobre los puntos de encuentro entre la tecnociencia y el agenciamiento de desarrollo.

Sociedades de control

En el texto titulado *Post scriptum sobre las Sociedades de control* (1999), Gilles Deleuze realiza de manera radiográfica un análisis en torno a lo que él considera una crisis de los centros de encierro, los cuales son un rasgo primordial de las sociedades disciplinarias propuestas por Michel Foucault.² En palabras de Deleuze: “las disciplinas entraron en crisis en provecho de nuevas fuerzas que se iban produciendo lentamente, y que se precipitaron después de la segunda guerra mundial: las sociedades disciplinarias son nuestro pasado inmediato, lo que estamos dejando de ser” (Deleuze, 1999, 277). Algunos de los aspectos en los que Deleuze reconoce la transición de un tipo de sociedad a otro, son: el espacio, la interioridad, los moldes, el lenguaje, el modo de producción capitalista, la individualización y masificación, la medicina y el tipo de máquinas presentes en la sociedad.

Con respecto al espacio, estamos dando paso de la cárcel, la escuela, la fábrica, el hospital, el cuartel militar, a una suerte de “controlatorios”, que funcionan como espacios abiertos y continuos. Los centros de encierro foucaultianos tienen un inicio y un fin determinado. Si bien funcionan de manera

² Las sociedades disciplinarias, propuestas por Foucault, se enmarcan a partir de dos rasgos diagramáticos, que consisten en: “imponer una tarea cualquiera a una multiplicidad poco numerosa en un espacio-tiempo cerrado; y gestionar la vida en una multiplicidad numerosa y un espacio abierto, controlar la vida” (Deleuze, 2014, 84). En otras palabras, el diagrama de poder de las sociedades disciplinarias se construye a partir de funcionamientos anatomopolíticos y biopolíticos. Así mismo se caracteriza por generar espacios cerrados, denominados centros de encierro.

similar, son espacios distintos. Por su parte los controlatorios contemporáneos identificados por Deleuze no tienen un inicio y fin visible, se desarrollan en continuidad. A decir de Deleuze “la formación permanente tiende a sustituir a la escuela, y el control continuo tiende a sustituir al examen” (Deleuze, 1999, 278). La idea de interioridad también se ve trastocada con la crisis de los centros de encierro. Pensar en un espacio cerrado implica pensar en que hay un adentro y un afuera, pero la continuidad diluye esta dicotomía. Esta crisis de los interiores se ve reflejada en el cuerpo, el cual había sido entendido como contenedor; del alma, de la razón, del inconsciente. En las sociedades contemporáneas, se posibilitan experiencias que tienen que ver con la superficie; del cuerpo, del espacio, de los pensamientos, etc. Ya nada hay encerrado, nada hay oculto, todo se expresa, todo se muestra, todo se dice, todo se relaciona.

Los centros de encierro son molde; la infraestructura de la escuela es similar a la de la cárcel, la del hospital, la del cuartel militar, así como sus técnicas de operación. Los cuerpos que aquí se construyen son homogéneos y cerrados en sí mismos, es decir, se crean semejantes en tanto masa, pero se disciplinan individuales en tanto sujetos. Por su parte, los espacios-controlatorios no son construcciones fijas sino “una suerte de moldeado auto deformante que cambia constantemente y a cada instante, como un tamiz cuya malla varía en cada punto” (Deleuze, 1999, 278). En este sentido, las Sociedades de control se caracterizan por cuerpos abiertos a relaciones diversas, de distintas naturalezas, que moldean descomponiendo y recomponiendo sus formas, de manera continua, diversa y cambiante.

El lenguaje se puede diferenciar en medida de que en las sociedades disciplinarias los elementos se relacionan y se entienden a partir de gestos, movimientos, posturas, símbolos. Mientras que, en las Sociedades de control, la comunicación se da mediante un lenguaje numérico. En este sentido, “el lenguaje numérico de control se compone de cifras que marcan o prohíben el acceso a la información” (Deleuze, 1999, 279).

Acerca del modo de producción, en las sociedades disciplinarias nos encontramos por excelencia con el espacio fábrica, cuyo objetivo principal es extraer la fuerza de los cuerpos adscritos a dicho centro. En las Sociedades de control nos encontramos con el surgimiento de la empresa. Este dispositivo más que ser un lugar en el que los cuerpos producen, es la condición de posibilidad a una forma de ser específica: “La empresa, instituye entre los individuos una rivalidad interminable a modo de sana competición, como una motivación excelente que

contrapone unos individuos a otros y atraviesa a cada uno de ellos, dividiéndole interiormente” (Deleuze, 1999, 278). De igual manera estamos ante un sistema de producción que “ya no compra materias primas ni vende productos terminados o procede al montaje de piezas sueltas. Lo que intenta vender son servicios, lo que quiere comprar son acciones” (Deleuze, 1999, 279). El aspecto individualizante y masificante se transforma en medida de que se da paso del individuo como una cifra que conforma una masa, a un individuo que posee una cifra que tiene la función de contraseña. De esta manera, “los individuos han devenido “individuales” y las masas se han convertido en indicadores, datos, mercados o “bancos” (Deleuze, 1999, 279). Con respecto al ejercicio de la medicina, pasamos de auscultar, analizar, tipificar una enfermedad y procurarle un tratamiento, a la “localización de enfermos potenciales y grupos de riesgo” (Deleuze, 1999, 280-281). Es decir, la medicina consiste ahora en controlar los posibles brotes de enfermedad, en ocuparse de ellos incluso antes de que estos ocurran.

Finalmente, el uso de determinado tipo de máquinas es un factor de gran importancia para observar la transición de un tipo de sociedad a otro, “no porque las máquinas sean determinantes, sino porque expresan las formaciones sociales que las han originado y que las utilizan” (Deleuze, 1999, 279). Las sociedades disciplinarias se caracterizan por el uso de “máquinas energéticas como reactores nucleares, herramientas de la industria petrolera, distintos tipos de motores, etc.” (Deleuze, 1999, 279). Por su parte, en las Sociedades de control emergen “máquinas informáticas, es decir ordenadores” (Deleuze, 1999, 279).

El surgimiento de estas máquinas novedosas, tienen impacto en muchos ámbitos más allá de lo tecnológico, abre un campo híbrido entre los cuerpos y las formas digitales de existencia. En segunda instancia, la emergencia de máquinas informáticas también trae consigo transformaciones epistémicas en medida de que se modifica la manera de concebir, aprehender y conocer al mundo. El ámbito de la sensibilidad y la percepción sufre transformaciones sustanciales. Transitamos del contacto humano-humano, humano-mundo, humano-arte o humano-ciencia, a un conjunto de relaciones en las que las máquinas digitales se unen como elemento fundamental. De esta manera es posible decir que, estamos ante una serie de relaciones humano-máquina-mundo, en la que las delimitaciones entre cada componente no son claras y se tornan a-jerárquicas.

Para efectos de este texto, la emergencia de nuevas máquinas y nuevos funcionamientos tecnológicos será el aspecto fundamental que retomar para

realizar un análisis sobre la manera en la que las nuevas tecnologías modifican las formas de relación y organización social, política y productiva. Bajo este propósito, se retomará el concepto *tecnociencia* para ejemplificar a las máquinas informático-digitales propias de las sociedades contemporáneas.

Tecnociencia

En los años 80 del siglo XX, nos encontramos con una serie de transformaciones en el quehacer y la gestión del ejercicio científico y tecnológico. Estas nacientes formas de hacer ciencia y tecnología, podemos englobarlas bajo el concepto de *tecnociencia*. Una definición de tecnociencia es la propuesta por el filósofo, sociólogo y antropólogo francés Bruno Latour, la cual dicta que por *tecnociencia* podemos entender: “una fusión de ciencia, organización e industria” (Latour, 2001, 244). Para comprender el desarrollo de la tecnociencia, el filósofo español Javier Echeverría propone analizarla en dos fases:

La primera se produce durante la Segunda Guerra Mundial, fundamentalmente en los Estados Unidos de América, con el desarrollo de macroproyectos de investigación. La segunda fase surge tras una crisis de la *big science* militarizada de los años 1965-75, en lo que se llama mayo del 68, la revuelta en los campos universitarios californianos y europeos contra la militarización de la tecnociencia (Echeverría, 2005, 10).

La primera fase se ubica en los linderos de la denominada macro ciencia o *big science*,³ sin embargo, es fundamental para entender el eventual desarrollo de la tecnociencia. En esta fase se construye una íntima relación entre la *tecnociencia* y las decisiones y objetivos político-militares, ya que el desarrollo de los proyectos (siendo el ejemplo paradigmático el “Proyecto Manhattan”), respondían a

³ El término “macrociencia” es propuesto por el físico nuclear estadounidense Alvin Weinberg. En su propuesta, la macro ciencia se caracteriza por tener una cantidad de presupuesto considerable. A decir de Weinberg, “para que un proyecto sea considerado como macro científico es preciso que su realización requiera una parte significativa del producto interior bruto (PIB) de un país”. Cfr. Echeverría, Javier. (2003). *La revolución tecnocientífica*. Editorial Fondo de Cultura Económica, Madrid. Si bien la macro ciencia debe ser considerada como algo diferenciado de la tecnociencia, es importante tomarla en cuenta como un contexto de emergencia tecnocientífico, un momento en el que podemos identificar que los funcionamientos científico-tecnológicos se modifican, así como sus relaciones e implicaciones sociales, políticas y ambientales.

las estrategias requeridas en el contexto bélico. Por su parte, la segunda fase se caracteriza por el descontento y desconfianza social, que generaron las consecuencias de los desarrollos de la primera fase. No obstante, el descontento y desconfianza de la sociedad no fueron impedimento para la continuidad del desarrollo tecnocientífico. Se construyó una relación ambivalente en la que se reconoce que, si bien los avances tecnocientíficos resuelven problemas de diversos indoles, también implican consecuencias no deseadas, daños colaterales y el surgimiento de nuevas problemáticas y riesgos sociales, políticos, ambientales, etc. Estamos ante lo que el sociólogo alemán Ulrich Beck llama sociedad del riesgo (Beck, 1998). En este sentido, la tecnociencia cuenta con una serie de características que la diferencian de la ciencia y la tecnología modernas. Dentro de dichas características nos encontramos con que, la labor tecnocientífica cuenta con una mayor participación de presupuestos privados en el desarrollo de los proyectos. En contraste, la participación del Estado y sus instituciones, así como la participación de las universidades, se ve disminuida. En este sentido se refleja el supuesto deleuziano según el cual estamos ante el surgimiento de la empresa, ya que además de pertenecer a una comunidad científica, los desarrolladores de tecnociencia se integrarán “a un nuevo tipo de organización que es una empresa tecnocientífica, que puede ser pública o privada” (Echeverría, 2005, 11). Los objetivos tecnocientíficos, a diferencia de los objetivos científicos ya no son el mero conocimiento, a diferencias de los objetivos tecnológicos, ya no son la optimización, eficacia y utilidad. Los objetivos tecnocientíficos son ahora objetivos políticos, militares, sociales, ambientales, comerciales, etc.

Otra característica importante de la labor tecnocientífica es la ampliación en los grupos de trabajo y el carácter heterogéneo de estos. Los proyectos son desarrollados en grupos amplios conformados por diversas disciplinas, profesiones e intereses, obteniendo diversos objetivos y consecuencias. De esta manera la labor tecnocientífica se puede pensar en función de redes de trabajo. Estas redes no responden ya a la lógica espacial-temporal de las sociedades y los Estados, sino que atraviesan una multiplicidad de condiciones. En palabras de Javier Echeverría: “La tecnociencia tampoco está inmersa como subsistema en una sociedad determinada, sino que incide en varias sociedades a la vez, y de manera diferente en cada una de ellas, en función de sus peculiaridades culturales y sociales” (Echeverría, 2003, 24). En cuanto a los problemas que atiende la tecnociencia, nos podemos encontrar con situaciones tales como; el cambio climático, la

seguridad alimentaria, la protección medioambiental, la extinción masiva de especies, la creación de alternativas energéticas, la gestión de problemas de salud (de manera muy particular la gestión y prevención de epidemias y pandemias), la implementación de las TIC en gran variedad de ámbitos de la industria, los servicios y la vida cotidiana, etc. Estos objetos de estudio son tan políticos como científicos, en medida de que se construyen como asuntos cuyo tratamiento perjudica y/o beneficia las formas de vida de los distintos grupos sociales.

La implementación tecnocientífica consiste entonces en gestionar todo el entramado de relaciones y acuerdos que hacen que un proyecto se lleve a cabo; financiamiento, equipamiento, recursos humanos, económicos y materiales, analizar el impacto social y ambiental, así como desarrollar campañas de marketing y mantener asesoría jurídica que posibilite a los proyectos ser respetuosos del marco de legalidad.

Una de las características más relevantes de la tecnociencia, es que se inscribe en el paradigma de las sociedades de la información. En palabras de Echeverría: “la síntesis del conocimiento científico y tecnológico se produce ante todo mediante los lenguajes informáticos, que no sólo usan bits, sino también píxeles. Por ello, afirmamos que la informática es el formalismo de la tecnociencia” (Echeverría, 2003, 43). Esta configuración de la tecnociencia con las sociedades informáticas posibilita que los laboratorios, así como los diversos proyectos de investigación no se limiten a los aspectos y herramientas técnicas y científicas, sino que se genere un entramado de interconexiones de todos los elementos que coadyuvan en el desarrollo del proyecto. En las características de la tecnociencia, hasta ahora mencionadas, es posible observar el planteamiento de Deleuze acerca de la relación entre las máquinas y los tipos de sociedad. Si bien los ordenadores, los sistemas de conectividad, los dispositivos informáticos, etc., no son determinantes de las Sociedades de control, sí nos muestran que estamos ante sociedades cuyo objetivo ya no es únicamente sustituir la actividad manual del hombre y optimizar los recursos humanos, naturales y sintéticos, sino generar vínculos que permiten, entre otras cosas, el almacenamiento de datos y la interconectividad de gran número de elementos heterogéneos.

Los dispositivos tecnocientíficos modifican el campo en el que se desarrolla la relación entre humanos y máquinas. Esto implica también una transformación en la propia concepción de humano y de máquina, así como de las formas de mundo y de vida que posibilitan estos vínculos.

Algunos dispositivos elaborados en la primera fase, de la cual emerge la tecnociencia, son los relacionados a objetivos militares y Estatales, tal es el caso del proyecto ENIAC que dio paso a los primeros ordenadores electrónicos (1947), el lanzamiento del primer satélite artificial Sputnik-1 por parte de la Unión Soviética (1957), seguido de Vostok, la primera nave espacial (1961). Por su parte, Estados Unidos logra concretar el envío del primer hombre a la luna (1969). En la segunda fase de la tecnociencia, nos encontramos con creaciones como la red *ARPANET* (1969), que eventualmente dio paso al internet tal como hoy lo conocemos, ordenadores a partir de la quinta generación (1981), telefonía móvil (1973), el sistema operativo *Linux* (1991), *Wandex* considerado el primer buscador de internet (1993), *IBM Simon* el primer teléfono inteligente (1994), la comercialización de los primeros productos transgénicos (1994), sistemas de Inteligencia Artificial de segunda generación (1970-1990) y tercera generación (1990-actualidad), la socialización de internet (1994), entre muchos otros.

De esta manera, es posible decir que la tecnociencia atraviesa y modifica los distintos ámbitos de la vida. Los proyectos tecnocientíficos transforman y generan, además de máquinas, los cuerpos, objetos y espacios, las relaciones, hábitos y lenguajes. Es así como la tecnociencia es posibilitada por diversas líneas que se entre cruzan y relacionan, generando otros dispositivos y poniendo en marcha estrategias específicas de poder, que se concentran en posibilitar o impedir encuentros y flujos de información, así como en encaminar las acciones cotidianas de elementos tanto humanos como no humanos. Esta situación construye una compleja red de relaciones heterogéneas, immanentes y auto-deformantes, que contribuyen a dar consistencia al campo de experiencias de las Sociedades de control.

Nos encontramos con posibilidades de movimiento, variabilidad, regeneración, desestratificación y apertura, lo cual se refleja en relaciones y experiencias máquinas-individuos, que rompen con las dicotomías tradicionales, tales como; sujeto-objeto, natural-artificial, humano-no humano, por mencionar algunas.

En el contexto tecnocientífico, el “sujeto” que enuncia y comunica, es el sujeto que puede acceder a dispositivos digitales. Dicho sujeto se desarticula, porque funciona como emisor y receptor al mismo tiempo y también porque depende de otros elementos para tener la posibilidad de enunciar. Es importante el humano, como la corriente eléctrica, su dispositivo móvil y el silicio con el que está

hecho dicho dispositivo. La generación y acumulación de datos es colaborativa. En el mundo digital posibilitado por la tecnociencia, los discursos, las imágenes, la información, tienen constante intervención por parte de diversos usuarios. Las intervenciones pueden ser acciones tales como; editar, comentar, compartir, eliminar, traducir, copiar, pegar, etc. Las implementaciones tecnocientíficas nos enfrentan a una serie de problematizaciones que escapan del ámbito del mero conocimiento aplicado para algún fin. Estamos ante debates y encrucijadas ontológicas, éticas, económicas, ambientales, y sobre todo políticas.

Los nuevos dispositivos están principalmente concentrados, aunque no se mencione de manera explícita, en entablar relaciones máquina-humano, que posibiliten la creación de redes de información, entretenimiento, educación, producción, desarrollo, etc. En este sentido, el mundo se experimenta y es conocido, a partir de una pantalla, una máquina, algún artefacto digital. En este contexto surgen los Estudios en Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS), los cuales se definen como:

un ámbito de trabajo académico, cuyo objeto de estudio está constituido por los aspectos sociales de la ciencia y la tecnología, tanto en lo que concierne a los factores sociales que influyen sobre el cambio científico-tecnológico, como en lo que atañe a las consecuencias sociales y ambientales (García et al., 2001, 119).

Son tres los grandes campos en los que se han desarrollado los estudios CTS: 1) investigación, 2) políticas públicas y 3) educación. Estos tres ámbitos se relacionan a partir de los llamados “silogismos CTS”, los cuales postulan, entre otras cosas, lo siguiente (García et al., 2001):

- 1) El desarrollo científico-tecnológico, además de implicaciones epistémicas, esta posibilitado por condiciones sociales, culturales, económicas y políticas.
- 2) El cambio científico-tecnológico contribuye a modelar nuestras formas de vida y de orden social e institucional. En este sentido “constituye un asunto público de primera magnitud” (García et al., 2001, 127).

Los estudios CTS no se desarrollan a partir de disciplinas unitarias, sino a partir de actividades que van desde la física, matemáticas, medicina, biología,

informática, hasta la sociología, filosofía, antropología, geografía, arquitectura, ciencia política, entre otras. Dichos estudios nos posibilitan tener en cuenta que la implementación tecnocientífica no se constituye únicamente de factores científicos y tecnológicos, sino que tiene implicaciones y consecuencias sociales, políticas, culturales, económicas, ambientales, etc.

Bajo esta propuesta, la tecnociencia nos permite relaciones de hibridación entre lo denominado humano y aquello que no cumple con ese estatuto. En este sentido una gran variedad de elementos tales como las condiciones climáticas, la legislación vigente, los materiales químicos, las políticas de Estado, los discursos operantes, la infraestructura, las imágenes existentes, los deseos de los individuos, sus condiciones culturales, entre muchos otros aspectos, cobran gran importancia al momento de desarrollar algún proyecto tecnocientífico.

El agenciamiento de desarrollo

Otro importante concepto que se enmarca en el contexto de las Sociedades de control es el agenciamiento de desarrollo. Dicho concepto fue formulado por primera vez en 2013, por un grupo multidisciplinario de investigadores mexicanos, interesados en generar nuevos conceptos teóricos y herramientas metodológicas que permitieran dar cuenta del desarrollo en las distintas regiones del país (Delgadillo, González y Lee, 2022).

El agenciamiento de desarrollo procede del concepto deleuziano “agenciamiento”, así como de las ideas propias del post-desarrollo, formulado, entre otros autores, por el geógrafo colombiano Arturo Escobar. El concepto desarrollo se ha entendido en el pasado como una cualidad ligada al progreso, al movimiento lineal y ascendente de los recursos (generalmente económicos). No obstante, las necesidades y cambios de las sociedades contemporáneas demandan una idea distinta de desarrollo, más amplia y multiforme, con distintas aristas que permitan tener en cuenta la complejidad de los contextos, de los territorios y los diversos actores involucrados en el desarrollo.

De esta manera resulta fundamental que el concepto desarrollo sea desligado de los factores con los que se los solía relacionar, particularmente con lo referente a la idea de progreso (Delgadillo, González, Gudiño y Lee, 2016). Como un intento por situar al desarrollo en las posibilidades y necesidades de las sociedades actuales, Escobar propone las siguientes tareas fundamentales (Escobar, 2005):

- 1) Alejar al desarrollo de los discursos y representaciones que lo condicionan a prácticas lineales y homogéneas. Por lo tanto, crear nuevos discursos que coadyuven a nuevas formas de entender el desarrollo.
- 2) Cambiar las prácticas que definen al régimen de saber y de hacer, bajo el que ha operado el desarrollo.
- 3) Multiplicar y visibilizar los elementos que participan en el ámbito del desarrollo.
- 4) Considerar dos caminos para alcanzar los puntos señalados con anterioridad: primero, enfocarse en las acciones, propuestas y resiliencias locales. Segundo, destacar las estrategias alternas de agenciadores locales.

Por su parte, la noción de agenciamiento se nutre de otros conceptos que de igual manera pertenecen a la propuesta de Gilles Deleuze. El primero de dichos términos es el de rizoma. Para efectos del agenciamiento de desarrollo, por rizoma podemos entender un modelo de relacionamientos a-centrados, que puede crecer hacia cualquier lado y que por lo tanto no tiene un orden absoluto en él (Delgadillo, González y Lee, 2016).

El otro principio deleuziano es la multiplicidad. Cuando se dice que las relaciones que posibilita el rizoma son multiplicidad, se hace referencia a que son relaciones que “no tienen sujeto ni objeto, sino únicamente determinaciones, tamaños, dimensiones, que no pueden aumentar sin que ella (la multiplicidad) cambie de naturaleza” (Delgadillo, González y Lee, 2016, 23). De esta manera, una definición de agenciamiento es: “aumento de dimensiones en una multiplicidad que cambia necesariamente de naturaleza a medida que aumenta sus conexiones. En un rizoma no hay puntos o posiciones. En un rizoma solo hay líneas” (Deleuze y Guattari, 2008, 14). El agenciamiento se caracteriza entonces, por ser una multiplicidad de relaciones que se encuentran en constante transformación y auto deformación, que no tienen un centro, jerarquía ni orden. Es la pura relación y su potencial creativo, así como de desarticulación. En este sentido, podemos reconocer el funcionamiento del agenciamiento de la siguiente manera:

Un operador que produce realidad al tiempo que genera devenires, enunciados, expresiones, etc. Los agenciamientos generan territorios (y son a su vez generados por territorializaciones y desterritorializaciones), al crear, articular

y distribuir multiplicidades y multiplicidades de multiplicidades (González y Sánchez, 2021, 14).

Bajo estos conceptos, el agenciamiento de desarrollo conlleva una multiplicidad de relaciones y potenciales relaciones, entre elementos heterogéneos con la finalidad de producir territorios igualmente heterogéneos. La definición propuesta por sus creadores establece lo siguiente:

Agenciamiento de desarrollo es el potencial de articulación que opera encuentros y territorializa procesos de intervención. Por medio de su actuación distribuye y conecta multiescalarmente (micro, meso, macrorregional, pero también con un todo el espectro de actores político-económico-institucionales (gobierno), sociedad civil, ONG, etc.) diversos elementos que producen rutas, funcionamientos y expresiones, en relación con el desarrollo (Delgadillo, González y Lee, 2016, 43).

En este sentido, el agenciamiento de desarrollo cuenta con una serie de características que ponen en marcha su funcionamiento de generador de encuentros. Las primeras tres áreas a partir de las cuales puede explicarse nuestro concepto son; rasgos dinámicos, endoconsistencia y exoconsistencia. Los rasgos dinámicos tienen que ver con la cualidad del *agenciamiento de desarrollo*, para potencializar, articular, operar, territorializar, distribuir y conectar elementos de diversa naturaleza, en pro del desarrollo. (Delgadillo, González y Lee, 2016). Por su parte la endoconsistencia hace referencia a la participación; todas las actividades en las que los actores han hecho parte, gestión; las actividades que están encaminadas a modificar un estado específico de las cosas y territorialización; las relaciones, posibilidades y encuentros que dan forma a un territorio (Delgadillo, González y Lee, 2016). La exoconsistencia enmarca las posibles relaciones que el agenciamiento de desarrollo puede tejer con disciplinas variadas. Los autores reconocen en primera instancia a las actividades propias de los agentes de desarrollo, en este sentido nos encontramos con actividades y procesos como; institucionalidad, resistencia, empoderamiento, apropiación e integración. En segundo momento, nos encontramos con conceptos medioambientales. Finalmente, con los conceptos denominados enfoque de capitales, los cuales

tienen la capacidad de indicar que factores pueden efectuar un agenciamiento de desarrollo y la lectura que se hará de este (Delgadillo, González y Lee, 2016).

El agenciamiento de desarrollo resulta entonces, una propuesta novedosa, que contribuye en el entendimiento de los fenómenos que se presentan en la actualidad. De la misma manera, el agenciamiento de desarrollo genera una metodología para la acción, que puede potenciar las relaciones que se encuentran presentes en un territorio, coadyuvando así al desarrollo de las comunidades. En este sentido, el desarrollo se entiende no como un mero crecimiento económico, sino como la óptima realización de los deseos y los encuentros, de los distintos agentes presentes en el entramado de relaciones.

Tecnociencia y agenciamiento de desarrollo

Es posible reconocer diversos puntos de encuentro entre la tecnociencia y el agenciamiento de desarrollo, así como diversos funcionamientos que atraviesan tanto a las implementaciones tecnocientíficas, como a los mecanismos del agenciamiento de desarrollo. La primera cuestión que ambos tienen en común es su ubicación en el marco de las Sociedades de control. Tanto la tecnociencia, como el agenciamiento de desarrollo, responden a las posibilidades ontológicas, epistémicas y políticas propuestas en el pensamiento de Gilles Deleuze.

Un primer funcionamiento homólogo es la creación de grupos heterogéneos y multidisciplinarios de trabajo. La tecnociencia, puede ser definida como “una red cuyos nodos están formados tanto por actores humanos como por actores no humanos; instrumentos, baterías, chips o cualquier otro componente tecnológico, objeto físico o ser vivo” (Echeverría, 2009, 706). Por su parte, el agenciamiento de desarrollo se posibilita cuando se genera un encuentro entre elementos heterogéneos, entre los que se incluyen también, actividades y dispositivos técnicos y/o tecnocientíficos. Un ejemplo importante, es el caso de la cooperativa *Jolom Mayaetik* (tejedoras mayas). Dicho grupo de trabajo nació en los estados de Chiapas y Ciudad de México, como un esfuerzo por fortalecer a mujeres indígenas en condición de vulnerabilidad realizando “trabajos de costura a máquina, así como talleres sobre temas de derechos de las mujeres, derechos de los indígenas y fortalecimiento de capacidades personales” (González y Lee, 2020, 201).

En el año 1997 *Jolom Mayaetik* deviene en una cooperativa especializada en la creación textil. El funcionamiento de este grupo de trabajo es posible gracias a elementos humanos: mujeres-artesanas, elementos maquínicos: máquinas de costura, elementos culturales: la simbología y los diseños propios de la cultura maya, elementos económicos: la producción para la venta, elementos geográficos: las condiciones específicas de San Andrés Larraínzar, Chamula, Oxchuc, Pantelhó y Chenalhó, los cinco municipios en los que la cooperativa tiene presencia de producción y elementos tecnocientíficos, presentes en las páginas de internet, redes sociales y tiendas online con las que la cooperativa cuenta. De esta manera, el prospero funcionamiento de *Jolom Mayaetik* no se limita a las capacidades humanas de creación, sino al potencial de articulación de elementos de distinta naturaleza. El papel que la tecnociencia juega en este entramado de relaciones se centra en posibilitar la comunicación y por ende el flujo de información entre los diversos nodos de producción, distribución, exhibición, venta y compra.

Un siguiente punto de encuentro es lo referente a la creación de “campos de experiencia”. La tecnociencia posibilita que la experiencia se amplie más allá del Estado, las leyes y el capitalismo. Los puntos de encuentro ya no son únicamente físicos, sino también virtuales. En este contexto, la tecnociencia posibilita también el flujo del deseo, en medida de que la relación entre los agentes productores, el producto y los potenciales compradores, se ve creada e impulsada, en gran medida, por la manera en la que la idea e imagen del producto se distribuye en el medio digital. La compra de un producto esta mediada entonces, por el deseo que se tiene de él. El ordenador, el smartphone, la electricidad, la información generada, los algoritmos coadyuvan a poner en relación los intereses, gustos, pasiones e inclinaciones. Las mujeres tejedoras “no venden una mera mercancía, sino una forma de percibir al mundo, de habitar en el espacio” y en dicho objetivo, los dispositivos y espacios tecnocientíficos resultan fundamentales. *Jolom Mayaetik*, ejemplifica también la diversidad de financiamiento, propia de las sociedades tecnocientíficas. Los proyectos no dependen del dinero público enteramente o de las ganancias de la cooperativa, sino devienen de múltiples actores con distintos interés y objetivos. En este caso, las mujeres tejedoras han recibido apoyo de fundaciones como Fundación Semillas y Fundación Paz y Solidaridad, así como del Fondo CONADI y de la Fundación Interamericana de Estados Unidos (González y Lee, 2020).

La globalidad y transversalidad es otra característica que comparten tecnociencia y agenciamiento de desarrollo. Los proyectos tecnocientíficos no se limitan a un país, generalmente constituyen redes de relaciones que vinculan distintas latitudes. Por lo tanto, son proyectos que, si bien son respetuosos del marco de legalidad de los países, sus alcances y consecuencias muchas ocasiones desbordan lo que puede capturarse vía el Estado y la ley. En el caso del agenciamiento de desarrollo, continuando con el ejemplo de la cooperativa textil, esta teje una red que además de México, tiene presencia en Estados Unidos, España, Francia, Alemania e Italia. De esta manera, “al instalarse en una dinámica de mercado, impelen las fronteras nacionales y subnacionales, construyendo conexiones que las ubican potencialmente en todo el mundo. Su éxito ha radicado en los encuentros y los vínculos que, literalmente, tejen” (González y Lee, 2020, 202).

La tecnociencia difumina la concepción de cercanía y lejanía, ya que, en un mundo digitalizado, actividades como navegar en internet o comunicarse con diversos usuarios, hacen que la presencia no se determine según la cercanía, se puede estar presente, sin estar cerca, y, paradójicamente, se puede estar cerca, sin estar presente. En este sentido, “una red no es más o menos grande, sino que sus actores se encuentran situados en grados diferentes de intensidad de conexión” (Hernández, 2015, 53). En el caso del agenciamiento de desarrollo, la gran variedad de vínculos modifica la percepción del espacio, teje territorios dentro de territorios, para lo cual desterritorializa territorios que se encontraban anclados a un tiempo o un espacio.

El cuerpo es uno de los principales elementos que se modifican al entrar en contacto con los dispositivos tecnocientíficos. La tecnociencia nos posiciona en el terreno de lo post-humano. En este contexto podemos pensar en un cuerpo abierto, es decir, un cuerpo posibilitado a entablar vínculos con elementos no-humanos, constituyendo un entramado de relaciones híbridas, en las que se posibilita o bloquea el flujo de información. Estos nuevos espacios de acción y de experiencia, se reflejan en nuevas posibilidades sensitivas, así como en nuevas capacidades humano-maquina, humano-objeto, humano-naturaleza. El cuerpo se des-sujeta de su forma unidad, comienza a deformarse y auto-deformarse en función de los contextos de los que va formando parte. En el caso de *Jolom Mayaetik*, no estamos ante la creación de prendas que visten cuerpos, sino ante la creación de prendas que posibilitan cuerpos. Las creaciones de *Jolom Mayaetik* “no se basan en la forma determinada de una corporalidad, modulan a los

cuerpos: hacen espacios para las incisiones de la realidad y sus desplazamientos” (González y Lee, 2020, 202).

Finalmente, la idea de identidad deja de operar tanto en el contexto tecnocientífico, como en las posibilidades del agenciamiento de desarrollo. Al modificar la constitución y funcionamiento de los cuerpos, al hibridarlos con elementos máquina, con elementos objetos, con elementos naturaleza, se transforman también sus capacidades y sus potencias. Al estar frente a cuerpos que ya no responden a lógicas y requerimientos propios de ser hombre, ser humano, ser mujer, ser ciudadano, etc., deja de cobrar sentido la adscripción a dichas identidades.

En el caso de las mujeres tejedoras, el acto de tejer las convierte en agentes creativos, que se desenvuelven en distintas funciones; mujeres, madres (en algunos casos), tejedoras, artesanas, productoras, vendedoras, administradoras, tomadoras de decisiones, gestoras, community manager, etc. Estar en tantas posiciones escapa de la lógica de la identidad. “Al tejer, estas mujeres devienen algo más, se desestabiliza su identidad: con cada conexión se transforman. Al entrar en contacto con la cooperativa se desterritorializan” (González y Lee, 2020, 203).

Conclusiones

A lo largo del texto hemos descrito el funcionamiento de las Sociedades de control, la tecnociencia y el agenciamiento de desarrollo. Igualmente trazamos algunos elementos de contacto entre estos conceptos. Resta entonces señalar, a manera de conclusión, algunos elementos de incidencia que lo anterior pudiese tener a nivel local. En las sociedades contemporáneas, las fronteras tradicionales establecidas por los Estados nacionales se desdibujan día a día. Con esto, lo “local”, nos aparece como una suma de relaciones, vínculos y redes globales que es necesario analizar. En nuestra opinión tanto la tecnociencia como el agenciamiento de desarrollo son herramientas útiles para pensar este entramado. Si pensamos lo local como ese conjunto de redes en constante cambio y movimiento, los funcionamientos tecnológicos deben servirnos para estudiar e incidir en aquello que muta y se transforma día a día. Si las sociedades disciplinarias se caracterizaron por el encierro entendido, entre otras cosas, como bloqueo de los flujos, las Sociedades de control nos ponen sobre la mesa el tema de lo local como flujos desmedidos cuyas rutas y devenires es necesario estudiar.

Bibliografía

- BECK, U. (1998) “Modernización reflexiva: hacia la generalización de la ciencia y la política” En *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona.
- DELEUZE, G. (1999) “Post-scriptum sobre las Sociedades de control” En *Conversaciones*, Pretextos, España: 277-281.
- DELEUZE, G. Y GUATTARI, F. (2008) “Rizoma”. En *Mil mesetas: Capitalismo y esquizofrenia II*, Pretextos, Valencia.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ I., GUDIÑO, A., Y LEE J. (2016) “Estudio introductorio. El concepto de agenciamiento de desarrollo. Una propuesta para pensar el desarrollo en nuestra época”. En: DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I., Y LEE J. (Coord.). *Agenciamiento de desarrollo: Una perspectiva para el desarrollo regional y la planeación territorial*, CRIM-UNAM, México.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (2022) “El agenciamiento de desarrollo en México 2012-2021: La larga marcha de un pensar distinto”. En, DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (Coord.) *Agenciamiento de desarrollo y potenciales territoriales: Experiencias en el norte de México y Cuba*, CRIM-UNAM, México.
- ECHEVERRÍA, J. (2003) *La revolución tecnocientífica*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- ECHEVERRIA J. (2005) “La revolución tecnocientífica”. En *Revista Confines. Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, número 2, agosto-diciembre.
- ECHEVERRIA, J. (2009) “La teoría del Actor-Red y la tesis de la tecnociencia”. En *Revista ARBOR: Ciencia, pensamiento y cultura*, número 738, julio-agosto.
- ESCOBAR, A. (2005) “El “post-desarrollo” como concepto y práctica social”. En: MATO, D. (Coord.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de la globalización*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales- Universidad Central de Venezuela.
- FOUCAULT, M. (2010) *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas*. Editorial Siglo XXI, México, 398 pp.

- GARCÍA, E., GONZÁLEZ, J., LÓPEZ, J., et.al. (2001) *Ciencia tecnología y sociedad: Una aproximación conceptual*. Organización de Estudios Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, España.
- GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (2020) “Sociedades de control y agenciamiento de desarrollo”. En Revista *Control Social y Desarrollo Territorial*, número 9, 2020: 182-207.
- GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (2022) “Sociedades de control y agenciamiento de desarrollo”. En, Delgadillo, Javier, González Isaí y Lee Jimena (Coord.). *Agenciamiento de desarrollo y territorio: Acción pública y gestión institucional en ámbitos rurales y urbanos*, CRIM-UNAM, México.
- GONZÁLEZ, Y SÁNCHEZ D. M. (2021) “Agenciamiento”. En, Herrera, Francisco (Coord.). *Vocabulario de la sociedad civil, la ruralidad y los movimientos sociales en América Latina*. ICAR-UAEM, Estado de México.
- HERNÁNDEZ, A. (2015) “¿Puede la noción Foucaultiana de dispositivo ayudarnos a eludir los resabios estructuralistas de la teoría del actor-red para avanzar en el estudio de la investigación tecnocientífica?”. Revista *Redes*, número 41, diciembre.
- LATOUR, B. (2001) “La esperanza de Pandora: Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia”. Editorial Gedisa, Barcelona.

TERRITORIO Y AGENCIAMIENTO DE DESARROLLO, MIRADAS DESDE LOS PROCESOS RELACIONALES

Javier Delgadillo Macías

Introducción

En las investigaciones sobre la acción pública en materia de planeación en ámbitos rurales, urbanos, metropolitanos o de desarrollo regional, se reconocen elementos clave de las políticas de gestión territorial, entre otros los siguientes: *i.* a las personas que habitan lugares concretos, *ii.* a los factores físicos, naturales y ambientales que se relacionan con dichas personas como entornos vividos, *iii.* a los procesos, acciones y/o actividades que se presentan en tiempo y lugares específicos, producto de las intervenciones humanas, *iv.* a las instituciones que regulan, procesan, consensuan y gobiernan dichos territorios, y, *v.* a las expresiones culturales y de tradiciones en sus manifestaciones materiales e inmateriales, presentes como elementos de identidad. En todos estos casos la idea de “territorio” y de “territorialidad” están presente como categorías que unifican, contienen, identifican, ubican y potencian el objetivo de “desarrollo” de los lugares.

El agenciamiento de desarrollo centra su atención en el potencial de articulación de los procesos de intervención que suceden en cada lugar y en cada momento en que interactúan agentes de una acción predeterminada, actores de un proceso requerido, factores del lugar que potencializan su desarrollo y políticas que promueven resultados, es decir, un enfoque de análisis que considera los diversos elementos que producen rutas, funcionamientos y expresiones en relación con el desarrollo de una región determinada. De manera específica, el agenciamiento de desarrollo no intenta dar cuenta de un proceso, una atribución o una capacidad,

sino que, junto con todo ello, pretende señalar las condiciones de posibilidad para que el desarrollo se genere en territorios concretos (Delgadillo, González y Lee, 2018, 80).

El agenciamiento en su vertiente regional incorpora a su vez dimensiones diversas: globalidad, complejidad, virtualidad, subjetividad, tamaño, poder, competitividad, sustentabilidad, asociación, liderazgo e identidad. Estas dimensiones son analizadas a partir de relaciones que entre ellas se producen. Visto así, en el ámbito de la gestión territorial, el agenciamiento es un instrumento operativo a partir de valorar las condiciones de cada proceso a la vez, y, sustenta sus alcances sociales (temporales) y territoriales (locacionales) cuando se liga al acto aspiracional por alcanzar una mejora social y ventajas regionales, y a la creación de realidades encaminadas a elevar las condiciones de vida de los habitantes de un territorio determinado.

El territorio es la componente principal para la comprensión de los procesos que buscan alcanzar un desarrollo sostenible en los lugares y para las personas. En su asociación con el enfoque de agenciamiento permite reconocer las especificidades de los procesos relacionales que se suceden entre los mencionados agentes, factores, actores e instituciones representativas de los entornos regionales. Esta dimensión relacional del territorio se constituye como la expresión viva de interacciones, de redes que se multiplican de lugar a lugar y a distintas escalas físicas, funcionales y organizacionales. Pero también, el territorio constituye una dimensión física y material donde se acomodan los procesos emprendidos por las personas y las comunidades. Para la geografía, el territorio tiene un sentido físico-espacial, y la territorialidad es el resultado de las interacciones sociales. La geógrafa Eulalia Rivera Carbó (2010, 2) lo expresa de la siguiente manera: "...al concepto de espacialidad se le atribuye la dimensión espacial (física) de los objetos, independientemente de los proyectos de la sociedad, y al de territorialidad, la dimensión espacial de los objetos, pasando por los proyectos de la sociedad. Una mirada de mayor alcance y bajo una visión integral, y no sólo funcional, "el territorio pasa de ser un mero soporte físico de los procesos a un agente de transformación social que vincula las relaciones económicas de acuerdo con y mediante su especificidad territorial e identidad económica, política, social y cultural" (Lee, 2016, 101).

De manera particular, el enfoque relacional que utilizan las ciencias sociales en sus explicaciones sobre problemáticas diversas nos permite ensamblar

miradas analíticas sobre lo que acontece en los procesos de construcción de las regiones en estudio y de las territorialidades internas como expresiones de las interacciones constantes entre actores, factores, agentes e instituciones mediados por agenciamientos territoriales y expresivos de la materialidad espacial. La mirada relacional se fija en los procesos de territorialización como construcción social del espacio, que se muestran de manera polifacética (multiforme) de lugar a lugar, tomando en cuenta al mismo tiempo la contigüidad espacial y las discontinuidades locacionales producidas por otro tipo de relaciones de proximidad no físico-espaciales, sino de continuidades no lineales de los objetos y de los procesos en el espacio.

Esta es una forma de investigación socioterritorial que hemos diseñado para medir y analizar procesos que atañen a la política pública, a la gestión institucional y al desarrollo territorial.

Cómo se vinculan los agenciamientos con el territorio

Los estudios territoriales consideran a la multidimensionalidad como elemento analítico clave para entender las dinámicas locales y regionales que se presentan en tiempo y lugares concretos. A ello, nosotros agregamos la multiescalaridad que representa el método para acceder al entendimiento de la complejidad de procesos y relaciones que se establecen entre actores y factores en un territorio integrado o en parte de sus componentes. ¿Por qué multiescalar? Al referirnos a las escalas nos situamos más allá de la dimensión físico-geográfica o espacial de un lugar, o del tamaño asignado por tal o cual indicador (por ejemplo, ciudades pequeñas en extensión, pero densas y numerosas en población); más bien hablamos de procesos territoriales que se expresan en multiplicidad de dimensiones y de lugares al mismo tiempo, lo que en su expresión relacional representa su territorialidad. En este sentido, Massey (2009, 16-17) señala que “...el espacio (territorio) es producto de relaciones (y de la falta de relaciones). Es una complejidad de redes, una malla de vínculos, de prácticas, de intercambios, tanto a nivel muy íntimo (como el del hogar) como a los niveles de la ciudad, el país, lo global”. De acuerdo con esta autora, consideramos que producimos el espacio en el manejo de nuestras vidas.

En un contexto más amplio, la territorialidad es la dimensión organizada del territorio, de la cual Edward Soja (1971, 30) considera que “...hay una territorialidad específicamente humana que tiene tres elementos: el sentido de la

identidad espacial, el sentido de la exclusividad y la compartimentación de la interacción humana en el espacio... Proporciona un sentimiento de pertenencia a una porción particular de tierra sobre el que se tienen derechos exclusivos, e implica un modo de comportamiento en el interior de esa entidad”. Además, la territorialidad no se refiere únicamente a un espacio geográfico con historia e identidad, sino que es también el resultado de una compleja construcción social, dinámica y multifuncional (Montenegro, 2021).

Un sentido crítico a la forma tradicional de ver la territorialidad consiste en observar los procesos en el territorio, en vez de verlo, al territorio, como un espacio homogéneo es reconocerlo como “...una entidad compuesta por actores con similares y compatibles intereses [...] apelando a la descripción de un cuadro compuesto por una serie de actores económicos e institucionales que interactúan a distintos niveles, con divergencias, trayectorias disímiles e interacciones cambiantes, [...] construcciones sociales que “aparecen” con un objetivo específico que la transforma en “sujeto” a partir de “relaciones de poder”¹ que destacan un aspecto determinado del territorio” (Fernández, Vigil y Seval, Martín, 2012: 30).

Entonces, el territorio es el sistema relacional, y las relaciones sistémicas su territorialidad. Es un sistema socialmente identificado por los actores presentes en él, regulado por vías institucionales formales y mediado por diversidad de instituciones no formales que le dan al territorio su valor de identidad².

En el ámbito del agenciamiento le damos un valor sustantivo a la categoría “territorio”, toda vez que cada proceso de agenciamiento encaminado a producir desarrollo es territorial y al mismo tiempo multiescalar (Delgadillo et al., 2016),

¹ Además de la forma más tradicional de entender el poder como una manifestación de la capacidad de dominio (weberiana) sobre otros individuos para asegurar determinados resultados deseados, en la manera de explicar los comportamientos que configuran el espacio regional se suele mencionar que el poder también tiende a circular “relacionalmente” y se hace eficaz solo en el proceso de realización y práctica; ya no como una cualidad posesiva inherente a un determinado actor, ni como una propiedad específica, sino como la capacidad de influenciar que solo se realiza en el proceso de ejercicio de esa influencia (Yeung, 2002).

² Una institución es una forma de organización social (privada o pública, individual o colectiva), que cumple una función específica en la sociedad, y que obedece a normas y a una estructura que funciona mediante roles (impuestos o consensuados) que sus miembros asumen. Las instituciones formales —como leyes o decretos, mientras que las instituciones no formales son asociaciones que se expresan a partir de su propia dinámica, que se rigen por normas derivadas de la costumbre, de hábitos y de la propia naturaleza de las relaciones humanas. el gobierno, una universidad, una cooperativa— operan a través de documentos, leyes o decretos, mientras que las instituciones no formales son asociaciones que se expresan a partir de su propia dinámica, que se rigen por normas derivadas de la costumbre, de hábitos y de la propia naturaleza de las relaciones humanas.

son procesos territoriales acumulativos en el tiempo que determinan redes y componentes que podemos denominar procesos socioculturales de apropiación local-regional. En este sentido, al territorio nos podemos aproximar analíticamente a través de una serie de principios que le dan, cada uno de ellos, un carácter funcional distintivo (Figura 1).

Figura 1

PRINCIPIOS RELACIONALES QUE SE ATRIBUYEN AL TERRITORIO

Principio de pertenencia	El territorio se construye
Principio de identidad	El territorio se imagina
Principio de coexistencia	El territorio se cohabita
Principio de gobernabilidad	El territorio se gobierna
Principio de gobernanza	El territorio se consensua y se convive
Principio de desarrollo	El territorio se organiza y gestiona

Fuente: elaboración propia.

Cada uno de estos principios le asigna dimensiones particulares a cada región o unidad espacial analizada, y ocupan valores específicos (y diferenciados) en los procesos acumulativos que conlleva la construcción de territorialidades en lugares y circunstancias concretas.

Por lo hasta aquí expuesto, reafirmamos la idea de que el territorio es la expresión material resultante de las interacciones del conjunto de actores, factores y dimensiones organizativas, por lo tanto, es el ámbito de la planeación y de la gestión pública y ciudadana, y es objeto del ordenamiento territorial. Su proyección,

como sistema relacional, se posibilita mediante el aprovechamiento de sus recursos y potenciales a partir de condicionantes locales y ambientales. Ejemplo de ello son las interacciones urbano-rurales que sostienen una estructura territorial específica; los sistemas productivos locales que especializan o complejizan la sostenibilidad económica; las redes colaborativas y cooperativas que modelan las funciones redistributivas como competencia de los actores sociales; las acciones de gobernanza territorial como mediación horizontal entre el Estado y la población; y los actores sociales y gubernamentales en sus representaciones institucionales que determinan las cualidades organizativas de los territorios.

El territorio es el lugar de las personas, el resultado de los actos colectivos y el modelado de sus acciones

El ejercicio de la planeación institucionalizada, cuando actúa en una dimensión territorial, toma caminos diversos para aprovechar al territorio como un instrumento para favorecer la calidad de vida de la población o la mejora de sus actividades y medios sociales y culturales. Sin embargo, en la mayoría de las trayectorias que las instituciones públicas siguen, el territorio es una nomenclatura para la gestión de políticas sectorial que les corresponda emprender, o una dimensión geográfica que agrega diversidad de elementos a su contenido, en tiempo y lugar específicos. En este sentido, hay gran diferencia entre administrar el territorio o gobernarlo.

Pero, en otro sentido, para las personas, aunque también el territorio es una dimensión espaciotemporal que acumula en sus historias de vida (personales, familiares o colectivas) lugares, procesos, relaciones, vinculaciones, identidades y más experiencias agrupadas en su memoria, la idea de territorio está más cercana a su identidad viva de lugar, como resultado de sus actos y de los de los demás. Así, el territorio es un constructo social, un territorio vivido, el lugar de los individuos y de las colectividades.

El territorio es interpretado desde diferentes ópticas. Algunos observan en su diversidad los elementos constitutivos que le define su unidad y, otros, aprecian la especificidad, e incluso la homogeneidad, como la constante que les identifica. En cualquiera de estas ópticas un elemento común reconocido se refiere a las interacciones múltiples que se presentan en su interior, entre grupos poblacionales específicos, procesos, actividades, instituciones y, de manera importante, con sus entornos naturales y antrópicos. Estas interacciones se convierten en redes

de procesos e intercambios que, en la medida de su amplitud complejizan la estructura misma del sistema territorial.

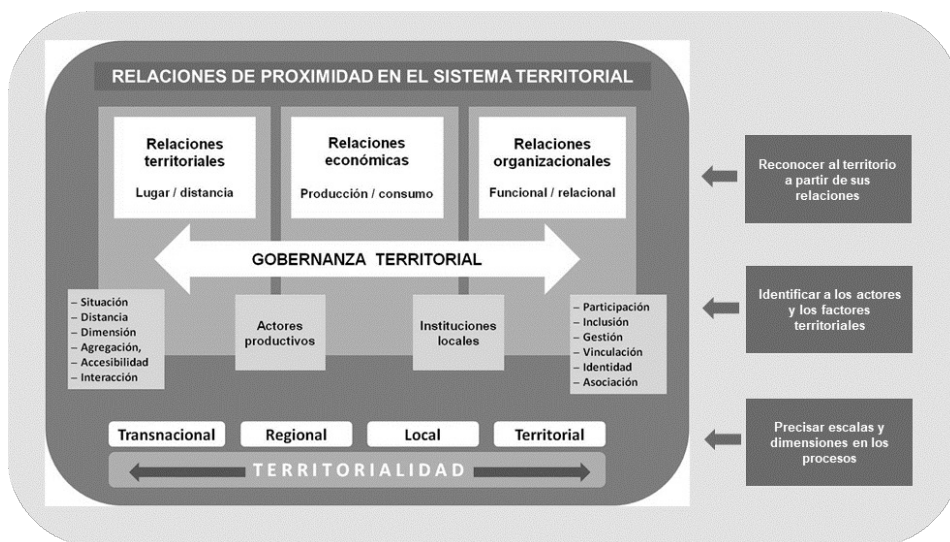
Dentro de estas interpretaciones, la complejidad es comprendida de diversas maneras: o bien como procesos que solamente comparten territorio o bien como una multiplicidad de ellos que se sobreponen y coexisten en ocasiones hasta con direcciones y trayectorias diversas. En la acción pública territorial, la complejidad es la coexistencia múltiple mediada por la gestión participativa, la gobernanza territorial o la construcción de acuerdos en los cuales estén representados el mayor número de intereses de la sociedad. Algunos de los elementos particulares de la complejidad territorial son los siguientes:

- a. *Situación*. Ubicación geográfica de un elemento, de un proceso o de elementos componentes de un sistema relacional, en función de sus relaciones con el entorno próximo con el que interactúa la situación geográfica se evalúa en términos de accesibilidad relativa a otros lugares).
- b. *Distancia*. Significado de separación (o de acercamiento), su recorrido necesita un esfuerzo, un gasto de energía. En los estudios de movilidad la proximidad se mide menos en términos de distancia física que por las posibilidades de contacto, de información o de familiaridad entre los lugares. La distancia es en esos casos revelada por los comportamientos antes que establecida a priori según una escala idéntica para todos los individuos (distancia percibida).
- c. *Dimensión*. Se refiere al tamaño o extensión de un lugar, de un proceso o del grupo de actores que participan en el proceso. Se expresa en una o varias magnitudes, por las cuales ocupa mayor o menor espacio.
- d. *Agregación*. Expresa procesos de agrupamiento de personas o de actividades en un mismo lugar o en un área de dimensión funcional. Estos procesos suponen la existencia de similitudes o de comunidades de interés entre las personas o los objetos aproximados, que se refuerzan por las interacciones que permite la proximidad.
- e. *Accesibilidad*. Se define en general como la mayor o menor facilidad con la cual un lugar puede ser alcanzado a partir de uno o varios otros lugares. La accesibilidad no se limita solamente al desplazamiento de individuos de un lugar a otro.

f. *Interacción*. Acción recíproca entre dos o más actores, agentes o lugares que generan interdependencias, complementariedades y cambios en los comportamientos en un sistema.

En este enfoque que proponemos, la proximidad territorial representa el método desde la complejidad analítica aplicado a los factores relacionales y, los elementos antes señalados, la especificidad que rige cada proceso en el territorio y genera territorialidades múltiples. En la figura 2 se muestra de manera esquemática el sistema territorial en sus dimensiones relacionales, compartiendo escalas y procesos.

Figura 2



Fuente: elaboración propia.

De esta manera, asumimos la conexión con el agenciamiento como el resultado de interacciones entre actores diversos y dispersos que se expresan en territorios específicos. Es una manera de analizar las dinámicas espaciales (regionales) en el contexto de la Geografía Económica contemporánea, vinculadas a la forma de visualizar el “enraizamiento” de las redes económicas y sociales en el territorio, y en los denominados “activos relacionales” (Storper, 1997). En palabras de Fernández y Seval (2012, 33-34):

Las contribuciones relacionales proveen importantes insumos para operar alternativa y superadoramente sobre la “perspectiva territorial” (convencional) y converge con la perspectiva escalar en resaltar las limitaciones de la visión territorial en la peligrosa fusión de una concepción de cerramientos con la propensión a una casuística descriptiva de casos exitosos. En ese marco, queda amplio espacio para trascender las debilidades provenientes de la desarticulación contextual e incluso una consideración de actores no abordados centralmente, como la fuerza de trabajo o las empresas -y el trabajo informal-, pero bajo el condicionante de entender estos elementos a partir de las conectividades con otros actores externos.

El agenciamiento de desarrollo es un modelo para la gestión pública y la intervención territorial

El marco institucional de la planeación considera a la gestión territorial como un instrumento que se propone otorgar validez y certeza a la voluntad racional del gobierno y de sus políticas públicas. Busca garantizar el equilibrio entre los diversos intereses de los actores locales y regionales, de ahí deriva la dimensión que convierte a la gestión del desarrollo en un concepto operativo que tiene plena expresión en la *planeación territorial*, como una búsqueda constante por un mejor aprovechamiento del espacio físico y habitado. Por ello, planeación y gestión son pieza clave en la organización del espacio y de los procesos de desarrollo equilibrado e inclusivo para la sociedad.

La configuración territorial ya no responde sólo a procesos históricos que consolidan una identidad regional construida en el tiempo, sino también a manifestaciones espontáneas resultado de avances tecnológicos y de nuevos procesos que constantemente provocan desequilibrios internos que deben ser atendidos por el Estado. Debido a que en el proceso de desarrollo territorial intervienen, desde distintas magnitudes, diferentes actores sociales, la planeación debe considerar la forma de participación de cada uno de estos actores, sus potenciales, pero también los riesgos que enfrentan al compartir o confrontar intereses colectivos. En este sentido, los modelos de gestión territorial son diversos y complementarios, pero sincrónicos a un mismo interés, proyectar mejores condiciones organizativas y de mejora social en territorios específicos.

Aun cuando en la literatura se suelen confundir los conceptos de gestión, gerencia o administración, la gestión como acción pública representa el proceso de intervención establecida en un sistema de políticas y acuerdos institucionales dirigidos a los beneficiarios de sus acciones. Esta confusión deriva del hecho de que la gestión hace uso de herramientas administrativas y gerenciales, sin subsumirse a ellas ni a su campo de acción inmediata (González, 2016, 67-68).

La gestión para el agenciamiento de desarrollo es entendida como una capacidad colectiva amplia, de todos los ciudadanos, de intervenir en la problematización, diseño, implementación y evaluación de las acciones que demandan; no es una propiedad de los sujetos gubernamentales facticos, sino, una práctica de identificación relacional entre los diversos entes que conforman la vida pública, sean estos gubernamentales, sociales, civiles, empresariales, religiosos, etc. Esta característica es fundamental pues ve a este fenómeno básicamente como un potencial de articulación que se juega su ser y hacer en las relaciones que tejen los ciudadanos.

Aquí, la figura del agenciamiento como parte de los procesos de gestión, aparece como una identificación relacional que permite operar acciones de planeación y gobernanza territorial en un plano en el que los sujetos han sido transformados en “relaciones de relaciones” que construyen “redes y redes de redes”. Si entendemos la gestión así, podremos acceder a una interpretación de lo público y de lo social, como un campo de flujos de afectos, motivaciones, expresiones, expectativas, creencias, ideas, etc., siempre en constante movimiento y transformación (ob. cit. 68-69).

Por tanto, la gestión como política regional debe reorientarse y, dentro de ella, la planeación territorial debe ser garante de los procesos de desarrollo. En este sentido, una agenda teórica y de (re)definición del desarrollo regional dentro de las políticas públicas, debe asumir que el desarrollo regional y territorial hoy en día debe ser visto como una respuesta a las demandas sociales que se materialicen en políticas públicas expresas, donde se vean reflejados los intereses locales desde una perspectiva de impulso de abajo hacia arriba.

Idea final

A manera de colofón, planteamos que el territorio es la expresión material resultante de las interacciones del conjunto de actores, factores y dimensiones organizativas, que cohabitan mediante procesos de mediación, regulación y coexistencia activas o pasivas. Su proyección como sistema relacional se posibilita mediante el aprovechamiento de sus recursos y potenciales, a partir de condicionantes locales y ambientales tales como: las interacciones urbano-rurales que sostienen una estructura territorial, los sistemas productivos locales que especializan o complejizan la sostenibilidad económica, las redes colaborativas y cooperativas que modelan las funciones redistributivas como competencia de los actores sociales, las acciones de gobernanza territorial como mediación horizontal entre el Estado y la población, los actores sociales y gubernamentales en sus representaciones institucionales que determinan las cualidades organizativas de los territorios, es decir, su especificidad.

Esta es una forma de ver las relaciones múltiples que se dan en el espacio, donde la coexistencia es el medio idóneo para la promoción organizada de la acción pública y la gestión territorial. Nuestro método, multiescalar, es el agenciamiento.

Bibliografía

- RIBERA, E. (2010) “Territorialidad de los individuos y de las sociedades hipermodernas. Reseña del curso impartido por Bernard Debarbieux en el marco de la cátedra de geografía humana Elisée Reclus”. En *Biblio 3W: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, GeoCrítica, Universitat de Barcelona, vol. 15.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (2016) *Agenciamiento de Desarrollo. Una perspectiva para el desarrollo regional y la planeación territorial*, Plaza y Valdés Editores, UNAM, México.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (2018) *Perspectivas del agenciamiento de desarrollo. De la política a la planeación territorial*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.
- FERNÁNDEZ, V., VIGIL, J. Y SEVAL, M. (2012) “Explorando la región. Territorios, escalas y relacionalidades”. *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 51.

- GONZÁLEZ, I. (2016) “La gestión para el agenciamiento de desarrollo”. En: DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. *Agenciamiento de Desarrollo. Una perspectiva para el desarrollo regional y la planeación territorial*, Plaza y Valdés Editores, UNAM, México, 2016.
- LEE, J. (2016) “La planeación territorial y el agenciamiento de desarrollo. Elementos para el manejo del territorio”. En: DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. *Agenciamiento de Desarrollo. Una perspectiva para el desarrollo regional y la planeación territorial*, Plaza y Valdés Editores, UNAM, México, 2016.
- MASSEY, D. (2009) “Concepts of space and power in theory”. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 55.
- MONTENEGRO, D. (2021) “Ciudades intermedias como instrumento para el desarrollo territorial sostenible e innovador”. *Periódico El Financiero*, abril 13, consultado el 12/01/2024. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/colaborador-invitado/2021/04/13/ciudades-intermedias-como-instrumento-para-el-desarrollo-territorial-sostenible-e-innovador/>
- SOJA, E. W. (1971) *The political organization of space*. Washington: Association of American Geographer (Resource Paper, 8).
- STORPER, M. (1997) *The regional world: Territorial Development in a Global Economy*. New York: The Guilford Press.
- YEUNG, H. W. (2002) “The Limits to Globalization Theory: A Geographic Perspective on Global Economic Change”. *Economic Geography, Taylor & Francis Journals*, vol. 78, N° 3.

SEGUNDA PARTE

GESTIÓN, PARTICIPACIÓN Y TERRITORIALIZACIÓN. UNA ESTRATEGIA DESDE EL ENFOQUE DE AGENCIAMIENTO DE DESARROLLO PARA EL MUNICIPIO DE RAYONES, NUEVO LEÓN

Javier Delgadillo Macías
Ancuța Rodica Caracudă
Isaí González Valadez
Jimena V.E. Lee Cortés

Introducción

El objetivo de este texto es documentar una experiencia en la cual se puso en operación exitosamente la metodología de “agenciamiento de desarrollo” (Delgadillo, González y Lee, 2016, 2018, 2022). Este trabajo fue realizado por un equipo multidisciplinario de investigadores pertenecientes al Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma casa de estudios, la Red para la Gestión Territorial de Desarrollo Rural Sustentable (RED GTD México), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) así como del Observatorio Mexicano de Políticas para el Desarrollo A.C. (OMPD), en el marco del Proyecto “Fondo Único de Cooperación Técnica. Formulación de propuesta sobre agenciamiento de desarrollo: una estrategia de gestión territorial y articulación de potenciales locales”, auspiciado por el IICA México. A lo largo del texto se recuperará no sólo la metodología del agenciamiento de desarrollo, sino los elementos clave que la constituyen. De entre estos, cabe resaltar la importancia de la gestión, entendida aquí como aquellos procesos “bottom-top”, es decir, como aquellos procesos

de territorialización que generan agenciamientos basados en las expectativas e intereses ciudadanos. Para el agenciamiento de desarrollo es fundamental el tema de la gestión, pues es en este ámbito en el que el desarrollo puede operar de mejor manera a nivel local y regional.

El agenciamiento de desarrollo

Los problemas relacionados con la gestión del desarrollo cobran una especial atención en nuestros días. Una vez abandonada la idea de que el “desarrollo” implicaría una visión progresista y unilateral, las iniciativas que intenten abonar en el bienestar de los territorios deberán tomar en cuenta fenómenos tales como la heterogeneidad, la pluralidad, y las distintas formas de actuar y entender el mundo por parte de los agentes regionales.

El agenciamiento de desarrollo tiene como objetivo, rescatar estos elementos a partir de una metodología que identifica e integra elementos, potenciales y funcionamientos clave en un territorio.

Definido como *“el potencial de articulación que opera encuentros, territorializa procesos de intervención y por medio de su actuación distribuye multiescalarmente¹ diversos elementos (rutas, funcionamientos y expresiones), en relación con el desarrollo”*, el agenciamiento de desarrollo implica un ejercicio de seguimiento, análisis e intervención de los territorios a partir de la investigación, el estudio y la incidencia de las relaciones que los generan y que al mismo tiempo generan.

Enfocarse en las relaciones y los vínculos como factor principal para el desarrollo, permite ir más allá de las metodologías tradicionales, pues facilita lograr procesos de identificación y correlacionamiento de un mayor número de variables. Partiendo de la idea de que las relaciones y las series de relaciones producen tanto territorios como acciones concretas en los territorios, es posible afirmar que dichas series y acciones, distribuyen y conectan multiescalarmente diversos esfuerzos orientados a la constitución de rutas de desarrollo. El agenciamiento de desarrollo, así, opera la territorialización a través de cualidades particulares, es decir, la formación de rutas, relaciones, expresiones y acciones que determinan funcionamientos específicos para el territorio y su relación con otros territorios.

¹ Micro, meso, macro, regional, pero también con todo el espectro de actores político-económico-institucionales: gobierno [tres órdenes], sociedad civil, ONGs, etc.

En esta metodología, se postula la existencia de dos procesos necesariamente asociados al territorio y, por lo tanto, al agenciamiento de desarrollo: la desterritorialización y la reterritorialización. El primero consistiría en apartarse (basados en una caracterización crítica) de los funcionamientos determinados por el territorio a través de la ruptura con cualquiera de sus elementos. Por su parte, el segundo consiste en el establecimiento de nuevas formas de estos elementos, es decir, en el trazado de otro territorio. Un agenciamiento se da cuando se efectúa el movimiento en un estado de cosas determinado y se expresa en un régimen de percepción colectiva espacio-temporalmente determinable. Así mismo, podemos señalar que pertenece al ámbito del desarrollo, cuando sus componentes se encuentran involucrados en un proceso de intervención que detona multivectorialmente rutas, funcionamientos y expresiones que abren nuevas formas de vida posibles (Delgadillo, González y Lee, 2016).

Cuadro 1. El agenciamiento de desarrollo

Procesos asociados:	Potencial de articulación. Condición para el agenciamiento de desarrollo	Escalas:	Producciones:
Desterritorialización	Opera encuentros y territorializa procesos de intervención.	Distribuye y conecta multiescalarmente diversos elementos en relación con el desarrollo.	Micro Macro Meso Político
	Parte de relaciones y series de relaciones que producen acciones sobre los territorios	Generan vínculos institucionales a partir de instancias tales como la participación, la gestión y la territorialización	Económico Institucional Federal Estatel Municipal Gobierno Sociedad civil ONGs
			Rutas Funcionamientos Figuras

Fuente: elaboración propia.

El enfoque de potenciales

Para la propuesta de agenciamiento de desarrollo, no sólo es fundamental entender al territorio como el resultado de relaciones, interacciones y vínculos (más allá de la interpretación tradicional que lo entendía, ya como la base física del espacio, ya como un constructo histórico-cultural), sino comprender que aquello que se relaciona funciona no a manera de “activos”, sino como “potenciales”.

Para el agenciamiento de desarrollo esto es crucial en tanto redirecciona el análisis de lo territorial a partir del estudio de las relaciones entre elementos tangibles e intangibles, mediante las funciones que realizan dentro de las “multiplicidades de territorialización”. Los primeros contemplan elementos de “urdimbre de soporte” en los cuales acaece el desenvolvimiento de las actividades de desarrollo. Entre éstos se encuentran el medioambiente, la biodiversidad, la infraestructura de servicios e instalaciones para la producción de bienes y servicios y otros factores no precisamente físicos, como la existencia de instituciones y organizaciones de diversa índole.

Los recursos intangibles refieren las características de un territorio en términos de las características de los agentes que los componen, relacionando sus particularidades demográficas con las capacidades con que cuentan, reflejando a partir de ello los vínculos que establecen en lo interno y lo externo del territorio. Los primeros estarían compuestos por elementos referidos a cierta lectura de “base física” de las localidades, mientras que los segundos contemplarían atributos de otra naturaleza, entre los que figuran la organización social, la institucional, el capital humano, la cultura y las tradiciones. El enfoque de análisis por potenciales territoriales identifica y valoriza los componentes de la estructura territorial a partir de una perspectiva heterogénea en la cual el uso de recursos y el establecimiento de relaciones están apoyados por las capacidades del territorio.

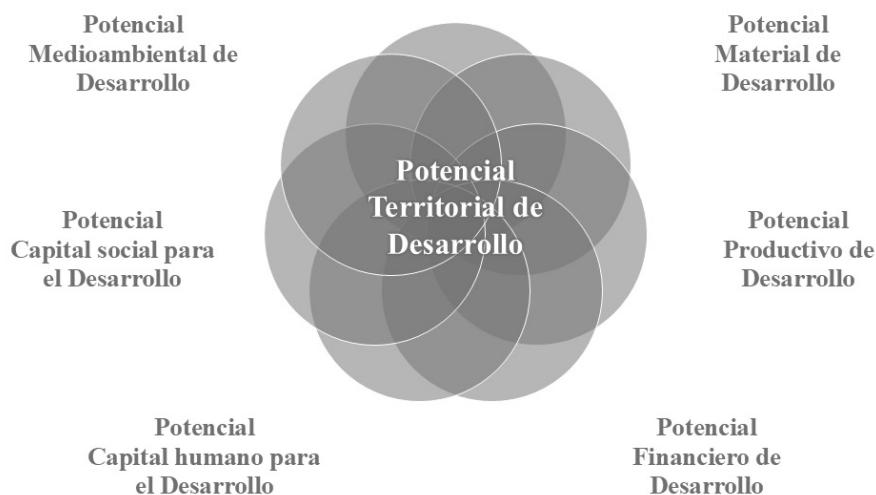
La necesidad de generar propuestas en respuesta a las necesidades del territorio, echando mano de la identificación y el agenciamiento de sus potenciales, promueve la generación de procesos de innovación socio territorial, que consisten en la valorización de elementos organizativos, institucionales y políticos del territorio.

El enfoque de análisis por potenciales territoriales identifica y valoriza los componentes del entramado territorial a partir de una perspectiva heterogénea,

donde el uso de recursos y el establecimiento de relaciones están sustentados por las capacidades del propio territorio.

Bajo esta perspectiva, se observa que el territorio es dinámico y se encuentra en constante cambio, no constituye algo acabado, razón por la cual el abordaje multidimensional por medio de potenciales permite observar los flujos y fuerzas que integran el sistema y las interacciones entre dimensiones, lo cual permite caracterizar de manera más fina los sutiles cambios que dan forma a un territorio.

Figura 1. El enfoque de potenciales para el agenciamiento de desarrollo



Fuente: Elaboración propia

Por *potencial medioambiental* de desarrollo entenderemos las condicionantes del medio físico natural, esto es, los rasgos físicos del territorio. Se enfoca a los medios con los que las regiones cuentan para el desarrollo de sus actividades productivas y sociales.

El *potencial material* de desarrollo considera el capital material con el que cuentan los territorios, el cual repercute en dos sentidos; el primero que tiene que ver con las condiciones de vida y la habitabilidad de la población, y el segundo, con el funcionamiento del asentamiento respecto al alcance en las actividades productivas.

El *potencial productivo* de desarrollo presenta el análisis de las unidades encargadas de organizar y ejecutar el aprovechamiento de los factores productivos,

así como de las actividades que componen a las comunidades, con la finalidad de poder comprender las funciones y relaciones entre los elementos de la estructura productiva en un territorio y la acción de los actores con base en sus recursos y habilidades.

El *potencial financiero* de desarrollo designa la identificación de las unidades encargadas de organizar los factores productivos; reconoce la existencia y naturaleza de las instituciones de financiamiento y crédito.

El *potencial capital humano* para el desarrollo hace referencia directa a los habitantes de la comunidad, por lo que se compone de las capacidades con que cuentan los actores del territorio con base en sus condicionantes sociodemográficas.

El *potencial capital social* para el desarrollo tomaremos en cuenta las interacciones sociales y políticas en los territorios.

Gestión, participación y territorialización

Aunado a lo anterior es necesario sumar dos elementos que fungirán como eje en el análisis tanto del territorio como de las relaciones: la participación y la gestión. Por participación se habrá de entender aquellas actividades de las cuales los actores “han formado parte” en una dinámica top-bottom, es decir, en vinculaciones entre instituciones consolidadas y la distribución de sus esfuerzos hacia agentes concretos (sociedad civil, organizaciones privadas, agencias de desarrollo, etcétera). Por gestión, a su vez, entenderemos aquellas actividades que los agentes “han formado”, es decir, el conjunto de acciones, actividades o iniciativas que ellos mismos han realizado con la finalidad de modificar un estado determinado de cosas. Esta figura recupera una dinámica *bottom-top* que la diferencia de la participación y la hace recuperar las motivaciones y los intereses públicos, así como su intención de vincularse con instituciones de todo tipo. Participación y gestión constituyen una propuesta para entender, pensar, analizar y en su caso incidir en los procesos de desarrollo a partir de una lectura clave del territorio y su mecanismo de constitución.

Figura 2. Perspectiva macro agenciamiento de desarrollo



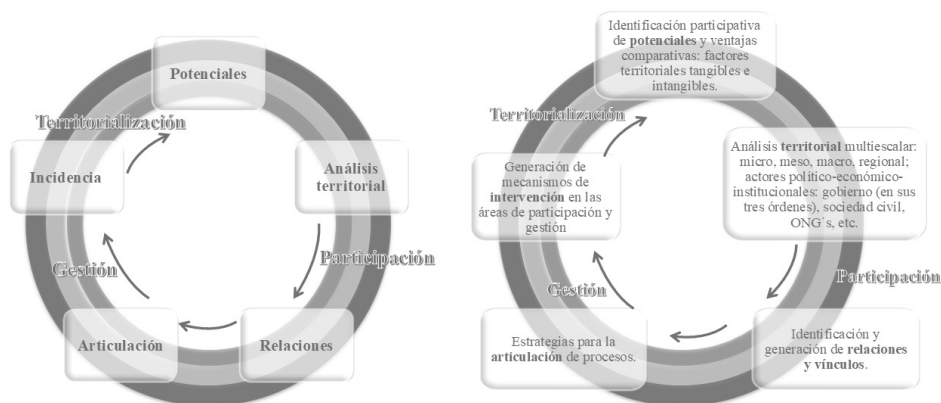
Fuente: elaboración propia.

La estrategia del agenciamiento de desarrollo

Recuperando las reflexiones y definiciones realizadas, es posible realizar una ruta que permita establecer una estrategia metodológica de intervención en los territorios. Al respecto cabe señalar que, desde una perspectiva *general*, la puesta en operación de cualquier estrategia desde el agenciamiento de desarrollo implicaría cinco elementos:

1. **Potenciales.** Identificación participativa de potenciales y ventajas comparativas, factores territoriales tangibles e intangibles (económicos, culturales, políticos, sociales, medioambientales, etc.).
2. **Análisis territorial.** Análisis territorial multiescalar: micro, meso, macro, regional; actores político-económico-institucionales: gobierno (en sus tres órdenes), sociedad civil, ONGs, etc.
3. **Relaciones.** Identificación y generación de relaciones y vínculos.
4. **Articulación.** Estrategias para la articulación de procesos.
5. **Incidencia.** Generación de mecanismos de intervención e incidencia

Figura 3. Estrategia de agenciamiento de desarrollo



Fuente: elaboración propia.

Figura 4. Estrategia de agenciamiento de desarrollo. Elementos y herramientas

Potenciales	Análisis territorial	Relaciones	Articulación	Incidencia
☐ Identificación de potenciales: ☐ Medioambiental, material, productivo, financiero, capital humano y capital social. ☐ Análisis estadístico. ☐ Elaboración de talleres participativos.	☐ Análisis cartográfico. ☐ Mapeo de actores político-institucionales y sociales. ☐ Identificación territorial de agentes y dinámicas productivas.	☐ Mapeo de redes sociales. ☐ Diagramación de redes territoriales. ☐ Identificación de variables y patrones sociométricos.	☐ Análisis de redes sociales. ☐ Interacción de redes territoriales.	☐ Propuestas de intervención: ☐ Estrategias, planes y programas.
Herramienta: Matriz de potenciales	Herramienta: Georreferenciación	Herramienta: Matriz de relaciones, redes sociales	Herramienta: Matriz de articulación	

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, cuando esta metodología es aplicada en lo *particular*, es necesario complementar sus derroteros con otros elementos que se ajusten a los requerimientos establecidos.

Para la descripción de la profundización de la metodología de agenciamiento de desarrollo, así como para la descripción de la realización del caso que aquí se expone, la ruta de trabajo realizada fue la siguiente:

1. Consulta en gabinete de información disponible sobre potenciales.

- Medioambientales

- Materiales
- Productivos
- Financieros
- Humanos
- Sociales

2. Selección de lugares de interés y relevancia, así como la lista de informantes clave con los que habría que trabajar.
 - Formulación del esquema de trabajo.
 - Generación de materiales para trabajo de la información: entrevistas presenciales y distancia, grupos focales, etc.
 - Elaboración de instrumentos metodológicos para la propuesta de una estrategia de agenciamiento en un territorio determinado preponderando:
 - Identificación participativa de potenciales relevantes (medio ambiental, material, productivo, financiero, etc.).
 - Análisis cartográfico y mapeo participativo de actores político-institucionales y sociales relevantes.
 - Identificación territorial de agentes y dinámicas, y relaciones productivas.
 - Propuestas de intervención territorial.
3. Ponderación del trabajo de campo para la colecta de información, mediante el trabajo participativo con diversos actores territoriales, tanto para socializar y enriquecer el proyecto, como para fortalecer la estrategia de agenciamiento de desarrollo.
4. Realización de seminarios especializados en los que participen tanto figuras relevantes de la academia, como productores, gobierno, sociedad civil, etc.

El agenciamiento de desarrollo en acción

Como se ha mencionado, el objetivo de este texto es documentar la operación de la metodología del agenciamiento de desarrollo a partir de la exposición de algunos elementos clave del trabajo realizado por el equipo de investigación del proyecto con el IICA y el OMPD en el marco del Proyecto “Fondo Único de Cooperación

Técnica. “Formulación de propuesta sobre agenciamiento de desarrollo: una estrategia de gestión territorial y articulación de potenciales locales”.

Por su parte, el objetivo de dicho proyecto fue “generar de la mano de los actores locales en los territorios seleccionados, una estrategia de gestión territorial y articulación de potenciales locales (financiero, humano, medioambiental, productivo, entre otros) a partir de la metodología de agenciamiento de desarrollo a nivel de actividades productivas económicas prioritarias (tres municipios: Rayones, estado de Nuevo León y Guadalupe, estado de Zacatecas, ambos en la región Norte y el municipio de Calakmul, estado de Campeche en la región Sureste) que permitirá crear condiciones de desarrollo en el territorio” (IICA, OMPD, 2022). Para efectos del presente documento, se ha elegido describir el trabajo realizado únicamente en un caso, el municipio de Rayones en el estado de Nuevo León. Así, en lo subsecuente se referirá el ejercicio de la metodología del agenciamiento de desarrollo a lo realizado en dicho municipio.

La estrategia de intervención en general consideró el trabajo de campo como un elemento fundamental para la colecta de información, mediante entrevistas a los diversos actores territoriales, así como para socializar y enriquecer la dinámica del proyecto y la estrategia de agenciamiento de desarrollo. El trabajo de campo de igual forma ayudó a pensar las dinámicas territoriales productivas, identificar las expectativas de los productores, así como para ubicar nuevos proyectos, “líneas de fuga”, que pudieran generar una panorámica de hacia dónde ven los agentes locales su dinámica productiva en el mediano y largo plazo.

A partir de los elementos anteriormente señalados, se delimitaron tres etapas de trabajo:

Primera etapa.

- Exploración del potencial productivo en el territorio.
- Elaboración de los instrumentos para recolectar información y estrategia para su análisis.
- Planeación y programación de actividades, y socialización de los avances con los actores territoriales.

Segunda etapa.

- Valorar la dinámica de los potenciales territoriales identificados con el apoyo de actores territoriales.

- Análisis territorial (segundo elemento metodológico de la estrategia de agenciamiento de desarrollo) por medio de la consulta a los diversos actores territoriales.
- Análisis sobre la posibilidad de incidir en el entramado de relaciones y vínculos locales, así como de establecer procesos de gobernanza local.
- Identificación y valoración de los potenciales territoriales relacionados con las actividades productivas y su nivel de articulación, mediante instrumentos que determinen la calidad e intensidad de la articulación entre dichos potenciales.
- Identificación de dinámica productiva, así como de las líneas de fuga posibles para dichas dinámicas productivas.
- Identificar incipientes procesos de desterritorialización productiva.

Tercera etapa.

- Formulación de la estrategia de agenciamiento de desarrollo. Aquí se consideraron los procesos de gestión, participación y territorialización (elementos metodológicos del enfoque de agenciamiento de desarrollo).
- Presentación de la estrategia de agenciamiento, con los actores territoriales.

La primera etapa del proyecto consideró la necesidad de planificar la implementación del objetivo a través de identificación de agenciamientos que dieran cuenta del estado de las relaciones y articulaciones locales. Esto se llevó a cabo a partir de las actividades de trabajo documental de gabinete y de la identificación de los antecedentes de los territorios y los potenciales seleccionados.

Una vez definido lo anterior se realizó una gira de campo y un primer taller, denominado “Diagnóstico”, mismo que consideró la exploración de la actividad productiva relevante en cada territorio, así como conocer las áreas de producción y a los productores, e identificar y ubicar la dinámica productiva. En este encuentro se llevó a cabo la identificación de lo anterior, así como el primer bloque de entrevistas con actores relevantes. La recolección y sistematización de la información obtenida se llevó a cabo a partir de los instrumentos indicados en el cuadro siguiente.²

² Para más información sobre la dinámica llevada a cabo en los talleres, ver: Fernández Brondo, José Manuel. *Informe de avance con las memorias de los tres primeros talleres de introducción y diseño que refleja la situación actual de los municipios seleccionados, incluyendo el sistema territorial de producción con base en la actividad primaria identificada*. IICA. México. 2022.

Cuadro 2. Elementos del 1er Taller. Diagnóstico

Actividades	Instrumentos
1. Análisis territorial.	1. Metodología de trabajo
1.1. Socialización del proyecto.	2. Diagnóstico participativo
1.2. Delimitación del territorio e identificación de los potenciales territoriales.	3. Delimitación del territorio
1.3. Identificación del sistema de relaciones.	4. Identificación de los potenciales territoriales y las formas de articulación entre ellos

Fuente: Elaborado a partir de Fernández (2022).

La segunda etapa consideró la valoración de los potenciales territoriales relacionados con la actividad productiva y su nivel de articulación, mediante indicadores que determinaran la calidad e intensidad (cantidad) de la articulación entre dichos potenciales.

En esta etapa se llevó a cabo el segundo taller, denominado de “Seguimiento”. La información se trabajó a partir de los instrumentos del Cuadro 2, por medio de los cuales se evaluó el desempeño productivo territorial, así como la participación de los actores territoriales sobre el desempeño de la actividad productiva relevante.

Cuadro 3. Elementos del 2do Taller. Seguimiento

Actividades	Instrumentos
2. Desempeño y encadenamiento productivo.	1. Instrumentos de planeación estratégica
2.1. Valoración del nivel de desempeño y articulación de la producción.	
2.2. Estimación del nivel de encadenamiento productivo y de la participación de los diversos actores territoriales.	

Fuente. Elaborado a partir de Fernández (2022).

Posterior a la colecta de información se llevó a cabo la tercera etapa que consistió en la revisión, sistematización y análisis de la información obtenida en las etapas previas para llevar a cabo la formulación de la estrategia de agenciamiento.

A partir de lo anterior se llevó a cabo el tercer taller en el cual se presentaron algunos resultados a los actores territoriales involucrados en cada territorio, tanto productores como agentes institucionales, para una retroalimentación de lo identificado y propuesto. El insumo empleado para el desarrollo de la actividad fue la propia estrategia de agenciamiento.

Cuadro 4. Elementos del 3er Taller. Socialización

Actividades	Instrumentos
3. Estrategia de Agenciamiento de Desarrollo.	1. Estrategia de Agenciamiento de Desarrollo
3.1. Socialización de la estrategia de agenciamiento, y validación de esta por los actores del territorio.	

Fuente. Elaborado a partir de Fernández (2022).

Cuadro 5. Actividades por taller

Diagnóstico	Realización de “Grupo Foco” con diversos funcionarios locales municipales y de otras instituciones relacionadas con las actividades productivas del territorio. Elaboración participativa del diagnóstico territorial. Delimitación del territorio e identificación de los potenciales territoriales Realización de entrevistas a actores clave en el territorio.
Seguimiento	Presentación de resultados al “Grupo Foco”. Taller con productores aplicándose diversos instrumentos para coleccionar información relevante para la formulación de la estrategia de agenciamiento: Instrumentos de planeación estratégica Identificación de líneas de fuga y procesos de desterritorialización. Realización de entrevistas a actores clave en el territorio.

Socialización	Presentación de resultados de la construcción de la estrategia de agenciamiento de desarrollo a productores y diversos funcionarios y acompañantes técnicos para el mejoramiento de la actividad productiva relevante en el territorio. Taller con productores para socializar la estrategia de agenciamiento de desarrollo preliminar y registrar observaciones de los participantes acerca de lo propuesto para la retroalimentación de lo obtenido. Los resultados se abordaron a partir del análisis de: Productores o Unidades de Producción Organización de productores Instituciones vinculadas a la actividad productiva
---------------	---

Fuente: Fernández (2022).

Resultados

Potenciales

La elaboración del diagnóstico de potenciales se hizo a partir de talleres participativos en los cuales se involucró a diversos productores de la región especialmente productores de aguacate y nuez. En dichos talleres participaron autoridades locales y estatales. De igual manera se realizaron grupos focales que contaron con la participación de autoridades federales, estatales y municipales.

Cuadro 6. Estatus del potencial de Rayones

Potencial	Suficiente	En consolidación	Insuficiente	Exiguo
Medioambiental				
Material				
Productivo				
Financiero				
Capital humano				
Capital social				

Fuente: elaboración propia.

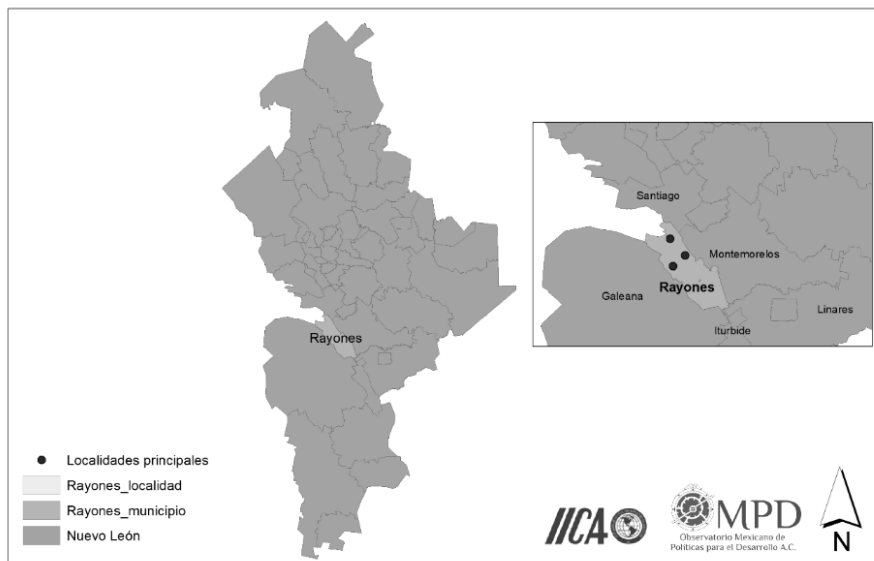
Cuadro 7. Potencial de desarrollo de Rayones

Potencial	Alto	Medio	Bajo
Medioambiental			
Material			
Productivo			
Financiero			
Capital humano			
Capital social			

Fuente: elaboración propia.

Análisis territorial

Figura 5. Mapa de localización de Rayones



Fuente: elaboración propia.

Con una extensión de 673.76 km² el municipio de Rayones, colinda con los municipios de Santiago, Galeana, Iturbide, Linares y Montemorelos, Nuevo León, así como con el estado de Coahuila y tiene una altitud de 906 msnm.

El municipio es principalmente agrícola, destacando la producción de frutales, principalmente nuez pecana, y aguacate, manzana, y durazno. Destaca también la producción caprina y bovina.

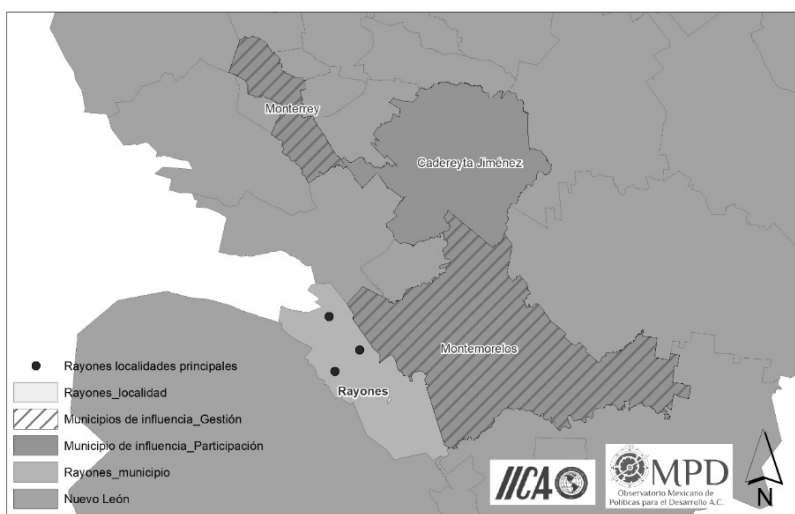
La actividad económica del municipio depende en un 80% de la producción de nuez pecana, en virtud de que las condiciones atmosféricas, climáticas y orográficas de la región, favorecen esta actividad productiva. La producción media anual de nuez en el territorio es de 1,250 toneladas, lo que representa un valor de 75 millones de pesos.

Los productores de nuez son mayoritariamente ejidatarios, con huertas de dos y media hectáreas en promedio, en las que se explotan más de dos variedades de nogal, la mayoría de estas pequeñas Unidades de Producción, trabajan de manera individual y con escasos recursos, lo que limita el incremento de la productividad.

Algunas prácticas productivas no se realizan o se hacen de manera inadecuada, por las competencias limitadas del productor o por falta de equipo; fertilización, riego, poda, control sanitario, cosecha, selección, extracción de almendra y comercialización.

La baja población en el territorio genera escasez de mano de obra lo que ocasiona un incremento en los costos de producción.

Figura 6. Mapeo de actores político-institucionales y sociales. Participación y gestión en Rayones



Fuente: elaboración propia.

A partir del análisis territorial realizado y lo identificado en campo, podemos observar una relación regional muy localizada en cuanto a las relaciones productivas en la producción de la nuez. Primordialmente las actividades y relaciones son limitadas con un impacto y alcance territorial de la misma índole. Con base en el enfoque de agenciamiento de desarrollo, la información recolectada en campo caracterizó el desenvolvimiento de las actividades productivas mediante actores inscritos en los ámbitos de gestión y participación.

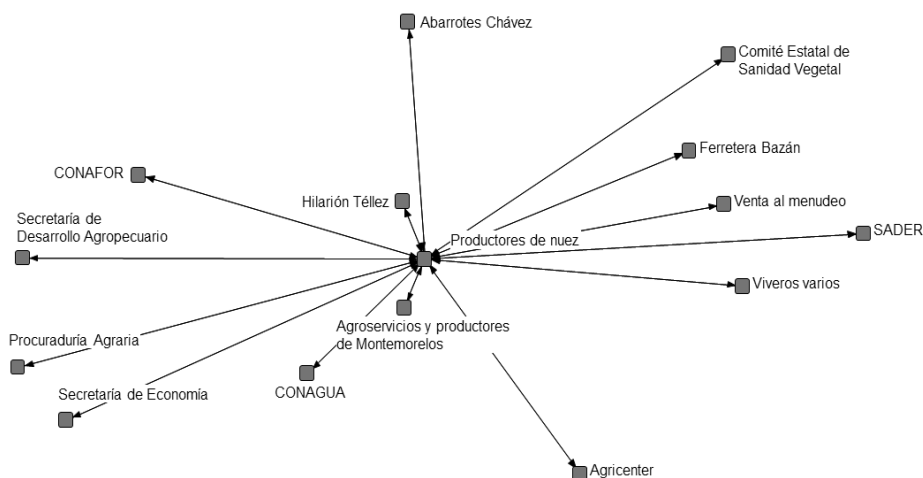
Las principales interacciones de la producción de nuez en Rayones se encuentran inscritas en el ámbito de la participación, con instituciones que proporcionan, bajo esquemas asistenciales, apoyos para infraestructura y aquellos destinados al manejo del cultivo. Entre los actores inscritos dentro de este ámbito se encuentran instituciones de orden federal como la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Representación estatal de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y la Secretaría de Economía; ubicados en los municipios de Cadereyta Jiménez y Monterrey.

En cuanto a instituciones de orden estatal se identifican la Secretaría de Desarrollo Regional y Agropecuario, la Delegación estatal de la Procuraduría Agraria y el Comité Estatal de Sanidad Vegetal ubicados en los municipios de Monterrey y Montemorelos.

Asimismo, los actores de gestión, además de los ubicados dentro del municipio de Rayones se encuentran principalmente en los municipios de Montemorelos y Monterrey. Dentro del municipio las principales localidades son Rayones, José María Morelos (Santa Rosa), Pablo L. Sidar (Casillas) y Emilio Carranza. A salvedad de la relación establecida con un agente localizado en Atotoniles, Hidalgo vinculado a la venta de la producción, el alcance de los nogaleros es local, ya que fuera de su territorio pierden rastro del destino de sus productos. Lo anterior limita las capacidades de incidir y escalar la producción de nuez, y con ello la obtención de mejorar su desarrollo.

Relaciones

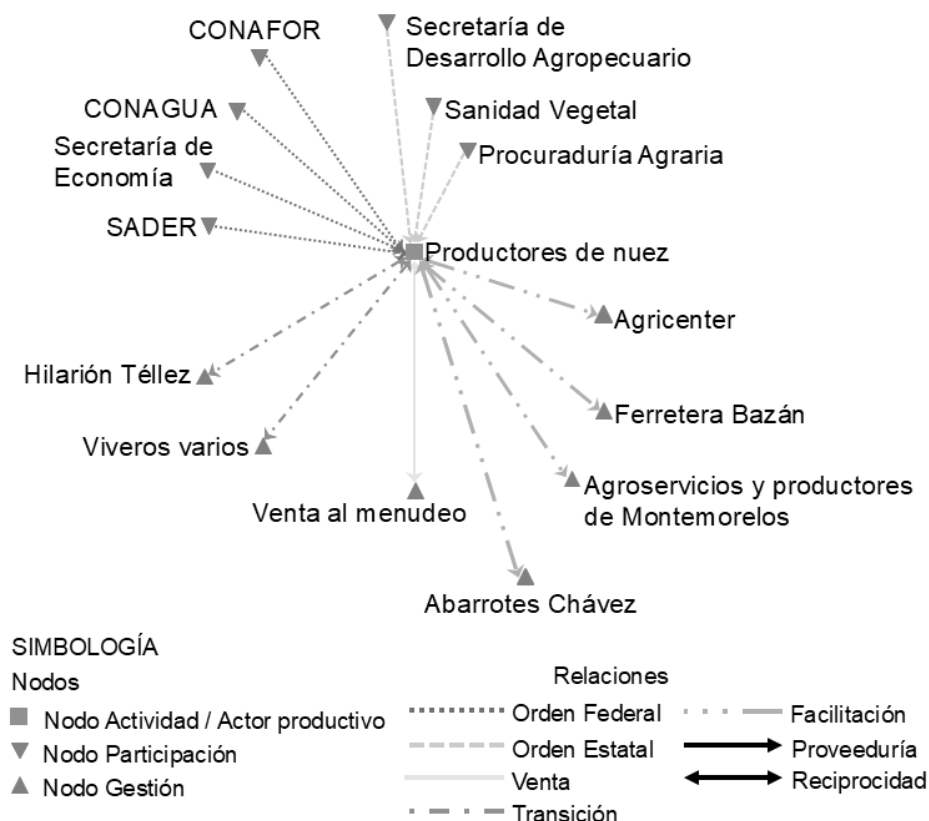
Figura 7. Red de relaciones. Talleres participativos de Rayones



Fuente. Elaboración propia con información de Fernández (2022).

A partir de la información levantada en los talleres participativos, así como en los grupos focales podemos mencionar, en un *primer momento*, que la vocación productiva de la región tiene que ver con la producción de nuez, aguacate y en mucha menor medida caprinos y bovinos. La dinámica de la producción es muy básica y obedece mayormente a la acción de productores individuales. En pocos casos se encuentran procesos de organización consolidados. El quehacer que a los productores ocupa su tiempo es relativo al manejo de los cultivos, así como a la renovación de los huertos. A pesar de que existe la idea de que los procesos productivos podrían mejorar y de qué sería posible transitar esquemas de trabajo terciario (servicios turísticos) aún es muy incipiente el desarrollo de estas.

Figura 8. Red de relaciones. Gestión-Participación. Talleres participativos de Rayones



Fuente. Elaboración propia.

Ahora bien, cuando incrementamos el nivel de análisis de la información recopilada por el grupo de trabajo en los talleres participativos y en los grupos focales, y utilizamos las herramientas propias del esquema de agenciamiento de desarrollo, empezamos a realizar hallazgos importantes. Partiendo de nuestro marco conceptual mismo que indica la necesidad de particularizar las acciones referentes a la “participación” y “gestión”, encontramos que, en el primer rubro, caracterizado como aquellas acciones realizadas de “arriba abajo” identificadas mayormente con el ámbito gubernamental, la incidencia ha sido baja.

Si bien encontramos la participación a nivel federal de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la Secretaría de Economía, la Comisión Nacional para el Agua, así como la Comisión Nacional Forestal, el impacto de las acciones que realizan ha sido bajo. Los apoyos recibidos en el mejor de los casos continúan con una dinámica inercial. En este contexto, es necesario subrayar la desaparición de programas públicos dedicados al fomento de proyectos productivos.

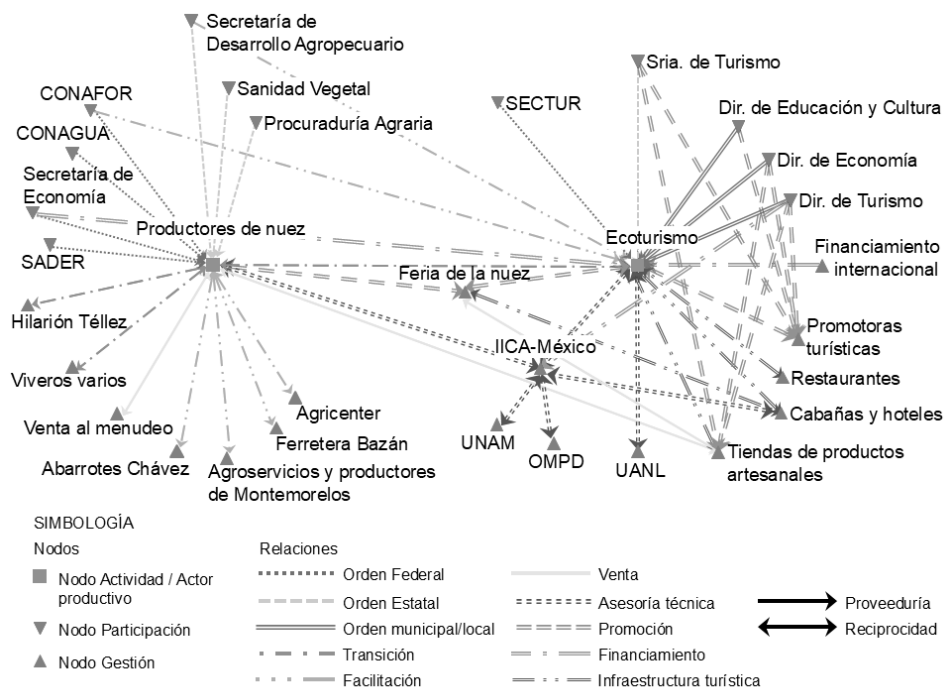
A nivel estatal encontramos presencia de la Secretaría de Desarrollo Regional y Agropecuario, de algunas instancias que los productores reconocen como sanidad vegetal, así como de la Procuraduría Agraria. En todos los casos la participación es menor.

En lo que tiene que ver con la gestión podemos identificar algunos elementos relevantes que, sin embargo, se inscriben en la lógica básica del desarrollo de las actividades del sector primario: proveedurías, intermediaciones, comercializadores, etc. Si bien la incidencia en estos nodos sería relevante, únicamente redundarían en el mejor de los casos en el incremento de algunas acciones productivas

Es por esto por lo que, a lo largo del trabajo tanto de los talleres como de los grupos focales y de algunas entrevistas llevadas a cabo con los actores posteriormente se identificó la necesidad de ubicar algunas líneas de fuga, esto es, algunas actividades que en la lógica del agenciamiento de desarrollo pudieran generar ejercicios de desterritorialización y reterritorialización en actividades de diversa índole. Para el caso específico de Rayones, Nuevo León este proceso de desterritorialización, de resemantización “rizomática” (Delgadillo, González y Lee, 2016) del trabajo y de las acciones productivas condujo a lo que tradicionalmente se denominan “actividades turísticas”, que de acuerdo con el potencial medioambiental del territorio se inscribe en la línea del ecoturismo.

Articulación

Figura 9. Red de relaciones integradas. Articulación en Rayones



Fuente. Elaboración propia.

A lo largo del proceso de trabajo diversos productores, autoridades, líderes locales y en general ciudadanos participantes en los talleres realizados así como en los grupos focales, dieron cuenta de la inquietud de generar iniciativas de turismo y ecoturismo que permitieran por un lado, trabajar a partir de los potenciales locales específicamente el potencial medioambiental, y por otro, encontrar salidas rentables a la producción que llevan a cabo, como hemos dicho ligada a la nuez y al aguacate.

Avanzando en esta ruta de desterritorialización creativa podemos postular otro entramado de relaciones que correlacionen las iniciativas llevadas a cabo por los productores mayormente de nuez y algunos esfuerzos relacionados con la generación de emprendimientos de naturaleza turística. En este sentido y siguiendo nuestra metodología que en un primer momento enuncia los procesos

de participación podemos mencionar la relevancia a nivel federal de la secretaría de turismo. A nivel estatal también podemos sumar a la secretaría encargada de llevar estos temas. Más relevante aún resulta proponer las actividades que llevan y podrían llevar a cabo las instituciones municipales. A este respecto cabe mencionar la Dirección de Turismo, la Dirección de Educación y Cultura, y la Dirección de Economía. Particularmente en el caso de Rayones, Nuevo León el gobierno municipal ha mostrado un gran interés en llevar a cabo proyectos relacionados con el turismo por lo que se ha convertido en un buen aliado para estos temas.

En lo tocante a la gestión encontramos ya diversas iniciativas tales como restaurantes, cabañas, hoteles y tiendas de productos artesanales. Estas iniciativas requieren de procesos pormenorizados de capacitación por lo cual se plantea la vinculación con instituciones educativas tales como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de Nuevo León, así como de organizaciones no gubernamentales u organismos multilaterales tales como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y el Observatorio Mexicano de Políticas para el Desarrollo A.C.

Incidencia. Lecciones aprendidas y buenas prácticas

Lecciones aprendidas

La realización del proyecto en conjunto posibilitó encontrar valiosas lecciones en torno a los ejes de la propuesta de Agenciamiento. En lo relativo a la “Gestión”, se identificó la pertinencia de la constitución de organizaciones de productores, así la necesidad de eficientar sus mecanismos de coordinación. La lección aprendida más importante en este rubro tuvo que ver con la disposición de los agentes locales para llevar a cabo iniciativas de desarrollo local y regional.

En lo tocante a la “Participación”, la lección aprendida principal tuvo que ver con la disminución de apoyos por parte del gobierno federal para las organizaciones, así como para la elaboración de proyectos específicos.

En términos de “Territorialización”, se aprendió que el mapa de acciones y relaciones que configura la realidad actual dista mucho de lo que existía anteriormente. Las acciones llevadas a cabo por los gobiernos actuales han forzado que los procesos de gestión incrementen su proporción y cobertura.

Para el caso de Rayones, Nuevo León, las lecciones aprendidas cubren de manera más compleja las tres áreas del enfoque de agenciamiento de desarrollo.

En lo referente a la “Participación”, es menester mencionar que la principal lección aprendida es la alta relevancia que tiene el trabajo e incidencia del gobierno municipal para llevar a cabo las iniciativas de desarrollo gestionadas por los agentes locales, del diseño a la implementación. Los agentes gubernamentales locales son sensibles a las necesidades de los productores y apoyan los esfuerzos llevados a cabo por los productores locales en diversas áreas.

Ahora bien, se aprendió que es necesario reforzar en esta escala subnacional la idea de que no en todos los casos las necesidades ciudadanas tienen que ver directamente con la asignación de recursos de manera directa. Se aprendió que es necesario hacer reflexionar a los actores gubernamentales locales sobre estrategias y formas de atender a los productores que no necesariamente tengan que ver con lo pecuniario. Actividades de fomento y divulgación como la “Feria de la Nuez” contribuyen a la promoción del territorio, sin que se realice una transferencia directa a productores u organizaciones.

En lo que tiene que ver con los procesos de “Gestión”, la lección aprendida más importante tuvo que ver con el interés de la localidad para desarrollar iniciativas de desarrollo ligadas al turismo. Si bien la vocación productiva primaria local es mayormente nogalera y aguacatera, se identifica que el potencial ambiental con el que cuentan puede generar sinergias productivas positivas que no sólo fortalecerían el ingreso de los pobladores, sino incluso las actividades cooperativas y organizativas. El desarrollo de emprendimientos turísticos y ecoturísticos se aprendió, puede incrementar el valor agregado de las actividades primarias de la región. Existe un gran potencial para desarrollar actividades productivas que den el paso del sector primario al sector terciario

Otro mecanismo para agregar valor es la identificación de las propiedades nutricionales y diversificación de usos de los productos primarios (como la nuez).

Finalmente, es posible señalar que la principal lección aprendida en términos de “Territorialización” tuvo que ver con que, para lograr constituir un caso exitoso de turismo sustentable, se requiere contar con un instrumento tal como un “Plan Maestro” que incorpore los procesos productivos de la región. Dicho Plan Maestro deberá contar con planes de innovación y planes de inversión sujetos a ser apoyados por programas, o vinculados a financiamiento de la banca social y de desarrollo.

Buenas prácticas

Una buena práctica puede referirse a formas o labores que se llevan a cabo durante los procesos, en este caso, en las actividades productivas, que demuestran efectividad en cuanto al uso de recursos. Las buenas prácticas detectadas en los territorios de trabajo del proyecto estuvieron fundamentalmente relacionadas con la organización y las relaciones establecidas durante el desenvolvimiento de las actividades económicas productivas.

La colaboración con las instancias gubernamentales potencia las capacidades de los productores en la medida en que son apoyados en la búsqueda de recursos. En el caso de la producción de nogal, ello ha significado la promoción de la actividad y la posibilidad de fortalecer al territorio e incursionar en el fomento de otros productos y sectores.

- Cercana colaboración del gobierno municipal con los productores.
- Cooperación del gobierno municipal en las iniciativas de desarrollo gestionadas por los agentes locales.
- Diversificación de las actividades económicas del territorio por medio de la inclusión de otros sectores productivos (producción de nuez y actividades turísticas).
- Desarrollo de actividades de promoción económica, tales como la “Feria de la Nuez”.

Propuestas de iniciativas generadas. Incidencia Rayones

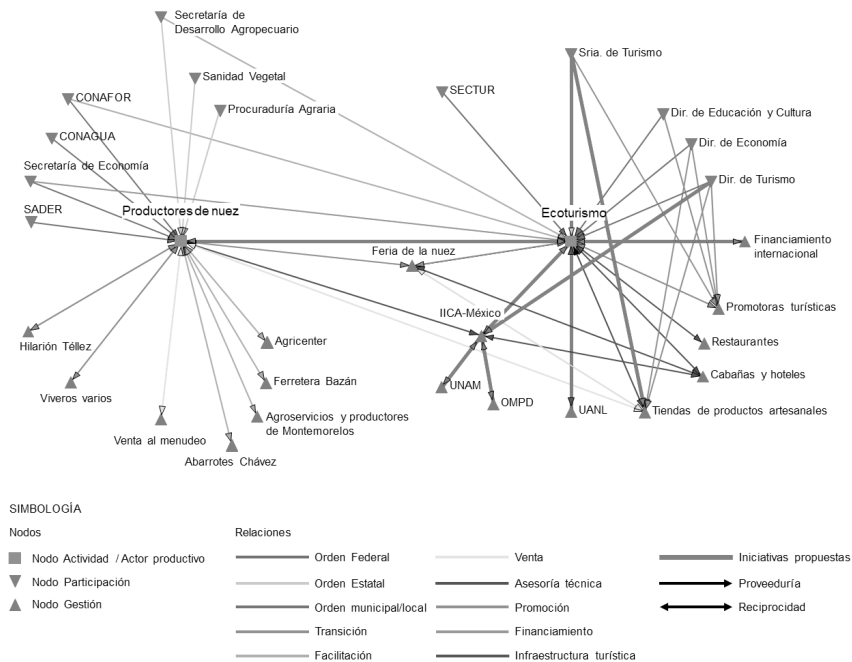
Partiendo de lo antes mencionado, para realizar una propuesta de incidencia que recupere tanto las actividades que se generan actualmente en el municipio de Rayones, así como las inquietudes de los productores entorno a mejorar sus procesos productivos y avanzar en el desarrollo de otro tipo de actividades es necesario tomar en cuenta las siguientes acciones:

1. Es necesario transitar de la producción primaria, esto es de la producción de nuez y aguacate, hacia actividades relacionadas con el turismo y ecoturismo. Para llevar a cabo lo anterior se requiere incentivar los procesos de participación, es decir, las gestiones con el gobierno federal y el estatal. Igualmente se requiere el gobierno local se involucre de manera decidida en la promoción y gestión de las actividades ecoturísticas.

2. Un área de especial atención para la colaboración entre la Secretaría de Turismo estatal y los productores locales es aquella que tiene que ver con la capacitación para la producción de productos artesanales locales, Así como para la promoción de los puntos de venta que actualmente realizan ya esa labor. Esta vinculación es relevante pues logrará apoyar las iniciativas de ecoturismo que se lleven a cabo.
3. En lo referente a los procesos de gestión es indispensable la generación de un “*Plan Maestro*” que incorpore las actividades que se realizan actualmente, las actividades que pudiesen realizarse en el corto plazo, así como planes y modelos de negocios a largo plazo. para realizar esta actividad en específico es posible generar alianzas estratégicas con instituciones tales como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Esta institución, responsable de llevar a cabo este primer estudio, puede acompañar las acciones que en torno a este Plan Maestro se lleven a cabo.
4. El propio IICA puede coadyuvar buscando gestionar con las autoridades competentes mecanismos de intervención en acciones como:
 - Acompañar a las instituciones subnacionales de gobierno con mecanismos de reconocimiento de formas de atender a los productores que no necesariamente tienen que ver con lo pecuniario.
 - Fortalecer las actividades cooperativas entre los productores, a partir del desarrollo de los proyectos ecoturísticos.
 - Promover la creación de valor agregado de las actividades nogaleras para impactar en el incremento del desarrollo turístico.
 - Identificar de las propiedades nutricionales y diversificación de usos de la nuez como mecanismo para agregación de valor.
 - Desarrollar actividades productivas que den el paso del sector primario al sector terciario.
 - Promover alianzas de coordinación con las instituciones financieras con presencia en el territorio seleccionado, para puntualizar requerimientos sobre las características de solicitantes y expedientes que deben presentar, establecidas.
5. Como se ha mencionado los procesos de acompañamiento y asistencia técnica son fundamentales por lo cual la intervención en las relaciones

- con agentes educativos tales como la Universidad Nacional Autónoma de México o la Universidad Autónoma de Nuevo León resultan fundamentales.
6. Dichos procesos de acompañamiento y asistencia técnica deberán centrarse en por lo menos tres áreas: la búsqueda de financiamiento internacional para proyectos y/o desarrollo de capacidades financiación, la facilitación para la organización y generación de actividades ecoturísticas con respeto al medio ambiente, y el fomento y la Capacitación para empresarialidad productos, servicios turísticos e incluso infraestructura turística.

Figura 10. Red de relaciones integradas. Incidencia en Rayones



Fuente: elaboración propia.

Cuadro 8. Cronograma de iniciativas - Rayones

Acciones	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
Acción 1			
Acción 2			
Acción 3			
Acción 4			
Acción 5			
Acción 6			

Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I., GUDIÑO, A., Y LEE, J. (2016). *El concepto de agenciamiento de desarrollo. Una propuesta para pensar el desarrollo en el contexto actual*, IIEc UNAM, México.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (Coordinadores) (2016). *Agenciamiento de desarrollo. Una perspectiva para el desarrollo regional y la planeación territorial*, IIEc UNAM, México.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (Coordinadores) (2018). *Perspectivas del agenciamiento de desarrollo. De la política a la planeación territorial*, IIEc UNAM, México.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (Coordinadores) (2018). *Agenciamiento de desarrollo e incidencia territorial. Teorías y experiencias en el sur-sureste mexicano*, IIEc UNAM, México.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (Coordinadores) (2022). *Agenciamiento de desarrollo y gestión territorial. Acción pública y gestión institucional en ámbitos rurales y urbanos*, CRIM-UNAM, IIEc-UNAM, México.
- FERNÁNDEZ BRONDO, J. M. (2022) *Informe de avance con las memorias de los tres primeros talleres de introducción y diseño que refleja la situación actual de los municipios seleccionados, incluyendo el sistema territorial de producción con base en la actividad primaria identificada*. IICA. México.
- IICA (2022). *Informe Proyecto “Fondo Único de Cooperación Técnica. “Formulación de propuesta sobre agenciamiento de desarrollo: una*

estrategia de gestión territorial y articulación de potenciales locales”,
IICA México y Observatorio Mexicano de Políticas para el Desarrollo
A.C., México.

INNOVACIÓN SOCIAL Y AGENCIAMIENTO DE DESARROLLO EN EL ALTIPLANO DE PUEBLA, MÉXICO. LAS INICIATIVAS DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA COMO AGENTES DE INNOVACIÓN SOCIAL Y GESTIÓN TERRITORIAL, UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMÍA SUBSTANTIVA

Abel Fragoso Chávez
Juan Ramón Gallego-Bono

Introducción

Usualmente, las iniciativas de economía social y solidaria (Coraggio, 2015) son estudiadas desde la perspectiva de la economía clásica como alternativas de generación de ingresos para la población más vulnerable o de escasos recursos. Sin embargo, al ampliar la mirada para el análisis de estas iniciativas y los procesos que están detonando, desde la perspectiva de la economía substantiva (Coraggio, 2014, 2022; Parente, 2015; Polanyi, 2009, 2012; Polanyi-Levitt 2014) se observa una contribución local de las mismas a la reproducción social de una vida digna y sustentable (Coraggio, 2022; Echeverría, 1984; Hinkelammert & Mora, 2009; Pérez Orozco, 2014; Yazbeck, 1995).

Las iniciativas generan, producen, desarrollan, innovaciones sociales (Alonso et al., 2015; Eizaguirre, 2016; González-Romero, 2020; Seyfang & Smith, 2007) así como mecanismos de gestión territorial; estos procesos están aportando nuevos métodos, nuevas tecnologías y, sobre todo, nuevas formas de relación colaborativa que establecen alianzas entre los actores y espacios comunitarios

(Guzmán, 2005; Moulaert, 2009). Tienen el potencial de dinamizar el tejido social más allá de las meras respuestas técnico-económicas-organizativas que cada una de ellas pueda generar (Rodríguez y Alvarado, 2008). Y es desde este enfoque de economía substantiva que se puede tener una mejor perspectiva de la manera de cómo generan innovaciones sociales a partir de elementos “encastrados” en su matriz cultural que les permite adecuar su noción de vida digna a las condicionantes de un contexto mayor interactuante. Estas iniciativas priorizan la búsqueda de la reproducción social de una vida digna y sustentable; mediante la solución de situaciones problemáticas de su realidad. Complementariamente, atienden los requerimientos de viabilidad de sus iniciativas como medio -no fin- para posibilitar dicha contribución (Conejero, 2016).

Las iniciativas de economía social y solidaria son a la vez procesos de gestión territorial, espacios dinamizadores, autogestionarios, propicios, pero insuficientes *per se*. Estos caminos hacia la contribución de la reproducción social para una vida digna y sustentable como agentes de cambio no se dan de manera automática con la existencia de una experiencia de este tipo, sino que esto se deriva de la funcionalidad que de éstas ven los actores locales en ellas, de cómo las van descubriendo y apropiando (Delgadillo et al., 2022). Por lo que se requiere reforzar, explicitar estas relaciones para consolidarlas y multiplicar su efecto innovador en ámbitos mayores, al interior de las localidades y del territorio.

Por medio de la aplicación de criterios definidos a partir de los conceptos de innovación social, economía social y solidaria, así como del agenciamiento del desarrollo (Delgadillo et al., 2016; González, 2022) se analizaron iniciativas en el Altiplano de tal forma que se relacionaron sus procesos como gestoras o impulsoras de innovaciones sociales desde la óptica de la economía substantiva. Así mismo se identificó en qué medida pueden, si no lo han hecho ya, convertirse en agentes dinamizadores de un desarrollo endógeno local y territorial.

Metodología

El presente trabajo forma parte de una investigación más amplia que tiene como objetivo identificar factores determinantes para el impulso de procesos de “buena vida” (desarrollo local sostenible), desde la perspectiva de la economía substantiva, en el territorio del Altiplano de Puebla, México. Dicha investigación,

se enmarca a su vez, en procesos de intervención y acción que se realizan en el territorio desde 2019.

La información empírica se ha obtenido en el periodo 2021-2023 y tiene un carácter cualitativo priorizando la Investigación Acción Participativa. Un elemento metodológico importante fue la participación directa y la interacción con los actores locales, especialmente con las iniciativas de economías social y solidaria incluidas en este trabajo. Se realizaron sesiones de discusión grupal especiales al interior de las iniciativas o de interacción con otros colectivos e incluso en actividades a nivel comunitario¹.

Para el análisis de la información de campo se establecieron siete criterios relacionados con las referencias conceptuales. A su vez, para utilizar dichos criterios se consideraron diferentes aspectos con los que se analizaron el conjunto de iniciativas de economía social y solidaria incluidas en el estudio. De esta forma, se construyó una matriz con el cruce de criterios y aspectos contra la justificación en la realidad de la valoración dada a las iniciativas. Se adjunta como anexo la matriz de los criterios y aspectos utilizados.

Una aproximación a la realidad local

El Territorio Altiplano de Puebla² está ubicado en la confluencia de la Sierra Nevada³ y la Zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala (ZMPT)⁴; en el Estado de Puebla, México. Es un territorio productor de alimentos (granos básicos, frutales y hortalizas) con población de origen campesino con orígenes milenarios y tradición histórica viva. La estructura agraria está conformada principalmente por

¹ El formato de estas sesiones, también identificadas como “talleres participativos” fueron desarrolladas utilizando los elementos metodológicos de la educación popular.

² Está conformado por los municipios de San Buenaventura Nealtican, San Jerónimo Tecuánipan y San Nicolás de los Ranchos y la localidad de San Mateo Ozolco, municipio de Calpan. La altitud sobre el nivel medio del mar va desde los 2144 m hasta los 2444 m.

³ La Sierra Nevada (SN) es un macizo montañoso que constituye el límite biogeográfico entre las regiones neártica y neotropical que separa las cuencas de México, Puebla y Morelos con una longitud de alrededor de 100 km de Norte a Sur y en la que destacan los volcanes Popocatepetl e Iztaccíhuatl con elevaciones de 5,426 y 5,230 msnm respectivamente. (INEGI, 2020). Su gradiente marcado de altitud genera gran biodiversidad y presencia de endemismos. Así mismo, ofrece un conjunto de servicios ambientales como ser “fábrica de agua” contribuyendo a la recarga del acuífero del Valle de Puebla.

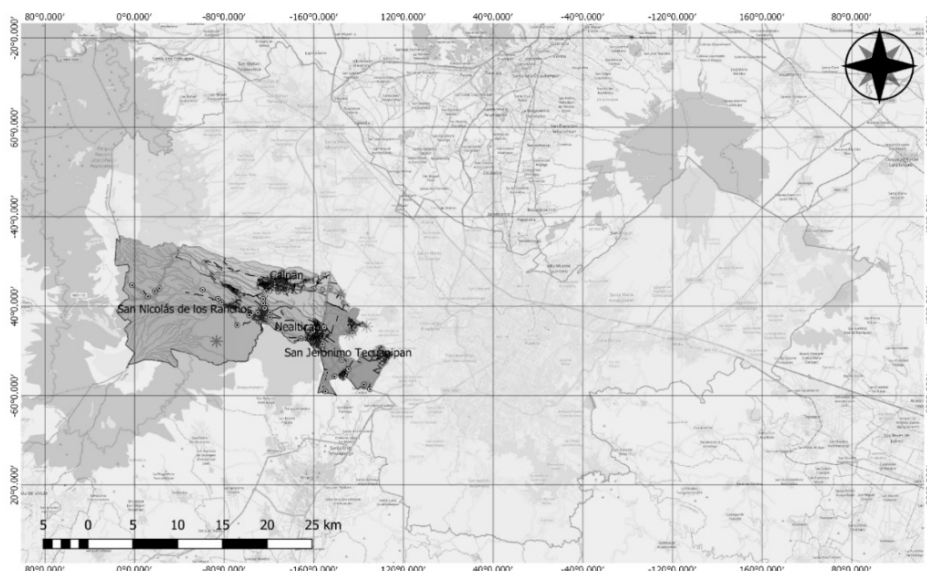
⁴ La zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala aglutina un total de 38 municipios poblanos y tlaxcaltecas ubicados en el Valle de Puebla-Tlaxcala, teniendo como ciudad central a Puebla de Zaragoza, capital del estado de Puebla que hospeda más de la mitad de los habitantes de la metrópoli (INEGI, 2020).

pequeñas unidades de producción (INEGI, 2019). En el territorio existe un proceso de transformación sociocultural-ambiental debido a la dinámica de relaciones rural-urbanas de cercanía con la ZMPT y espacios transnacionales debido a la emigración nacional e internacional desde hace décadas. Recientemente se denota el fenómeno de situaciones de retorno al territorio de personas que habían emigrado (Cazzuffi y Pereira-López, 2020).

Dentro de la clasificación nacional, se considera como un territorio urbano-rural (SEDATU, 2015) con altos niveles de pobreza (CONEVAL, 2022) y ligado a la ZMPT, por lo que se puede considerar un Territorio Funcional (Soloaga y Yúnez-Naude, 2013). Al igual que otros territorios rurales en México, existe un deterioro ambiental debido a la gradual transformación de la agricultura tradicional hacia un modelo de agricultura basada en la “revolución verde”, con renta de tierra para la siembra en monocultivo y orientados a la venta en mercados extraterritoriales. Se cuenta con una agroindustria muy poco desarrollada a pesar de ser origen de alimentos agrícolas.

El territorio cuenta con una limitada voz en la toma de decisiones de política pública a nivel regional o estatal, esto es en la gestión institucional formal subnacional. Remitiéndonos a las variables del agenciamiento de desarrollo podemos mencionar que el nivel de organización de los actores a nivel del territorio sigue siendo bajo o incipiente. Sin embargo, la población ha denotado cambios en su participación, asumiendo posturas más activas a pesar de las políticas asistenciales y compensatorias implementadas durante décadas. Se identifican condiciones territoriales para aprovechar el potencial que le confieren una visión del mundo integral debido a la tradición indígena-campesina de la población local, los recursos naturales y productivos que poseen y la cercanía a zonas urbanas de consumo para el desarrollo y fortalecimiento de la organización local, colaborativa.

Mapa. Localización del Altiplano de Puebla, México



Fuente: Colectivo Encino, 2021.

Iniciativas de economía social y solidaria en el Altiplano

En el presente trabajo se analizan de manera general diversas experiencias o iniciativas de economía social y solidaria en el Altiplano de Puebla desde una perspectiva de economía substantiva para entender su potencial como agentes de innovación social para la reproducción social de una vida digna y sustentable en sus localidades y en el territorio donde habitan, que incidan en la gestión territorial.

Las iniciativas analizadas se ubican en las localidades de San Jerónimo Tecuapán (Cooperativa Sanje y Grupo Ambiental Sembrando Esperanza) y en la comunidad de San Mateo Ozolco (Yolotequitl, Mazolco, Milli y Coyotitla).

Cooperativa Sanje

Cooperativa comunitaria impulsada por la Organización de la Sociedad Civil Casita de Barro y un grupo de vecinos de San Jerónimo Tecuapán para, como ellos mismos comentan “*producir y consumir de forma responsable aprovechando*

lo que tenemos, rescatando lo que se ha perdido y enseñando a nuestros hijos a organizarse para mejorar” (Cooperativa Sanje, 2021).

Es un colectivo mixto, que trabaja bajo los principios de gestión cooperativa, aunque no se han constituido legalmente con la figura legal de “cooperativa”. Entre los postulados de su misión destacan revalorizar la vida en el campo y del campo, impulsando iniciativas para el bienestar común. *“Somos una comunidad comprometida con la sostenibilidad y la justicia social, somos una comunidad prosumidora, producimos y consumimos nuestros productos”* (Cooperativa Sanje, 2021). En Sanje se promueve el consumo de calidad, de productos de calidad, por lo que como ellos mismos dicen, *“cuidamos la calidad de nuestros productos, al mismo tiempo que cuidamos el impacto en el medio ambiente y en la sociedad”* (Cooperativa Sanje, 2021). Están realizando actividades para la recuperación y revalorización local de la producción y venta de cultivos tradicionales que estaban en proceso de pérdida; amaranto, chía, frijol negro, quelites. *“Aquí trabajamos juntos para cultivar alimentos saludables y nutritivos, y luego los vendemos directamente a la comunidad”* (Cooperativa Sanje, 2021). Otra de las líneas de trabajo de Sanje está orientada a la recuperación de técnicas tradicionales de cultivo incorporando innovaciones “agroecológicas”. Es de especial interés y se hace énfasis en acercar los conocimientos de “los abuelos” a las nuevas generaciones, realizando actividades de interacción didáctica donde “los especialistas” son las personas reconocidas en la localidad y comparten sus experiencias con jóvenes y niños. Complementariamente, se trabaja en la agregación de valor al transformar frutas de temporada en mermeladas y dulces; la producción de “alegrías” o dulce de amaranto. Así como la producción y venta de “preparados” herbolarios coadyuvantes medicinales en forma de tintura y cápsulas.

Grupo ambiental Sembrando Esperanza

Es un colectivo promovido por vecinos de San Jerónimo Tecuanipan y como ellos mismos los llaman, *“aliados que se quieren sumar a proteger nuestro ambiente”* (Grupo ambiental Sembrando Esperanza, 2022); es decir personas que viven en municipios cercanos y que colaboran en las actividades del colectivo. Sembrando Esperanza inició como una campaña de ecología organizada por gente preocupada por el medio ambiente, primero como respuesta ante los incendios recurrentes en la época seca y que han venido afectando sobre todo al cerro Xocoatlayo o Cerro

de la Cruz⁵. Posteriormente se ha venido consolidando como un colectivo con diversas actividades ligadas al cuidado y regeneración del medio ambiente. Entre las acciones que realizan destacan las campañas de reforestación con un enfoque innovador de involucramiento de la sociedad. Por un lado, han promovido lo que ellos llaman “caminatas” por los alrededores del municipio para “reconocer” su propia comunidad aprovechando los saberes de la gente mayor e involucrando a niños y jóvenes estudiantes de las escuelas primaria y secundaria del municipio. La finalidad es revalorar lo que se tiene, redescubrir el río, las cañadas y su flora, los nacimientos de agua y hasta los paisajes. De acuerdo con la información recabada y las visitas realizadas, las condiciones actuales de estos sitios son de algún grado de deterioro, en el caso de los manantiales, o están secos o azolvados. Los primeros resultados de esta campaña son según lo dicen los mismos vecinos, *“la verdad no sabíamos que teníamos todo esto...” “recuerdo que mi abuelo me comentaba del nacimiento de agua, que lo usaban para regar sus sembradíos, pero nunca había venido...me da tristeza ver que ahora ya está seco... ¿se podría hacer algo?”* (Grupo ambiental Sembrando Esperanza, 2022).

Complementariamente, se lanzó la campaña “adapta un árbol” por medio de la cual cada vecino adquiere un compromiso de cuidar, regar, podar, limpiar, un árbol (se han sembrado árboles endémicos, frutales e incluso maguey -adecuados para la retención de suelo). Cada árbol adoptado tiene un pequeño letrero que señala quien es su cuidador o cuidadora. Aunque incipiente, se empieza a lograr un involucramiento mayor en estas actividades de vecinos que comúnmente no se interesaban por lo común, menos el medio ambiente. Como lo menciona una señora *“ver mi nombre ahí como que me comprometo más”* (Grupo ambiental Sembrando Esperanza, 2022).

A su vez, el colectivo ha logrado involucrar a las autoridades municipales, a través de la dirección de protección civil para apoyar en las actividades que realizan. Sin dejar de mencionar que la administración municipal actual ha mostrado su interés en participar y apoyar activamente no solo a esta iniciativa, sino también a otras que se están desarrollando en el municipio.

Las motivaciones que dan fuerza a este colectivo quedaron expresadas en un momento difícil, después de un incendio sucedido cerca del Cerro de la Cruz:

⁵ Lugar de importancia religiosa y cultural, por ser centro de peregrinaciones durante la festividad de San Isidro Labrador el 15 de mayo; es importante mencionar que esta fecha, y posiblemente el lugar, están ligados a los ciclos agrícolas desde la tradición prehispánica, por lo que se tiene un doble significado.

la naturaleza nos demostró lo extraordinario de su poder y que los sueños se pueden desvanecer de un momento a otro, nos vimos superados por el fuego, perdimos mucho de lo que hasta hace poco habíamos preservado y, sin embargo, aquí seguiremos. Seguiremos porque amamos Tecuanipan, es el lugar en el que muchos hemos crecido y hemos vivido (Grupo ambiental Sembrando Esperanza, 2022)

Las iniciativas en gestión en Ozolco están interrelacionadas en sus orígenes al ser impulsadas por vecinos que han migrado y retornado de los Estados Unidos de América. En general parten del reconocimiento y revaloración, a través de una relectura, de los recursos locales, a partir de sus propias experiencias y nuevas aptitudes adquiridas en sus estancias migrantes. Dichas iniciativas se pueden agrupar en dos grandes clasificaciones, las de tipo económico y las de rescate socio cultural. Sin embargo, en ambos grupos las empresas sociales o colectivos combinan lo económico como lo socio cultural en sus estrategias y actividades. De esta forma, las iniciativas de índole económico, son cooperativas cuya propuestas de negocio están basadas en el rescate, revaloración, uso e innovación de recursos propios de la tradición socio cultural como los tipos de maíces y demás productos producidos bajo el sistema “milpa” o en los traspatios de las unidades familiares, complementados con productos de la región, en especial se promueven los que provienen de sistemas de producción campesinos, de pequeña escala y en “armonía con el medio ambiente” (Yolotequitl, 2022).

Al mismo tiempo que las iniciativas de índole socio culturales, promueven el consumo de los productos locales no solo al interior de la localidad por medio del rescate, sino también en espacios de intercambio más allá del territorio.

A continuación, una breve descripción de algunas de las iniciativas de economía social en Ozolco que, si bien se abordan por separado, se deben pensar como entidades interrelacionadas y fines comunes, aunque estrategias particulares de acuerdo con el giro de actividad en el que se ubican.

Colectivo Yolotequitl

El colectivo Yolotequitl o “trabajando con el corazón” conformado por jóvenes indígenas hablantes del Náhuatl, está dedicado a rescatar las tradiciones de la comunidad de San Mateo Ozolco. Realizan actividades como el festival “Música

Entre Volcanes” evento que tiene como objetivo el promover la cultura y el turismo en la comunidad, la conservación de sus tradiciones y del medioambiente, así como la creación de nuevos empleos para jóvenes. El Bosque de Maíces, es una experiencia educativa que complementa a las iniciativas comerciales. En esta actividad participan las cooperativas “Mazolco”, “Milli” y “Heladería Coyotitla” y el Centro Ecoturístico “El Rinconcito”, entre otros. Reconocen la importancia de dar a conocer la variedad de sus maíces y difundir los usos de ellos en su comunidad.

“Nos dimos cuenta de que muy pocos ubicaban las variedades de maíz, o que muchos de éstos han desaparecido, por lo que creemos que una de las maneras de conservación de maíces nativos es el conocerlos y saber cómo se cultivan, crear una experiencia del maíz” (Yolotequitl, 2022)

“La milpa es nuestra historia, la historia de mi familia”, por lo que promueven la valorización de su entorno y “rescatar la historia que saben los abuelos” (Yolotequitl, 2022). Mantienen una visión de equilibrio con lo natural, mencionan que para ellos el volcán Popocatepetl (localmente llamado “Don Goyo”) es un protector, porque “es el que nos cuida, y le pedimos que nos ayude con la cosecha, con la siembra, con el tiempo” (Yolotequitl, 2022). La experiencia Bosques de Maíces se enfoca en acercar a las personas consumidoras a procesos de gran importancia como la técnica de nixtamalización, la elaboración de tortillas y otros platillos típicos de Ozolco. El maíz es el ingrediente medular de los proyectos Milli Cholula, Heladería Coyotitla y Mazolco.

Cada año realizan la Feria del Pulque. Fiesta que promueve el rescate de esta bebida ancestral que está dejando de elaborarse ante la extinción de algunas variedades de maguey; también tiene la finalidad de promover el turismo en la localidad. Finalmente, han estado trabajando en el rescate de la lengua náhuatl hablada localmente. En la comunidad se han creado varias cooperativas, relacionadas con el maíz endémico que no solo es un alimento, también es cultura y gastronomía. *“Nos enfocamos en que la gente conozca todo el proceso, tenemos una serie de talleres en los que también hacemos énfasis en la conservación de nuestra lengua náhuatl” (Yolotequitl, 2022).*

Mazolco (Maíz Azul de Ozolco)

Empresa cooperativa de 10 jóvenes Ozolquenses, mixta. Mazolco es Maíz Azul de Ozolco y se dedica a la transformación del maíz azul, para su venta en tostadas, totopos y nachos, recientemente han incorporado el pinole. Los fundadores de Mazolco pasaron del sueño americano a la esperanza azul como lo han señalado en distintas ocasiones. Debido a las pocas opciones laborales en la localidad, migraron hacia la ciudad de Filadelfia, estado de Pensilvania en los Estados Unidos de América, donde trabajaron en distintos restaurantes. Inspirados por la técnica tradicional de la Milpa, este colectivo tiene la misión de llevar platillos más sanos hasta la mesa de tu casa, hechos de maíz azul de Ozolco, Puebla. Preservando y resguardando una tradición histórica, ofrecen tostadas, totopos y nachos realizados de manera artesanal y con una mayor cantidad de nutrientes.

En Mazolco promueven la contratación de otros vecinos que hayan retornado de Estados Unidos. Quieren convertir a San Mateo Ozolco en un pueblo en el que sus jóvenes migrantes encuentren oportunidades para ejecutar proyectos de desarrollo comunitario. El maíz azul criollo, se ha convertido en la base de dichos proyectos, incorporándose en diversos productos como tostadas, nachos, totopos y helados. Además de emprendimientos como el rescate y elaboración de pulque, hermanados en el impulso de la comunidad. “Otros compañeros y yo -dice el fundador de Mazolco- decidimos darle un valor agregado a nuestro maíz al transformarlo en tostada horneada, a través de nuestra mejor materia prima: el maíz azul” (Mazolco, 2023).

Milli

Milli o Milpa, es el nombre de la cooperativa que tiene como base la salvaguarda de la cocina tradicional Ozolquense a través de un restaurante que pretende incentivar el regreso al campo de sus compañeras y compañeros y ofrecer a los consumidores productos innovadores a base de este grano y otros ingredientes nativos como el frijol, el chilacayote, el aguamiel y el pinole. Además, busca potenciar el talento y aprendizaje de los habitantes que regresan de trabajar en el norte. Este es un restaurante que emplea a personas migrantes retornadas y las involucra en la dinámica culinaria tomando sus conocimientos de gastronomía que aprendieron en su estancia en Estados Unidos. Como lo señala uno de los

fundadores de Milli: “Después de estar en Estados Unidos, la mayoría de los jóvenes regresan sabiendo cocinar, por su trabajo en restaurantes. Sin embargo, no hay un aval que acredite estos conocimientos, lo que hace difícil que puedan conseguir trabajo” (Milli, 2021).

Helados Coyotitla

Cooperativa que elabora helados y nieves artesanales con ingredientes de la milpa tradicional. Se especializa en la innovación de sabores de productos locales, helados de maíces, nieves de pulque, mezcal, tecuín, nogada, tejocote, flor de cempaxúchitl, quelites y otros sabores de temporada.

La heladería nació de la necesidad de darle otro uso, innovador, al maíz y así evitar que algunos de los familiares emigraran por la carencia de oportunidades.

«Cuando nosotros iniciamos no teníamos ni idea de lo que estábamos haciendo, pero no nos dimos por vencidos hasta lograr el sabor especial», indicó la administradora de la heladería (Coyotitla, 2020).

Las iniciativas locales desde una doble perspectiva, de economía substantiva y de economía social y solidaria

La naturaleza de las iniciativas consideradas en este estudio se inscribe en la lógica de la economía substantiva y de la economía social y solidaria. Todas las iniciativas analizadas priorizan la búsqueda de la reproducción social de una vida digna y sustentable mediante la solución de situaciones problemáticas de su realidad. Es decir, en los diferentes ámbitos en los que inciden buscan la satisfacción de necesidades particulares identificadas, sobre una lógica utilitarista de obtención de ganancias como fin.

Esto se denota cuando los miembros de las iniciativas, en diferentes momentos mencionan que se han organizado para *“lograr mejores condiciones de vida...aquí en el pueblo”*, más aún, otros señalan que el objetivo perseguido es *“mejorar el valor de lo que producimos, que además se valore aquí en la localidad y no compren de afuera...”*. Un elemento central en sus narrativas es la *“valoración y recuperación de tradiciones, de productos del campo que se están perdiendo...de valores de la localidad”* (Yolotequitl, 2022). De igual manera, identifican una problemática del medio ambiente como algo en lo que se debe

incidir pues es “*la madre tierra*”. La naturaleza se valora como una entidad viva y de la cual se es parte; no es una mercancía sino la base de la vida por lo que hacen hincapié en que todo lo que hacen -en sus iniciativas- debe ser adecuado para ellos, partiendo de sus propios recursos y con una visión sobre la naturaleza según el cual ésta “*no debe sobreexplotarse, sino usarse adecuadamente*”. En cierta forma, tienen claras el alcance de sus propias iniciativas.

“Tampoco podemos producir mucho, no se trata de ganar por ganar al vender más y más, sino de vender más calidad a buen precio, que sea justo y que lo que se venda se quede la ganancia aquí” (Cooperativa Sanje, 2021).

Otro aspecto interesante es su posición frente a “lo económico”, refiriéndose al dinero. En esto, se tiene claro que es necesario para “comprar lo que se necesita aquí en la comunidad...no en todos lados podemos hacer intercambio, sobre todo si vamos a alguna tienda o bajamos a la ciudad...ahí todo quiere dinero”. “Tener centavos es bueno, no lo niego, pero es mejor tener una tierra donde trabajar y saber cómo trabajarla para que tengamos alimentos”.

Expresan continuamente que quieren “*reforzar los lazos de la comunidad, ser más comunidad, estar más unidos, son las cosas que, para nosotros, son las más valiosas de todo lo que hacemos*” (Yolotequitl, 2022). Como lo señalan en Yolotequitl, “*en general los que estamos aquí es porque queremos conseguir mejoras en nuestras vidas, en nuestras familias y para la comunidad, por eso damos nuestro tiempo y eso nos hace sentir bien*” (Yolotequitl, 2022).

Se tiene claro que cada participante debe tener la capacidad (habilidad y espacio para) de decir su palabra y ser responsable de la misma. La dinámica de asamblea es la forma elegida para tomar las principales decisiones, aunque en la práctica ha sido el resultado de un aprendizaje y han enfrentado dificultades en este camino.

Es común la práctica de mecanismos de gestión colectiva basados en la reciprocidad e institucionalizados tanto al interior de la cotidianidad de las iniciativas como en relación con sus localidades. Estos mecanismos demostraron su vigencia durante la pandemia del Covid-19 cuando hubo restricción de movilidad y en donde las familias, a la vez que las iniciativas, se unieron para ayudarse mutuamente. De este modo, contribuyeron al fortalecimiento de lazos de

solidaridad y permitió la complementariedad y el acceso a productos que de otra forma no hubiera sido posible.

“entre las cosas que recuerdo de mis abuelos... juntos se lograban cosas, por eso el pueblo llegó a tener lo que tiene por la organización que tuvo... el trabajo cada uno lo hace por su lado, no siempre juntos y eso, para mi es algo que debemos cambiar, no es fácil” (Cooperativa Sanje, 2021).

Con relación a los principios de la Economía Social y Solidaria, si bien las iniciativas no los expresan de manera explícita en sus planteamientos de lo que quieren lograr debido a su desconocimiento como tales, la alineación de sus prácticas con dichos valores es significativa. Por ejemplo, los principios de equidad basada en la dignidad de cada persona y de cooperación entre pares en lugar de una competencia que enfrenta, están presentes en sus prácticas y narrativas. Más aún, señalan que esto se debe lograr en equilibrio con las tradiciones, la cultura y el medio ambiente, naturaleza o madre tierra. Se retoman así los principios de sostenibilidad ambiental y compromiso con el entorno. Todos ellos principios de la ESS.

El principio de gestión cooperativa es respetado en cuanto que cada iniciativa no solo está abierta a otras iniciativas o colectivos, sino que en la práctica buscan relacionarse. Continuamente están buscando ampliar sus redes de colaboración, para lograr mayor inclusión, así como poder posicionarse frente a la sociedad local. En cuanto al principio de trabajo, todas las iniciativas reafirman la importancia de recuperar la dimensión humana, social, política y económica del trabajo que permite el desarrollo de capacidades de las personas. “Lo importante son las personas, lo que hacen y lo que pueden aportar” Esto tiene una implicación especial en las iniciativas de Sembrando y Yolotequitl pues sus orientaciones están ligadas hacia fines no económicos, sino de recuperación del medio ambiente, de las tradiciones y la cohesión social.

“Las decisiones se toman en asamblea, apenas las estamos retomando después de la pandemia, los acuerdos los acepta cada participante y se sienten tomados en cuenta por ser parte de las actividades que se realizan” (Yolotequitl, 2022).

Las iniciativas locales como agentes de gestión territorial e innovación social en el entramado del desarrollo local

De acuerdo con las características señaladas por Rodríguez y Alvarado (2008) citando a Astorga (2004), las iniciativas estudiadas actúan como agentes de innovación social.

Cada una de ellas es genuina y original, pues han surgido de la voluntad y compromiso de los propios residentes, ciertamente con la interacción con organizaciones de la sociedad civil y éstas han sido detonadas a partir de la atención a una o un conjunto de necesidades a las que se enfrentan sus miembros y sus familias. Todas son vigentes y en cierta forma consolidadas, pues no solo siguen operando, sino están en procesos de crecimiento y proyección más allá del grupo inicial de personas que las conformaron.

Las iniciativas son sobre todo de índole social. En sus actividades están contribuyendo a la gestión de soluciones a problemas que afectan al colectivo en general; sea generando empleo e ingresos o incidiendo en problemas que afectan a la calidad de vida social, como los incendios o la pérdida de cultivos, que ponen en peligro su fuente de alimentación sana. Todas reivindican el derecho a un mejor medio ambiente.

Los procesos iniciados por las iniciativas son relativamente jóvenes en sentido que llevan poco tiempo en marcha comparado con el marco de tiempo que se requiere para la transformación de la realidad, o al menos para lograr contribuciones significativas en este sentido. A pesar de ello, han ido posicionándose frente a la colectividad comunitaria como opciones, alternativas o incluso como los referentes que liderean “el hacer algo por la comunidad”.

Se puede decir que en general se orientan hacia la satisfacción de las necesidades sociales a partir del cambio en las relaciones y prácticas sobre aspectos incluso cotidianos como la producción de alimentos, poniendo el énfasis en la gestión desde lo local a través de la organización.

Los procesos de participación de los actores, la movilización ciudadana, la construcción de identidad local y el fortalecimiento de la cohesión social, elementos constitutivos de la innovación social, empiezan a ser “tocados” no solo por los resultados de las acciones de las iniciativas, sino también por la forma abierta, participativa e inclusiva con la que realizan sus actividades. “Siempre estamos invitando a más vecinos a más compañeros a participar, a trabajar juntos...”

en cada actividad que hacemos buscamos la forma de que haya más participación, que vean lo que se hace y que es bueno para todos...” (Cooperativa Sanje, 2021).

Retomando la definición aportada por Delgadillo et al. (2022), se denota que el actuar de las iniciativas, aunque incipientes en sus procesos o resultados, empieza a ser el de un agente de desarrollo. Muestran la capacidad de actuar por cuenta propia, con claridad cada vez mayor de definir objetivos, metas y propósitos, pero sobre todo siendo capaces de tomar sus propias decisiones a través de los mecanismos de participación amplia como la asamblea y formas horizontales que han venido definiendo. Es decir, se conforman como potenciales articuladores de procesos de dinamización (más que de intervención) primero en sus localidades y en un segundo plano en el territorio al relacionarse con sus pares.

Interrelaciones entre economía social y solidaria, innovación social y agenciamiento del desarrollo

Eizaguirre (2016) nos puntualiza que, si bien las iniciativas de economía social pueden generar innovaciones sociales, esta relación no es automática señalando que *“no todas las iniciativas y organizaciones vinculadas a la economía social y solidaria tienen porqué considerarse como innovadoras”*. Más aún, señala citando a Fraisse (2013, 361) que *“La innovación social no puede ser reducida a la economía social y solidaria, pues cubre un abanico más amplio de motivaciones individuales, así como de acción colectiva, redes sociales, formas organizacionales y en definitivas transformaciones sociales que no pueden ser reducidas en un sentido económico”*.

Laurent Fraisse (2013) da tres razones para explicar la vinculación de la innovación social con las prácticas de economía social y solidaria:

- 1.- Los objetivos sociales de la actividad económica son centrales en las empresas e iniciativas de economía social y solidaria
2. Las propias prácticas de economías social y solidaria han sido activas en la promoción de innovaciones a nivel de las empresas sociales, dando pie a experiencias basadas en las prácticas de autogestión.
3. Han ayudado a la comprensión del papel que juegan las prácticas económicas de carácter no capitalista en el objetivo de conseguir el bienestar social, el desarrollo económico y la regeneración ambiental (Fraisse, 2013).

En la misma línea que estos autores, se está de acuerdo con el hecho de que la innovación social es un concepto contenedor que engloba muchos más ámbitos de la experiencia humana organizacional y colectiva que el económico⁶.

Cuando se habla de economía social y solidaria se está refiriendo al conjunto de iniciativas, experiencias y prácticas cuya orientación es la transformación social, mediante la satisfacción de las necesidades humanas que gestionan su actividad de modo democrático y están comprometidas con su medio natural y social⁷. Solo algunas de ellas se conforman como empresas sociales, aunque la forma jurídica adoptada no es lo más importante, sino los procesos y sus incidencias en la realidad (Eizaguirre, 2016).

Complementariamente, se reconoce la crítica de sectores académicos y de la sociedad civil, a la promoción de la economía social y solidaria por parte de las entidades públicas en su tendencia a “empresarializar” el sector al impulsar casi como sinónimo a ésta con empresa social y en especial con la figura formal (jurídica) de cooperativa; es una doble reducción empobrecedora a lo que representa la economía social y solidaria (Coraggio y Lortiz, 2022; Eizaguirre, 2016).

El reconocimiento de la vinculación entre la gestión de iniciativas que se orientan hacia la construcción de espacios que contribuyen a la reproducción social para una vida digna y sustentable considerando las dimensiones sociales, culturales, ambientales y económicas con acciones de proximidad, es decir, en los territorios, ha promovido una mayor aceptación de estas ante la sociedad amplia como agentes, no solo de innovación social, sino del desarrollo local.

Economía social y solidaria, innovación social y agenciamiento de desarrollo, procesos y espacios entrelazados

El eje articulador desde el cual analizaron las experiencias en el Altiplano ha sido el grado en qué medida han sido o son agentes potenciales para la dinamización en la reproducción social de una vida digna y sustentable en sus localidades y en el territorio donde habitan; es decir, a partir de una perspectiva

⁶ La misma Eizaguirre (2016) hace un recuento de la literatura que identifica la innovación social con las prácticas vinculadas de la economía social y solidaria.

⁷ Es importante entender la economía social y solidaria como un conglomerado de actividades que puede incluir cooperativas, colectivos, asociaciones, sociedades mutuales, fundaciones sin ánimo de lucro, la mayoría de ellas, organizaciones que no están inscritas en un esquema formal o legal.

ética de la vida para la resolución de necesidades a lo Polanyi sobre la ética del mercado como lo señalan Hinkelammert y Mora (2009). Tomando esto como punto de partida y su aplicación a las iniciativas analizadas es posible visualizar las posibilidades de entrelazamiento de los procesos de economía social y solidaria en gestión, con su naturaleza como procesos -posibles- de innovación social y su papel como agentes de cambio a nivel local.

Las iniciativas analizadas son de economía social y solidaria al ser experiencias colectivas que buscan satisfacer necesidades concretas de sus integrantes y sus comunidades, con relaciones horizontales donde las personas y su entorno son el centro. Las acciones que realizan cada una de ellas son “hechos totales”, es decir, bajo una lógica integral.

El vínculo economía social y solidaria e innovación social no es automático. En el caso del Altiplano, las iniciativas de economía social y solidaria muestran características como procesos de innovación social, entre otras cosas por orientarse a generar beneficios hacia la sociedad promoviendo cambios en las capacidades, las relaciones y prácticas establecidas. A su vez, conforme se va innovando en lo social, se incrementa la capacidad de la participación, de las habilidades, confianza, autoestima y de mayor colaboración entre los miembros de las iniciativas como de la sociedad más amplia que interactúa con dichas iniciativas.

A su vez, estos procesos detonados por las iniciativas y su actuar, conforman su capacidad de ser agentes de su propio desarrollo, al potencializar el conjunto de recursos con los que cuentan, a nivel individual, colectivo o comunitario. En la medida que se avanza, se producen, todavía de manera incipiente, articulaciones territorializadas con otros actores locales y territoriales. Sobre todo, con aquellos con los que se comparten objetivos y orientaciones similares. Se genera un conjunto de procesos de retroalimentación positiva en las mismas iniciativas, consolidando sus modelos de intervención, incrementando sus capacidades y el alcance social de su actuar y hacer las cosas de forma diferente; es decir de innovar.

Condiciones y potencialidades de la innovación social y el agenciamiento la reproducción social de una vida digna y sustentable

La economía social y solidaria se orienta a materializar proyectos de “vida buena”, esto es más claro cuando se mira desde el enfoque de economía substantiva. Las

iniciativas de economía social en gestión son iniciativas de contra movimiento orientadas y operadas en la lógica de economía substantiva a lo Polanyi.

En las prácticas campesinas de las localidades, así como en las de economía social y solidaria bajo las cuales operan las iniciativas estudiadas, se distinguen elementos comunes que son centrales para recuperar las condiciones potenciales, que, embebidas cultural e históricamente, para reorientar las acciones hacia la “reproducción social hacían una vida digna, sustentable y situada”.

También se reconoce que, en estas prácticas, campesinas y de economía social y solidaria, existen carencias, limitantes y obstáculos. Como el reconocimiento explícito de aspectos de desigualdad en la sociedad que viven, por ejemplo, las mujeres por cuestión de género, o en su caso las prácticas en la toma de decisiones, ligadas a un modelo vertical, individual y patriarcal, existentes en el contexto regional e impulsadas por el sistema económico dominante.

Es decir, desde la economía substantiva se puede apreciar que en la lógica local subsiste una mezcla de relaciones sociales emancipadoras en conflicto con la inercia impuesta por el sistema económico dominante. Por lo que será necesario mirar lo substantivo de la economía, ligada a un todo social, como foco y centro ante la crisis multidimensional actual y como espacios-procesos que permiten recrear otros mundos posibles.

Al reconocer que existe un entramado de gestión institucional local parcialmente alineado a una perspectiva substantiva de la economía que se basa en valores de reciprocidad, en la búsqueda de satisfacción de necesidades colectivas y manifestadas en acciones cotidianas redistributivas en las iniciativas de economía social y solidaria (económicas, sociales y ambientales) y en el desarrollo de equilibrios frágiles con el medio ambiente, se deberá trabajar a nivel comunitario para el fortalecimiento de dicha institucionalidad. La red de iniciativas es en todo caso, el grupo nuclear de estas incidencias dinamizadoras. Si bien las experiencias en gestión en el Altiplano son propicias a convertirse en Agentes del desarrollo, se requiere impulsar y desarrollar de manera explícita los elementos suficientes para poder materializar esta capacidad.

La mera presencia de iniciativas sociales tampoco asegura su papel como acciones de contra movimiento o que cumplan con los principios de economía social y solidaria de forma automática, o que se conviertan en agentes de cambio simplemente por existir. Sin embargo, son espacios adecuados para la construcción de otros mundos posibles.

Es importante reconocer, que, en la actualidad, existe un contexto institucional propicio para retomar y promover políticas públicas de fomento a la economía social y solidaria desde el enfoque de economía substantiva.

Bibliografía

- ALONSO, D., GONZÁLEZ, N., Y NIETO, M. (2015). Emprendimiento social vs innovación social. *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 24(1-2), 119-140.
- ASTORGA, E. (2004), *Innovación social. Concepto, criterios y variables, documento preparado para el proyecto Experiencias en innovación social en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- BEPA (2010). *Empowering people, driving change: social innovation in the European Union*. Bureau of European Policy Advisers and European Commission.
- CAZZUFFI, C., & PEREIRA-LÓPEZ, M. (2020). Migración interna y convergencia en México 2000-2010. *Sobre México Temas De Economía*, 1(1), 127-166. <https://doi.org/10.48102/rsm.v1i1.77>
- COLECTIVO ENCINO. (2021a). *Caracterización Territorial de Altiplano de Puebla*. Sin publicar.
- CONEVAL. (2022). *Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2020, Indicadores de pobreza por municipio*. CONEVAL.
- CONEJERO, E. (2015). Un paradigma emergente: la innovación social. *3C Empresa*, 4 (1), 50 – 68
- CORAGGIO, J. L. (2014). Una lectura de Polanyi desde la economía social y solidaria en América Latina. *Cuadernos Metrópole*, 16(31). <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3101>
- CORAGGIO, J.L. (2016). La economía social y solidaria (ESS): niveles y alcances de acción de sus actores. El papel de las universidades, en C. Puig (ed.) *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. (pp. 15 -40). HEGO. Universidad del País Vasco.
- CORAGGIO, J. L. Y LORITZ, E. (2022). *Economía popular: entre la emergencia y la estrategia*. 1ª ed. Fundación CICCUS.

- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I., GUDIÑO, A., Y LEE, J. V. E. (2016). *El concepto de agenciamiento de desarrollo. Una propuesta para pensar el desarrollo en el contexto actual*. II Ec-UNAM.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I., Y LEE, J. V. E. (Coords.) (2022). *Agenciamiento de desarrollo y territorio: acción pública y gestión institucional en ámbitos rurales y urbanos*. Primera edición. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. Universidad Nacional Autónoma de México. DOI: <https://doi.org/10.22201/crim.9786073064972p.2022>
- ECHEVERRÍA, B. (1984). La forma natural de la reproducción social. *Cuadernos Políticos*, 41, 33- 46. Editorial Era. <https://marxismocritico.com/2012/06/16/la-forma-natural-de-la-reproduccion-social/>
- EIZAGUIRRE, S. (2016). De la innovación social a la economía solidaria. Claves prácticas para el desarrollo de políticas públicas. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC-España*, 88, 201-230. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17449696007>
- FRAISSE, L. (2013). The Social and Solidarity-Based Economy as a New Field of Public Action: A Policy and Method for Promoting Social Innovation in A. MEHMOOD AND A. HAMDOUCH MOULAERT, F., MACCALLUM, D. CHELTENHAM (eds.). *The international handbook on Social Innovation, Collective action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. (pp. 346- 360). Edward Elgar Publishing.
- FREIRE, P. (1996). *¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural*. Siglo XXI editores.
- FREIRE, P. (2002). *Pedagogía de la Autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa*. Siglo XXI.
- GONZÁLEZ, C. I. (2022). Turismo de naturaleza, un enfoque de agenciamiento en Javier Delgadillo et al., *Agenciamiento de desarrollo y territorio: acción pública y gestión institucional en ámbitos rurales y urbanos*. (pp 113 -135). CRIM UNAM.
- GONZÁLEZ-ROMERO, G. (2020). La innovación social como estrategia de desarrollo. Políticas urbanas y acción colectiva. *Teuken Bidikay - Revista Latinoamericana de Investigación en Organizaciones, Ambiente y Sociedad*. 11. 29-54.
- GUZMÁN, E. (2005). *Resistencia, permanencia y cambio. Estrategias campesinas de vida en el poniente de Morelos*. Plaza y Valdés.

- HINKELAMMERT, F. J., Y MORA JIMÉNEZ, H. (2009). *Economía, sociedad y vida humana. Preludio a una segunda crítica de la economía política*. UNGS Editorial Altamira.
- INEG. (2019). Encuesta Nacional Agropecuaria 2019. <https://www.inegi.org.mx/programas/ena/2019/>.
- INEGI. (2020) Censo de población y vivienda, 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- JARA, O. (2002). *La concepción metodológica dialéctica: los métodos y las técnicas participativas en la educación popular*. CEP. Alforja.
- MOULAERT, F. (2009). Social innovation: Institutionally embedded, territorially (Re) produced. In D. MACCALLUM, F. MOULAERT, J. HILLIER, & S. V. HADDOCK (Eds.), *Social innovation and territorial development* (pp.11–23). Farnham: Ashgate.
- NÚÑEZ, C. (2005). Educación Popular: una mirada de conjunto. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Cátedra Paulo Freire. *Revista Decisio*.
- PARENTE, V.M.; Y GALLEGO-BONO, J.R. (2017). *Recuperando el ecodesarrollo, a través de la economía substantiva, para comprender la agricultura familiar ribereña del Amazonas*. Editora da Universidade Federal do Amazonas (EDUA), Manaus.
- POLANYI, K. (2009). *El sustento del hombre*. Capitán Swing.
- POLANYI, K. (2012). *La economía como proceso instituido*. En K. POLANYI-*Textos escogidos*. CLACSO.
- POLANYI-LEVITT, K. (2014). *Los conceptos más importantes en el trabajo de Karl Polanyi y su relevancia contemporánea*. Economía y Desarrollo, 151(1), 198-211. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842014000100016&lng=es&tlng=es
- PÉREZ, A. (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Traficantes de Sueños, Madrid.
- RODRÍGUEZ, A. Y ALVARADO, H. (2008). *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- SEDATU. (2015). *Regionalización Funcional en México, Metodología. Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano*. Gobierno de México.

- SEYFANG, G., & SMITH, A. (2007). Grassroots innovations for sustainable development: Towards a new research and policy agenda. *Environmental Politics*, 16(4), 584-603.
- SOLOAGA, I. Y YÚNEZ-NAUDE, A. (2013). *Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en los territorios funcionales: 2005- 2010*. Documento de Trabajo N° 25. RIMISP, Serie Estudios Territoriales.
- YAZBEK, C. (1995). *Clases Subalternas y Asistencia Social*. LIBRUNAM.

DESARROLLO RURAL Y GESTIÓN TERRITORIAL EN CONTEXTOS PERIURBANOS. EL CASO DEL MUNICIPIO DE ATLIXCO, PUEBLA

Zaira Rebeca Buenrostro Valadez

Introducción

Las ciudades se han identificado como centros para el desarrollo sostenible mediante los cuales es posible abatir problemáticas sociales y ambientales. Sin embargo, el crecimiento de los territorios periurbanos no cuenta con mecanismos adecuados de gestión territorial, particularmente sobre aquellos procesos que pueden coadyuvar a la conservación de los recursos ecosistémicos al tiempo que promueven el crecimiento y el desarrollo.

El presente texto busca, desde el enfoque territorial de los procesos de desarrollo, apuntar sobre la interfase periurbana algunos elementos base que faciliten el entendimiento del funcionamiento esta franja territorial. Para esto, es necesario comprender sus particularidades y sus potenciales, así como la presión que ejerce el crecimiento urbano sobre suelo agrícola. Es por ello por lo que se parte de considerar que los procesos de desarrollo son multidimensionales, lo que asume un reto para su gestión y planeación pues involucra una fuerte coordinación de todos los niveles gubernamentales los cuales deben responder a las dinámicas sociales y los procesos que atienden el aprovechamiento de los recursos endógenos del territorio.

Se busca entonces observar el papel que tiene la agricultura para el mantenimiento y gestión territorial de los recursos naturales al tiempo que incentiva procesos de desarrollo.

El papel de la agricultura para el desarrollo de los territorios

Se estima que en treinta años dos tercios de la población mundial vivirán en áreas urbanas. Dentro de este proceso de urbanización se encuentra que el *continuum* urbano-rural puede beneficiar significativamente a las personas si los gobiernos realizan una gestión institucional basada en acciones inclusivas, planeadas y responsables (ONU-Hábitat, 2019). También será necesario plantear los términos dentro de los cuales la población mundial gestionará el agua, tendrá acceso a los alimentos y conservará los recursos ecosistémicos.

Por ello es necesario estudiar e intervenir en los territorios que se encuentran susceptibles de transformarse en centros urbanos. Las áreas cercanas a grandes ciudades presentan un funcionamiento relacional, es decir, se generan regiones integradas por las cuales sus funciones se conectan, atraviesan y modifican.

Estas dinámicas regionales se integran a cadenas globales por las cuales se intercambian bienes y servicios, lo que vuelve aún más complejos los procesos de conservación y desarrollo sostenible dados a escala local. La comprensión de estas dinámicas y procesos se ha insertado dentro de las agendas gubernamentales, de organismos multilaterales y de gestores que atienden proyectos de desarrollo territorial.

Muestra de ello es el señalamiento puntual que realiza la Nueva Agenda Urbana (NAU) al observar que son las ciudades los centros que detonan procesos de crecimiento y desarrollo, a la par que son estas en donde se generan problemáticas ambientales que han conducido a procesos como el cambio climático, la degradación de los ecosistemas y la contaminación hídrica.

Es en las ciudades donde se encierra el potencial para gestionar procesos de desarrollo sostenible y también se apliquen políticas sociales, por ejemplo, con acciones de inclusión social que desplacen procesos de segregación y pobreza urbana. En este sentido el desarrollo territorial es una estrategia que busca actuar sobre los recursos endógenos y las oportunidades que se derivan del entorno, reuniendo para ello actores claves que tienen incidencia a nivel territorial (Alburquerque y Pérez, 2023).

Detonar procesos de desarrollo requiere de un cambio en la forma de comprender, gestionar e intervenir en los territorios, donde sean aquellos que viven en cada localidad los que incidan en el manejo y conservación de los recursos territoriales. De tal manera que,

Las políticas fundamentadas en el enfoque territorial parten del reconocimiento del territorio como una categoría estructurante, entendida como un sistema complejo, construido social e históricamente, que integra sus componentes espaciales, naturales y artificiales; las estructuras sociales que establecen los grupos humanos que los ocupan; las relaciones económicas que se generan a partir de las distintas formas de apropiar y usar los recursos naturales disponibles; las instituciones que se generan a partir de los diferentes procesos de interacción social, política y económica; y una cultura que integra valores, cosmovisiones, prácticas e identidades que dan cuenta de un sentido de pertenencia y apropiación del territorio por parte de sus pobladores (Echeverri citado por Montenegro, 2021)

En este sentido, el enfoque de territorial asume un concepto de territorio complejo, por el cual es posible analizar la interacción social sin menoscabo de ningún grupo, sector o individuo pues se asume que todos los actores son relevantes al momento de plantear el tipo de desarrollo deseado y necesario.

Se ofrece de esta manera la oportunidad de retomar los recursos humanos, materiales, ambientales y tecnológicos propios de cada territorio con el fin de abatir problemáticas como la pobreza, la inequidad en el acceso a bienes y servicios y la segregación socioespacial.

Un ejemplo de la incorporación del enfoque territorial se encuentra operacionalizado en el concepto de Desarrollo Territorial Rural (DTR) por el cual se asume la “heterogeneidad social de los agentes, de multisectorialidad en el empleo, de articulación intersectorial, de incorporación de los vínculos urbano-rurales y de relevamiento de lo institucional” (Shejtman y Berdegue, 2004, 30)

Al día de hoy con un funcionamiento global que se encuentra hiperconectado y donde los territorios también lo están, comprender los funcionamientos rurales es imposible sin analizar las relaciones que detonan las grandes ciudades. De tal manera que, “la integración regional considera lo urbano y lo rural. Pero, concebir los de manera separada es una visión que está superada por el enfoque regional-territorial. Este enfoque considera las relaciones entre actores y entre espacios como sistemas de complejidad y sistemas abiertos y participativos”. (Delgadillo et al., 2018b, 32)

Aunado a esto, es necesario pensar la gestión institucional de los gobiernos a distintas escalas, administrativas y espaciales, de tal manera que se articulen las acciones y proyectos de todos los agentes a nivel territorial con el propósito de detonar procesos de desarrollo. Se requiere así de un sistema de ordenamiento territorial que priorice y conduzca los esfuerzos dados por los actores territoriales, para ello se plantea necesaria una gobernanza, de tal manera que se constituyan

“pactos sociales” entre los actores implicados en su creación y gestión; la cuestión alimentaria está en el centro de la dinámica territorial e implica una intensa reconfiguración de los vínculos entre los actores (gobierno, productores y organizaciones sociales). Involucra nuevas coordinaciones en la definición de posiciones comunes y en la afirmación de competencias, o en la emergencia de nuevas legitimidades. (Ávila, 2018, 9)

Legitimar la acción gubernamental a nivel territorial resulta crucial, primero porque no es factible realizar un proyecto ni lograr el éxito del mismo sin el apoyo de los actores locales y segundo porque el involucramiento de los actores y su grado de participación permitirá diseñar adecuadas estrategias de intervención territorial. Sin embargo, es necesario comprender que hay una “ausencia de procesos e instrumentos de planeación reduce la posibilidad de definir las áreas de oportunidad y con ello las iniciativas locales y regionales. Si bien existe registro de propuestas de planificación y desarrollo, estas se enfrentan a la falta de continuidad y al reducido periodo de instrumentación” (Delgadillo et al., 2018b, 38). También resulta crucial para detonar procesos de gobernanza ya que,

la participación se incorpora en un proceso de gobierno más amplio que considera la complejidad, la diversidad y el dinamismo del entorno político, social y ambiental, y donde, en consecuencia, se precisa la confirmación de arreglos organizacionales ad hoc (asociaciones público-privadas-sociales, espacios de participación sectorial y territorial, redes de política pública, etc.) para asegurar la eficacia de las políticas públicas, la representatividad y la gobernabilidad democrática. (Zurbriggen, 2015, 12)

Es necesaria una transición hacia un sistema de gestión territorial basado en la toma de decisiones, participativo y democrático a nivel territorial por el cual sea

posible plantear políticas públicas de mediano y largo plazo que aperturen nuevas formas de dinamizar procesos de desarrollo territorial.

Igualmente, el desarrollo pasa por la observancia e incorporación de los potenciales territoriales. En este sentido es pertinente destacar que en territorios con dinámicas rurales o bien en interfaces urbano-rurales donde se practica la agricultura esta actividad se encuentra dinamizando procesos de crecimiento y desarrollo a distintos niveles y escalas.

El carácter multifuncional de la agricultura, la constituye en un sector estratégico para alcanzar los objetivos de desarrollo, más allá de la producción. El papel de la agricultura en su función e impacto sobre la seguridad alimentaria, la ocupación y ordenamiento del territorio, el uso sostenible de los recursos naturales y la gobernanza hace que se le asignen un conjunto de funciones e intereses políticos que no se comparan con ningún otro sector productivo. (Echeverri, 2014)

La práctica de la agricultura se coloca como una actividad estratégica para el desarrollo territorial, en ella se encauza la posibilidad de gestionar una forma distinta de conservación del medio natural al tiempo que permite dotar de alimentos al orden local, regional y global.

Su práctica es benéfica para lograr la seguridad alimentaria, así como por ordenar de manera directa el uso que se hace del suelo y de los recursos hídricos. El crecimiento de áreas urbanas en suelo que antes era exclusivo para la producción agrícola implica retos de gestión, acuerdo y diálogo entre los actores territoriales y finalmente la aplicación de una estrategia de ordenación del territorio. A esto se suma que,

el impacto que causa el intenso metabolismo socioeconómico de las áreas metropolitanas, caracterizado por la extensión físico-espacial de formas urbanas discontinuas que genera una profunda reorganización territorial de nuevos espacios industriales, centros empresariales y equipamientos de ocio dispersos a lo largo y ancho del territorio, lo que ha provocado un aumento considerable de la movilidad obligada y de la huella ecológica en el territorio circundante que amenaza su sostenibilidad ambiental y alimentaria. (Gutiérrez Puebla, 2004; Méndez, 2007, citado por Yacamán et al., 2020, 38)

Ante esto es necesario pensar y plantear el tipo de desarrollo deseado para las áreas con presión urbana sobre suelo agrícola y de valor o reserva ambiental; el tipo de desarrollo perfilado para estos intersticios donde se mezclan funcionamientos urbanos como rurales pueden ser la clave para conducir hacia un desarrollo que contemple el adecuado uso de los recursos ambientales.

Las cadenas agroalimentarias tienden a aportar positivos para el mantenimiento y desarrollo de los territorios pues se encierra en estos la posibilidad de gestionar otras formas de relacionarse con el medio ambiente, uno que busque su conservación y adecuado manejo al tiempo que otorga la posibilidad de otras formas de habitar los territorios urbano-rurales, es decir una forma de vida que conjuga los bienes y servicios urbanos con el disfrute de los recursos ecosistémicos en un mismo espacio.

De igual manera la agricultura otorga la posibilidad de generar no sólo recursos económicos, sino que su práctica induce a la conservación adecuada de los suelos. En este sentido el aprovechamiento y conservación de los suelos se vuelve crucial para la seguridad alimentaria global.

En la actualidad, los vínculos que derivan de las nuevas relaciones campo-ciudad (marco de vida, paisaje o reserva territorial, espacio agrícola) se expresan en términos de proyectos territoriales de mayor alcance, en los que la producción agrícola ocupa un lugar destacado en los procesos de ordenamiento urbano (proyectos agriurbanos, fábricas urbanas, parques agrícolas, etcétera). (Ávila, 2018, 4)

Incluir a la agricultura como actividad por la cual es posible ordenar el suelo y gestionar el desarrollo territorial resulta relevante, ya que esta incentiva dinámicas comerciales e industriales, detonando una serie de actividades benéficas para el crecimiento económico.

El reconocimiento de la agricultura como cadena de valor, incorpora otros sectores no primarios en la construcción de encadenamientos que vinculan servicios, industria, comercio, infraestructura e institucionalidad como componentes determinantes de la productividad y competitividad sectorial. (Echeverri, 2014)

Retomando uno de los planteamientos iniciales sobre el *continuum* urbano-rural, se tiene que la agricultura en estas interfases de transición cobra aún mayor relevancia, pues encierra en sí misma la posibilidad de gestionar mejor el suelo, manejar el crecimiento urbano y detonar procesos de desarrollo. De tal manera que la agricultura “en cuanto a sus funciones para la gestión territorial sustentable, constituye una de las principales expresiones diferenciadas en el contexto de las vinculaciones contemporáneas entre el campo y la ciudad” (Ávila, 2018, 16).

El potencial de esta interfase de transición radica en que en estos territorios se tienen los beneficios de lo urbano, dotación de bienes y servicios con aquellos elementos propios de la vida rural, como son los recursos ecosistémicos. Sin embargo, este tipo de funcionamiento no está exento de problemáticas pues se tiene que ordenar el territorio de tal manera que se procure y aumente la protección de reservas naturales al tiempo que se propone un modelo de vida que se relacione adecuadamente con el medio natural.

Se vuelve crucial la comprensión del territorio, las relaciones sociales que lo producen y encausan sus recursos para satisfacer sus propias necesidades, se requiere un análisis de sus problemáticas y potenciales que permitan “observar los flujos y fuerzas que integran el sistema y las interacciones entre dimensiones, lo cual permite caracterizar de manera más fina los sutiles cambios que dan forma a un territorio” (Delgadillo et al., 2018, 14).

Ahora bien, acercarse a la comprensión de los potenciales territoriales requiere de una comprensión de los recursos actuales y futuros, si por ejemplo se mejora la gestión de los recursos naturales. “De esta forma se compone una propuesta que incluye los recursos naturales, el entramado social y político, la estructura productiva, el mercado de trabajo, y la capacidad empresarial y tecnológica, así como los sistemas de financiamiento y el patrimonio territorial” (Delgadillo et al., 2018, 14).

La gestión institucional de procesos de desarrollo territorial debe observar que en esta interfase se tiene la posibilidad de crear nuevas formas de apropiación y gestión del territorio, las cuales pasan por no comprometer recursos esenciales para las generaciones futuras y donde elementos como la conservación del paisaje y la calidad de vida pueden ser elementos que distingan esta franja urbano-rural.

Si se comprende el trabajo del campo como parte de cadenas de producción globales donde los beneficios y perjuicios son tomados en primera instancia por la población local, se asume la interconexión de todos los niveles espaciales, mismos

que requieren ser gestionados si lo que se procura son procesos de desarrollo territorial sostenible. Así esta labor agrícola en el medio rural mexicano

ha dejado de ser considerada como el “sector primario” de la economía para ser vista como un “complejo” o “sistema” agrícola-agroindustrial, conformado por cadenas agroalimentarias, unidades de análisis que reúnen tanto al conjunto de actores que forman parte de la actividad primaria, como a los procesos que contribuyen a la transformación de los productos hasta llegar al consumidor final (Trejos, 2004 citado por Torres y Delgadillo, 2009, 115)

Los retos y beneficios que implican las cadenas agroindustriales pueden ser comprendidas entonces como parte de procesos de crecimiento que pueden incidir favorablemente en los territorios.

Potencial productivo en el municipio periurbano de Atlixco

La pobreza estructural de las zonas rurales en México se encuentra en gran medida dada por la falta de empleo, así como el bajo acceso a bienes y servicios. Estos elementos pueden ser mitigados si existe conectividad con ciudades medias o grandes por las cuales puedan acceder a bienes, servicios y fuentes de empleo.

Las ciudades intermedias en su rol de instrumento del desarrollo territorial, en la actualidad asumen preponderancia en el contexto Latinoamericano, particularmente con los enfoques que promueven el establecimiento de estructuras urbanas más sostenibles y equitativas (Montenegro, 2021).

El entramado territorial en México muestra que son las ciudades medias y pequeñas las que dotan de infraestructura y comunicación a la población de áreas rurales, la comprensión de esta relación es crucial para poder responder a dinámicas de pobreza estructural, problemáticas territoriales e incentivar procesos de desarrollo. Sin embargo, el Sistema Urbano Nacional (SUN) señala que,

en general, las ciudades de la región carecen de mecanismos para su gestión integrada, lo que genera ineficiencias y contradicciones en las políticas de desarrollo y en la prestación de servicios, aunque esto no es una falla de la

región, sino que se debe a que en el mundo todavía hay muy poca experiencia en la gestión de sistemas urbanos regionales policéntricos, multinucleares y multimunicipales. (SUN, 2018, 38)

La comprensión de los vínculos, funcionamientos e interdependencia de las ciudades medias tiene un papel relevante en el manejo y planeación de la red urbano rural, el conocimiento de cómo se operan las políticas en territorio pasa por entender las relaciones sociales que se dan en este, así como los nodos y los flujos que tienen los habitantes a partir de sus prácticas cotidianas y productivas.

Es el caso del municipio de Atlixco en el Estado de Puebla es considerado por el SUN una ciudad media, ya que su población asciende a 141,793 personas, de las cuales el 47.20% son hombres y el 52.80% mujeres, siendo la distribución urbano-rural la siguiente: el 70.78% se considera población urbana y el 29.21% presenta características rurales. (PMD-Atlixco 2021-2024, 36)

Ahora bien, el funcionamiento de Atlixco se encuentra en estrecha relación con la ciudad de Puebla, así como la Ciudad de México y Cuautla en el Estado de Morelos, sus dinámicas y actividades son circunscritas a la relación activa que tiene con estos núcleos de población. Este funcionamiento relacional trastoca las actividades de la población atlixquense de tal manera que se puede denominar a este territorio como periurbano.

En la escala local, la urbanización se expresa en la concentración de actividades económicas frente a la dispersión de la ciudad, que imprime sus efectos de forma irregular sobre áreas rurales. Este proceso ha formado una interfaz urbano-rural, denominada periurbano, que es un receptor de migración de grupos heterogéneos (ricos y pobres), al mismo tiempo que un espacio originario de la población campesina. (Méndez-Lemus et al., 2020, 9)

Efectivamente las actividades económicas en el municipio el cual pertenece al Programa Pueblos Mágicos desde 2015, han sido modificadas, centrándose en la oferta de servicios para el turismo, alojamiento, servicios restauranteros y comercio al por menor.

Sin embargo, las actividades propias de la ruralidad mexicana continúan siendo fuente de ingreso, la agricultura municipal de la que se destaca la floricultura por su relevante derrama económica es muestra del tipo de funcionamiento productivo en Atlixco. De tal manera que,

el periurbano cumple funciones económicas de producción y abastecimiento de materias primas y elaboradas al resto de la ciudad, y funciones sociales como lugar de residencia y trabajo de sectores socialmente muy diferenciados (Di Pace, 2004, 204)

Muestra de ello son los procesos de compra-venta de insumos y productos como flores de corte y flor en maceta realizado dentro de los mercados regionales, tanto al interior de Puebla como en cadenas de suministro nacional y global.

De esta manera la agricultura es base histórica y productiva de las comunidades rurales, en las cuales gran parte de su producción es destinada al autoconsumo como son las cosechas de maíz, frijol y café. El concepto adecuado para acotar el análisis que se propone de este territorio de interfase es el de Agricultura Urbana y Periurbana (AUP), este concepto puede contribuir a acotar la manera en la que se puede ordenar el territorio del municipio de Atlixco.

La forma en las que se ordenan territorialmente las prácticas productivas constituye un elemento clave para detonar procesos de desarrollo, donde sean las comunidades locales las primeras y más beneficiadas con el mantenimiento de esta actividad esencial para la seguridad humana. Sin embargo, sus beneficios superan a la población local, pues el resguardo de los nutrientes del suelo, la gestión de los recursos hídrico y ecosistémicos propio de zonas rurales o periurbanas puede otorgar beneficios ambientales a nivel regional y global. La conservación del suelo en ese sentido no es una tarea menor, pues asegura la conservación y manejo de áreas de valor ambiental a la par que otorgan seguridad alimentaria y pueden volver más cortas las cadenas de suministros.

De tal manera que promover la conservación del suelo, del paisaje y promover el conocimiento de la población urbana sobre el trabajo agropecuario rural y periurbano puede ser un elemento positivo para concientizar sobre la necesidad de las cosechas, el resguardo de la riqueza de los suelos, el agua que estos cultivos requieren y la necesidad de conservar áreas verdes que permitan contribuir al enfriamiento del planeta.

El funcionamiento y ubicación de las áreas periurbanas, su proximidad con ciudades grandes o zonas metropolitanas produce que estas áreas tiendan a desarrollar acelerados procesos de urbanización, en este sentido,

La AUP se distingue de la agricultura rural por su proximidad a las ciudades o su inclusión en ellas, lo cual implica oportunidades y riesgos. Oportunidades como el acceso a los mercados de consumo; menor necesidad de envasar, almacenar y transportar los alimentos (cadenas cortas productivas); posibles empleos e ingresos; acceso de los consumidores pobres a los alimentos por medios distintos del mercado; disponibilidad de alimentos perecederos frescos; proximidad a los servicios, incluidas instalaciones de tratamiento de desechos; y posibilidad de reutilización de desechos (Olivera y Zavaleta, 2020, 221)

Esta disminución en las cadenas productivas y la llegada del producto al consumidor final tiene efectos positivos en la huella ecológica, y si a esto se suma la cercanía de la AUP con áreas urbanas, estas pueden ser beneficiadas al conocer los procesos agropecuarios, como se producen los insumos necesarios para la consecución de la vida, y la necesidad de gestionar el deterioro ambiental.

La agricultura en situación periurbana es funcional para la ciudad si existen interacciones recíprocas entre residentes urbanos y agricultores a través de la venta de productos en circuitos cortos, acceso y uso recreativo, paisaje, etc. (Zasada, 2011 citado por Yacamán et al., 2020, 34)

En México dentro del sector agropecuario es contabilizada la floricultura, para el caso del Municipio de Atlixco esta actividad cobra relevancia por su derrama económica y atractivo turístico dada por los invernaderos de venta al por menor. Algunos de los elementos a indicar es que,

la agricultura ornamental se constituye en una alternativa viable, cuya factibilidad depende de las características del suelo, disponibilidad de agua y de las posibilidades de inversión (potencialidad geográfica y económica), así como de la disponibilidad de la gente para la organización (potencialidad social). (Orozco y Mendoza, 2003, 41)

De tal manera que los recursos naturales pueden ser gestionados y potenciados para beneficio del sector, así la producción ornamental requiere de suelos fértiles y un manejo adecuado del agua, su labor requiere (para alcanzar las demandas del mercado) uso de fertilizantes y pesticidas, este manejo de químicos debe ser adecuado y suplantado por fertilizantes orgánicos menos dañinos para la salud humana y que contribuyan al mantenimiento del ambiente abiótico.

La floricultura y el desarrollo territorial

Es necesario detonar procesos de gestión del desarrollo territorial que tengan a la base una comprensión de los recursos que contiene el territorio, sus potenciales físico-ambientales, comunitarios y los político-institucionales. La concatenación de estos elementos requiere ser direccionados para proyectar actividades de corto, mediano y largo plazo que conserven y gestionen los recursos ambientales y la riqueza histórica y cultural de los territorios.

En este sentido la conservación e impulso a la agricultura familiar y a la agroindustria puede fortalecer dinámicas de crecimiento y desarrollo, para lo cual será necesario aplicar normativas y apoyos con la finalidad de que dichas actividades sean benéficas para la mayor cantidad de población, tanto de aquellos que viven en los territorios de alto valor productivo como aquellos beneficiados directa o indirectamente de su producción.

Para poder observar el aumento de las capacidades productivas así como los beneficios y desventajas que tiene la producción agrícola se ha señalado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) la necesidad de construir “sistemas locales de información con la participación y el control de los actores locales (con la gestión local por parte de organismos público-privados-sociales) que sirvan como base para las acciones extensionismo, difusión y transferencia de conocimiento para la agricultura familiar (IICA, 2012, 24).

De tal manera que se resalta la relevancia de la participación de los actores territoriales en la toma de decisiones que contribuyan a la gestión del territorio, se pasa por comprender las necesidades de promover el extensionismo y las buenas prácticas dentro de la producción agrícola.

Es relevante entonces retomar el papel que juega cada uno de los actores territoriales y su rol en el proceso de toma de decisiones, así como en el diseño de instrumentos normativos y aplicación de políticas, programas y proyectos.

La participación y esfuerzos de las instituciones gubernamentales en todos sus niveles operativos deben de ser articulados por los actores territoriales locales, los cuales tienen mayor conocimiento de las necesidades más apremiantes, así como de las problemáticas a resolver. De tal manera que,

desde las políticas públicas se puede operacionalizar esta revalorización mediante mayor autonomía a los niveles subnacionales de gobierno, el fortalecimiento de los actores a nivel local mediante la toma de decisiones en consejos locales y regionales —subestatales— y el reconocimiento de la necesidad de una estrategia nacional para la agricultura familiar. (IICA, 2012, 24)

El diseño de políticas públicas y el posicionamiento político sobre procesos territoriales que cruzan la agricultura debe tener a la base las necesidades de los trabajadores del sector coordinando esfuerzos con el aparato institucional local, así como de todos los niveles de gobierno. El objetivo es hacer frente a los problemas de baja productividad, ausencia de inversiones estratégicas para el aumento de la producción, inadecuado manejo de los recursos esenciales como el agua, el abandono del trabajo agrícola, entre otros.

Realizar acciones que contribuyan al desarrollo rural pasa pues por comprender los problemas históricos y estructurales de pobreza, la falta de infraestructura y el bajo acceso a servicios y bienes que otorgan en contraste las grandes urbes. La falta de oportunidades de empleo ha llevado a detonar procesos migratorios que dejan vulnerable al sector agrícola, a lo que se suma la falta de inversión y el rezago en la mejora de los procesos productivos como lo es la falta de tecnología para el aumento de la productividad. De tal manera que,

el desarrollo rural abarca diversas dimensiones que se complementan a nivel territorial como el aumento de la competitividad agroalimentaria y el manejo sostenible de los recursos naturales renovables, el desarrollo social rural, la modernización institucional y el desarrollo regional y municipal, el fortalecimiento de la infraestructura física y la integración económica subregional y regional. (Torres y Delgadillo, 2009, 121)

De tal manera que detonar procesos de desarrollo pasa por comprender las cadenas agroalimentarias que se generan a nivel regional. La importancia de contemplar el

desarrollo regionalmente contribuye a analizar e intervenir procesos de pobreza, desempleo y desequilibrios sociales a partir de asumir los potenciales endógenos de cada territorio aprovechando la cercanía con otras comunidades con el fin de alcanzar un mayor crecimiento, competitividad regional y procesos de mejora continua a partir de la asociatividad entre comunidades y sectores productivos.

Respecto al caso de la floricultura como actividad necesaria dentro de los mercados, esta se encuentra proporcionando la posibilidad de una gestión estratégica del territorio, una que conserve los recursos naturales a partir de un adecuado manejo del recurso hídrico, a la par que puede generar otro tipo de producciones como la apícola, así como ser un atractivo turístico para dar a conocer procesos de reproducción de especies florales.

El conocimiento y difusión de los procesos que requiere la producción de flores y plantas ornamentales puede contribuir a concientizar sobre su importancia para conservar el suelo, regular la humedad, el clima y contribuir a la producción de oxígeno. Lo que se busca es pensar y trabajar hacia un desarrollo territorial sostenible, donde los potenciales territoriales a la par de las capacidades comunitarias se enlacen para detonar procesos de crecimiento que tengan como objetivo abatir las desigualdades sociales y conservar los recursos ecosistémicos para las generaciones futuras.

La agenda social y climática pasa por repensar a los territorios y el tipo de desarrollo deseado en los centros urbanos, cualquiera que sea su escala, sus habitantes y densidad. De ahí la relevancia de mantener el suelo agrícola y el de valor ambiental para plantear nuevos esquemas de ciudades sostenibles y que procuren procesos de desarrollo social.

Por su parte los procesos de enlace territorial, es decir la relación de escalas locales con cadenas globales en el suministro de productos agrícolas como la floricultura deben fortalecer a las comunidades que trabajan en su producción.

Entre los efectos múltiples derivados del contacto de la producción y el consumo por medio del comercio están la competitividad macroeconómica y microeconómica de la floricultura. En el nivel macro, el cometido de la política agrícola es incentivar la agricultura ornamental como una actividad económica viable; en el nivel micro se apoya oficialmente o de manera autogestionada la búsqueda de mejores alternativas tecnológicas para mejorar las zonas de cultivo existentes. (Orozco y Mendoza, 2003, 41)

Las comunidades dedicadas a la venta de flores deben centrarse en mejoras tecnológicas a su producción a la par de la conservación del suelo y la adecuada gestión del agua, disminuir el consumo de fertilizantes y pesticidas y transitar hacia la agroecología es una labor que debe ser acompañada de asistencia técnica y así generar valor agregado al producto.

Apoyos y esfuerzos hacia un tránsito a la agroecología deben ser sustentados por las comunidades productivas con el apoyo institucional, la creación de programas de asistencia técnica debe incorporar en su diseño e implementación el enfoque territorial.

la co-creación de políticas y servicios públicos para un desarrollo sostenible se puede enmarcar dentro de un enfoque sustantivo de la innovación que busca nuevas respuestas para abordar asuntos públicos y transformar la realidad en función de valores de desarrollo sostenible (sociales y ambientales). (Zurbriggen, 2015, 13)

Así producir una agenda para la gestión del desarrollo territorial requiere de la participación y consenso de todos los actores involucrados en detonar políticas y proyectos que promuevan el tránsito hacia una agroecología que promueva el crecimiento y el desarrollo de los territorios, enlazados a procesos locales, regionales y globales que contribuyan a la disminución de la huella ecológica sin menoscabo de las necesidades de consumo. El desarrollo comprendido regionalmente debe asumir en su diseño e implementación “mecanismos de inclusión y cohesión social deben considerar la distribución de las personas, los lugares en que habitan y las condiciones que guardan, como resultante de factores históricos y culturales” (Delgadillo et al., 2018, 29).

Los territorios de interfase entre dinámicas urbanas y rurales tienen la posibilidad de plantear otra forma de desarrollo de los centros de población, que vuelva equitativa la distribución de la riqueza económica y ambiental. Y que sume a la cadena de suministros que proveen seguridad agroalimentaria desde lo local hasta lo global,

tomando en consideración el contexto de la globalización y la liberalización de los mercados agroalimentarios, la agricultura periurbana (AP) tiene el reto de adaptarse a los desafíos de los procesos de urbanización, la rápida

artificialización y fragmentación del suelo fértil, y también a las nuevas demandas urbanas, modificando los productos y los servicios que puede ofrecer (Yacamán et al., 2020, 36).

La riqueza de la propuesta en la gestión del territorio periurbano puede encontrarse en los servicios ecosistémicos que puede ofrecer no sólo a los lugareños sino a las personas en tránsito o visita por estos territorios, sus beneficios se pueden extenderse más allá del dar seguridad agroalimentaria pues implican otras formas de hacer ciudad. Una ciudad con justicia social y distribución equitativa de los recursos económicos y los valores ambientales, donde la conservación y la gestión de los recursos naturales se encuentren en convergencia con la necesidad de mitigar procesos de pobreza y exclusión.

Conclusiones

Identificar los recursos y los potenciales que encierra un territorio como es la interfase periurbana podría promover otras formas de gestión territorial, que a su vez produzcan asentamientos humanos que incidan en la conservación del medio ambiente. El adecuado manejo de los recursos naturales, las áreas de valor ambiental y los bienes y servicios proporcionados para la satisfacción de las comunidades en estos territorios invita a plantear alternativas en la forma en la que se ocupa y aprovecha el suelo, se produce ciudad y se dinamizan procesos de desarrollo sostenible. Es necesario contemplar para ello detonar procesos de gestión con enfoque territorial que sean planeados y ejecutados por las comunidades y sus estructuras gubernamentales donde se asuma el compromiso por producir agendas de interés colectivo que beneficien también a generaciones futuras.

Una de las actividades que se requiere conservar y mejorar es el de la agricultura periurbana, no sólo por ser una actividad necesaria para el mantenimiento de la vida, sino porque su actividad implica la conservación de los suelos y puede inducir procesos de conservación de especies de flora y fauna necesario para contribuir a la conservación de ecosistemas, el enfriamiento del planeta y a la reducción de la huella ecológica.

La planeación y gestión territorial rural periurbana requiere de procesos participativos donde comunidad, gobierno y sector privado reúnan esfuerzos para dinamizar procesos de desarrollo sostenible. Es por tanto necesario transitar

hacia la “construcción de estructuras institucionales de planeación, por tanto, los instrumentos jurídicos tienen que transformarse, reformarse y adaptarse a esta visión del desarrollo de base territorial, que se sustente en nuevas formas de gestionar el desarrollo local” (Delgadillo et al., 2018b, 36).

Se requieren de la creación de mecanismos de gestión amplios, así como instrumentos y proyectos que incidan en prácticas productivas que detonen la socialización de la riqueza y motiven acuerdos territoriales a favor de la conservación del paisaje, los recursos naturales y la gestión de los recursos hídricos con el fin de proyectar y volver posible otra forma de ocupación del territorio.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F. Y PÉREZ, S. (2023) “El desarrollo territorial: Enfoque, contenido y políticas”. En *Revista Iberoamericana de Gobierno Local* (RIGL) N° 23 Junio, recuperado de <https://revista.cigob.net/4-mayo-2013/articulos/el-desarrollo-territorial-enfoque-contenido-y-politicas/ver-online/>
- ÁVILA, H. (2019) “Agricultura urbana y periurbana: Reconfiguraciones territoriales y potencialidades en torno a los sistemas alimentarios urbanos”. En *Revista Investigaciones Geográficas*, Núm. 98, Abril, Instituto de Geografía, UNAM, México DOI: [dx.doi.org/10.14350/rig.59785](https://doi.org/10.14350/rig.59785)
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I., Y LEE, J. V. E (2018) *Agenciamiento de desarrollo e incidencia territorial: teorías y experiencias en el sureste mexicano*, IIec-UNAM, México.
- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I.; Y LEE, J. (2018 b) “Perspectivas del agenciamiento de desarrollo: de la política a la planeación territorial”. IIec-UNAM, México.
- DI PACE, M. (2004) “Los sistemas de soporte urbano en Ecología de la ciudad”. Universidad Nacional de General de Sarmiento, Ed Prometeo, Argentina
- GONZÁLEZ, J. et al. (2013) “La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo”. En *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10 (72).
- ECHEVERRI, R. (2014) “La relación entre agricultura y desarrollo territorial es uno de los fundamentos para el logro de metas de estabilidad, bienestar

- y progreso en América Latina, Entrevista realizada por FAO-Centro de Inversiones”. Recuperado de <https://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/articulos/opiniones-territoriales/detalle/es/c/212343/>
- FAO, RIKOLTO y RUAF (2022) *Urban and peri-urban agriculture sourcebook – From production to food systems*, Rome, FAO and Rikolto. <https://doi.org/10.4060/cb9722en>
- MÉNDEZ-LEMUS, Y, VIEYRA, A. Y RUIZ-LÓPEZ C. (Eds.) (2020) *Expansión del periurbano y conformación de territorios desiguales*, CIGA, UNAM, México
- MONTENEGRO, D. (2021) *Ciudades Intermedias como Instrumento para el Desarrollo Territorial Sostenible e Innovador*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José Costa Rica, <https://repositorio.iica.int/handle/11324/20486>
- OLIVERA, G. y ZAVALA, K. (2020) “La agricultura urbana y periurbana como ‘segundo mejor uso’ del suelo en la ciudad”. Retos frente a la urbanización y las políticas urbanas” Cuernavaca, México Quid 16 No13,Jun.-Nov, pp. 216-242
- ONU-HÁBITAT (2019) *Vínculos urbano-rurales: principios rectores. Marco de Acción para promover el desarrollo territorial integrado*, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Nairobi.
- OROZCO, M.E; CAMPOS, E. y GUERRERO, A. (2009) *Hacia la gestión de un nuevo desarrollo rural: el caso de los pequeños productores de flor en villa guerrero, México*”, Quivera, vol. 11, núm. 1, enero-junio, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México
- OROZCO, M. E. Y MENDOZA, M. (2003) “Competitividad local de la agricultura ornamental en México”. En *Ciencia Ergo Sum*, vol. 10, núm. 1, marzo, Universidad Autónoma del Estado de México, México
- GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE ATLIXCO (2021) Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024
- PORTO-GONÇALVES C. W. (2009) “De Saberes y de Territorios - diversidad y emancipación a partir de la experiencia latinoamericana”. En *Polis Revista Latinoamericana*, núm. 22, Edición electrónica URL: <http://polis.revues.org/2636> ISSN: 0718-6568
- SCHEJTMAN A.; BERDEGUÉ J. A. (2004) *Desarrollo territorial rural*, RIMISP, Chile, https://www.rimisp.org/wpcontent/files_

mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CARdumen.pdf

- SEDATU (2018) “Sistema Urbano Nacional Gobierno de México”, Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, México.
- SVETLITZA, A. (2007) “Aproximaciones metodológicas al estudio de la agricultura periurbana”. En SVETLITZA DE NEMIROVSKY A. (Coord.) *Globalización y agricultura periurbana en la argentina*. Escenarios, recorridos y problemas, Serie Monografías, FLACSO, Argentina.
- TORRES, F. Y DELGADILLO, J. (2009) “Hacia una política territorial del desarrollo rural de México”. En *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, núm. 50, mayo-agosto, pp. 107-131 Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México
- VILLALOBOS V., GARCÍA M., ÁVILA F. (2017) *La innovación para el logro de una agricultura competitiva, sustentable e inclusiva*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), México.
- YACAMÁN. C., SANZ,E. Y MATA, R. (2020) *Agricultura periurbana y planificación territorial. De la protección al proyecto agro urbano*, Universidad de Valencia, España
- ZURBRIGGEN C. (2015) *Hacia una nueva gobernanza: Co-creación de iniciativas innovadoras para un desarrollo agrícola sostenible*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Uruguay

GESTIÓN INSTITUCIONAL E INNOVACIÓN TERRITORIAL EN LA SANIDAD, INOCUIDAD Y FOMENTO AGROPECUARIO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

Ángel Rosendo Pulido Albores

Introducción

México requiere desarrollar una agricultura más equitativa, productiva y sostenible, aprovechando el potencial de los sistemas productivos, por lo que, la agricultura debiera ser la fuente de bienestar para las personas que habitan los territorios rurales, base de la seguridad alimentaria y pilar para el desarrollo sostenible del país. Así, el año 2018 marcó una línea, que no puede decirse que rompió con el neoliberalismo, ya que los intereses de México han estado alineados a tratados de libre comercio, no solo con Estado Unidos sino también con otros países. Además, de que, los cambios que se esperaban no han sido suficientes o “ha habido algo” que no ha permitido un verdadero cambio en muchos aspectos y principalmente en el sector agroalimentario de México. Además, la pandemia de SARS COV 2¹¹ reafirmó y exacerbó la heterogeneidad de la estructura productiva y las desigualdades, pero por el otro lado, ha revelado el papel crucial del estado en la respuesta y la recuperación económica y social, que, aunque no ha sido significativa, si ha sido relevante. En este sentido, sigue habiendo expectativas altas de la población en cuanto a las medidas de política, que se han tomado desde el Estado para una recuperación que encamine el desarrollo, la igualdad y la sostenibilidad. Esta población, espera que las políticas públicas se orienten a financiar los programas sociales de ayuda y la inversión pública necesaria para generar empleo y asegurar

¹ Por sus siglas en inglés, Severe Acute Respiratory Syndrome-Coronavirus 2.

un ingreso digno para todas y todos con especial atención a las necesidades de los más pobres y vulnerables. Para esto es necesario que los objetivos estratégicos de la política agropecuaria se consideren mejorar e incrementar la productividad, potenciar la contribución de la agricultura al desarrollo territorial y al bienestar de las personas mediante la seguridad alimentaria (SADER, 2020). Estudiar el desarrollo en nuestros días entraña una gran complejidad. Vivimos en una época en la cual los paradigmas cambian día a día. Si bien mucho se ha avanzado en la academia y en la vida práctica en los aspectos relacionados con este tema, es necesario repensar constantemente sus funcionamientos, sus devenires y sus efectos. Delgadillo y colaboradores (2022), han venido construyendo y mejorando el concepto de agenciamiento de desarrollo, siendo una propuesta para pensar el desarrollo en el contexto actual. En este sentido, ellos conceptualizan el concepto de agenciamiento de desarrollo como un instrumento de análisis cualitativo y cuantitativo del entramado público-institucional que permite estudiar y vincular las acciones institucionales en una región; asimismo, la metodología de análisis recupera la participación y la gestión como eje de las actividades de desarrollo en el territorio. Por todo lo anterior, el propósito de este trabajo es reflexionar sobre cómo ha sido la gestión institucional desde que inició el Gobierno de la llamada “Cuarta Transformación” (1 de diciembre de 2018) hasta el mes de diciembre de 2023, en el estado de Querétaro y cómo este Gobierno estatal ha buscado la innovación territorial en sus políticas públicas estatales, ya sea con sus propios programas de apoyo al campo o adoptándose con aquellos, donde todavía están vinculados con el gobierno federal, tal es el caso del programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (SENASICA). Para finalmente, con las experiencias obtenidas de este estudio de caso, proponer una serie de consideraciones que puedan construir una agenda para el próximo gobierno en el ámbito de la sanidad, inocuidad y fomento agropecuario.

Metodología

Este análisis está sustentado en los siguientes elementos:

1. Proyecto: Desarrollo territorial y gestión institucional: Un estudio sobre el desarrollo económico local y los potenciales territoriales en las periferias rururbanas de la región Centro de México, 2018-2024, del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT)

IN302123:, el cual busca contribuir en acciones de gestión territorial del desarrollo y generar esquemas de atención e intervención sobre la problemática, en este caso del sector agropecuario del estado de Querétaro.

2. Discusión Grupal (“Focus Group”) el día 18 de agosto de 2023 (Figura 1) con el director y su equipo de funcionarios públicos de la Dirección de Fomento Agropecuario de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDEA), y el personal del Comité Estatal para el Fomento y Protección Pecuaria en el Estado²².

Figura 1. Grupo Focal con funcionarios de SEDEA



3. Acciones de cuando el autor estuvo en la Presidencia de la Fundación Produce de Querétaro A.C. y como integrante del Consejo de Concertación Ciudadana para el Desarrollo Agropecuario dependiente de la Secretaría de Gobierno del estado de Querétaro.

² Los Organismos Auxiliares de Salud Animal, Sanidad Vegetal y Sanidad Acuicola e inocuidad son organizaciones de productores agrícolas, pecuarios y acuicultores, que coadyuvan con la SADER en el desarrollo de las campañas fito-zoosanitarias, acuícolas, los programas de inocuidad agroalimentaria e inspección de la movilización agropecuaria entre otras actividades que se establezcan en todo o parte del territorio nacional. Dentro de los Organismos Auxiliares, se encuentran: los Comités Estatales de Fomento y Protección Pecuaria, los Comités Estatales de Sanidad Vegetal y Juntas Locales de Sanidad Vegetal, los Comités de Sanidad Acuicola, mismos, que operan bajo la supervisión de las Delegaciones de la Secretaría de Agricultura, SENASICA y los Gobiernos de los Estados.

4. El ejercicio práctico de cuando el autor fue Director del Centro de Enseñanza, Investigación y Extensión en Producción Animal en el Altiplano (CEIEPAA) de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia (FMVZ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y Jefe del departamento de Extensión del CEIEPAA.
5. Análisis de los programas tanto estatales como federales y de la información obtenida del SIAP (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera), tanto en sus infografías anuales, como en bases de datos que son públicos del Gobierno Federal y del Gobierno del estado de Querétaro.
6. Finalmente, el análisis, se realizó bajo las premisas y preguntas de investigación descritas en la Tabla 1.

Tabla 1. Premisas y preguntas de investigación

Premisas	Preguntas de investigación
Aportaciones y avances al desarrollo local a partir de la aplicación de instrumentos y el enfoque de política pública de 2018 a la fecha	¿Cuáles han sido las aportaciones o avances que se han generado a partir de la política pública implementada por el gobierno actual a nivel federal?
	¿Cómo se han vinculado las acciones del gobierno estatal respecto del federal en torno a la gestión institucional o los procesos de desarrollo local?
Áreas de oportunidad a partir de los instrumentos y el enfoque de política pública de 2018 a la fecha	¿Qué áreas de oportunidad identifica a partir de la política pública implementada por el gobierno actual, ya sea a nivel federal o estatal?
	¿Identifica impactos negativos derivados de la implementación del enfoque de política actual sobre los procesos de desarrollo local?
Pendientes y posibles elementos para la construcción de una agenda 2024-2030	¿Qué acciones quedan pendientes para retomar por el siguiente gobierno?
	¿Cuáles serían los elementos que deberían construir una agenda para el siguiente periodo de gobierno a nivel federal?

Entendiendo al estado de Querétaro

El estado de Querétaro tiene una larga historia desde el inicio de la independencia y en la promulgación de la Constitución Política de este país, donde se plasman los derechos sociales emanados de la primera gran revolución del siglo XX que fue la Revolución Mexicana. Querétaro es un territorio diverso, distribuido en 18 municipios, albergando seis pueblos mágicos. Además de que el estado conserva también importantes zonas arqueológicas. El estado cuenta con la reserva de la Biosfera, que cobija a la Sierra Gorda, un área de gran compromiso para la sostenibilidad de México para las próximas generaciones. Con una población de acuerdo con la Infografía Agroalimentaria 2023 del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) el estado tiene 2,557,915 habitantes, lo que lo coloca en la posición 21 a nivel nacional. La división por sexo de la población es de 1,253,655 hombres y 1,304,260 mujeres. Algo relevante que tiene este estado es la dispersión territorial en cuanto a la población, en sus 18 municipios, lo cual hace que casi el 65% de su población esté ubicado en la zona metropolitana, que consta de 4 municipios que son Querétaro, Huimilpan, El Marques y Corregidora, la región centro, compuesta por los municipios de Amealco de Bonfil, Colón, Pedro Escobedo, San Juan del Río y Tequisquiapan; y finalmente un poco más de la mitad de municipios está en la región del semidesierto y la región de la sierra. La importancia rural del estado se puede apreciar en la Tabla 2, donde se presenta el número de ejidos, ejidatarios, comunidades y comuneros por municipio y por región, destacando 15,364; 7,765; 9,009 y 3,784 ejidatarios y comuneros para las regiones centro, metropolitana, semidesierto y sierra, respectivamente.

Esta distribución geopolítica hace al estado interesante si tomamos en cuenta la riqueza de recursos naturales tanto del semidesierto, como de la sierra gorda queretana, ya que más de la mitad del territorio está formado por estas dos regiones, donde la pobreza y la marginación son palpables. El Censo Agropecuario 2022, enfatiza que en los últimos 15 años la participación de la mujer ha disminuido en las labores agropecuarias y del campo, de 30.3% (2007) a 29.2% (2022). Además de que el 35.7% de las y los productores son mayores de 65 años. También el citado Censo puntualiza que el parque vehicular de tractores propios se ha duplicado pasando de 2,496 (2007) a 4,563 (2022).

Tabla 2. Número de ejidos, ejidatarios, comunidades y comuneros por municipio en el estado de Querétaro

Región	Municipio	Ejidos y Comunidades	Ejidatarios y Comuneros
Centro	San Juan del Río	52	4,829
Centro	Amealco de Bonfil	23	4,042
Centro	Colón	42	3,086
Centro	Pedro Escobedo	19	2,217
Centro	Tequisquiapan	12	1,190
Metropolitana	Querétaro	41	2,759
Metropolitana	El Marqués	39	2,606
Metropolitana	Corregidora	16	1,267
Metropolitana	Huimilpan	16	1,133
Semidesierto	Cadereyta de Montes	38	6,345
Semidesierto	Peñamiller	16	1,591
Semidesierto	Tolimán	10	561
Semidesierto	Ezequiel Montes	8	512
Sierra	Pinal de Amoles	19	1,303
Sierra	Arroyo Seco	13	1,261
Sierra	Jalpan de Serra	6	545
Sierra	San Joaquín	4	503
Sierra	Landa de Matamoros	4	172
Estatal		378	35,922

Fuente: INEGI Censo Agropecuario 2007.

Aportaciones y avances en el estado de Querétaro

Durante el periodo de 2018 al 2023 ha habido dos gobernadores en el estado, que, aunque pertenecen al mismo partido político, las aportaciones y avances al desarrollo local a partir de la aplicación de instrumentos y el enfoque de política pública han sido diferentes, lo cual puede deberse al perfil de los actores políticos. La tabla 2, muestra algunos indicadores de población, volumen de producción y pobreza, entre otros, donde se aprecia los cambios entre los dos periodos estudiados. La tabla muestra que el porcentaje de población urbano aumentó

mientras que la rural disminuyó. Aquí es importante destacar que el desarrollo de parques industriales en la zona conurbada de Querétaro ha sido importante y muchos, principalmente jóvenes se han ido a estudiar y a trabajar a esta zona. Tanto el Producto Interno Bruto (PIB) de la entidad, como el PIB del sector primario en la entidad aumentaron, teniendo como principal protagonista al sector pecuario. Además, de que el porcentaje de población en pobreza disminuyó de 31 a 22. También el grado de marginación disminuyó de 29 en el año 2010 a casi 21 en el año 2020.

Tabla 2. Indicadores generales de población, volumen de la producción y pobreza en el estado de Querétaro en los dos periodos estudiados

Indicador	2018	2023	
Población Total	2,091,823	2,557,915	
% Población Urbana	72.6	78.9	↑
% Población Rural	27.4	21.1	↓
% de la Población Económica activa	51.1	56.4	↑
% de la Población Sector Primario	6.1	4.1	↓
% Agrícola	81.7	76.1	↓
% Pecuario	18.3	23.5	↑
% Pesquero	ND	0.4	
PIB de la entidad MDP	385,622	539,727	↑
PIB del Sector Primario MDP	8,923	13,244	↑
Volumen agropecuario y pesquero, t	2,944,558	2,777,496	↓
Agrícola, t	2,135,340	1,886,264	↓
Pecuario, t	808,495	890,868	↑
Pesquero, t	724	363	↓
Precipitación pluvial mm/año	592.7	648.3	

Productos agrícolas destacados	Maíz, grano, tomate	Maíz, grano, tomate	
Productos pecuarios destacados	Carne en canal de ave y leche de bovino	Carne en canal de ave y leche de bovino	
Productos acuícolas destacados	Mojarra y carpa	Mojarra y carpa	
Grado de marginación	29 (2010)	20.84 (2020)	↑
% Población en pobreza (2016) (2022), respectivamente	31	22	↑

↑ indica un efecto positivo o un aumento en la variable en el transcurso de los dos periodos. ↓ Indica un efecto negativo o una disminución en la variable en el transcurso de los dos periodos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIAP del 2018 y 2023.

El estado de Querétaro cuenta con una creciente y prospera agricultura protegida, la cual tiene una superficie de 1,346 hectáreas en 384 unidades de producción. Los invernaderos tienen el porcentaje más alto de participación, con 60.2%; seguido del macro túnel con un 8.8% y con menos del uno por ciento están los viveros, micro túneles, malla sombra y otro tipo de estructuras (INEGI, 2022). Aquí, es importante mencionar que en el municipio de Colon se encuentra un clúster de agricultura protegida que lleva por nombre AGROPARK, el cual datos no oficiales confirman que se producen 150,000 toneladas de tomates de diferentes variedades en 148 invernaderos en 182 hectáreas de superficie. Agropark High-Tech GreenHouse Clúster opera con 2,400 trabajadores, situado sobre la carretera estatal 100. Siendo Estados Unidos y Canadá los mercados receptores de 100% de la producción.

Otra aportación que se pueden hacer notar es que en el Plan Estatal de Desarrollo 2015 a 2021 solo se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo del 2013 al 2018, en cambio el gobierno actual se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo incorporándose a la Agenda 2030 y se alinea por lo tanto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Es importante destacar que, el año 2018, fue el último año en que se ejecutó el programa de concurrencia con las entidades federativas, cuyo objetivo era el de incrementar la infraestructura, equipamiento y maquinaria de las unidades de

producción primarias, así como mejorar el nivel tecnológico con los paquetes respectivos y fortalecer las capacidades técnico-productivas y organizacionales. Este programa se llevaba a cabo mediante un convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015-2018, que se firmó entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el Gobierno del estado de Querétaro. Dicho convenio tuvo como objeto definir los objetivos, líneas de acción, metas programáticas y montos, asignados a los componentes del programa de concurrencia con las Entidades Federativas, así como su cronograma de trabajo, (DOF, 2018 Bis). Después de dos convenios modificatorios la SAGARPA y el Gobierno del estado de Querétaro acuerdan que para el ejercicio fiscal 2018, realizarán una aportación conjunta para el Programa de Concurrencia con el estado de Querétaro hasta por un monto de \$121,200,000.00 (Ciento veintiún millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.), integrados en la forma siguiente: El Gobierno del estado de Querétaro optó por una ministración de los recursos federales en el mes de julio, y en ese mismo mes el Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Querétaro (FOFAE), certificó el depósito de la ministración federal correspondiente. Quedando, hasta la cantidad de \$80,600,000.00 (Ochenta millones seiscientos mil pesos 00/100 M.N.); a cargo de la SAGARPA, correspondiente hasta el 66.5% (sesenta y seis punto cinco por ciento) de la aportación federal y hasta la cantidad de \$40,600,000.00 (Cuarenta millones seiscientos mil pesos 00/100 M.N.), correspondiente hasta el 33.5% (treinta y tres punto cinco por ciento) de la aportación estatal a cargo del Gobierno del estado de Querétaro con base en su suficiencia presupuestal. A esto, se le anexó una aportación por parte de los productores de \$92,729,044 (Noventa y dos millones setecientos veinte nueve mil cuarenta y cuatro pesos 00/100 M.N.) para hacer un gran total de \$213,929,044 (Doscientos trece millones novecientos veintinueve mil cuarenta y cuatro pesos 00/100 M.N.) para un total de beneficiarios de 3,205 en los siguientes componentes: Infraestructura, Equipamiento, Maquinaria y Material Biológico y Capacidades Técnico - Productivas y Organizacionales.

Cuando inicia el nuevo gobierno federal, este programa desaparece, dejando solo el Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, que maneja SENASICA, el cual se encuentra alineado al Eje 3 “Economía”, en el apartado de “Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo” del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; así como al Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020 -2024, en el Objetivo 1, que es lograr la autosuficiencia alimentaria vía el

aumento de la producción y la productividad agropecuaria y acuícola pesquera, de la estrategia 1.5, que es fortalecer la sanidad agropecuaria y acuícola pesquera, y la inocuidad para la producción de alimentos sanos y nutritivos. Para el año de 2018, la SAGARPA a través de SENASICA y el Gobierno del estado de Querétaro firman el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable 2015-2018, para el caso del citado programa, el cual tiene cuatro componentes: 1. Vigilancia Epidemiológica, de Plagas y Enfermedades Cuarentenarias. 2. Inspección y Vigilancia Epidemiológica, de Plagas y Enfermedades no Cuarentenarias. 3. Campañas Fito zoosanitarias y 4. Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera. acuerdan que para el ejercicio fiscal 2018, realizaron una aportación conjunta para el Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (PSIA) hasta por un monto de \$49,300,000.00 (Cuarenta y nueve millones trescientos mil pesos 00/100 M.N.) integrados en la forma siguiente: Hasta la cantidad de \$32,400,000.00 (Treinta y dos millones cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N.); correspondientes a la aportación federal a cargo de la SAGARPA, con base en la suficiencia presupuestal prevista en el “DPEF 2018”, y Hasta la cantidad de \$16,900,000.00 (Dieciséis millones novecientos mil pesos 00/100 M.N.), correspondientes a la aportación estatal a cargo del Gobierno del Estado de Querétaro con base en la suficiencia presupuestal prevista en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro, publicado en fecha 19 de diciembre de 2017 en “La Sombra de Arteaga”, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro. A partir de 2019 hubo una disminución en el presupuesto asignado para este programa por parte de SENASICA, tal y como se muestra en la Tabla 3. Es relevante indicar que los montos estatales se mantuvieron, pero al entrar la administración estatal actual (2021), la aportación estatal disminuyó hasta desaparecer en el año 2023. En el sector pecuario, las enfermedades que están en campañas oficiales están bajo este programa y son Influenza aviar, cuyo estatus es de escasa prevalencia, Tuberculosis bovina en control, Brucelosis en control, Rabia paralítica bovina en control, Garrapata en control, Varroasis en control y Abeja africana en control. Es importante señalar que estos estatus sanitarios según datos que proporciona SENASICA el estado los ha mantenido así durante todos estos años (2018 a 2023).

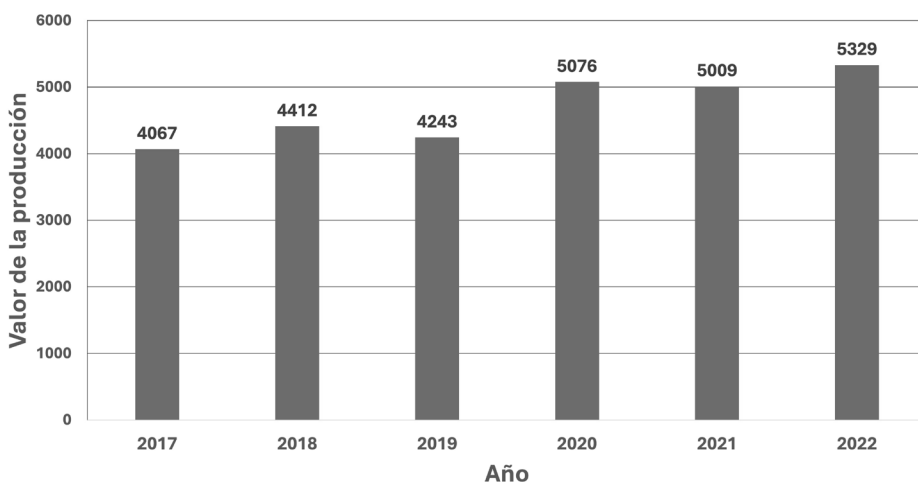
**Tabla 3. Presupuesto para las campañas oficiales y montos ejercidos
en el estado de Querétaro**

Año	Presupuesto Federal	Presupuesto Estatal	Total
2018	\$ 32,400,000.00	\$ 16,900,000.00	\$ 49,300,000.00
2019	\$ 24,600,000.00	\$ 16,900,000.00	\$ 41,500,000.00
2020	\$ 25,500,000.00	\$ 18,809,552.00	\$ 44,309,552.00
2021	\$ 26,300,000.00	\$ 10,260,000.00	\$ 36,560,000.00
2022	\$ 27,273,100.00	\$ 15,000,000.00	\$ 42,273,100.00
2023	\$ 27,526,602.00	\$ -	\$ 27,526,602.00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SENASICA y el Diario Oficial de la Federación del 2018 al 2023)

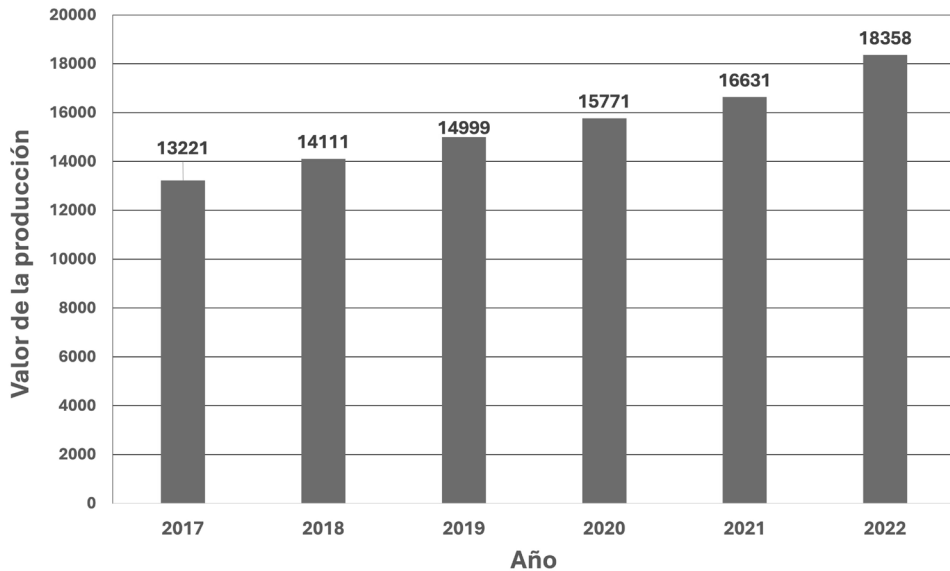
A pesar de la disminución en el presupuesto federal con el programa de concurrencia para las entidades federativas y el propio presupuesto de SENASICA, el estado de Querétaro ha mantenido y aumentando tanto el valor de la producción en el sector agrícola y también en el sector pecuario tal y como se muestra en las gráficas 1 y 2.

Gráfica 1. Evolución del valor de producción en el sector agrícola (MDP)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIAP del 2018 y 2023.

Gráfica 2. Evolución del valor de producción en el sector pecuario (MDP)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIAP del 2018 y 2023.

Áreas de oportunidad

Problemática del sector agropecuario

Se presentan de manera puntual el resultado de diversas entrevistas semiestructuradas con diversos actores del sector agropecuario del estado donde se detectó la siguiente problemática y/o reto:

- Carencia de uso de tecnología en la mayoría de los productores del sector.
- Falta de innovación tecnológica.
- Falta de innovación procesos productivos.
- Fomentar el uso de tecnología para la medición.
- Falta de integración de mercados.
- Vincular promotores con compradores de forma permanente.
- Falta de integración de cadenas de comercialización en cadenas primarias.
- Información errónea sobre productos que influyen en el comercio.
- Mantener cadenas productivas,

- Rehabilitación, modernización, tecnificación y equipamiento de las unidades y distritos riego.
- Falta de tecnología en el uso del agua.
- Uso eficiente y sostenible del recurso agua.
- Garantizar la cantidad y calidad de agua para el desarrollo rural.
- Abatimiento de los mantos freáticos.
- Pobreza.
- Organización de productores.
- Falta de información para producir.
- Asegurar que el desarrollo rural sea sostenible.
- Falta de asesoría directa al productor.
- Pobre o nula capacitación y seguimiento al sector agropecuario.
- Trabajar y producir en sociedad para formar empresas más grandes y competitivas.
- Aguda despoblación del hato ganadero bovino extensivo.
- Pérdida de productividad de los suelos.
- Irregularidad en la atención a temas de inocuidad agroalimentaria y sanidad animal y vegetal.
- Políticas públicas que afectan directamente al sector primario en su comercialización por su alta normatividad.
- Trámites burocráticos extensos y complicados.
- Falta de coordinación institucional en programas.
- Falta de información para apoyos.
- Falta de aplicación en la normatividad en temas forestales.
- Desconocimiento de subsidios gubernamentales.
- Débil política forestal.
- Capital natural sin valor económico.
- Bosques con pastoreo extensivo.
- Reducción de áreas o superficies forestales.
- Cambios de uso de suelo que afectan a unidades de producción en todo el estado.
- Uso eficiente de los recursos naturales.
- Actualizar el potencial productivo de las regiones agropecuarias del estado.
- Falta de aplicación de la normatividad en temas forestales.
- Falta de vigilancia y atención a denuncias en materia forestal.

- Fortalecer el sector forestal a nivel estatal y municipal.
- Pobre conciencia de cuidados ambientales.
- Disminución de la recarga hidrológica.
- Competitividad desigual.
- Falta de una política de desarrollo de proveedores a través de empresas tractoras.
- No existe un programa rector de incremento de productividad.
- Falta generar complejos y polígonos agroindustriales.
- Valorizar al sector agropecuario, sus productos y sus productores.

Derivado de estas problemáticas y/o retos se pueden categorizar de la siguiente manera:

1. Tecnología e innovación.
2. Comercialización.
3. Infraestructura hidráulica.
4. Desarrollo Rural.
5. Sanidad, inocuidad y fomento agropecuario.
6. Normatividad y legislación.
7. Sostenibilidad de los recursos naturales.
8. Integración de cadenas de valor.

Pendientes y posibles elementos para la construcción de una agenda 2024-2030

1. Reorientar los apoyos a la comercialización: incentivos alineados a objetivos y metas de autosuficiencia alimentaria y diferenciados por cultivo, calidad, región, ciclo y tipo de productores.
2. Reestructurar el sistema de compras y logística (compras directas, logística puerta-puerta e inversión en infraestructura para la adquisición y distribución de alimentos frescos y saludables producidos regionalmente).
3. Mejorar la capacidad de la agricultura, ganadería y acuicultura para adaptarse al cambio climático, mitigar la emisión de gases de efecto invernadero y mejorar la utilización y la preservación de los recursos naturales y la biodiversidad.

4. Construir un sistema estatal de investigación tecnológica y educación agrícola, media-superior y superior con las universidades, centros públicos de investigación y la red de educación tecnológica agropecuaria para rescatar las capacidades y potencialidades científicas y tecnológicas y ponerlas al servicio de la autosuficiencia alimentaria.
5. Apoyo y respeto a la auto organización productiva-social-ambiental de los pequeños y medianos productores a nivel local, regional y por cadena productiva.
6. Impulso a un programa estatal de cooperativas en el medio rural por medio de incentivos para el asociacionismo, la participación social, la integración equitativa de cadenas de valor y la corresponsabilidad Estado-sociedad.
7. Integrar un programa que asegure el bienestar de la nutrición de los niños y niñas mediante el trabajo colaborativo, la producción local de alimentos, donde se involucren todas las dependencias que tienen que ver con las áreas rururbanas (Educación, Desarrollo Integral de la Familia, Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Social, entre otras).

Bibliografía

- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I., LEE, J. (Coord.) (2022) *Agenciamiento de desarrollo y territorio: acción pública y gestión institucional en ámbitos rurales y urbanos*, UNAM, México.
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2018). Anexo Técnico de Ejecución Específico para la operación del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria para el ejercicio presupuestal 2018, que celebran la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Estado de Querétaro.
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2018). Bis. Segundo Convenio Modificatorio al Anexo Técnico de Ejecución Específico para la operación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas para el ejercicio presupuestal 2018, que celebran la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Estado de Querétaro.
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2019). Anexo Técnico de Ejecución para la operación del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria para

el ejercicio presupuestal 2019, que celebran la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y el Estado de Querétaro.

DOF (Diario Oficial de la Federación). (2020). Anexo Técnico de Ejecución para la operación de los componentes de vigilancia epidemiológica de plagas y enfermedades fitozoosanitarias, inspección de plagas y enfermedades fitozoosanitarias, campañas fitozoosanitarias e inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera, del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria para el ejercicio presupuestal 2020, que celebran la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y el Estado de Querétaro.

DOF (Diario Oficial de la Federación). (2021). Anexo Técnico de Ejecución para la operación de los componentes de vigilancia epidemiológica de plagas y enfermedades fitozoosanitarias, campañas fitozoosanitarias e inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera, del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria para el ejercicio presupuestal 2021, que celebran la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y el Estado de Querétaro.

DOF (Diario Oficial de la Federación). (2022). Anexo Técnico de Ejecución para la operación de los componentes de vigilancia epidemiológica de plagas y enfermedades fitozoosanitarias, campañas fitozoosanitarias e inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera, del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio presupuestal 2022, que celebran la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y el Estado de Querétaro.

DOF (Diario Oficial de la Federación) (2023) Anexo Técnico de Ejecución para la operación de los componentes de vigilancia epidemiológica de plagas y enfermedades fitozoosanitarias, campañas fitozoosanitarias e inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera, del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria para el ejercicio presupuestal 2023, que celebran la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y el Estado de Querétaro.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) Censo Agropecuario 2007. <https://www.inegi.org.mx/programas/cagf/2007/>

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) Censo Agropecuario 2022. Resultados definitivos Querétaro. 21 de noviembre de 2023. <https://>

- www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ca/2022/doc/ca2022_rdQRO.pdf
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) Censo de Población y Vivienda 2020. <https://censo2020.mx>
- INFOGRAFÍA AGROALIMENTARIA QUERÉTARO (2018) Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) SADER. 56 pp.
- INFOGRAFÍA AGROALIMENTARIA QUERÉTARO (2023) Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) SADER. 57 pp.
- INFORMES DE LA SITUACIÓN ZOOSANITARIA NACIONAL 2018 (7 de diciembre de 2018). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/438099/SITUACION_ZOOSANITARIA_2018-12-07_corr.pdf
- INFORMES DE LA SITUACIÓN ZOOSANITARIA NACIONAL 2019 (6 de diciembre de 2019). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/515843/SITUACION_ZOOSANITARIA_2019-12-6.pdf
- INFORMES DE LA SITUACIÓN ZOOSANITARIA NACIONAL 2020 (8 de diciembre de 2020). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605703/SITUACION_ZOOSANITARIA_2020-12-08.pdf
- INFORMES DE LA SITUACIÓN ZOOSANITARIA NACIONAL 2021 (8 de diciembre de 2021). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/686575/SITUACION_ZOOSANITARIA_2021-12-08.pdf
- INFORMES DE LA SITUACIÓN ZOOSANITARIA NACIONAL 2022 (5 de diciembre de 2022). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/788631/SITUACION_ZOOSANITARIA_2022-12-05_corr.pdf
- INFORMES DE LA SITUACIÓN ZOOSANITARIA NACIONAL 2023 (5 de diciembre de 2023). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/874566/SITUACION_ZOOSANITARIA_2023-12-05.pdf
- La Sombra de Arteaga. Tomo CLV. No. 14. 21 de febrero de 2022. Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027. Gobierno del estado de Querétaro. <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20220214-01.pdf>
- SADER (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural) (2020) Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595549&fecha=25/06/2020#gsc.tab=0

LA GOBERNANZA TERRITORIAL COMO MECANISMO DE GESTIÓN. UN ESTUDIO SOBRE LA PRODUCCIÓN DE HORTALIZAS EN XOCHIMILCO, CIUDAD DE MÉXICO

Sara Mitchel Zurita Lozano

Introducción

Xochimilco, una de las dieciséis alcaldías al sur de la Ciudad de México, es un territorio históricamente productor de alimentos tales como hortalizas, maíz, amaranto, forraje y ganado. Desde tiempos precolombinos, la producción en su zona lacustre tuvo un importante papel para la provisión de alimentos no sólo para el autoconsumo endógeno, sino para el Valle de México en general.

No obstante, los productores de la alcaldía han venido enfrentando condiciones adversas para la gestión, producción y comercialización de sus mercancías. De entre ellos podemos mencionar la creciente urbanización, la disminución de la productividad de las tierras y contaminación del lago, la periurbanización, entre otros. Por lo mismo, si bien Xochimilco ha disminuido su capacidad para suministrar productos a la ciudad, mantiene su importancia histórica, ambiental, cultural y turística. Esto se evidencia en que, gracias a la presión de los pobladores, en unión con la UNESCO, el territorio está catalogado como “Zona Prioritaria de Preservación y Conservación del Equilibrio Ecológico”, y la sección de los ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco consiguió la clasificación de “Área Natural Protegida” (ANP), así como de “Humedal de Importancia Internacional” (Azamar, Solís y González, 2019).

El territorio de Xochimilco no ha estado exento de la dinámica de rápido crecimiento urbano que afectó a la Ciudad de México desde la década de los 40s

y alcanzó el mayor punto de expansión territorial entre los años 60 y 70 (Canabal, Torres-Lima y Burela, 1992).

Ante este tipo de procesos, la separación dicotómica entre los espacios urbanos y los rurales se ve rebasada por la existencia de áreas transicionales o intermedias en las que coexisten elementos de ambos tipos de espacios. Estas áreas, periurbanas y rururbanas, se caracterizan por tener cambios particularmente en “[...] el uso de la tierra, la infraestructura y servicios, el paisaje rural y los estilos de vida de los habitantes” (Castro, González y Múnevar, 2018, 188). Así, estos procesos provocan cambios tanto en los territorios expulsores como en los receptores, aunado a que se dan de manera dispersa y desigual en los espacios, lo que provoca nuevas demandas de servicios públicos y especulación inmobiliaria.

Aunque las fronteras entre espacios son difusas, los territorios periurbanos se diferencian de los rururbanos porque tienen predominio de características urbanas, y estos, de rasgos rurales. Los espacios rururbanos cuentan con dos características fundamentales: una cierta proximidad y comunicación por carreteras a las ciudades, aunque en menor medida que las zonas periurbanas; y una fuerte permanencia de territorios no urbanizados (Castro, González y Múnevar, 2018). Al encontrarse en las franjas externas a las áreas periurbanas, los espacios rururbanos cuentan con una disponibilidad de tierras mayor; por ello, los precios de los predios son menores que en los periurbanos. También hay una tendencia de formación de asentamientos irregulares en zonas productivas o de conservación.

Con los procesos de liberación política y financiera de los años 80 y 90 en México bajo el contexto de la globalización, comenzaron a desarrollarse cambios fuertes en las dinámicas económicas y sociales de las poblaciones rurales que se sostenían primariamente de actividades agropecuarias. Uno de ellos fue la denominada “desagrarización”, la cual se ha caracterizado por el fin de la dependencia de los procesos industriales de la agricultura. De la misma forma, la automatización de la producción agrícola y la reducción de subsidios al campo ante la apertura del mercado han provocado la disminución de empleos en el sector terciario (C. de Grammont, 2010).

Lo anterior propicia que los hogares en espacios rurales o transicionales se vuelvan pluriactivos, es decir, adquieran “[...] la capacidad para desempeñar actividades laborales en diferentes ámbitos y sectores en mercados nacionales e internacionales” (Salas y González, 2014, 284). La pluriactividad ha sido

registrada por lo menos desde finales del siglo XIX en México, aunque de manera tradicional se llevaba a cabo por hogares dedicados a actividades agropecuarias que complementaban con otras actividades aún dentro del predio familiar o relacionado a éste (Salas y González, 2014).

Los hogares pluriactivos de la actualidad se caracterizan por una gran diversificación ocupacional, y las actividades agropecuarias están dejando de ser el principal soporte para el sustento familiar. La ocupación tiende a las actividades asalariadas, particularmente en el sector terciario, como empleos de servicios domésticos o en el sector turístico y de construcción, o emprendimientos en la unidad familiar. También son de mencionar los ingresos por remesas y los subsidios o apoyos gubernamentales (C. de Grammont, 2010).

Las experiencias pluriactivas que están diferenciadas por rangos etarios. Según Salas y González (2014), los adultos y personas que han concluido su vida laboral son quienes más reproducen las formas de vida y de organización familiar y laboral alrededor de las actividades agropecuarias. Por otro lado, para los jóvenes de entre 15 y 29 años, la pluriactividad representa una fuente de reconocimiento y de autonomía en el hogar de origen. Así, la pluriactividad se establece como una forma de socialización, por lo que es interiorizada y reproducida.

Si bien algunos hogares llegan a destinar dinero de sus otras actividades a las agropecuarias, sobre todo para mantener el autoconsumo de sus productos por razones de tradición y calidad, también existen formas de vinculación con el mercado que pueden ser rentables y asequibles para los pequeños y medianos productores. En ese sentido, Xochimilco es un territorio rururbano que mantiene producciones agrícolas y pecuarias para el autoconsumo, lo mismo que aprovecha comercialmente su proximidad a las zonas urbanas de la ciudad.

En las últimas décadas en Xochimilco se han estado presentando formas de gestión y gobernanza territorial alrededor de la actividad agroalimentaria, así como de los procesos de producción-comercialización de hortalizas, básicos y flores, “partiendo de la prevalencia de “[...] costumbres que tienen que ver con hábitos de vivienda, de alimentación, de mercado y de religión marcadamente rurales y cercanos a la tradición indígena” (Canabal, Torres-Lima y Burela, 1992, 8), como es el caso del cultivo en chinampas y de la agricultura familiar. Igualmente es posible identificar un tránsito hacia la agricultura orgánica, como forma de enfrentar los retos actuales y las demandas de los consumidores en términos ambientales y de calidad.

La gobernanza como proceso de gestión territorial

El concepto de “gobernanza” surgió en el contexto del fin de la Guerra Fría y del Estado benefactor a finales de los años 70 y los años 80. Se trató de “[...] procesos de liberación política, financiera y administrativa del Estado [...] [que] tuvieron como efecto despojar al gobierno de sus capacidades directivas directas, limitar los alcances de su intervención [...]” (Aguilar, 2006, 75). Entre estos procesos se encuentran la privatización de empresas estatales, la prestación de servicios públicos por agentes privados, la celebración de tratados internacionales, la progresiva desregulación del mercado, entre otros.

La inclusión de actores y organizaciones, particularmente económicas, en la gestión de los asuntos públicos, se contraponen a la conducción liderada por el gobierno, la cual implica “[...] la presencia de un poder (el del estado), organizado a través de una serie de poderes públicos (con relaciones jerárquicas entre ellos) y procedimientos burocráticos como forma de funcionamiento [...]” (Farinós, 2008, 12). En contraste, la gobernanza parte del supuesto de que el gobierno es insuficiente para la gobernación (y gestión) de la sociedad incluso si se aprovecharan al máximo las capacidades del gobierno (Aguilar, 2006).

En la década de los 90, la gobernanza comienza a teorizarse ampliamente desde la ciencia política y la administración pública, por lo que deja de tener un carácter predominantemente económico. La atención vira hacia la creciente inclusión de organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en los procesos de gestión y negociación sobre la forma en la que se toman decisiones políticas, sobre la hechura y aplicación de las políticas públicas, y en general, sobre la conducción de los asuntos públicos.

Esta tercera forma de gestionar los asuntos públicos es, por tanto, el proceso de definición y puesta en acción de la dirección de una sociedad dado no por un agente único ni un estilo de mando imperativo directo, sino por la colaboración entre el gobierno (gestión institucional) y diferentes actores sociales y económicos (gestión pública). Según Farinós (2008), el objetivo en última instancia es el desarrollo territorial sostenible.

Lo anterior tiene estrecha relación con la gobernanza territorial, especialmente en los estudios de América Latina. El carácter concreto de la gobernanza territorial está dado por el territorio, como un espacio que se convierte en el foco en el cual convergen las relaciones entre los actores, sus decisiones y la

conducción de sus asuntos públicos. En suma, el territorio es donde se expresan la gestión de los proyectos de las sociedades, los grupos y/o las organizaciones.

En el territorio entran en relación elementos naturales con elementos sociales y culturales, tanto tangibles como intangibles (cosmovisiones, expresiones artísticas, gastronomía, saberes-hacer, tradiciones, fiestas y demás). Estos elementos se condicionan y modifican mutuamente en el tiempo, por lo cual se considera que el territorio es una construcción social (Torre, 2016) donde se habita y la vida pasa.

Aunado a lo anterior, un territorio “contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción, y transmite la idea de cerramiento” (Montañez y Delgado, 1998, 124). Esto evidencia que también son espacios donde se ejerce autoridad política, administrativa y gubernamental, en todos los niveles (nacional, estatal, regional y local).

Más aún, el concepto de territorialidad visibiliza el sentido de pertenencia y apropiación que las sociedades o grupos construyen con sus territorios. La territorialidad se define como “[...] el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de estados” (Montañez, citado por Montañez y Delgado, 1998, 124). Así, el grado de control-gestión sobre los espacios genera un sentido de pertenencia gracias a la formación de identidad, vínculos afectivos e identificación con el territorio. Por diferentes razones, hay una convergencia de intereses e involucramiento en un mismo territorio por parte de distintos actores.

De esta manera, en los estudios de gobernanza territorial se parte del hecho de que las acciones conjuntas de los actores en un territorio dan como resultado “[...] la construcción colectiva de sistemas de acción pública que permitan el diseño de una visión compartida y de un futuro para el territorio que esté apoyada en la identificación y puesta en valor del capital territorial” (Delgadillo, 2018, 121). Estos procesos de negociación requieren de cooperación, coordinación entre niveles de gobierno, así como de fijar las responsabilidades de cada actor.

El concepto de gobernanza territorial se ha teorizado desde dos principales enfoques. El primero corresponde a la visión europea, que se ha dedicado sobre todo al estudio de la Unión Europea. Herrera y García (2021) identifican que es una visión institucional, cuya dimensión más importante es la cohesión territorial. Frente a la proposición de que era posible y más eficiente una gobernanza sin la

participación de los Estados, este enfoque visibiliza la centralidad de la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar intereses de los diferentes actores cuando se refieran a asuntos públicos y sociales (Aguilar, 2006).

El segundo enfoque se ha dado especialmente en América Latina, el cual corresponde a una visión más social y participativa. “Este cambio de perspectiva en el análisis territorial se vincula con la visión de la planeación desde abajo, que reconoce la capacidad organizativa y de innovación de cada territorio” (Torres, 2017:48). Aún más, en América Latina se abre el debate de identificar a la gobernanza territorial como instrumento de la política local (Torres, 2017).

Los procesos de “abajo arriba”, parten de los contextos de los territorios. La participación puede darse desde la sociedad civil, o desde las administraciones locales, y sólo en un segundo momento involucra a los otros niveles de gobierno. Así, la participación social es “[...] articulada sobre la capacidad de acción colectiva de los participantes, que puede desarrollarse a partir de distintos formatos de redes colaborativas” (Herrera y García, 2021, 57).

Los incentivos de este tipo de participación pueden provenir del ideal de la transformación social, pero especialmente del impulso para cambiar las condiciones de vida de los integrantes (Sanz, Lagoma y Lozenko, 2018). La participación, en medio de procesos de gobernanza donde predomina la horizontalidad en la toma de decisiones, permite la convergencia de diferentes necesidades, aristas de los problemas sociales y el enriquecimiento de las posibles soluciones a estos.

Herrera y García (2021) ubican que la gobernanza territorial, además de caracterizarse por el uso de plataformas multi-actor y la participación social, se relaciona la coproducción de conocimiento que “[...] integra las capacidades y la experiencia de los diferentes actores, incluyendo la investigación, la práctica y la técnica” (Herrera y García, 2021, 57). Se relaciona también con la capacidad de aprendizaje e innovación de los actores.

Por último, según Torres (2020), las dimensiones de la gobernanza territorial incluyen la coordinación entre niveles partiendo desde lo local, la consideración de la cuestión medioambiental, la necesidad de aplicar mecanismos de horizontalidad en la toma de decisiones, y la transparencia y rendición de cuentas. Para cumplir con ello, la gobernanza territorial puede involucrar mecanismos tales como la creación y modificación de normas, leyes, reglamentos, políticas públicas, y más específicamente, de documentos planeación y ordenación de espacios.

Gobernanza territorial en el tema alimentario (SIAL y CCC)

Ante las críticas al modelo de producción y consumo alimentario predominante a escala global, en las últimas décadas han surgido modalidades alternativas, así como enfoques metodológicos de corte sistémico y en red, como son los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) y los Circuitos Cortos de Comercialización (CCC). El estudio de estos involucra los procesos de producción, comercialización y consumo, vistos de manera integradora, en los que se pueden promover las conexiones con otras industrias y la producción de no comestibles. Se trata de nuevos procesos de gestión y gobernanza territorial enfocados al hecho alimentario en general; las investigaciones se han utilizado mayoritariamente como herramientas de intervención objetivo de promover el desarrollo sostenible de los territorios.

Un SIAL constituye un sistema local de producción, transformación industrial y servicios agroalimentarios (Torres, 2010) en el cual hay una relación estrecha entre un territorio concreto y sus recursos locales. Así, los elementos constitutivos de los territorios (naturales, socioculturales e institucionales), dan lugar a relaciones y estructuras agrarias e industriales específicas; éstas, además, están condicionadas por el mercado y por relaciones de proximidad con otros territorios.

Los SIAL se constituyen como “[...] un instrumento de análisis para hacer énfasis en la valorización de los recursos locales [...]” (Muchnik y Sautier, citados en Fournier y Muchnik, 2012, 134) en procesos de gobernanza dados entre productores, consumidores, instituciones gubernamentales e inclusive organizaciones internacionales. Por lo mismo, juega un papel importante la relación entre productores y consumidores; según Sanz (2014) y Torres (2010), frente a efectos homogeneizadores y de otros tipos de las cadenas globales de valor, surgen consumidores que demandan productos diferenciados por atributos de calidad.

En ese sentido, los principales atributos de calidad ligados a los territorios son: el patrimonio natural; uso de prácticas agrícolas que involucran saberes-hacer, técnicas o tecnologías; la inocuidad de los alimentos; el respeto al medio ambiente, y la remuneración justa para los productores. Esto se relaciona estrechamente con la agricultura orgánica, la cual busca la conservación de medioambiental, y para ello eliminan el uso de semillas genéticamente modificadas, hormonas sintéticas, aguas negras y agroquímicos tales como fertilizantes y plaguicidas.

La puesta en valor por lo general se hace a través de la certificación y figuras como la Denominación de Origen (DO). Existe una certificadora mexicana, Certimex, y certificadoras internacionales como Agricert, Bioagricert y Naturland; las pruebas de certificación orgánica tardan entre 2 y 3 años dependiendo de la producción, y el costo varía entre de 2 mil a 50 mil pesos para el caso de los productos destinados a la exportación (De Gortari, 2012).

Por otro lado, los productos alimentarios se vuelven transmisores de sentido y de identidad, generando otro tipo de relación con los consumidores ya que “[...] comienzan a ser conscientes de que pueden desempeñar un papel transformador, al menos en pequeña escala, en las relaciones económicas relativas a la alimentación” (Sanz, Lagoma y Lozenko, 2018, 48). Este papel se desempeña a través del involucramiento monetario que fomenta formas de comercio justo o por medio de un involucramiento más directo a partir de la institucionalización de las relaciones, organización y compromisos explícitos.

Por otro lado, los CCC son también una herramienta analítica, que, como indica su nombre, se centran en la comercialización. Como definición mínima, los elementos que los caracterizan son: “[...] i) baja o nula intermediación; ii) cercanía geográfica; iii) confianza y fortalecimiento de capital social” (RIMISP, 2016, 1).

Así, los CCC se caracterizan por ser esquemas de venta directa con la finalidad de que la totalidad o la mayoría de las ganancias corresponda a los productores. Por este motivo, los CCC se constituyen como figuras que favorecen a la permanencia y fortalecimiento de los pequeños y medianos productores que desarrollan la agricultura familiar o social más allá del autoconsumo.

Respecto a la cercanía geográfica, los CCC suponen la convivencia de territorios urbanos con los territorios rurales o transicionales que lo rodean, a nivel local o hasta regional. Además, el esquema implica “[...] una base territorial común entre producción y consumo que permite una relación directa entre ambos extremos de la cadena agroalimentaria” (Nicholson, citado por Delgadillo, 2018:108), requiriendo de conexiones infraestructurales y administrativas. Entre los beneficios de la cercanía geográfica se encuentra que “[...] fomentan el trato humano, y sus productos, al no ser transportados a largas distancias ni envasados, generan un impacto medioambiental más bajo” (CEPAL, citado por RIMISP, 2016, 1).

Respecto a la confianza y fortalecimiento de capital social, se incluyen otros tipos de proximidad que son organizacionales y culturales. La proximidad organizacional refuerza la característica de la nula o mínima intermediación, pues es “[...] entendida como una construcción social que determina en mayor o menor medida las estrategias económicas y organizacionales de los agentes e instituciones locales” (Delgadillo, 2018, 115). Esto implica que, dada la cercanía, los consumidores pueden influir incluso en las estrategias productivas de los agricultores, cuestión que no se posibilita en las cadenas globales de valor tales como los supermercados.

Por otro lado, la cercanía cultural entre productores y consumidores incluye cierta coincidencia gastronómica y de prácticas alimentarias. Además, este tipo de proximidad implica relaciones de confianza y solidaridad a través de la información “[...] y los valores compartidos que, hoy como antes, le dan sentido a la organización comunitaria” (Delgadillo, 2018, 117). Así, los consumidores pueden acceder a los atributos de calidad antes mencionados, y particularmente a la trazabilidad de los productos agroalimentarios que consumen: quién cultivó el alimento y en dónde.

Gobernanza territorial y producción de hortalizas en Xochimilco

Xochimilco cuenta con 17 barrios originarios y 14 pueblos, distribuidos en una extensión territorial de 11,411 hectáreas. De su superficie en área rural, el 64.14% tiene uso o vocación agrícola (INEGI, 2022). Se divide en tres regiones básicas “la zona chinampera y de ciénagas que ocupó el antiguo vaso del lago Xochimilco-Tláhuac; la zona montañosa, en las faldas de la serranía del Ajusco, y la zona de los poblados ribereños del sistema lacustre, ubicada entre las dos anteriores” (Canabal, Torres-Lima y Burela, 1992, 57). En concordancia con los procesos de rururbanización, la expansión urbana se ha dado de manera desigual, de tal forma que coexisten actividades de los tres sectores.

En Xochimilco, la chinampa es la principal forma productiva, aunque también cuenta con producción en áreas ejidales. Las chinampas, parcelas creadas artificialmente por la acumulación de cieno y lodo durante en la época mesoamericana, constituyen un agroecosistema dotado de gran fertilidad gracias a su ubicación en las riberas del lago de Xochimilco y el tipo de producción: primariamente se cultivan hortalizas y flores (Canabal, Torres-Lima y Burela, 1992).

Durante el Porfiriato, el agua de los manantiales del Lago de Xochimilco se entubó para abastecer la demanda de la Ciudad de México. Ante el desecamiento de los canales a mediados del siglo XX, se creó la planta de tratamiento de aguas residuales del Cerro de la Estrella para reabastecerlos (Azamar, Solís, González, 2019). Esto ha provocado ensalitramiento de los suelos y eliminación de especies de fauna marítima, además de contribuir a hundimientos que reducen la superficie agrícola por la inundación de chinampas (Canabal, Torres-Lima y Burela, 1992).

Asimismo, en tanto territorio transicional, Xochimilco presenta una gran cantidad de asentamientos irregulares sobre suelos de conservación y productivos. Ello ha tenido como consecuencia grandes volúmenes de descargas de aguas residuales domésticas que, junto al turismo en trajinera por los canales, provocan una alta contaminación del agua. Tanto la inundación de terrenos, el aumento de asentamientos ilegales, como la contaminación de suelos y aguas, obligan al desplazamiento de la producción “[...] hacia los espacios de más difícil acceso en el sistema lacustre, cada vez más lejanos a los embarcaderos y a los puntos de transportación de los cultivos” (Ávila, 2018, 194).

Producción de hortalizas

Las principales hortalizas que se cultivan en Xochimilco son la verdolaga, espinaca y acelga, seguidas por el brócoli, apio, epazote, lechuga, y demás. A pesar de la histórica provisión de alimentos a la ciudad por parte de Xochimilco, el nivel de contaminación del lago hace a las aguas no aptas para cultivo de alimentos por provocar la presencia de bacterias fecales y organismos patógenos causantes de enfermedades como la cólera o la fiebre tifoidea (Azamar, Solís y González, 2019).

Por esa razón, se ha venido reduciendo la producción de hortalizas en favor de la producción de flores, o bien, se han implementado invernaderos incluso sobre los suelos chinamperos. Actualmente, la producción de flores es la principal fuente de ocupación de la población, en particular entre las personas adultas productoras. Aunque está presente la pluriactividad, las otras fuentes de empleo se mantienen como secundarias (Ávila, 2018).

La producción de hortalizas, si bien históricamente se ha realizado en la zona lacustre chinampera, también se lleva a cabo en las zonas de pie de monte y en los ejidos de San Luis Tlaxialtemalco y San Gregorio Atlapulco; este último, hasta los años 80 agrupaba “[...] el 85% de la superficie cosechada de hortalizas”

(Canabal, Torres-Lima y Burela, 1992). Debido a la reducción de la productividad de los suelos y la creciente presencia de enfermedades o plagas, la producción de hortalizas ha venido incrementando el uso de fertilizantes, insecticidas y funguicidas.

No obstante, en las últimas dos décadas ha empezado a haber un tránsito hacia la agricultura orgánica para la producción de hortalizas. Los pequeños y medianos productores que realizan estas prácticas, al tener vínculos con la tierra, buscan también el rescate de las chinampas, la reinserción de los ajolotes a las zonas protegidas por ser especie endémica en peligro de extinción, la limpieza del lago, y en general el rescate ecológico del territorio. Esto es porque “[...] para ellos, las redes de solidaridad y la cooperación entre productores locales constituyen el fundamento del sentido sustentable de la actividad” (Ávila, 2018:184-185).

El tema de la comercialización tiene especial importancia en el caso de las hortalizas. En San Gregorio, que como muchas otras zonas cuenta con diversificación de su patrón productivo, las flores y hortalizas se destinan a la comercialización en un 95 a 100% de la producción; sólo los cultivos básicos se destinan casi por entero al autoconsumo y la producción agropecuaria al 50% (Canabal, Torres-Lima y Burela, 1992).

El tránsito a la agricultura orgánica ofrece beneficios ya que permite valorizar los productos “[...] entre 20 y 40% por encima de los precios de productos similares convencionales, recibiendo el productor primario entre 10 y 50% más por su producción” (De Gortari, 2012). La principal condición adversa es que la compra de productos orgánicos aún no está muy difundida ni institucionalizada, o se vuelve inaccesible para grandes sectores de la población por el incremento del costo.

A pesar de lo anterior, en Xochimilco se han estado estableciendo formas de CCC. Sobre todo, se trata de cooperativas y empresas familiares que comercializan con restaurantes de cocina gourmet, con tiendas especializadas como Aires del Campo o Green Corner, y en menor medida, con cadenas de supermercados como Soriana o Comercial Mexicana; aprovechan la cercanía a zonas urbanizadas como las colonias de Polanco, la Roma y la Condesa (Méndez, 2017).

Estas formas de comercialización se enfrentan a diversas problemáticas. Si bien la mayoría de los productores no cuentan con certificaciones, las empresas compradoras llegan a exigir no sólo que los productos pasen estrictas pruebas de calidad e inocuidad, sino también que los productores estén constituidos legalmente.

También se enfrentan a la necesidad de utilizar diversos medios de comunicación electrónica para concretar las ventas, y a tener que transportar los productos sin contar en la mayoría de los casos con transporte propio (Méndez, 2017).

En el caso de los productores que practican la agricultura orgánica, pero que no se han insertado en formas de CCC, se enfrentan a que “[...] el trabajo y las estrategias de comercialización siguen teniendo divisiones y cada productor debe resolver cómo colocar su producto, una vez cosechado” (Méndez, 2017, 115). Así, la venta a pie de chinampa y la venta en la Central de Abastos implica la presencia de uno o más intermediadores en la comercialización; o bien, los productores encuentran dificultades para colocar sus cosechas en mercados o ferias especializadas.

Acciones de gestión institucional

Desde finales del siglo pasado, los gobiernos de México han formulado políticas de mejoramiento ambiental para Xochimilco y las áreas de conservación de la Ciudad de México, al igual que programas para apoyar la agricultura en el territorio. Respecto a los planes, son de mencionar el Rescate Ecológico de Xochimilco (1986) y el Plan Integral y Estructura de Gestión del Polígono de Xochimilco-Tláhuac-Milpa Alta (2005). A nivel local también se implementaron el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (2005) y el Programa de Manejo de ANP de los Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco (2006).

Cada ejercicio de gestión institucional ha establecido ejes estratégicos para atacar las problemáticas más urgentes en su momento, como la prevención del hundimiento irreversible del ejido de San Gregorio por hundimientos diferenciales en 1986. Estos ejes han abarcado diversos temas, incluyendo el turismo, el ordenamiento urbano, el manejo de las aguas y su calidad, entre otros; no obstante, los primeros dos programas, “[...] carecen de indicadores, objetivos específicos, actividades o productos” (Azamar, Solís y González, 2019, 32).

Por otro lado, Xochimilco cuenta con las clasificaciones de Zona Prioritaria de Preservación y Conservación del Equilibrio Ecológico, Área Natural Protegida (ANP) y Humedal de Importancia Internacional. Ante esto, “desde la perspectiva jurídica se cuenta con los suficientes elementos para facilitar un marco de protección adecuado, ya que todas las clasificaciones [...] tienen identidad reconocida en las leyes nacionales e internacionales” (Azamar, Solís y González, 2019, 41).

Tomando en cuenta lo anterior, se puede decir que, desde el diseño, tanto los programas como las políticas públicas han tenido fuertes deficiencias. Ambos, al igual que las “clasificaciones” se han mostrado insuficientes para evitar tanto la pérdida de áreas por asentamientos irregulares, como las inundaciones provocadas por la sobreexplotación de los mantos acuíferos. Igualmente han sido ineficaces para reducir los niveles de contaminación de las aguas y los suelos.

Por otro lado, en la presente administración (2018-2024) se implementó el Programa Social Altépetl Bienestar, del cual Xochimilco ha sido la alcaldía con mayor número de beneficiarios, seguida de Milpa Alta y Tláhuac. Este mecanismo de gestión institucional es relevante primeramente por el significativo incremento presupuestal respecto al programa equivalente del sexenio anterior. Para el Programa de Agricultura Sustentable a Pequeña Escala de la Ciudad de México fue aprobado un presupuesto de 20 millones 189 mil 862 pesos en 2015 (SIDESO, 2016), mientras que para el Programa Altépetl Bienestar en 2022 se destinaron 1,090 millones de pesos (SEDEMA, 2022), representando un incremento del 5,398.74%.

El objetivo del Programa Altépetl Bienestar es “[...] proteger, preservar, conservar y restaurar los ecosistemas y agroecosistemas del suelo de conservación” (SEDEMA, 2022). Para ello, se otorgan apoyos económicos, en especie, asesorías técnicas y capacitaciones para la protección, restauración y limpieza comunitaria de los suelos y las aguas, así como para el incremento de la productividad agropecuaria a partir de insumos y prácticas orgánicas y sostenibles. Son de mencionar acciones como el establecimiento de barreras vivas en chinampas para mejorar sus condiciones y evitar la pérdida de esos suelos; la capacitación para la construcción de empresas rurales comunitarias en las zonas productoras de hortalizas y su inserción en circuitos de comercialización en mercados locales; y el otorgamiento de la certificación Sello Verde para productores que practican agricultura orgánica (SEDEMA, 2022).

El fomento gubernamental para la agricultura orgánica en realidad comenzó a principios de este siglo a través de exposiciones de productos orgánicos, y más puntualmente con el establecimiento de la Ley de Producción Orgánica y del Consejo Nacional de Producción Orgánica (CNPO) (De Gortari, 2012). En el Programa Altépetl Bienestar es notorio el énfasis hacia la producción orgánica pues transversaliza todos los componentes, a diferencia del Programa de Agricultura Sustentable a Pequeña Escala en el que se limitaba a ser fomentada

en un componente. No obstante, son necesarias siguientes investigaciones que evalúen el impacto y la efectividad del este programa para el rescate y protección de la zona.

Conclusiones

Xochimilco, como territorio rururbano, se enfrenta a condiciones problemáticas en términos ambientales y agroalimentarios; sin embargo, continúa siendo uno de los principales productores de la Ciudad de México. En las últimas décadas ha comenzado una transición a la agricultura orgánica por parte de pequeños y medianos productores de hortalizas en Xochimilco, constituyéndose sobre todo en CCC; no obstante, estos aún implican fuertes presiones para los productores en términos de la comercialización. Por otro lado, la búsqueda de prácticas productivas orgánicas y sustentables ha coincidido con la orientación de normatividades y programas de los gobiernos de los últimos años.

Es de notar el interés por parte de distintos actores para proteger y restaurar los ecosistemas y agroecosistemas de Xochimilco. En el caso de los pobladores, dada la presencia de costumbres cercanas a la tradición indígena, incluyendo una fuerte religiosidad, generan territorialidad que se traduce no sólo en su organización en pueblos y barrios originarios, sino también en relaciones comunitarias. Esto se observa en la histórica participación a través del ejercicio de presión política para resolver conflictos que se han presentado alrededor de las condiciones ejidales, hídricas y productivas del territorio (*vid.*, Azamar, Solís y González, 2019); también se observa en las iniciativas de limpieza y rescate de los sistemas chinamperos como parte de sus actividades agrarias, y en su inserción en los programas de gobierno que se orientan al mismo objetivo.

Asimismo, está presente el interés de organismos internacionales como la UNESCO, que otorga el estatus de Patrimonio de la Humanidad al territorio y financiamiento para la conservación del territorio. Igualmente, los gobiernos mexicanos han establecido diversos planes y programas destinados a este mismo fin, siendo destacable el presupuesto otorgado durante la presente administración.

Lo anterior evidencia que actualmente están presentes diversas condiciones para una incipiente gobernanza territorial cuyo objetivo se oriente al desarrollo sustentable de Xochimilco, no sólo en términos ambientales sino también agroalimentarios. Dado que en Xochimilco existen múltiples

condiciones problemáticas, el territorio y sus actores se podrían beneficiar justamente del fortalecimiento de los procesos de gestión territorial por medio de lo que la gobernanza implica, particularmente debido a que los problemas son multidimensionales y su solución no podría ser sino conjunta.

En ese sentido, del total de unidades de producción agropecuarias activas en Xochimilco, sólo 2.6% consiguieron un crédito y un 0.1% obtuvo un seguro agrícola o pecuario (INEGI, 2022). Pasar de los programas sociales que implican apoyos directos sujetos a cambios entre sexenios, hacia esquemas de crédito y financiamiento, podría fortalecer la agricultura de los pequeños y medianos productores a mediano y largo plazo.

Respecto a los CCC, se podrían consolidar a través de la tecnificación. Tomando en cuenta que el 59.18% de la población de Xochimilco cuenta con un nivel escolaridad de secundaria o menor (INEGI, 2022), la capacitación y apoyo a la utilización de medios electrónicos podría robustecer diferentes áreas: el encuentro y contacto con empresas que demanden sus productos; el manejo de publicidad a través de redes sociales, así como acceso a la información constantemente actualizada sobre localización y periodicidad de ferias o mercados de productos orgánicos.

Bibliografía

- AGUILAR, L. (2006) “Gobernanza”. En *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ÁVILA, S. (2018) “Prácticas agrícolas y gestión territorial en espacios rururbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El caso de Xochimilco”. En DELGADILLO, J. & SANZ, J. (Coord.) *Sistemas agroalimentarios locales de proximidad. Contextos rururbanos en México y España*. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.
- AZAMAR, A., SOLÍS, S. & GONZÁLEZ, G. (2019) “Análisis social y ambiental de los programas de rescate en Xochimilco”. En *Expresión Económica*, número 43.
- C. DE GRAMMONT, H. (2010) “La evolución de la producción agropecuaria en el campo mexicano: concentración productiva, pobreza y pluriactividad”. En *Andamios*, volumen 7, número 13, mayo-agosto.

- CANABAL, B. TORRES-LIMA, P. & BURELA, G. (1992) *La ciudad y sus chinampas. El caso de Xochimilco*. UAM-Xochimilco, México.
- CASTRO, E., GONZÁLEZ, M. Y MÚNEVAR, C. (2018) “Paradigmas y tendencias en la organización del espacio rururbano: una revisión teórica”. En *Ciudad y Territorio*, volumen 50, número 196, verano: 187-200.
- DE GORTARI, R. (2012) “Xochimilco como alternativa de competitividad para los orgánicos: el caso de invernaderos de Tepexomulco”. En *Nueva Antropología*, volumen 25, número 77, julio-diciembre.
- DELGADILLO, J. (2018) “Circuitos de proximidad en el contexto de los sistemas agroalimentarios locales: el caso de la producción de nopal en Milpa Alta, Ciudad de México”. En DELGADILLO, J. Y SANZ, J. (Coord.). *Sistemas agroalimentarios locales de proximidad. Contextos rururbanos en México y España*. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México: 103-150.
- FARINÓS, J. (2008) “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. En *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, número 46, marzo-mayo: 61-79.
- FOURNIER, S. Y MUCHNIK, J. (2012) “El enfoque «SIAL» (Sistemas Agroalimentarios Localizados) y la activación de recursos territoriales”. En *Agroalimentaria*, vol. 18, número 34, enero-junio.
- HERRERA, P. Y GARCÍA, J. (2021) “Iniciativas de diálogo, participación e innovación social para mejorar la gobernanza territorial en el medio rural”. En *Ciudades*, volumen 24.
- INEGI (2022) Censo Agropecuario (CA) 2022 <https://www.inegi.org.mx/programas/ca/2022/#tabulados>
- MÉNDEZ, J. (2017) *Condicionantes y posibilidades en el uso de las TIC. Estudio de caso de dos Cooperativas de Chinamperos de Xochimilco, Ciudad de México, 2016* [Tesis de Maestría]. BUAP, México, 171 pp.
- MONTAÑEZ, G. Y DELGADO, O. (1998) “Espacio, Territorio y Región: Conceptos Básicos para un Proyecto Nacional”. En *Cuadernos de Geografía*, volumen. 6, número 1-2: 120-134.
- RIMISP (2016) Circuitos Cortos de Comercialización. El caso de los Mercados Públicos Institucionales (Resumen ejecutivo) https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1485184807Circuitos_cortos.pdf

- SALAS, H. y GONZÁLEZ, Í. (2014) “La reproducción de la pluriactividad laboral entre los jóvenes rurales en Tlaxcala, México”. En *Papeles de Población*, número 79.
- SANZ, J. (2014) “Sistemas Agroalimentarios Locales y multifuncionalidad. Un enfoque de investigación en alimentos, Ciencias Sociales y territorio”. En VALLE, María del Carmen (Ed.) *El desarrollo hoy. Hacia la construcción de nuevos paradigmas*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.
- SANZ, J., LAGOMA, C. y LOZENKO, A. (2018) “Los grupos y cooperativas de consumo agroecológico de Lavapiés, Madrid: política, organización y gobernanza territorial”. En DELGADILLO, J. y SANZ, J. (Coord.) *Sistemas agroalimentarios locales de proximidad. Contextos rururbanos en México y España*. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.
- SEDEMA (2022) “Informe Final de la Evaluación Interna del Programa Altepétl Bienestar Ejercicio Fiscal 2022” https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DGCORENADR/Evaluacion_interna_del_programa_social_Altepetl_2022.pdf
- SIDESO (2016) “Evaluación interna 2016. Programa de Agricultura Sustentable a Pequeña Escala de la Ciudad de México, ejercicio 2015”. http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/secretarias/desarrollo_rural/AGRICULTURA%20SUSTENTABLE%20A%20PEQUENIA%20ESCALA.pdf
- TORRE, A. (2016) “El rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios”. En *Revista Geográfica de Valparaíso*, volumen 53: 7-22.
- TORRES, G. (2010) *Los sistemas agroalimentarios en México. Aportaciones teóricas y empíricas para el estudio de la gobernanza* [Artículo preparado para seminario] Seminario Spatial Dynamics in Agrifood Systems. Implications for Sustainability and Consumer Welfare EEAE, Italia, octubre: 1-12.
- TORRES, G. (2017) “Gobernanza territorial. Un estudio comparativo de Sistemas Agroalimentarios Localizados en México”. En VALLE, Ma del C. y TOLENTINO, J. (Coord.). *Gobernanza territorial y Sistemas*

Agroalimentarios Localizados en la nueva ruralidad, RED SIAL-YOD-CONACYT, México.

TORRES, G. (2020) “Introducción. Gobernanza, políticas públicas y sistemas agroalimentarios locales. Un enfoque para el desarrollo territorial”. En TORRES, G. y LARROA, R. (Coord.) *Gobernanza y desarrollo territorial. Sistemas agroalimentarios localizados. Análisis y políticas públicas*. CIALC-UNAM, México: 17-51.

LAS GUARDERÍAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y EL IMPACTO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL DESARROLLO LOCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Rubén Joaquín Ariel Vázquez Rodríguez

Introducción

El presente capítulo centra esfuerzos en mostrar la importancia de la gestión institucional de los centros de cuidado infantil del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como elemento fundamental del desarrollo local en la Ciudad de México. Se parte de la hipótesis de que, a mayor cobertura de guarderías tanto a nivel federal como local, entonces existiría un menor grado de problemas de alimentación (obesidad y sobrepeso) en niñas y niños de cero a cinco años.

Una premisa que ayuda a entender esta relación entre infancia y gestión institucional de la política social, resulta a partir de retomar la visión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2010) sobre la concepción de la alimentación como una variable del desarrollo. Existe una relación entre el derecho a la alimentación, y otros derechos humanos tales como el derecho a la salud, al agua, a la vida, por tanto, la violación al derecho a la alimentación supone la limitación al goce de otros derechos.

El eje de este trabajo se construye a partir de seis apartados. El primer apartado justifica por qué la alimentación debe ser una variable para impulsar el desarrollo, más allá de la visión clásica en la cual es predominante el enfoque de centrar atención en indicadores como la producción, ingreso o desarrollo económico. En el segundo se muestra un contexto sobre el modelo de alimentación que el IMSS

ha institucionalizado en las guarderías, a partir de una serie de modificaciones en la alimentación, específicamente en la disminución de alto contenido de azúcar. Asimismo, se describe el estado nutricional de niños en México a partir de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), y se complementa este apartado con datos nutricionales en infantes de la Ciudad de México.

Se mencionan los principales programas de gestión institucional dirigidos a la infancia haciendo énfasis en las guarderías del IMSS. Se documenta que a pesar en los últimos años ha crecido exponencialmente el presupuesto de los servicios de guardería, el número de guarderías ha descendido al igual que la permanencia de niños, tomando en cuenta que el programa está dirigido para aquellos padres y madres que cuentan con un empleo formal.

En el tercero se definen las características de la política social 2013-2018 y 2019-2024. Esto permite analizar cuál ha sido el papel que ha jugado este rubro en la toma de decisiones para atender a la primera infancia, tanto por la propia distribución del gasto social para dicho sector y la cobertura de programas sociales en el presente sexenio.

En el cuarto apartado se vislumbran los beneficios de invertir en el cuidado infantil a partir de la experiencia internacional. Se retoma un estudio elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En éste se considera la experiencia de países como India, Perú, Mozambique, Nepal, Filipinas, Brasil, Estados Unidos, Ruanda e Israel. Se destaca que apostar por los niños garantiza el futuro de las próximas generaciones, contemplando que, un país con un adecuado estado nutricional tiende a contar con una población saludable, productiva, y emprendedora, contribuyendo a consolidar el bienestar familiar.

En el quinto se mencionan las estrategias de atención infantil en la Ciudad de México para niños y niñas, a través de los Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil (CACDI) y los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI). Además, se alude al Programa de Alimentos Escolares como mecanismo en favor del derecho a la alimentación.

Para finalizar se emiten una serie de recomendaciones que sirvan para optimizar la gestión institucional de la política social en favor de los niños. Se sugiere considerar criterios como ampliar la cobertura de guarderías IMSS, tomando en cuenta las Zonas de Atención de Prioritaria (ZAP), reorientar el gasto infantil en materia de política social cuyo objetivo consiga resarcir la actual

regresividad. Además, se justifica la necesidad de impulsar espacios para huertos en guarderías. Por último, se sugiere profesionalizar al personal del servicio de nutrición en las guarderías del IMSS, a fin de evitar costos institucionales y de salud que impliquen una disminución en la calidad del servicio de guarderías.

La alimentación como factor de desarrollo

Los estudios sobre el desarrollo cuentan con múltiples visiones durante la historia moderna. Desde la época de la posguerra en 1945 con el origen de la ONU, el concepto se ha ido nutriendo a partir de una serie de reflexiones institucionales y académicas. De manera intrínseca la utilidad del desarrollo se ha construido a partir del desarrollo económico, de tal suerte que, con los cambios en el sistema global y financiero, las teorías del desarrollo centran esfuerzos en hallar las razones por las cuales entre diversos países sufren desigualdades, o en su caso, periodos permanentes de prosperidad en un mundo globalizado.

De manera general el desarrollo se ha definido como una empresa multidimensional para lograr una mejor calidad de vida para todos los pueblos. El desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes del desarrollo sostenible que tienen una relación de interdependencia y se refuerzan recíprocamente.

El crecimiento económico sostenido es indispensable para el desarrollo económico y social de todos los países, y en particular de los países en desarrollo. Ese crecimiento, que debe tener una base amplia para que beneficie a todos, permitirá a los países mejorar los niveles de vida de la población mediante la erradicación de la pobreza, el hambre, la enfermedad y el analfabetismo, el suministro de vivienda adecuada y empleo seguro para todos y la preservación de la integridad del medio ambiente (ONU, 2023).

El espíritu del modelo de desarrollo acorde a la ONU transita a través de una visión económica, siendo preponderante para alcanzar un estatus social óptimo que permita satisfacer necesidades, independientemente del ámbito espacial, ya sea a nivel nacional, territorial o regional.

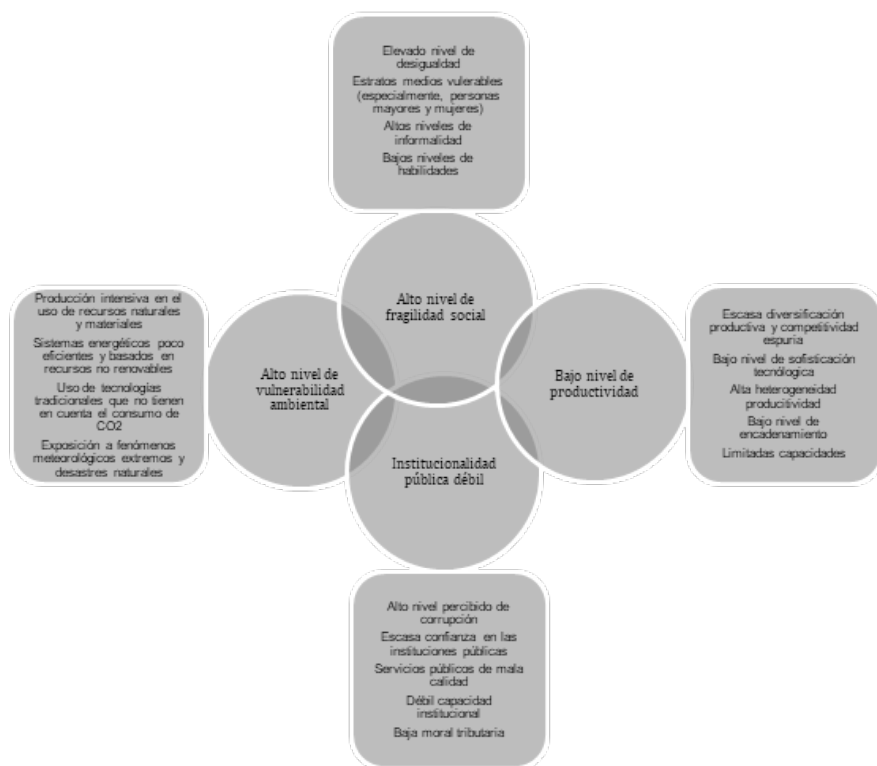
Cárdenas y Michell (2018) comparten la línea conceptual en la cual el desarrollo debe entenderse en principio en función del desarrollo económico, que implica observar cambios en la forma de producción y distribución. Asimismo, asumen que la distribución del ingreso, empleo, educación y libertad son pilares

para transformar las estructuras sociales. En ese orden de ideas, atribuyen hablar de desarrollo al involucrar términos como el aumentar los niveles de ahorro e inversión, y finalmente, el ámbito ambiental debe promover un desarrollo sustentable que evite poner en riesgo a las futuras generaciones.

Para La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el desarrollo se explica a partir de la atención de problemas públicos como el hambre. De forma paralela, evoluciona el mismo desarrollo en la medida en que surgen temas complejos por resolver como el rezago tecnológico, desconfianza en las instituciones y la degradación del medio ambiente. Con la crisis sanitaria de la COVID-19, las brechas sociales y la desigualdad forman parte de la narrativa de los gobiernos para tratar asuntos como la mejor forma de poner en marcha estrategias de desarrollo en favor de los sectores más vulnerables. Ante este escenario, se vuelve clave impulsar la cooperación internacional para atender estas problemáticas.

De esta manera la esencia del desarrollo, siguiendo la lógica de la CEPAL, se constituye a partir de cuatro dimensiones tales como fragilidad social, productividad, vulnerabilidad ambiental e institucionalidad pública.

Figura 1. Las cuatro trampas que dificultan el proceso de desarrollo



Fuente. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición.

Las posturas expuestas coinciden que el desarrollo parte de una mirada con enfoque económico, para así posteriormente, relacionar la esfera social, política y ambiental para afrontar las dificultades que afectan la calidad de vida de la sociedad. Sin embargo, pensar en alcanzar un óptimo nivel de desarrollo implica también contar con una visión holística, en donde la alimentación debe ser una condición para el goce de otros derechos humanos tales como salud, vivienda, agua, educación, trabajo, seguridad social y el derecho a la vida.

Estas tipologías resaltan la idea de desarrollo como un proceso lineal, y aplicado en poblaciones homogéneas. Se constituyen en una lógica en la cual es suficiente hablar del desarrollo cuando hay mejoras en el desarrollo económico principalmente. Dadas las limitaciones conceptuales del desarrollo y considerando

el conocimiento cambia y alimenta a construir otras teorías, es pertinente trascender a espacios más dinámicos ante nuevas necesidades y ajustes institucionales para optimizar la gestión pública, y desde luego las políticas públicas. Ante ello es pertinente hacer uso del concepto denominado agenciamiento del desarrollo.

El termino busca encontrar una ruta crítica para abordar fenómenos sociales de una forma innovadora. Reconstruye la idea del desarrollo a raíz de la heterogeneidad existente entre regiones, territorios e incluso en la misma sociedad. Es decir, asume que en los niveles locales existen una serie de dinámicas que transforman el territorio a partir del conocimiento, cultura, sociedad organizada y la propia participación ciudadana que convergen permanentemente, siendo elementos claves para promover el desarrollo.

Se entiende por agenciamiento de desarrollo como “el potencial de articulación que opera encuentros y territorializa procesos de intervención. Por medio de su actuación distribuye y conecta multiescalarmente (micro/meso/macro regional pero también con todo el espectro de actores político-económico-institucionales: gobierno [tres órdenes], sociedad civil, ONG, etc.) diversos elementos que producen rutas, funcionamientos y expresiones, en relación con el desarrollo” (Delgadillo, González, Gudiño y Lee, 2016:43).

El enfoque del desarrollo a partir del agenciamiento contempla la necesidad de analizar el entorno territorial con una mirada multidimensional. Por tanto, desde un sentido del desarrollo local, existen relaciones interregionales o territoriales ante la multiplicidad de elementos como las instituciones, recursos humanos, materiales, ambientales y las propias capacidades técnicas, que están dotadas tanto las comunidades como las autoridades gubernamentales.

Dicha expresión conceptual genera un debate sobre la forma de entender la complejidad del proceso del desarrollo. De esta manera, abre puerta a mirar al desarrollo con una arista multifactorial en aras de romper el antiguo paradigma de vincular únicamente al desarrollo con factores económicos. En suma “el enfoque de agenciamiento de desarrollo da cuenta de los encuentros que conforman un territorio haciendo hincapié en la articulación, las relaciones, las distribuciones y las funciones de los elementos constitutivos del desarrollo” (Delgadillo, González, Gudiño y Lee, 2016, 53).

Dadas a conocer distintas orientaciones del desarrollo, es posible hacer una aproximación para justificar que la alimentación es un factor del desarrollo y se sustenta a partir de la idea que:

El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los estados represivos. A veces la falta de libertades fundamentales está relacionada directamente con la pobreza económica, que priva a los individuos de la libertad necesaria para satisfacer el hambre, para conseguir un nivel de nutrición suficiente, para poner remedio a enfermedades tratables (Sen, 1999, 19-20).

En suma, hay un vínculo entre alimentación y otros derechos humanos como condición en el lenguaje para el desarrollo sea dentro del ámbito rural o urbano. La alimentación entendida como desarrollo da cabida a formas de consumo, tipos de alimentos para una sociedad, formas de producción y un manejo sustentable para cuidar la tierra y el medio ambiente. Estos elementos aducen aspectos suficientes que hagan notar un binomio entre desarrollo y alimentación, como premisa para armonizar el desarrollo social y combatir la pobreza en vías de conseguir la igualdad de oportunidades en un territorio.

Tabla. 1. El derecho a la alimentación y su relación con otros derechos humanos

Derecho	Vínculos entre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos
Salud	La nutrición como componente del derecho a la salud y alimentación. Cuando un niño padece una condición diarreica y se le niega el acceso a un tratamiento médico, no puede disfrutar de una situación nutricional adecuada, aunque tenga acceso a la alimentación.
A la vida	Las personas al no poder alimentarse ponen en riesgo su vida, y al mismo tiempo, enfrentan el riesgo de muerte por hambre o desnutrición.
Al agua	Si las personas carecen de agua para uso personal y para preparar alimentos, y en su caso, no cuentan con acceso para higiene personal o doméstica, es imposible garantizar el derecho al agua.
A la vivienda	Cuando una vivienda carece de cocina o para almacenar alimentos se reduce el derecho a la alimentación. Asimismo, si el costo de la vivienda es alto, disminuye el gasto en alimentos.

Educación	El desarrollo de habilidades cognitivas y la obtención de aprendizaje se ve disminuido ante situaciones como el hambre y la desnutrición. Ambas condiciones son factores para la deserción escolar.
Trabajo y seguridad social	El empleo y la seguridad social son medios sustanciales para obtener alimentos.
Libertad de asociación	Participar en asuntos públicos, especialmente aquellos que pueden ser excluidos, para hacer valer su opinión en políticas públicas que garanticen su alimentación.

Fuente. Organización de las Naciones Unidas (2010).

Antecedentes

En 2016 el IMSS modificó la alimentación dentro del servicio de guarderías. Entre los principales cambios a mencionar fue la eliminación de productos con azúcar añadida, lo cual significó incluir una mayor dotación de agua natural. Asimismo, se sumaron a los platillos, granos integrales acompañados de una mayor ingesta de frutas y verduras, y finalmente, se agregaron grasas saludables como aguacate y aceite de olivo.

En ese tenor, el Instituto publicó en 2017 la guía para una alimentación sana, variada y suficiente, que incluye 40 menús que son realizados dentro de las guarderías, con apoyo del servicio de nutrición para la preparación de alimentos. Este panorama instituye un punto de partida para combatir el sobrepeso y la obesidad infantil en México, especialmente en las guarderías, con el afán de evitar enfermedades en la edad adulta tales como diabetes e hipertensión. Así esta preocupación se sitúa en favor de los derechos de la alimentación y de los mismos infantes.

La alimentación como derecho humano fundamental está reconocida por el Estado mexicano en diferentes ordenamientos jurídicos. El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas tendrán derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

En lo que concierne a la atención de infantes, el mismo artículo apunta que “los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2023, 10).

Por su parte, La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reconoce como titulares de derechos a niños y niñas a fin de promocionar y garantizar sus derechos humanos. Para tales efectos corresponde a autoridades federales, municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México “combatir la desnutrición crónica y aguda, sobrepeso y obesidad, así como otros trastornos de conducta alimentaria mediante la promoción de una alimentación equilibrada, el consumo de agua potable, el fomento del ejercicio físico, e impulsar programas de prevención e información sobre estos temas” (Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2023:24)

Si bien México, y el propio IMSS han llevado a cabo esfuerzos institucionales importantes, y al mismo tiempo, se cuenta con un amplio espectro normativo en torno a procurar los derechos de niños y niñas, aún existen retos pendientes que afrontar. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publicó en 2023 el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022*.

Entre los principales hallazgos CONEVAL destaca que entre 2018 y 2020 se incrementó la obesidad y sobrepeso 1.6% en niños menores de cinco años. Asimismo, descendió el porcentaje de población en situación de baja talla, peso y emaciación. El mismo informe advierte que el sobrepeso y obesidad son factores para desarrollar diabetes mellitus, siendo la tercera causa de muerte en México en el año 2021.

Figura 2. Prevalencia de baja talla, bajo peso, emaciación y sobrepeso más obesidad en población menor de cinco años. México, 2018 y 2020



Fuente. CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2020 sobre COVID-19. Resultados nacionales reportados por el INSP.

Adicionalmente el 54.3% de niños menores de cinco años vivían en situación de pobreza en 2020. 11.8% del mismo sector se encontraba en pobreza extrema.

La situación de pobreza en la población infantil presenta particularidades específicas debido a que genera efectos irreversibles a lo largo de la vida y está asociada con la dependencia económica, social y jurídica propias de esta etapa, lo que representa un riesgo frente a la transmisión intergeneracional de la misma (CONEVAL, 2016, 104).

Para entender esta problemática, el siguiente apartado expone el estado nutricional de infantes y ofrece una radiografía sobre las tendencias alimentarias y de salud de este grupo.

Diagnóstico de la situación nutricional de niños y niñas en México

La irrupción de la COVID-19 en el año 2020 modificó la convivencia social en el mundo, y en México no fue la excepción. Su impacto alcanzó todas las esferas de la vida cotidiana, incluyendo la nutrición y la salud de niños y niñas menores de edad.

El Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) publicó la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2020 sobre COVID-19. La Encuesta analizó la información de 1573 niñas y niños menores de cinco años, que son el equivalente a 9, 990 100 personas que corresponden a este rango de edad. Entre los principales resultados se detectó bajo peso, talla y emaciación, mientras que a nivel regional la prevalencia más alta de bajo peso se localizó en la región Península con 9.4%, seguido del Pacífico-Centro y Centro, con 6% para ambos casos.

La Ciudad de México fue la región con proporción más baja con menos de un punto porcentual de niñas y niños con bajo peso. Respecto a la baja talla se presenta en 20.9% en la región Pacífico-Sur, luego en la región Península con 19.2%, y por la región Frontera con 16.7%. “El bajo peso se encontró en mayor medida en las localidades rurales (5.6%) y en menor proporción en las localidades urbanas (4.1%). La baja talla también; es más prevalente en las localidades rurales (18.5%) y menos en las urbanas” (ENSANUT, 2020, 156).

Para el caso de la Ciudad de México, es posible desagregar más datos de la población infantil a partir del estudio *Infancias de la Ciudad de México 2020* elaborado por el Consejo de Evaluación de Desarrollo Social de la Ciudad de México. Cerca del 10% de niños y niñas comió menos de lo que debía por falta de recursos, lo cual requiere poner atención ante la posibilidad de sufrir un grado de inseguridad alimentaria.

En este sentido, dentro de las 16 alcaldías, Milpa Alta encabeza esta problemática. 7 de cada 100 hogares en dicha alcaldía con presencia de niños y niñas, dejó de comer una vez o comió en una sola ocasión ante la falta de recursos para adquirir alimentos. Le siguen Iztapalapa, Tláhuac y Gustavo A. Madero. En el mismo orden, las mismas alcaldías mencionadas con infantes, sintieron hambre, pero no comieron. En el otro extremo, Benito Juárez y Miguel Hidalgo son las alcaldías que menos padecen esta situación.

El mismo documento asegura que 2 de cada 100 niños menores de 5 años padece problemas de desnutrición, no obstante, es en el rango entre los 6 y 11 meses

de edad, cuando este problema afecta a más infantes con un 7.3%. Asimismo, el 4.2% de niños y niñas en la Ciudad de México son afectados por la obesidad. Por tanto, ante la incapacidad de tener acceso a los nutrientes necesarios, esta población es vulnerable a contraer anemia. En ese sentido, 10.5% de niños y niñas en un rango de 1 y 4 años padecen esta afección.

Esta situación da cabida a una reflexión de análisis territorial. La desigualdad para tener acceso a alimentos o servicios para el cuidado infantil no sólo se da entre entidades federativas, sino que, en el mismo territorio existen brechas de servicios de salud, alimentación y acceso a guarderías como se verá más adelante que son necesarias estudiar, para que los tomadores de decisiones generen estrategias de intervención pública.

Siguiendo con la ENSANUT, para conocer los grupos de alimentos que consumen los niños de 1 a 4 años, la Encuesta tomó una muestra de 528 niños, que representan a 8, 389 792 de niños preescolares a nivel nacional. En cuanto a alimentos recomendados, el agua natural tuvo el mayor porcentaje de consumo con un 89.8%, seguido de lácteos 73.6%, frutas 58.9% y menos del 20% consumió leguminosas.

Entre los alimentos no recomendados, la ENSANUT reportó que el 85.7% de preescolares consumieron bebidas endulzadas, además el 56.6% consumió botanas, dulces o postres. Sólo la comida rápida y antojitos mexicanos fueron consumidos por un 6.1%.

Tabla 2. Porcentaje de preescolares consumidores de los grupos de alimentos. México, 2020

NACIONAL				
	Muestra	N	N (miles)	%
Grupos de alimentos recomendables para consumo diario				
Frutas	309		4,941.5	58.9
Verduras	170		2,708.1	32.3
Leguminosas	94		1546.4	18.4
Agua	473		7,534.7	89.8
Huevo	180		3,083.8	36.8
Carnes no procesadas	199		3,119.3	37.2
Lácteos	389		6,177.7	73.6
Nueces y semillas	2		68.8	2.0

Grupos de alimentos NO recomendables para consumo diario				
Carnes procesadas	82.0	1396.0	6.6	12.5,21.9
Comida rápida y antojitos mexicanos fritos	35.0	515.2	6.1	4.4,8.6
Botanas, dulces y postres	297.0	4750.6	56.6	51.3,61.8
Cereales dulces	235.0	3669.9	43.7	38.6,49.1
Bebidas endulzadas	454.0	7187.6	85.7	82.0,88.7

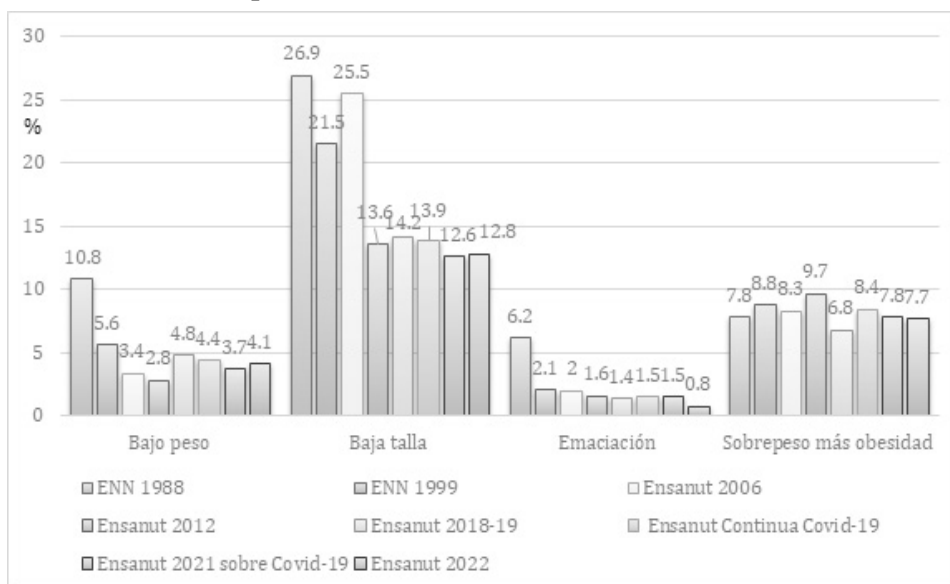
Fuente. ENSANUT 2020 sobre Covid-19, México.

n=528 participantes de 1 a 4 años que representan a 8 389 792 preescolares.

La ENSANUT afirma que el sobrepeso y la obesidad crecieron cerca de 2% con respecto a la ENSANUT 2018-2019. Una de las posibles causas se asocia a los hábitos alimenticios por la pandemia, no obstante, este fenómeno también se relaciona con el alto consumo de bebidas endulzantes, tanto a nivel urbano como rural. El 85.3% y el 86.7% consume este grupo de alimentos no recomendados respectivamente.

En la ENSANUT 2022 se afirma que el 7.7% de menores de 5 años mantienen la condición de sobrepeso y obesidad, cifras que el mismo informe revela son similares a 1988 en la Encuesta Nacional de Nutrición. Adicionalmente, prevalecen los problemas de baja de talla, principalmente, en niños de entre 24 y 59 meses de edad, en los estados del sur y la región de la península (Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán) y Pacífico-Sur (Guerrero, Morelos, Oaxaca y Puebla). En suma, “la baja talla se ha mantenido entre 12.6 y 14.2% en los últimos 10 años (Ensanut 2012-Ensanut 2022)” (ENSANUT, 2022, 215).

Gráfica 1. Prevalencia nacional de bajo peso, baja talla, emaciación y sobrepeso más obesidad en menores de cinco años, comparativa de 1988 a 2022, ENSANUT 2022



Fuente. ENSANUT, 2022. Programas de política pública dirigidos a la infancia.

Los problemas públicos entendidos como situaciones indeseadas requieren una serie de medidas para dar solución a situaciones complejas, entre ellas, la atención a la primera infancia. Actualmente los programas prioritarios que destinan recursos presupuestales en esta materia son: Servicios de guarderías del IMSS, Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (EBDI), Programa Expansión de la Educación Inicial de la Secretaría de Educación Pública y el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras de la Secretaría de Bienestar (PABNNHMT).

El 85.1% del gasto ejercido se destinó en 2021 a los Centros de Atención integral (CAI), a partir de tres programas de acuerdo con un análisis del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP). 65.5% se concentró en los Servicios de Guardería del IMSS, las estancias infantiles del ISSSTE ejercieron 16.3%, Programa de Educación Inicial 3.2%. Por último, el 14.8% fue ejercido al PABNNHMT considerado como programa de transferencias.

De esta forma existen en el país dos modalidades para atender a la infancia. Por un lado, a través de los CAI se brindan servicios para el cuidado infantil, y a su vez, a partir de 2019 mediante el PABNNHMT se otorgan transferencias monetarias a hijos e hijas de madres que pertenecen al sector laboral formal, así como a padres o tutores que se encuentren buscando empleo o estudiando conforme a las Reglas de Operación del Programa.

Siguiendo con el mismo análisis del CIEP, destaca que hubo una desigual distribución per cápita en los infantes en México. La Ciudad de México fue la entidad que ejerció mayores recursos con un monto de 4,330 pesos. Asimismo, Chihuahua y Colima encabezaron la lista con 2,500 pesos por infante. Por su parte, Hidalgo y Chiapas fueron las entidades que menores recursos trasladaron a la primera infancia con menos de 300 pesos haciendo notar una amplia brecha presupuestal con las demás entidades federativas.

Este panorama denota la necesidad de poner atención en los servicios de atención infantil tanto en distribución presupuestal y de cobertura a nivel nacional. Para el caso específico de las guarderías del IMSS, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) entre 2009 y 2023 ha mostrado dos tendencias. Por una parte, entre 2009 y 2015, el presupuesto autorizado se mantuvo constante entre los 8 y 9 millones de pesos. Fue a partir de 2016 que moderadamente comenzó una tendencia a elevar el presupuesto hasta alcanzar en 2023 un monto de más de 14 millones de pesos.

Tabla. 3. Presupuesto autorizado Programa Servicios de Guardería IMSS

Ejercicio	Monto
2009	8,106,904,126
2010	8,270,475,083
2011	7,954,943,517
2012	8,160,622,998
2013	8,697,652,628
2014	9,294,098,286
2015	9,649,702,353
2016	10,251,062,203

2017	10,695,893,262
2018	11,908,219,972
2019	12,076,925,624
2020	12,482,172,716
2021	13,090,398,979
2022	14,450,327,883
2023	14,638,599,366

Fuente. Elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año fiscal (2023).

Si bien en los últimos años el presupuesto destinado a las guarderías del IMSS muestra una tendencia al alza, el número de guarderías a nivel nacional ha disminuido entre 2010 y 2017, según datos de la Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral del IMSS. Entre 2018 y 2020 existe un ligero aumento en el número de guarderías en servicio. A partir de 2021, nuevamente hay una disminución en la operación de guarderías.

En materia de niños inscritos en las guarderías del IMSS, señala la misma Coordinación, existe una fluctuación en la población inscrita. En 2014 se registraron más de 200 mil niños siendo una población menor que en 2009, con más de 209 mil niños. A partir del inicio de la pandemia en 2020, el IMSS reporta la inscripción de 164 mil niños, y para el año 2021 disminuyó el número de niños con un total de 162 mil.

En lo que respecta al monitoreo y evaluación, las fichas de monitoreo 2021-2022 del Programa Servicios de Guardería, elaborada por el CONEVAL destaca diversos resultados. Al cierre del 2021 el porcentaje de permanencia de población beneficiada fue de 44.53%, indicador por debajo de la meta esperada de 65.16%. La misma entidad señala que, una de las principales razones que explica este resultado, es a causa de que el comportamiento de este rubro depende de la estabilidad de un empleo formal de los padres de familia. Asimismo, la disminución de beneficiarios se relaciona con la contingencia sanitaria de la COVID-19.

La gestión institucional de la política social 2013-2018

Atender un problema público requiere justificar una serie de intervenciones que sirvan para diseñar políticas públicas. Así se habla de pasar de una situación indeseada, a alcanzar objetivos particulares como elevar los niveles de bienestar que contribuyan a tener entornos más igualitarios, con el objeto de generar mejores condiciones en rubros como salud, vivienda, alimentación, educación y acceso a servicios básicos.

Estas premisas son el espíritu por el cual se encamina el papel de la política social. “El curso de vida de las personas determina momentos clave que pueden tener efectos duraderos en resultados sociales deseables, como la reducción de las desigualdades económicas y de género. Las políticas sociales pueden ser herramientas esenciales para proteger el ingreso y amortiguar el efecto de los sucesos cruciales de vida sobre la trayectoria de las personas” (Altamirano, 2019).

Durante el periodo 2013-2018 el Plan Nacional de Desarrollo (PND) utiliza el discurso institucional de temas relevantes como el desarrollo económico y elevar la productividad. A su vez, la igualdad de oportunidades destaca entre los pilares fundamentales para impulsar el desarrollo de las regiones en México. La ruta del desarrollo en el gobierno de Enrique Peña Nieto se materializó en cinco metas nacionales.

Tabla 4. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Objetivo general				
Llevar a México a su máximo potencial				
Cinco Metas Nacionales				
I. México en Paz	II. México incluyente	III. México con Educación de Calidad	IV. México Próspero	V. México con Responsabilidad Global
Tres Estrategias Transversales				
i) Democratizar la Productividad				
ii) Gobierno Cercano y Moderno				
iii) Perspectiva de Género				

Fuente. Diario Oficial de la Federación (2013).

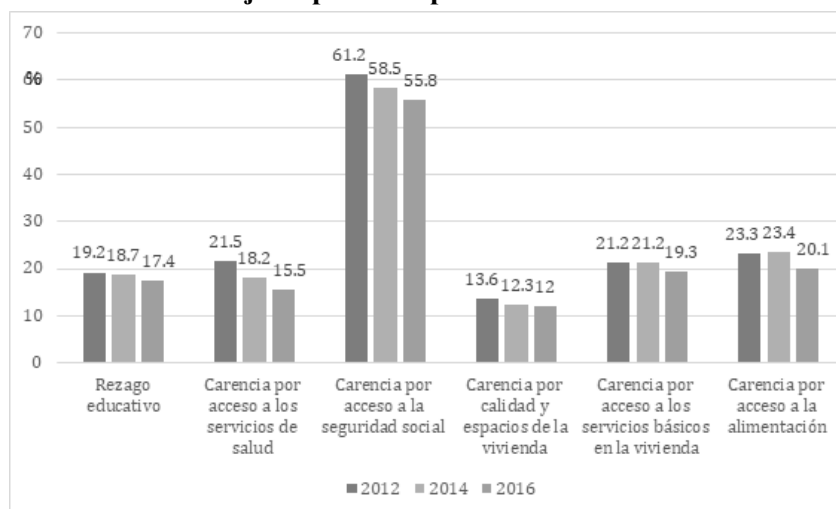
Altamirano (2019) identifica dos características de la política social del periodo 2013-2018. Las transferencias condicionadas continuaron siendo parte crucial como mecanismo para impulsar las políticas sociales, especialmente aquellas con un sentido focalizado. El Programa Prospera (antes Oportunidades) se consolidó como eje clave para continuar la provisión de servicios básicos, con la particularidad de enfocarse en grupos para reducir la pobreza y generar capital humano.

Por otro lado, se continuó la estrategia de impulsar programas para la población no derechohabiente ante el rezago de la seguridad social. De esta forma se mantuvieron acciones para atender grupos vulnerables justificando el combate a la pobreza bajo un modelo de derechos sociales a partir de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

En materia de atención infantil se centró en mantener el modelo de estancias infantiles, cuyo origen se gestó en la administración de Felipe Calderón en 2017. De esta manera, el modelo de atención mantuvo a cerca de medio millón de niñas y niños durante el sexenio 2013-2018, sin embargo, “la baja institucionalidad del programa desfavoreció la formación de una coalición amplia que impulsara la mejora de los servicios de cuidado infantil no contributivos. Las estancias infantiles de Sedesol permanecieron como una red de establecimientos administrados de manera independiente, sin intervención directa del Estado” (Altamirano, 2019).

En materia de carencias sociales, de acuerdo con el informe titulado *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Balance del sexenio* elaborado por el CONEVAL, los indicadores sociales mostraron una tendencia favorable. Principalmente en el rubro de salud hubo una disminución de 5.4% en carencia por acceso a la seguridad social, pese a ello, los niveles de pobreza no tuvieron cambios significativos en el mismo periodo. Por ejemplo, en el año 2012 había 53.3 millones de personas en situación de pobreza, mientras que para 2016 la cifra pasó a 53.4 millones de personas.

Gráfica 2. Porcentaje de personas por indicador de carencias sociales,



Fuente. Estimaciones de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Si bien es cierto durante el mandato de Enrique Peña Nieto se incorpora por primera vez el enfoque de género como parte de la política social, la subrogación de servicios como las estancias infantiles no mostró avance en fortalecer la capacidad del Estado. “El presupuesto presentado en 2014 contempló incrementos significativos en el monto para políticas sociales, especialmente para los programas Seguro de Vida para Jefas de Familia (150%) y la Pensión para Adultos Mayores (74%). En contraste, la asignación de recursos se redujo notablemente en 2016, lo cual restringió los alcances de los esfuerzos en política social” (Altamirano, 2019).

La gestión institucional de la política social 2019-2024

Para el presente sexenio la política social ha reconfigurado el gasto social y especialmente los programas sociales. Con el lema “Por el bien de todos, primero los pobres” el nuevo gobierno busca un nuevo derrotero en favor del bienestar. El PND se construyó a partir de una visión de Estado de bienestar para reivindicar derechos sociales considerando principalmente aquellos sectores sociales más desprotegidos.

Tabla 5. Política social 2019-2024

Pilares de la política social 2019-2024	
Estado de Bienestar	Desarrollo sostenible
Programas sociales	Cultura para la paz, para el bienestar y para todos
Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	
Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad	
Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez	
Jóvenes Construyendo el Futuro	
Sembrando vida	
Programa Nacional de Reconstrucción	
Desarrollo Urbano y Vivienda	
Tandas para el bienestar	
Jóvenes escribiendo el futuro	

Fuente. Elaboración propia con base en Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Desde el inicio de la administración, cuatro programas sociales han concentrado el mayor presupuesto tales como Pensión para el Bienestar de Adultos Mayores, Becas de Educación para el Bienestar Benito Juárez y de Educación Media Superior y Jóvenes Construyendo el Futuro. Para 2020, estos cuatro programas concentraron el 72% del presupuesto.

Tabla 6. Distribución del presupuesto 2020, según programa social

Programas sociales prioritarios	Porcentaje
Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores	43%
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	10%
Jóvenes construyendo el futuro	9%
Beca universal para estudiantes de educación media superior	10%
Sembrando Vida	8%
Producción para el bienestar	4%
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	4%
Programa de mejoramiento urbano	1%

Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	2%
Precios de garantía a productos de alimentos básicos	3%
Jóvenes escribiendo el Futuro	3%
Crédito ganadero a la palabra	0%
Programa de microcréditos para el bienestar	1%
Programa de apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	1%
Programa de Vivienda Social	0%
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	0%

Fuente. Jaramillo, 2020 con base en datos de SHCP. “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2020”, SHCP.

Con estos ajustes a la estructura programática, con respecto al sexenio pasado (ver tabla 7) el Programa Prospera desapareció de la agenda de programas sociales. De forma paralela, se eliminó el Programa de Estancias Infantiles que en anteriores administraciones había sido contemplado dentro de la política social. Así a partir de 2019, el gobierno contempla un apoyo directo de 1600 pesos a padres de familia con una periodicidad bimestral, con el fin de utilizar dichos recursos para el cuidado infantil según sea conveniente.

Tabla 7. Comparativo de la política social 2013-2018 y 2019-2024

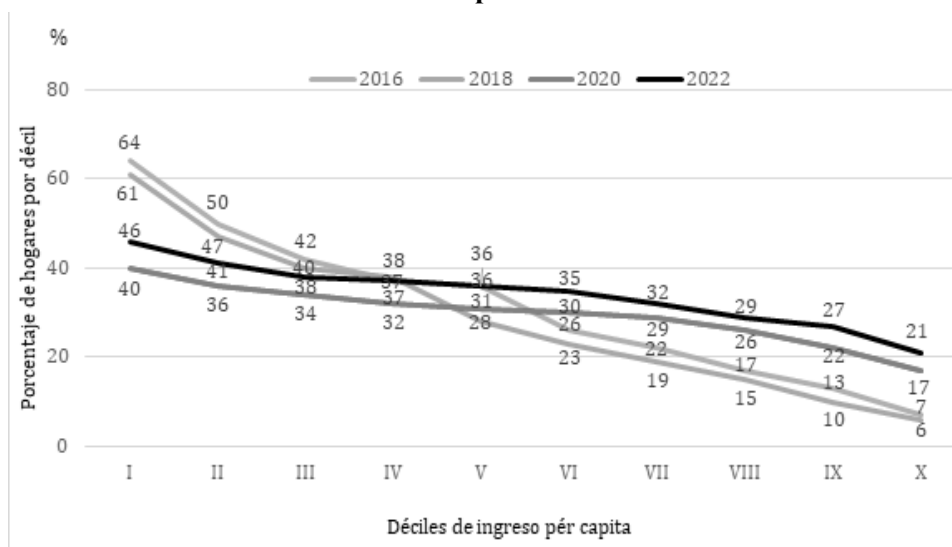
Periodo	Principios institucionales	Características/Población objetivo
2013-2018	Perspectiva de género	Focalización en grupos vulnerables a través de la Cruzada Nacional contra el Hambre
	Desarrollo económico	Transferencias condicionadas (Programa Próspera)
	Productividad	Impulso a programas para población NO derechohabiente (seguridad social)

2019-2024	Estado de Bienestar	Ajustes en la estructura programática. Eliminación del Programa Próspera y de Estancias Infantiles
	Derechos sociales	Presupuesto ejercido principalmente en adultos mayores, jóvenes y personas con discapacidad

Fuente. Elaboración propia con base en Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y 2019-2024.

La cobertura de programas sociales ha tenido cambios significativos durante esta administración. Jaramillo (2023) advierte que el decil más pobre (I) contaba con una cobertura del 64% en 2016, mientras que en 2018 disminuyó a 61%. Con el inicio de la pandemia hasta 2022, cayó la cobertura al 46%. En lo que respecta a los deciles con mejor ingreso per cápita (V al X), hay una tendencia al alza en cuanto a cobertura de programas sociales. Con ello, el decil X pasó de 7% en 2016, para que en 2022 alcance una cobertura en materia social de 21%.

Gráfica 3. Cobertura de programas sociales según deciles por ingreso per cápita

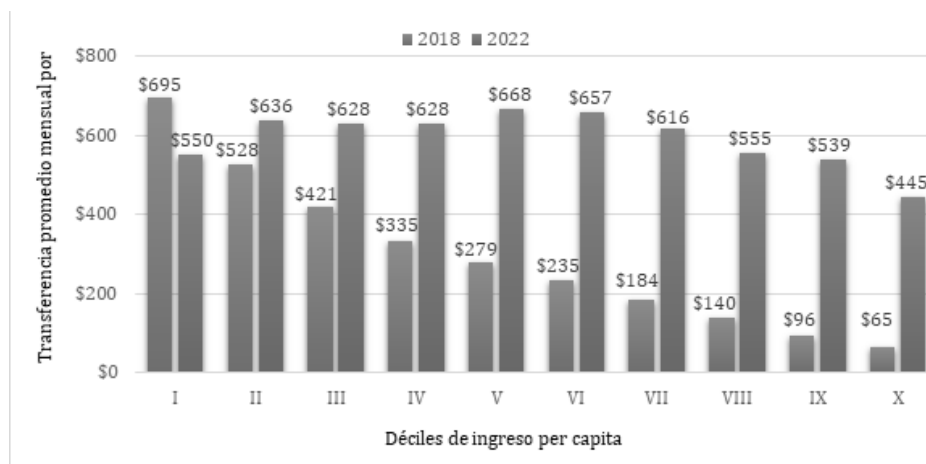


Fuente. Jaramillo (2023) con base en datos de la ENIGH 2016-2022.

En cuanto al promedio de transferencias mensuales por programas sociales existen cambios a destacar. Pese a que la narrativa gubernamental ha transitado por defender el aumento de la cobertura de programas sociales a sectores preponderantemente en condición de pobreza, especialmente con la universalidad de la Pensión para el Bienestar, el tema se mantiene pendiente para optimizar la focalización de recursos presupuestales.

En 2018, el decil I recibía 695 pesos y para 2022 disminuyó a un monto de 550 pesos mensuales. Por su parte, el decil V en 2018 recibió 279 pesos, y para el año 2022 percibió 668 pesos mensuales, de tal suerte, a partir de los demás deciles hay un aumento progresivo respecto al año 2018 de acuerdo con el autor Jaramillo. En resumen, los programas sociales muestran una tendencia que desfavorece a los sectores con mayor pobreza.

Gráfica 4. Monto promedio de transferencias mensuales por programas sociales



Fuente. Jaramillo (2023) con base en datos ENIGH (2018-2022).

Finalmente, CONEVAL presentó en 2023 las estimaciones de pobreza multidimensional 2022. El informe revela que entre 2018 y 2022 el porcentaje de personas en situación de pobreza disminuyó de 41.9% a 36.3% que se traduce en pasar de 51.9 millones de personas en pobreza a 46.8 millones, sin embargo, el número de personas en pobreza extrema creció relativamente en el mismo periodo de 8.7 a 9.1 millones de personas.

Evidencia internacional en favor del cuidado infantil

Existen múltiples actores y organizaciones que han estudiado la importancia de atender a la primera infancia. Invertir en los niños en los primeros años de vida es fundamental en esferas como la educación, salud, alimentación, nutrición, así como en combatir la pobreza y la desigualdad. Así también en la etapa adulta de tomarse las medidas y políticas necesarias, un país puede contar con una sociedad productiva, saludable y con indicadores de bienestar que satisfacen necesidades propias y colectivas.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2019) reconoce los primeros años de vida son determinantes para la formación de sujetos, y a su vez, es un momento de mayor desarrollo a nivel cognitivo, físico y social. De esta manera, todo aquello que les ocurra a los niños durante la infancia, tendrá impacto en el futuro.

La CEPAL asume que los niños desde que nacen deben ser cuidados, y reconoce desde los hogares, regularmente la madre es quien se hace cargo de proveer la atención para los infantes. No obstante, también a través de la colaboración de los padres, familia o redes de apoyo suele darse el cuidado para los niños.

Dada la complejidad y la necesidad de contar con un sistema de cuidado infantil, “el análisis de los cuidados de la primera infancia debe considerar a los prestadores —familia, Estado, mercado y sociedad civil—, los receptores —niños y niñas—, así como las acciones públicas y privadas dirigidas a satisfacer las necesidades. Por ello, es indispensable un enfoque que haga dialogar perspectivas complementarias: los derechos de los niños, la igualdad de género y la política social inclusiva” (CEPAL, 2011, 4).

Ante una mayor preponderancia de la mujer en las actividades productivas, el cuidado infantil cobra mayor fuerza para ser insertado en la agenda pública. En América Latina, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2017) hay una expansión de los servicios para el cuidado infantil. En países como Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay, cerca del 40% de niños de 3 años utiliza algún servicio de cuidado infantil. Por tanto, el estudio y atención para la infancia resulta relevante también porque tiene impacto en los ingresos de los hogares y el ámbito económico y social.

Se han expuesto diferentes perspectivas sobre las ventajas de invertir en la población infantil. Desde garantizar un derecho universal a los niños, hasta implicaciones vinculadas al ámbito de favorecer la labor productiva de las mujeres, aumentar los ingresos y reducir los cuidados cuando existe una oferta de servicios públicos como las guarderías.

Tabla 8. Beneficios de cuidado infantil

Beneficios del cuidado infantil	Impactos
Entornos de aprendizaje escolar.	Mayor preparación escolar y reducción en la tasa de deserción escolar.
Desarrollo de habilidades socioemocionales y cognitivas.	Fortalecimiento de la trayectoria laboral en edades adultas.
Mayor participación de las mujeres en el mercado laboral.	Acceso a trabajo remunerado afecta directamente a la familia al tener un mayor ingreso. En países como Bangladesh, Brasil, China, Costa de Marfil, Ghana, India, México, Sudáfrica y el Reino Unido hay evidencia en favor de aumento del gasto en educación, salud, nutrición y vivienda.
Reducir cuidado infantil por parte de hermanos o adolescentes.	Permanecer más tiempo en la escuela.
Mejorar la productividad empresarial, aumentar el ingreso fiscal y dinamizar la economía.	Aprovechar el capital humano, especialmente en mujeres.

Fuente. Elaboración propia con base en información del CONEVAL (2023).

Contar con evidencia a nivel internacional sobre el cuidado infantil, puede ser un instrumento que permita tomar casos de éxito que impulsen acciones para optimizar las políticas públicas relacionadas al cuidado de niños en México. Durante 2022, CONEVAL realizó un mapeo a partir de 128 diferentes estudios y evaluaciones implementadas en otros países que toman en cuenta estrategias, y actores cruciales para el cuidado infantil.

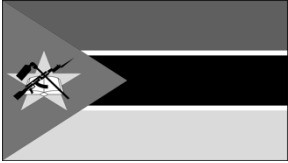
Las variables detectadas en los diferentes documentos fueron desarrollo nutricional, habilidad de lenguaje, habilidades sociales, habilidades emocionales,

habilidades de lecto-escritura, desarrollo motriz, habilidades analíticas y de resolución de problemas, efectos asociados a padres o tutores (salud), tasa de inscripción a la educación, rendimiento escolar, continuación de la trayectoria laboral, efectos de largo plazo en el desarrollo laboral, efectos de largo plazo en el desarrollo educativo, efectos asociados a los padres o tutores en el trabajo y efectos asociados a los padres o tutores relacionados al ingreso.

Respecto a los resultados “el análisis de la efectividad de las intervenciones mostró que en 75.8 % (97) de los estudios se encontraron efectos positivos en la población atendida, en 9.4 % (12) no se encontró efecto en las variables de interés, y en los restantes se presentan, efectos inconclusos 3.1 % (4), negativos 2.3 % (3) o no fue posible identificar información que permitiera clasificar el nivel del impacto 9.4 % (12)” (CONEVAL, 2022, 50).

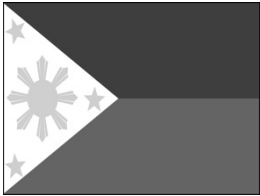
Figura 3. Intervenciones de cuidado infantil en las que se desarrollaron acuerdos entre la comunidad beneficiada

	Acciones con la población	Resultados	Acuerdos institucionales para la intervención
 India Mejorando el desarrollo del niño en la primera infancia mediante la movilización comunitaria y la planificación integrada de los niños	Capacitación para cuidadores, educación para tutores sobre prácticas alimenticias, higiene y prevención de enfermedades, cuidado de dieta	Impactivo positivo en habilidades verbales, habilidades analíticas, tasa de inscripción a la educación, efectos en salud asociados a tutores	Se logró la participación de organizaciones comunitarias que fueran agentes de cambio o catalizadores para concientizar y empoderar a la comunidad. La participación comunitaria fue fundamental
 Perú Promoviendo el desarrollo de la primera iniciativa a través de un programa público: Wawa Wasi en Perú	Servicios de guardería, educación sobre prácticas alimenticias, higiene y prevención de enfermedades a los padres, cuidado de la dieta, servicios de educación temprana	Impacto nulo en el desarrollo motriz, tasa de inscripción a la educación, habilidad verbal o del lenguaje	Se logró sostener acuerdos con la comunidad para que participaran activamente, proporcionando información adicional a la que la implementación del programa previo

 Mozambique La promesa del preescolar en África: Una evaluación aleatoria del impacto del desarrollo de la primera infancia en la zonas rurales de Mozambique	Infraestructura para centros de cuidado infantil y educativos, educación sobre prácticas alimenticias, higiene y prevención de enfermedades a los padres, servicios de educación infantil temprana	Impacto positivo en el desarrollo de habilidades verbales, analíticas, sociales, emocionales, nutricional y motriz	Se implementó un modelo preescolar basado en la comunidad donde se condicionó a que la administración y mantenimiento de los centros fuera responsabilidad de los actores comunitarios
 Nepal Los efectos de la educación postnatal para la salud de las madres en el cuidado infantil y las prácticas de planificación familiar en Nepal: Un ensayo controlado al azar	Infraestructura para centros de cuidado infantil y educativos, educación sobre prácticas alimenticias, higiene y prevención de enfermedades a los padres, servicios de educación infantil temprana	Impacto positivo en el desarrollo de habilidades verbales, analíticas, sociales, emocionales, nutricional y motriz	Se implementó un modelo preescolar basado en la comunidad donde se condicionó a que la administración y mantenimiento de los centros fuera responsabilidad de los actores comunitarios

Fuente. CONEVAL (2022).

Figura 4. Intervenciones de cuidado infantil en las que se desarrollaron acuerdos políticos con autoridades locales o nacionales

	Acciones con la población	Resultados	Acuerdos institucionales para la intervención
 Filipinas Desarrollo de la primera infancia a través de un programa integrado: Evidencia de Filipinas	Servicios de guardería, educación para tutores sobre prácticas alimenticias, higiene y prevención de enfermedades y cuidado de la dieta	Impacto positivo en el desarrollo de habilidades verbales, de lecto-escritura, sociales, emocionales, salud y matrices	Se logró conseguir la participación y cooperación de los alcaldes de las comunidades, así como de funcionarios de salud locales para fungir como socios del programa

	Servicios de educación infantil temprana	Impacto positivo en el desarrollo de habilidades verbales, de lecto-escritura y en el rendimiento escolar	Se logró que el sistema de escuelas locales tuviera una participación activa, administrada y calificada
Brasil Los efectos de la educación en la infancia temprana en los puntajes de alfabetización utilizando datos de una herramienta de evaluación brasileña	Capacitación para cuidadores, educación para tutores sobre prácticas alimenticias, higiene y prevención de enfermedades	Impactivo positivo en el desarrollo de habilidades sociales y emocionales	Se logró que se tomara una decisión local y se integrara a población que no había sido considerada desde el inicio de la intervención
	Capacitación para cuidadores y educación para tutores sobre prácticas alimenticias, higiene y prevención de enfermedades	No se encontró impacto en el desarrollo nutricional o de la salud	Se trabajó con el ministro de salud de Ruanda y el implementador del programa para seleccionar el distrito base
	Educación sobre prácticas alimenticias, higiene y prevención de enfermedades a los padres, servicios de educación preescolar	Se presentó como una propuesta de investigación con la intención de medir efectos en habilidades de lenguaje, analíticas, motrices de salud y nutrición	Se desarrolló como una intervención que se logró formara parte del programa más importante del país para combatir el hambre y la malnutrición
India Secuencia de dos intervenciones En la primera infancia consecutivas			

	Capacitación para cuidadores, educación sobre prácticas alimenticias, higiene y prevención de enfermedades a los padres, cuidado de la dieta	Impactivo positivo en la salud	Se logró la aprobación por parte de revisión institucional del “Meir Medical Center” y el ministerio de educación de Israel
Israel Intervención de promoción de salud en niños de jardín de infantes de bajo nivel socio económico. Intervención de promoción de salud En niños de jardín infantes árabes-israelíes Efectos a largo plazo de una intervención de promoción de salud en niños de jardín de infancia árabe-israelíes de bajo nivel socio económico			

Fuente. CONEVAL (2022).

En las diferentes acciones identificadas es posible notar que la capacitación para cuidadores, en su mayoría son pieza clave para coadyuvar al desarrollo de habilidades sociales y emocionales, teniendo un efecto positivo. Al mismo tiempo, los mayores beneficios se observan principalmente en salud, educación temprana, así como también en el rubro de mejorar las habilidades verbales y de lecto-escritura. Además, en países como India o Mozambique hay efectos favorables en el aspecto nutricional.

Las estrategias presentadas, dan cuenta que toda acción pública requiere sean llevadas a cabo por actores locales, organizaciones o instituciones que sumen sinergias para colaborar con proyectos para el cuidado infantil. De esta forma se facilita la identificación de actores claves, fuentes de recursos (públicas-privadas), infraestructura necesaria y en su caso, acuerdos con la sociedad civil y las autoridades gubernamentales.

Alimentación y cuidado infantil de niños y niñas en la Ciudad de México

Es indudable que el desarrollo local se ha vuelto un bastión para empujar la calidad de vida de los ciudadanos. Los territorios sufren cambios ante las dinámicas productivas, de servicios y gestión en función de las demandas por parte de la ciudadanía. Su concepción de “lo local” atraviesa por la esfera del bienestar y el bien colectivo, dado que a partir de la construcción social e institucional

se configuran estrategias productivas con el afán de abatir las desigualdades regionales.

Tales preceptos forman parte de la gestión institucional del Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO). El Plan General de la Ciudad de México reconoce que “las desigualdades económicas, sociales y territoriales se manifiestan en todos los ámbitos de la vida: la escuela, el trabajo, el lugar en que se habita, la calidad y cantidad en disfrute de los servicios públicos, en el grado de inseguridad y violencia de las colonias, barrios y comunidades, por mencionar algunos” (Gobierno de la Ciudad de México, 2020, 3).

Este discurso trasciende hacia la primera infancia en el nivel local hacia la importancia de diseñar un sistema de cuidados para los niños y niñas que habitan en la capital del país. Principalmente los esfuerzos en la CDMX se han encaminado a brindar atención a los infantes en un rango de 6 meses a los 5 años 11 meses a través de 35 Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil (CACDI) y 213 Centros de Derecho Infantil (CENDI). A diferencia de las guarderías del IMSS, los CACDI están dirigidos principalmente a sectores carentes de prestaciones sociales, por lo que el esquema de informalidad laboral no es una condición para negar el acceso a estos servicios.

Tabla 9. Infraestructura para atención a los niños y niñas de los Centros de Educación Inicial (CEI), por alcaldía, 2023

Alcaldía	CACDI Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil	CENDI Centros de Desarrollo Infantil
Álvaro Obregón	1	17
Azcapotzalco	2	13
Benito Juárez	-	7
Coyoacán	4	18
Cuajimalpa	1	8
Cuauhtémoc	4	19
Gustavo A. Madero	5	13
Iztacalco	2	19
Iztapalapa	5	30

La Magdalena Contreras	-	4
Miguel Hidalgo	1	18
Milpa Alta	1	7
Tláhuac	2	8
Tlalpan	2	5
Venustiano Carranza	5	21
Xochimilco	-	6
Total	35	213

Fuente. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (2023).

De acuerdo con el 5to. Informe de Gobierno por parte de la SIBISO (2023) se han atendido a 13,105 niñas y niños anualmente bajo esta modalidad para favorecer el desarrollo infantil a través de una alimentación nutritiva, atención médica, servicios pedagógicos y psicológicos.

Alrededor de cinco años, esta administración ha atendido aproximadamente a 65,525 menores (considerando como base los 13,105 niños atendidos en 2023), pese a ello, la cobertura de estos servicios no alcanza a cubrir por lo menos al 50% de población infantil en la CDMX. En tanto el gobierno local reconoció que en 2020 estaban en situación de pobreza 397,387 niños y niñas entre 0 y 5 años.

En materia de alimentación el Gobierno de la CDMX diseñó el Programa de Alimentos Escolares (PAE), dirigido a niños y niñas de 2 a 16 años focalizado en la educación preescolar y primaria. El objetivo, de acuerdo con las Reglas de Operación, es facilitar el acceso y consumo de alimentos nutritivos en zonas de alta marginalidad.

Se entrega a la población beneficiada tres insumos tales como leche descremada con una porción de 250 ml, cereales integrales con una porción de 30 g. que puede incluir galletas de trigo sabor naranja, tableta de amaranto, avena o cacahuete, barra de cereales integrales (avena, arroz, maíz, amaranto) con arándano sin azúcar añadida, cereal integral en hojuela (maíz, arroz, avena) con cacahuete tostado, mini galleta integral sabor vainilla, cereal integral de avena y cereal integral de arroz y maíz con extracto de vainilla. Finalmente, el menú incluye fruta de temporada como mango, manzana, naranja, plátano, guayaba, pera y mandarina, con una porción de 80 g.

Pese a ser una iniciativa positiva, el esquema diseñado tiene algunas limitaciones importantes. Por una parte, el abanico de insumos alimenticios no es tan amplio, contrario a lo que realiza el IMSS en el sistema de guarderías a partir del mosaico de 40 menús. Además, el mismo Instituto promueve el consumo de agua natural y lleva un control estricto para alimentación de niños con alergias alimentarias a través de hojas de valoración médica, caso contrario al PAE. No obstante, una buena práctica que pone en marcha el PAE es la orientación y educación alimentaria, con el objeto de brindar asesorías a los beneficiarios, actividad que podría ponerse en marcha en las guarderías del IMSS en favor de la infancia. El crear un sistema de atención infantil de calidad y nutricional a nivel local y federal debe tomar en cuenta que los criterios de atención sumen esfuerzos en combatir el sobrepeso, la obesidad y prevenir o reducir la mala nutrición. UNICEF (2020), sugiere implementar estrategias de salud y nutrición durante los primeros 1000 días de vida. Esto implica llevar un sistema de monitoreo del crecimiento en talla y del aumento de peso para niñas y niños, suplementación con micronutrientes, que incluyan hierro y ácido fólico a mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes vulnerables, para prevenir, y en su caso, controlar la anemia. Y finalmente contemplar el uso de sales Vida Suero Oral para el tratamiento de las diarreas, así como una desparasitación intestinal para niñas y niños a partir de un año.

Recomendaciones

Atender la problemática social que enfrenta la infancia en México requiere una serie de directrices para optimizar la gestión institucional del gobierno mexicano. A lo largo de este documento se ha expuesto la necesidad de impulsar los servicios de guardería del IMSS, en conjunto con el fortalecimiento de la política social, principalmente en niños y niñas de 0 a 5 años para mejorar la alimentación a partir de aumentar la cobertura de espacios para el cuidado infantil. La agenda gubernamental mantiene pendiente realizar ajustes en materia social, asumiendo que los esfuerzos dirigidos no necesariamente están alcanzando a los grupos más vulnerables, tal como se puede observar en la configuración vigente de la política social.

Para dar mayor sustento a esta investigación se considera el documento *Pobreza y Cuidado Infantil: Un estudio cualitativo en hogares en México*,

elaborado por CONEVAL. Este se constituye de una metodología cualitativa con 168 entrevistas, 88 en zonas urbanas y 80 en zonas rurales a fin de conocer las acciones para el cuidado infantil en 14 municipios tales como Naupan, Puebla, Chamula, Chiapas, Carichí, Chihuahua y Huajicori, Nayarit con alto y muy alto Grado de Rezago Social (GRS) Dzitás, Yucatán, Cuautitlán de García Barragán, Jalisco y Bocoyna, Chihuahua con GRS medio; Buctzotz, Yucatán, Guadalajara, Jalisco, General Felipe Ángeles y Zacatlán, Puebla, Solidaridad, Quintana Roo, Nezahualcóyotl, Estado de México y Chihuahua, Chihuahua con GRS bajo y muy bajo.

Los principales hallazgos del estudio vinculados con el tema de guarderías e infancia son:

- Madres entrevistadas estarían dispuestas a que sus hijos ingresen a guarderías, a fin de trabajar en zonas urbanas.
- El interés por los servicios de guardería está relacionado ante la ausencia de redes de apoyo familiar.
- Baja de disponibilidad de servicios de guardería ante carencia de acceso a seguridad social.
- Consumo de alimentos con alto contenido calórico y azúcares.

A partir del análisis elaborado es oportuno tomar en cuenta las siguientes consideraciones relacionadas con la gestión institucional:

- Ampliar la cobertura de guarderías IMSS

México cuenta con 2471 municipios a nivel nacional, no obstante, las guarderías del IMSS operan en 268 municipios, según el directorio de guarderías del IMSS en junio de 2023. Mientras que en la Ciudad de México hay 61 guarderías de prestación indirecta (prestación de terceros derivado de contratos celebrados con el IMSS) Campeche, Tabasco y Tlaxcala cuentan con 6, conforme a cifras de la Coordinación de Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil del IMSS en julio de 2023.

De forma paralela, en la Ciudad de México existen 50 guarderías de prestación directa, y por su parte en Aguascalientes, Baja California Sur, Durango, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Yucatán, Tabasco e Hidalgo hay una guardería. En suma, hay una marcada desigualdad territorial para tener acceso a los servicios de guardería.

Acercar los servicios de guardería resulta un imperativo sobre todo en ámbitos vinculados a garantizar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y variada de niños y niñas. Esta medida debe ser concomitante con el acceso a servicios de salud, máxime cuando entre 2018 y 2022, de acuerdo con estimaciones de CONEVAL en 2023, la carencia por acceso a servicios de salud pasó de 20.1 a 50.4 millones de personas. Mayor acceso a salud y ampliar la cobertura con servicios de guardería en las diferentes regiones, puede marcar la diferencia en las familias y contar con una infancia a la que se garantizan derechos sociales.

Esta medida ayudaría a disminuir la carga de trabajo de madres y padres de familia que deben trabajar, y al mismo tiempo, es un aliciente para mejorar las oportunidades de ingreso en los hogares mexicanos.

La evidencia internacional expone los múltiples beneficios para la infancia en los primeros años de vida. Los niños que son asistidos tienen mayor probabilidad de desarrollar adecuadamente sus habilidades cognitivas, de aprendizaje, así como tener capacidad de autocontrol y sobre sus propias emociones.

Existe una relación de causalidad positiva entre ampliar la cobertura de guarderías para mejorar la alimentación de infantes. Esta afirmación es posible sostener a raíz de la experiencia internacional de atención a niños en otros países. Sin embargo, para tener mayor espectro sobre la pertinencia de la atención del modelo de guarderías a nivel federal y local, se requiere llevar a cabo un trabajo en el cual sea posible analizar aquellos municipios y demarcaciones territoriales en los cuales no existen guarderías.

Es necesario, a través de un enfoque cualitativo indagar los tipos de redes de apoyo (en caso de contar con ellos) que tienen las personas que consideran sería benéfico contar con esta prestación. Asimismo, conocer la dinámica laboral de padres de familia, infraestructura para centros de cuidado infantil y analizar el tipo de alimentación a la que acceden los potenciales beneficiarios y sus condiciones de salud, y así diseñar un mosaico de menús que sirva para tener una dieta nutritiva.

- Considerar los criterios de Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) en materia de cobertura de guarderías IMSS

La política social debe tener un espíritu con enfoque territorial, partiendo que el modelo de desarrollo tiene diferencias en el ámbito rural y urbano. Es necesario contemplar que los servicios de guarderías apoyen a mujeres indígenas,

principalmente cuando muchas de ellas se dedican a tareas en el sector agropecuario, y en su caso, tienen otras fuentes de ingresos que las hace ser pluriactivas.

- Reorientar el gasto en materia de cuidado infantil y de la política social

El presente análisis da cuenta de una concentración en el centro del país en materia de gasto social infantil. Es necesario repensar la asignación de recursos en aras de favorecer a los sectores más vulnerables. El actual modelo de seguridad social contributivo y no contributivo promueve el esquema de desigualdad en los servicios de guarderías del país, lo cual limita las opciones de acceso a los espacios para el cuidado infantil.

Esta administración ha centrado esfuerzos en destinar recursos a los adultos mayores, y se prevé que para 2024 la Pensión para el Bienestar tenga un incremento del 30.8%, de acuerdo con la propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ramo 20. El mismo documento revela que el programa estará concentrando más del 85.5% del presupuesto total para programas sociales.

Esta medida no es del todo negativa, sin embargo, ha traído consigo la eliminación de otros programas sociales que no han sido compensados para los demás sectores. Desde entonces, por ejemplo, ante la eliminación del Programa de Estancias Infantiles, los antiguos beneficiarios reciben un subsidio de 1600 pesos bimestrales, y el tema del cuidado infantil se ha trasladado en su mayoría a las familias mexicanas.

En el actual diseño de política social, “se pierde el enfoque de género en casi todos los programas sociales y se incurre en algunos retrocesos al respecto, como la no distinción por sexo en becas de educación básica, y que el programa actual más importante para áreas rurales (Sembrando Vida) entregue el monto a los hombres (que son más frecuentemente los dueños de las tierras). Se ignora en todo momento la dimensión de cuidados, como parte de la protección social integral” (Jaramillo, 2020, 144).

- Resarcir la regresividad de la política social actual

Revisar el diseño de la política social para los próximos años resulta vital para garantizar los derechos de la infancia, así como las políticas públicas concernientes a la alimentación, ingreso, salud, educación entre otros. Hoy en día los deciles con

menos necesidades sociales reciben más programas sociales, a diferencia de los grupos etarios con pobreza extrema o moderada que se han visto más afectados.

Los padrones de beneficiarios pueden ser un instrumento que impulsen a determinar la manera de hacer llegar los programas sociales, con énfasis explícito en zonas rurales y dirigidos a mujeres indígenas especialmente.

- Impulsar espacios para huertos en guarderías

Las guarderías del IMSS con apoyo del servicio de nutrición pueden ser un mecanismo para sensibilizar a padres de familia sobre los efectos negativos para el estado físico, de salud y emocional de los niños y niñas a causa del sobrepeso y obesidad. Así, al contar con espacios para cultivar alimentos se puede lograr involucrar a los niños y hacerlos conscientes sobre su alimentación, teniendo un acercamiento y aprendizaje sobre el proceso que implica producir alimentos.

Una ventaja por destacar es que “el huerto escolar no es únicamente un espacio donde cultivar y cosechar tomates, lechugas u otros productos de temporada. Es un espacio de convivencia escolar, donde diferentes estudiantes de diversos grupos se encargan de su mantenimiento. En varios centros escolares, es el propio alumnado el responsable de distribuir lo cosechado” (UNICEF, 2023).

Ante ello, actores como UNICEF y la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) pueden brindar asesoría técnica para orientar a los centros para el cuidado infantil sobre la forma de diseñar estos espacios. A partir de acciones de esta naturaleza, se fomentarían proyectos de desarrollo local que sumen alianzas entre actores públicos-privados.

- Profesionalizar al personal que conforma las guarderías del IMSS

Quienes ocupan una plaza dentro del servicio de nutrición se les solicita mínimos requisitos para formar parte de la plantilla de personal, de acuerdo con el Contrato Colectivo de Trabajo 2021-2023 del IMSS. Entre ellos destacan conocimientos de instrucción en secundaria, y un curso de capacitación de ingreso. La inducción al puesto se encamina a conocer las áreas del servicio tales como preparación de alimentos, cocción, hospitalización, área de comedor (para el caso de hospitales) y técnicas de cortes.

Existe una ausencia de actividades en las guarderías vinculadas a la difusión y relevancia que implica la nutrición. Así para el ingreso a la categoría de Manejador de Alimentos es posible ser contratado sin contar con un requisito mínimo en el cual se avale se tienen conocimientos en materia de nutrición.

En caso de mantener las condiciones mencionadas respecto al perfil del personal de nutrición en las guarderías, pueden desencadenarse costos institucionales y de salud a partir de las siguientes consideraciones:

- La calidad del servicio de la guardería puede disminuir. La Encuesta Nacional de Calidad de la Atención del Servicio de Guardería del IMSS reportó en 2019 que el 58% de los usuarios a nivel nacional están muy satisfechos con el servicio de guardería. Sin embargo, para el caso de la Ciudad de México, el porcentaje de satisfacción disminuye en la Delegación Norte alcanzando un 49%.
- El desconocimiento por parte del personal sobre algún grupo de alimentos pone en riesgo la salud de los infantes, por ejemplo, en la lectura de una dieta o instrucciones específicas como alergias.
- La ausencia de capacitación desmotiva y perjudica el cumplimiento de metas y objetivos de la guardería. A nivel nacional en 2019, 16% de los usuarios consideran que los niños no reciben buen trato por falta de capacitación, y un 14% considera el trato de personal carece de falta de vocación en la guardería.

Bibliografía

- ALTAMIRANO, M. (2019) *Política social e igualdad de género en México, 2012-2018*. Colegio de México. <https://www.redalyc.org/journal/599/59963277011/html/#fn28>
- Organización de las Naciones Unidas. (2010) *El derecho a la alimentación adecuada*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2017) *¿Cómo promover servicios de cuidado infantil de alta calidad en América Latina?* <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/cuidado-infantil-de-alta-calidad/>
- CÁRDENAS, G., MICHELL, R. (2018) *Descripción de las teorías del desarrollo económico y desigualdad*. Revista tiempo económico. Núm. 40.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2023). *Propuesta de Presupuesto PPEF 2024 para el Ramo 20 Bienestar*. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2023/notacefp0882023.pdf>
- CEPAL. (2021) *Desarrollo en transición. Propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/db63ab72-a9ec-4576-8784-bc75ed515a3a/content>
- CEPAL. (2011) *Cuidado infantil y licencias parentales*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/46b54e77-833d-4c1c-b5e0-3b5c5cdf8bf3/content>
- CONEVAL. (2023) *Pobreza y cuidado infantil: Un estudio cualitativo en hogares en México*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Informe_pobreza_y_cuidado_infantil_021222_.pdf
- CONEVAL. (2023) *Documento de análisis sobre la medición multidimensional de la pobreza 2022*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2022/Documento_de_analisis_sobre_la_medicion_multidimensional_de_la_pobreza_2022.pdf
- CONEVAL. (2022) *Diagnóstico y mapeo de evidencia sobre cuidado infantil en México*. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico_mapeo_brechas_cuidado_infantil.pdf
- CONEVAL. (2022) *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/IEPDS_2022.pdf
- CONEVAL. (2020) *Infancias de la Ciudad de México 2020*. <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/estudios-e-investigaciones/infancias-en-la-ciudad-de-mexico-2020>
- CONEVAL. (2020) *El derecho a la alimentación: evaluación de los cambios en la política y programas alimentarios de la ciudad de México*. <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/evaluacion20/evaluacionext/1-informe-final-politica-alimentaria.pdf>
- CONEVAL. (2018) *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Balance del sexenio*. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo-2013-2018-Balance-del-Sexenio.aspx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023) <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

- DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. Y LEE, J. (2016) *Agenciamiento de desarrollo: una perspectiva para el desarrollo regional y la planeación territorial*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Diario Oficial de la Federación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0
- ENSANUT. (2022) *Estado de nutrición de niñas y niños menores de cinco años en México*. <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanutcontinua2022/doctos/analiticos/27-Nutricion.de.menores-ENSANUT2022-14799-72472-2-10-20230619.pdf>
- ENSANUT. (2021) *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2020 sobre Covid-19*. https://www.insp.mx/resources/images/stories/2023/docs/230811_Ensanut2020sobreCovid_Nacionales.pdf
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. (2020) *Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México*. https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/288/PGDCDMX_completo.pdf
- IMSS. (2023). *Directorio de guarderías*. <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/guarderias/directorio-guarderias-2023.pdf>
- IMSS. (2023). *Boletín estadístico mensual de guarderías*. <https://www.imss.gob.mx/servicios/guarderias>
- IMSS. (2022). *Memoria estadística 2022*. <https://imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2022>
- IMSS. (2019). *Encuesta de satisfacción a usuarios de guardería*. <https://www.imss.gob.mx/encuesta-nacional/encuesta-de-satisfaccion-usuarios-de-guarderias>
- IMSS. (S.F). *Programa presupuestario E007. Servicios de guardería*. <https://www.imss.gob.mx/transparencia/programas-presupuestarios/ppe007>
- IMSS. (S.F). *Contrato Colectivo de Trabajo 2021-2023*. <https://sntss.org.mx/images/site/files/contrato.pdf>
- JARAMILLO, M. (2023) *¿Son menos progresivos los programas sociales en México? ¿Cómo pueden mejorar?* <https://animalpolitico.com/analisis/>

organizaciones/el-ronroneo/son-menos-progresivos-programas-sociales-en-mexico

JARAMILLO, M. (2020) *¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4.* Revista Análisis Plural. <https://repositorio.mx/bitstream/handle/11117/6397/S2-%c2%bfUna%20nueva%20pol%C3%adtica%20social%3f.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. (2023) <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf>

ONU. (S.F). *Concepto de desarrollo.* <https://research.un.org/es/docs/dev#:~:text=E1%20desarrollo%20es%20una%20empresa,interdependencia%20y%20se%20refuerzan%20rec%C3%ADprocamente>

UNICEF. (2023) *Cultivar la Agenda 2030 desde el huerto escolar.* <https://www.unicef.es/educa/buenas-practicas/cultivar-agenda-2030-huerto-escolar>

UNICEF. (2020) *Recomendaciones de política pública nacional, estatal y local para la prevención, control y reducción de la mala nutrición en niñas, niños y adolescentes en México.* <https://www.unicef.org/mexico/media/5326/file/Documento%20de%20recomendaciones.pdf>

UNICEF. (2019) *Políticas públicas de Primera Infancia: Un camino prioritario.* <https://www.unicef.org/argentina/media/7336/file/Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20de%20Primera%20Infancia:%20un%20camino%20prioritario.pdf>

Secretaría de Inclusión y Bienestar Social. (2023) *Quinto Informe de Gobierno de la Ciudad de México, 2019-2023.* https://sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Informe%20anual/5TO_INFORME_01123.pdf

SEN, A. (1999) *Desarrollo y libertad.* https://indigenasdelperu.files.wordpress.com/2015/09/desarrollo_y_libertad_-_amartya_sen.pdf

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México. (2024). *Reglas de Operación del Programa Alimentos Escolares 2024.* <https://www.dif.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/658/ee2/f2a/658ee2f2afa3e564671526.pdf>

DESARROLLO TERRITORIAL, GESTIÓN PARTICIPATIVA Y AGENCIAMIENTO DE DESARROLLO. REVISIÓN DE EXPERIENCIAS EN INCUBACIÓN DE REDES SOLIDARIAS

Rodrigo Garay Salazar

Introducción

El presente ensayo tiene como objetivo explorar alternativas que permitan incluir innovaciones metodológicas a partir de propuestas basadas en el enfoque de planeación participativa. A tomar en cuenta como parte del ámbito de la gestión desde el enfoque del agenciamiento de desarrollo, estas alternativas podrán inducir la participación ciudadana, así como la colaboración entre diferentes actores y la coordinación intergubernamental en proyectos de desarrollo con enfoque territorial.

Fernández, L., Fernández, M. y Soloaga, I. (2019, 17) consideran que los cinco elementos característicos del enfoque territorial son 1) la concepción del territorio como espacio socialmente construido y no sólo como espacio geográfico; 2) el reconocimiento de la diversidad sectorial de la economía rural, que va más allá de sólo las actividades agrícolas; 3) el reconocimiento de los espacios urbanos y las relaciones rural-urbanas como interdependientes; 4) enfoque de “abajo hacia arriba”, en el que los programas se diseñan desde el territorio, desde el nivel local, pero en interacción con los niveles superiores y; 5) que el desarrollo de una estrategia o proyecto territorial implica la construcción de un actor territorial colectivo.

Los elementos característicos arriba mencionados contienen de manera bastante explícita la promoción e importancia de la participación ciudadana:

desde su concepción de territorio como espacio socialmente construido, pasado por su enfoque de planeación local que implica el mayor nivel de cercanía con la población, hasta la inducción de un actor territorial colectivo. Sin embargo, la premisa de este ensayo es que, con relación a la gestión desde el enfoque territorial, el incluir en el desarrollo de un proyecto técnicas de planeación participativa potenciaría la generación de participación social, lo cual a su vez aportaría a los proyectos mayor factibilidad en su implementación.

Desarrollo territorial participativo

En el presente apartado abordaremos aquellos rasgos comunes tanto en el enfoque territorial, como en la planeación participativa, los cuales nos permitirán considerar la viabilidad y compatibilidad de dicha integración, así como esbozar posibles explicaciones entorno a la similitud de algunos de sus rasgos característicos.

Ya que mientras que el desarrollo territorial como enfoque teórico busca aprovechar el potencial del territorio, las técnicas participativas tienen el potencial de ampliar el alcance de los proyectos de desarrollo, pero ambos enfoques tienen elementos en común y desarrollos conceptuales y metodológicos que podrían apoyarse mutuamente. Por lo que consideramos que integrar ambas miradas podría generar iniciativas de desarrollo aún más integrales y estratégicas.

Como punto de partida, observamos que la producción académica que subraya el potencial del enfoque participativo sostiene que las metodologías participativas generan intervenciones que reflejan las realidades locales y que ello generalmente lleva a un cambio social más duradero y con mejor apoyo, particularmente que ese apoyo se refleja en una mayor sostenibilidad de los proyectos de desarrollo (Institute of Development Studies, 1989). El acento en el ámbito local es una constante implícita en el enfoque participativo, debido a la proximidad y cercanía que requiere la aplicación de las técnicas participativas para inducir la participación, es por ello que cobra sentido apoyar mutuamente ambos enfoques teóricos, dado que el enfoque territorial considera al ámbito local como base fundamental de prácticas, así como de la apropiación del espacio por parte de los individuos o comunidades (González, 2007, 125). O que “Conceptos tales como pertenencia, identidad, conciencia regional, ciudadanía, participación, adquieren existencia real en tanto adquieren una expresión territorial” (González,

2007, 125) Por lo cual consideramos que existe tanto implícita como explícitamente un fuerte vínculo entre ambos enfoques.

Para ejemplificar lo anterior, retomamos el planteamiento del Dr. Federico Morales Barragán (2023), el cual parte de presentar una herramienta denominada “ensamble de dinámicas territoriales” en la que se estructuran las interacciones enmarcadas en mecanismos institucionales. Para ello el especialista parte de considerar que el enfoque territorial tiene la perspectiva de analizar la construcción y modificación continua de territorios y en esa medida el enfoque territorial es un enfoque relacional, que se ocupa de las interacciones (sociales), y por tanto no se puede realizar sin incorporar a las instituciones.

Tomando como base lo antes mencionado, el Dr. Morales Barragán aclara que el enfoque territorial requiere de analizar las interacciones humanas que transforman todo el tiempo los territorios, siendo ese el punto donde cobran relevancia las instituciones, pero también siendo ese planteamiento donde se desprende como consideración fundamental asumir la implicación metodológica de la concepción de territorio como construcción social y con ello, la tarea fundamental de analizar interacciones (sociales en el territorio); finalmente el investigador arriba mencionado subraya la integración del análisis de redes, el cual a consideración del especialista, se apega más a lo que ocurre en la realidad y a su vez refleja la participación de los actores en múltiples ámbitos de interacción.

Siguiendo el desarrollo teórico del autor mencionado equipararíamos las interacciones sociales que menciona, con la participación corresponsable entre diferentes actores que busca promover el enfoque participativo y de este modo consideraríamos también aquello como interés en común entre ambos enfoques, y del cual tanto el enfoque territorial como el enfoque participativo podrían complementarse.

Sin embargo, el inducir participación mediante técnicas como las mencionadas (planeación participativa) implica o requiere un cambio de paradigma teórico, pero también un cambio en la gestión institucional que apoye y se apoye de un modelo desarrollo que permita generar las interacciones y los fenómenos de subsidiariedad que repercutan en un mayor impacto y sostenibilidad de los proyectos de desarrollo local.

El territorio alberga en su interior un conjunto de actividades políticas, sociales, culturales y económicas, las cuales generan una serie de interacciones delimitadas de forma natural al compartirse o desarrollarse en un espacio

geográfico común, con una lengua en común, o con un credo o diferentes elementos de pertenencia (como la historia), los cuales podemos estimar como “criterios de homogeneidad” (González, 2007). Asimismo, una tendencia del enfoque territorial es la escala en la que se suele concentrar: subnacional, regional, local; siendo este último el ámbito más apropiado y más natural para observar e inducir la participación directa y corresponsable de la ciudadanía y de los diferentes actores que integran un territorio en específico (autoridades estatales, municipales, iniciativa privada, universidades, etc.). “El territorio es la unidad que mejor dimensiona los lazos de proximidad entre las personas, grupos sociales e instituciones que pueden ser movilizadas y convertidas en eje para el establecimiento de iniciativas orientadas al desarrollo” (Echeverri como se citó en Renault, Abid, 2010, 14). En suma, ambos enfoques concentran su atención especialmente en el ámbito local, con lo cual un proyecto de desarrollo local puede beneficiarse de la compatibilidad y aplicabilidad de ambos enfoques en dicho ámbito.

Asimismo, en el núcleo de ambos enfoques está el principio de la coordinación ya sea intergubernamental para la búsqueda de políticas públicas multisectoriales o para la coordinación entre los diferentes sectores (iniciativa privada, población civil, gobierno, centro de investigación académica, ONGs, etc.).

Otro punto de intersección es que la planeación participativa se enfoca en generar consensos, es decir en generar la voluntad política para aplicar una estrategia coordinada e integradora del espacio local como la que requiere el enfoque territorial, pero en este punto no sólo enfatizando la integración del espacio local si induciendo también la participación de los diferentes actores del territorio, mediante las técnicas de planeación participativas.

Las metodologías participativas podrían ayudar a preparar el terreno para proyectos de desarrollo territoriales, involucrando no sólo a la ciudadanía si no a la iniciativa privada, organizaciones no gubernamentales, universidad y a los diferentes actores de un territorio en corresponsabilidad. Las metodologías participativas buscan empoderar a la comunidad, permitirles definir, expresar y analizar su realidad.

Asimismo, la negociación política entre actores sociales e instancias necesarias para viabilizar las acciones propuestas de los proyectos territoriales, requieren del establecimiento de pactos, coordinación y alianzas entre los diferentes

actores sociales (Renault, 2010, 11), los cuales pueden obtener viabilidad a través de la construcción de consensos de las técnicas participativas.

Inclusive podemos ver en Garay (2022, 30) y en Fernández, Fernández y Soloaga (2019, 17), que ambos enfoques surgen como respuesta a las críticas al centralismo, a los enfoques de “arriba hacia abajo”. Esa afinidad por la descentralización es otro elemento en común entre los enfoques objeto de estudio del presente ensayo y otra razón para considerar su compatibilidad.

Alberto Renault (2010, 18) afirma que el estar abiertos a un proceso de descentralización de la gestión institucional por parte de los gobiernos es un requisito fundamental para la construcción del desarrollo con enfoque en los territorios, ya que de este modo se abren nuevas opciones para la participación de la población. Sin embargo, el autor mencionado señala que ello incrementa la responsabilidad de elaborar un modelo idóneo de gestión social. Es precisamente en este punto en el que las metodologías de planeación participativas podrían abonar en el área de oportunidad advertida por el especialista arriba mencionado, lo anterior considerando que la intención de involucrar a la población es generar mayor impacto y sostenibilidad de las intervenciones debido a la responsabilidad compartida entre la ciudadanía, iniciativa privada, y todos los actores involucrados en los proyectos con enfoque territorial, y al sentido de pertenencia (al hacer y considerar suyos los proyectos), e idealmente también al empoderamiento y organización social que aún después de la aplicación de los proyectos se puede generar con las técnicas de planeación participativa. Tomando en consideración lo antes mencionado pasaremos a apuntar algunos casos en los que se ha experimentado incluir técnicas participativas en proyectos con enfoque territorial a fin de rescatar las experiencias y aprendizajes más relevantes para la inclusión de las técnicas participativas en el enfoque territorial.

Experiencias relevantes

A continuación, se presentan algunas experiencias que integran tanto el enfoque territorial como el enfoque participativo en sus metodológicas de investigación o planeación para proyectos de desarrollo.

En el marco del diseño participativo de planes de asistencia técnica agropecuaria con enfoque territorial en Antioquia, Colombia, se desarrolló un ejercicio de planeación participativa de asistencia técnica agropecuaria con

enfoque territorial, el cual consistió en el procesamiento colectivo de información y la toma de decisiones participativas mediante el uso de matrices (Holmes, Gómez y Ramírez, 2015, 323). El abordaje metodológico con enfoque territorial que se desarrolló en esta experiencia, a consideración de Holmes Rodríguez y Ramírez Gómez (2015), generó confianza y facilitó la toma de decisiones en la planeación de asistencia técnica, dado que las herramientas participativas utilizadas favorecieron la reflexión colectiva. Asimismo, el uso de técnicas visuales permitió (a consideración de los autores mencionados) la participación de pobladores rurales con baja escolaridad, lo cual facilitó el reconocimiento colectivo de su propia realidad. La planeación participativa en este proyecto con enfoque territorial involucró a la comunidad en las diferentes fases del proyecto: el diagnóstico, jerarquización de problemas, propuesta de soluciones, implementación y el seguimiento de asistencia técnica (Holmes, Gómez y Ramírez, 2015, 328).

Holmes y Ramírez concluyeron que el involucrar a la comunidad y demás actores locales en la formulación participativa con enfoque territorial “aporta al logro de transformaciones productivas, pero también institucionales, generando un clima de confianza en las relaciones entre las personas, grupos e instituciones y configurando una visión de desarrollo territorial rural” (Holmes y Ramírez, 2015, 323)

Otra investigación relevante para este ensayo es la titulada “Planeación territorial participativa para la conservación y restauración ecohidrológica en la subcuenca del río Huehueyapan, municipio de Xico, Veracruz, México”, en la cual Pérez (2013), especialista en Diagnóstico y Gestión Ambiental, plantea una metodología de investigación-acción-participativa para la planeación territorial de la subcuenca hidrográfica del río Huehueyapan, a fin de enfrentar las principales amenazas ambientales que pudieran alterar la dinámica ecohidrológica (amenazas como el cambio de uso de suelo). Pérez señala que se buscaba también mejorar los bienes y servicios ambientales e hidrológicos, para beneficiar a la población local y regional, a través de la protección a las fuentes naturales de abasto de agua (Pérez, 2013, 3).

En la investigación se desarrollaron talleres de planeación participativa, la técnica participativa específica que se desarrolló fue la de mapeo participativo, en este caso mapeo de recursos naturales, realizado de manera individual a los propietarios de terrenos contiguos al área objeto de estudio de la investigación. El objetivo del mapeo participativo fue delimitar los terrenos y agruparlos en tres

zonas: zona de conservación, restauración y aprovechamiento sustentable. Pérez explica que “cada uno de los propietarios dibujó sobre el mapa base sus propuestas de uso de la tierra y de planeación territorial para sus terrenos.” (Pérez, 2013, 31). A su vez se orientó a los propietarios en cuanto a la importancia respecto a las características e importancia ecohidrológicas de sus terrenos, lo cual, a consideración del especialista, contribuyó a que los propietarios se replantearan sus esquemas de uso de tierra. Asimismo, los talleres participativos generaron un consenso en cuanto a la vocación ecoturística y de conservación del territorio.

En la investigación, Pérez destaca la importancia del liderazgo comunitario para la sustentabilidad de los recursos naturales. Asimismo, destaca que “La adopción de una perspectiva de planeación participativa que fomenta la autogestión del territorio de parte de un grupo organizado o una comunidad, tiene más posibilidad de obtener una mayor aceptación y ejecución al momento de proponer proyectos de conservación y desarrollo” (Pérez, 2013, 18). Con lo cual dicho especialista pone el acento en un elemento diferente de los hasta ahora mencionados: los fenómenos de autogestión de un territorio que se pueden presentar a raíz de un ejercicio participativo, y a su vez, a las mayores posibilidades de aceptación y ejecución debido a la aplicación de instrumentos participativos en un abordaje metodológico con enfoque territorial.

Pérez concluye que la participación de los propietarios de terrenos facilitó la planeación territorial para la zona objeto de estudio, “Por el contrario de cómo sucede comúnmente, donde la planeación se realiza por alguien ajeno y queda como una propuesta técnica, que no está reflejando la opinión de quienes usarán y habitarán ese espacio.” (Pérez, 2013, 46).

En este sentido, nuestro autor destaca que la metodología de planeación territorial participativa también sirvió para que la comunidad revalore la importancia de los ecosistemas dentro de sus territorios, y dentro de sus regiones (Pérez, 2013:46). Este momento de toma de conciencia puede ser atribuido a las técnicas participativas vistas en este punto como un proceso pedagógico, en este caso, de toma de conciencia o revalorización del medio ambiente, lo cual promovió la conservación de recursos naturales y la implementación de alternativas sustentables. A partir de lo antes mencionado, el especialista recomienda el uso de técnicas participativas en procesos de planeación del territorio, debido a que los participantes comparten ideas comunes, lo que a su vez puede contribuir a la organización social con un fin común (Pérez, 2013, 46).

Por otro lado, en la investigación titulada *Participación ciudadana y su incidencia en la planeación territorial. El caso del Plan de Desarrollo Municipal La Paz-Santander*, se aborda la elaboración participativa del Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 de la Paz-Santander, Colombia. En esta investigación se resalta que la ventaja primordial de la participación ciudadana es “la legitimidad que brinda a la planeación territorial, al hacer que los ciudadanos se apropien y se conviertan en aliados de la administración pública” (Corzo-Arévalo y Cuadra, 2021:1). A consideración de los investigadores Daniel Corzo-Arévalo y Renzo Cuadra, los programas, planes y proyectos con enfoque participativo identifican prioridades comunitarias y diseñan estrategias y acciones adecuadas para el desarrollo integral (Corzo-Arévalo y Cuadra, 2021, 2).

La incubadora de Redes Solidarias

Finalmente, abordaremos el caso de la *Incubadora de Redes Solidarias* orientada a microemprendimientos. Este caso es de suma relevancia para los fines del presente ensayo debido a que esta iniciativa ha hecho uso de un modelo de gestión e investigación participativa con una visión territorial principalmente en el municipio de Salamanca, Guanajuato, pero que actualmente se aplica en los estados de Puebla y Tlaxcala (Alvarado, 2023), los cuales forman parte de la región centro de México. La Incubadora de Redes Solidarias, consiste en el fortalecimiento de emprendimientos locales a través de la vinculación y creación de redes entre productores, gobierno, universidades y organizaciones para el desarrollo de sectores productivos vulnerables del municipio de Salamanca (Alvarado et al., 2022, 94).

Además de la vinculación de los microempresarios en el municipio, la incubadora de redes solidarias fortaleció a las unidades productivas al proveerles capacitación, la cual estaba confeccionada para cada caso en particular, gracias a los diagnósticos elaborados con metodología participativa. De este modo se pudo fortalecer a los microempresarios para funcionar en el mercado con más herramientas (Alvarado et al., 2022, 106). Alvarado explica que en gran parte del proyecto se utilizó una metodología de gestión participativa de tipo “multihélice” para vincular a los diferentes actores de la localidad (Gobierno, universidades, organizaciones y los propios productores).

Este modelo multihélice tiene como fundamento la gestión participativa. Este tipo de gestión es definida por Salgado, (2017) como “un proceso en el cual la comunidad a través de un plan de trabajo, la organización y la voluntad social, intentan alcanzar un objetivo [...] considerando la inclusión de los habitantes en la toma de decisiones como principales interesados en mejorar el territorio en colaboración con las autoridades competentes” (Salgado et al., 2017, 583-584).

Por su parte, Cote y Concha aclaran que el modelo multihélice de innovación social se deriva de la “Triple Hélice”, el cual consiste en la estrecha vinculación entre Universidad, Empresa y Estado, colaborado entre sí (a lo cual le denomina polinización cruzada) e intercambiando y entrelazando funciones, y con un mayor protagonismo por parte de las universidades, en funciones que tradicionalmente desempeñaban las empresas (Ricci, 2020, 161).

Cabe destacar que la ciudadanía en este modelo multihélice, es de suma importancia, ya que es considerada como un agente activo de desarrollo, dado que este modelo le atribuye a la ciudadanía la capacidad de proponer soluciones a las principales problemáticas de su localidad (Cote y Concha; en Ricci, 2020, 161).

Bajo este modelo de hélice, como se mencionó antes, la universidad tiene un mayor protagonismo: lidera la incubación de las soluciones propuestas por los actores sociales, buscando que se conviertan en innovaciones a través de proceso colaborativos entre actores públicos y privados en diversas escalas (Ricci, 2020, 161). Asimismo, en este enfoque se resaltan las funciones de la universidad como catalizador de las sinergias entre los actores de una comunidad, al aportar conocimiento y divulgación, lo cual posibilita e influye fuertemente en la incubación de las innovaciones.

En suma, el modelo multihélice subraya el papel y le atribuye a la ciudadanía y a las universidades, funciones de gestión del desarrollo antes reservadas sólo al gobierno o la iniciativa privada.

A partir de las herramientas teórico-metodológicas mencionadas, Alvarado (2022) aclara que la gestión participativa fue utilizada en los municipios de Guanajuato, como modelo de intervención en la comunidad. El objetivo de la metodología planteada por Alvarado y sus colaboradores fue el desarrollo de un proceso que permitiera la dotación de capacidades a las unidades productivas, a fin de subsanar la falta de vinculación y de políticas públicas permanentes encargadas del desarrollo productivo de las Pymes en la región (Alvarado, 2022, 95).

En ese sentido, nuestro autor explica que la gestión participativa se expresa en acciones que conforman un diagnóstico territorial sobre las necesidades de las unidades productivas familiares y que se materializa en un modelo en el cual interviene el Gobierno, las instituciones de educación superior y las unidades productivas familiares (Alvarado, 2022, 95), en concordancia con la naturaleza multihélice propuesta.

En dicha propuesta, el gobierno y las instituciones de educación superior ofrecen capacitación, asesoría y seguimiento enfocados en el fortalecimiento productivo, de gestión y comercial de los microemprendimientos, mediante transferencia tecnológica y capacidades productivas (Alvarado, 2022, 95).

Alvarado define los microemprendimientos (unidad de análisis) como una unidad productiva frecuentemente ligada a la informalidad y caracterizada por la precaria gestión tecnológica y organizacional (Alvarado, 2022, 97). Es por ello por lo que cobra gran relevancia el proveer de capacitación a dichas unidades productivas, ya que, a consideración de los autores arriba mencionados, la capacitación fortalece el ámbito organizacional de las pequeñas unidades productivas, promueve el desarrollo de planes estratégicos, la asignación de funciones y da pie a la transferencia tecnológica intangible, lo cual estaba ausente en las unidades de producción familiar (Alvarado, 2022, 99). En este punto infiere que las propuestas metodológicas participativas involucran a la población vinculándola con su medio, su historia y sus necesidades. Asimismo, los autores antes mencionados consideran que la propuesta de gestión participativa propuesta genera procesos de intercambio colectivos que impulsan acciones para el desarrollo confeccionadas a las necesidades de las unidades productivas.

Un enfoque metodológico como el arriba mencionado implica o tiene como consecuencia la producción y análisis colaborativo de conocimiento, en el cual Alvarado subraya la transferencia de capacidades y el fortalecimiento institucional, los cuales son producto del trabajo colectivo, y que a su vez contribuye o impulsa a la colaboración, la toma de decisiones, la difusión de conocimiento, la evaluación y el consenso permanente (Alvarado, 2022, 101).

Si a esta transferencia de conocimientos (o de capacidades) se le agrega la vinculación mencionada con las instituciones de educación superior, tenemos un esquema que cuenta también con la generación de innovación como otra de sus principales fortalezas.

En el proceso de incubación de redes, señala Alvarado, se aplicó un modelo gestión participativa territorial, con lo cual se añade a las características metodológicas presentadas hasta el momento, un enfoque territorial en el proyecto. Así, el enfoque territorial puede ser encontrado en la fase que denominaron diagnóstico territorial, en la cual se analizaron tres dimensiones de los microemprendimientos: 1) la gestión productiva; 2) la gestión comercial y; 3) las redes de gestión local.

A la par de lo anterior y como parte del modelo de gestión participativa territorial, se realizó un muestreo al por menor de las unidades productivas de marzo a agosto del 2019 en el municipio de Salamanca, Guanajuato, dicho muestreo ascendió a 3941 unidades productivas entrevistadas.

La última parte del modelo de gestión participativa territorial consistió en la fase de prueba y validación en el cual se diseñaba el modelo de intervención local. Se gestionó la vinculación y colaboración entre Universidad, microemprendedores y gobierno local y se gestionaron participativamente procesos de capacitación administrativa gratuitos (Alvarado et al., 2022, 102).

Alvarado y su equipo explican que, simultáneamente a los procesos arriba expuestos, se ejecutaban la siguientes acciones alternas: se presentaban proyectos de acción a las autoridades locales con la intención de detonar colaboración; se capacitaba a estudiantes de carreras afines; se diseñaban material didáctico acorde a la capacitación requerida; y se trabajaba en la consolidación de la Incubación de Redes Solidarias como formato metodológico y como plataforma para la atención de sectores productivos vulnerables, basados en la “creación de circuitos de colaboración y fortalecimiento de redes para enfrentar al mercado”.

Nuestros autores aclaran que este formato de atención por medio de Incubadora de Redes Solidarias, emana de la intención académica de desarrollar proyectos de investigación-acción que promuevan “políticas públicas, profesionalización de estudiantes, vinculación y emprendimientos con causa relacionados con la asociación de productores, donde la solidaridad es un elemento de acción” (Alvarado et al., 2022, 103). Cabe destacar la elaboración de una base de datos enfocada en caracterizar “y mantener información vigente en escalas espaciales locales, que [...] permite adecuar proyectos, políticas de atención y recursos específicos a necesidades de la unidad de análisis” (Alvarado et al., 2022, 104).

Finalmente, se realizaron actividades de seguimiento y asistencia a las unidades productivas familiares, en el que se aplicaban cuestionarios diagnósticos de manera permanente y se contaba con estancias de alumnos de carreras afines.

Los actores específicos que se vincularon en el proyecto de Incubación de Redes solidarias fueron la Dirección de Desarrollo Económico de Salamanca (2018-2021) por parte del gobierno municipal y a la Universidad de Guanajuato, a través de su programa educativo de Gestión Empresarial.

El diagnóstico local arrojó las siguientes radiografías en cuanto al funcionamiento de las unidades productivas familiares: 1) su gestión empresarial cuenta con baja capacidad e infraestructura productiva; 2) las unidades se caracterizan por tener una capacidad baja y bajo acceso a estándares de calidad en servicios y productos; 3) carecen de procesos sistematizados de comercialización, publicidad y análisis de mercado; y 4) cuentan con poca información sobre financiamiento. Por otro lado, se identificó que 70.4% de las unidades productivas familiares se dedican a compra-venta de mercancías; el 16.8% a producción de bienes; 8.3% a prestación de servicios y 4.5% a la construcción (Alvarado et al., 2022, 104).

En este sentido nuestros autores infieren que la totalidad de microemprendimientos encuestados señalaron no contar con proveedores de empresas grandes por su capacidad de compra, así como ocurre con las unidades productivas que se dedican a producción de bienes, los cuales, a pesar de ser productores directos, sólo pueden acceder a pequeños proveedores informales, que cuentan con facilidades de pago (también informales) otorgadas por el tiempo que llevan trabajando en conjunto.

Consideran igualmente que el modelo de gestión participativa de la incubadora de redes y microemprendimientos ha generado un ejercicio continuo de diseño y gestión que promueve la reconstrucción de los tejidos productivos en regiones que se encuentran vulnerables.

De este modo, concluyen que la Incubadora de redes solidarias demuestra que la vinculación, la colaboración inter e intrainstitucional, la capacitación como herramienta de incubación y la asesoría y seguimiento como validación de resultados promueven la creación de redes, que les permite a las unidades productivas familiares sistematizar sus competencias interfuncionales y de autogestión, a la vez que los integran en una red colaborativa y de desarrollo asociativo.

La creación de circuitos de colaboración en la Incubadora de Redes Solidarias es probablemente el elemento más destacado del caso, sin embargo, el atribuirle un rol central a la ciudadanía y a las instituciones de educación superior

en el esquema lo convierte en un arreglo metodológico innovador, que a su vez se desempeña como catalizador de la innovación expresada en mayores y mejores capacidades y redes productivas en una región.

A manera de conclusión

A partir de las experiencias arriba mencionadas observamos que las principales funciones que cumplieron las técnicas participativas de las investigaciones con enfoque territorial abordadas fueron: 1) apoyar en la elaboración del diagnósticos; 2) promover que los propios participantes propusieran posibles soluciones; 3) lo cual a su vez derivó en la generación de consensos entorno a las causas y posibles soluciones de las problemáticas; 4) incrementar la toma de consciencia entorno a la importancia o dificultad de las problemáticas que se enfrentan y; 5) con dichas consideraciones los proyectos con enfoque territorial pudieron articular su planeación con conocimiento local, percepciones y/o posicionamiento de las comunidades como “inputs” para la investigación, lo cual les sumó un mayor apoyo y credibilidad de la comunidad en sus fases de implementación.

Asimismo, las experiencias señaladas parecen concordar con la hipótesis de este ensayo entorno a la compatibilidad y complementariedad de las técnicas participativas y el enfoque territorial. Dicha compatibilidad podría también atribuirse a la flexibilidad que caracteriza a las metodologías participativas, característica necesaria para desarrollar proyectos de desarrollo en contextos cambiantes, “Ya sea que la gente esté involucrada en el análisis, la toma de decisiones colectivas, la planeación, o la reflexión, los métodos participativos pueden ser usados en todas las etapas del ciclo de un proyecto asociado con la ayuda al desarrollo” (Institute of Development Studies, 2023).

Cabe destacar que las experiencias abordadas anteriormente utilizaron principalmente la técnica de mapeo participativo, la cual consiste precisamente en la elaboración colectiva de mapas, los cuales proveen información sobre las características físicas de los territorios, las condiciones socio económicas y las percepciones de la población local, por ejemplo la percepción del nivel de ingresos entre las familias; la posesión o distribución de bienes y servicios en una comunidad: como la posesión de dispositivos digitales, acceso al agua potable, a servicios educativos o de salud para menores edad, etc. (Garay, 2022, 24).

Complementando lo antes mencionado, distintos investigadores cercanos al enfoque territorial proponen complementos cercanos a los principios de la planeación participativa, más específicamente, cercanos a los principios deliberativos, colaborativos, horizontales y participativos. Para Farinós (2023) la participación puede ser fortalecida por la “gobernanza”, la cual reúne tanto a los actores públicos como privados: gobierno, sociedad civil e iniciativa privada, a fin de construir consensos y tomar decisiones colectivas y en esa medida. Subraya Farinós, que la deliberación tiene un peso importante en dicho concepto, pero aún más importante que este tipo de concepciones teóricas nos llevan a un nuevo concepto de gobierno red.

Por otro lado, en su decálogo para una mejor práctica de la ordenación del territorio (Farinós, 2021) realiza una serie de propuestas de entre las cuales destacamos: a) la ordenación del territorio como producto de acuerdos entre fuerzas políticas diferentes; b) la planeación diseñada con flexibilidad y capacidad de adaptación; c) la promoción de la cooperación entre los diferentes niveles administrativos y; d) el impulso a la participación pública y del sector privado (Farinós, 2021, 21). En este último punto Farinós, añade que la educación debe establecerse como piedra angular de la cultura territorial y la participación.

Esta última premisa por parte de Farinós, es crucial para cualquier arreglo institucional que busque plantear principios de horizontalidad y multisectorialidad como los arriba mencionados, ya que como el mismo autor aclara, no es posible que la gente compre la idea de la planeación territorial si en la administración públicas no hay una cultura de trabajo en conjunto.

En ese sentido la propuesta de Farinós gira en torno a la generación de una cultura participativa que se debe generar primero en las administraciones y después en la sociedad. En esa medida la cultura de la corresponsabilidad y la participación debe permear en todos los niveles de la administración pública y en la sociedad desde la niñez, para lo cual el investigador promueve la formación territorial en niños y jóvenes, para que conozcan su propia ciudad, a lo cual añadiríamos, la relevancia de que esos sectores poblacionales tengan presente la importancia de su participación en los proyectos territoriales.

Un aporte relevante del especialista en ordenamiento territorial es la importancia de la cultura en la búsqueda de una mayor participación ciudadana. Debemos buscar una mayor corresponsabilidad a través de diferentes mecanismos, como las técnicas participativas, sin embargo, un cambio efectivo deberá incluir

un cambio cultural en donde la deliberación y la corresponsabilidad sean ejes rectores y las administraciones públicas estén permeadas por una cultura de trabajo en conjunto, de coordinación intergubernamental.

Como podemos ver, las críticas entorno a el enfoque centralista ha generado propuestas teóricas transversales, basadas en el espacio local (*local based*), de “arriba hacia abajo”, horizontales, multisectoriales y en red, que requieren altos niveles de coordinación y de multidisciplinariedad. Una aplicación efectiva requerirá adaptaciones institucionales y aún más importante requerirá un cambio en la cultura administrativa y social.

Consideramos que la propuesta teórico metodología que nos permitiría ampliar el análisis en este punto, la podemos encontrar en la óptica multidimensional del concepto de agenciamiento de desarrollo, ya que es bajo esta concepción del territorio dentro de la cual

se analizan los estilos de vida, los conflictos, las historias regionales, las relaciones de producción y de culturización, las relaciones políticas, los conflictos ambientales, el control y el poder territorial, etcétera, en su dimensión de ubicación [...] o en un sentido más amplio, en su concepción como instrumento tácito para alcanzar el desarrollo social (González y Lee, 2022, 33)

En el agenciamiento de desarrollo como enfoque metodológico encontramos una perspectiva relacional, en concordancia con la concepción de dinámicas de proximidad provenientes de la escuela francesa de economía y geografía y es precisamente este marco analítico el que nos permitiría observar los diferentes atributos de un sistema territorial y las interacciones multifuncionales de un territorio (Delgadillo, 2022, 73). Delgadillo (2022) definen el agenciamiento de desarrollo como

el potencial de articulación que opera encuentros y territorializa procesos de intervención. Por medio de su actuación distribuye y conecta multiescalarmente (micro, meso, macro, regional; pero también con todo el espectro de actores político-económico-institucionales: gobierno [tres órdenes], sociedad civil, ONG, etc.) diversos elementos que producen rutas, funcionamientos y

expresiones, en relación con el desarrollo. (Delgadillo, 2016, como se citó en Delgadillo, 2022, 75)

Este enfoque nos permite observar al territorio y a sus interacciones en diferentes escalas y como se generan vínculos institucionales a partir de la gestión, la interacción o la participación; lo anterior a partir de los procesos de territorialización y desterritorialización, siendo el primero un proceso de ruptura o distanciamiento de los funcionamientos del territorio y el segundo el establecimiento de nuevas rutas y percepciones colectivas (espacial y temporalmente), que desembocan en nuevos funcionamientos, nuevas interacciones, y en esa medida en nuevos estilos de vida que motivados por un mejor futuro para las personas nos pueden llevar al desarrollo de un territorio (Delgadillo, González y Lee, 2022, 76)

El agenciamiento de desarrollo como enfoque teórico no sólo nos plantea el observar al territorio en diferentes escalas, si también al principio de multiplicidad, ya que recupera en su configuración conceptual la figura de rizoma, proveniente de la obra de Gilles Deleuze y Félix Guattari. El principio de multiplicidad contenido en el concepto de agenciamiento le atribuye una naturaleza cambiante a medida que modifica sus conexiones. La multiplicidad implica cambio constante, en tanto cada nueva conexión transforma. Esta nueva concepción, a consideración de González y Lee (2022), nos permite encontrar las conexiones que “desterritorializan” y transforman.

En ese sentido, González y Lee (2022) explican que el “agenciamiento no es sino la línea de desterritorialización que conecta una dimensión con otras”, en el cual como se mencionó líneas arriba se generan nuevas interacciones, y como nos aclara el autor antes mencionado, se generan nuevas percepciones y en esa medida, el agenciamiento de desarrollo es planteado por González y Lee (2022) como un “potencial de articulación”. Este “potencial de articulación”, este agenciamiento, se desarrolla al conectar multiescalarmente a partir de instancias como la participación o la gestión. Este abordaje metodológico permite ampliar en gran medida el análisis del territorio gracias a su óptica multidimensional, pero además su potencial descriptivo nos permite darle un nuevo sentido a las inferencias que se pueden obtener a partir de la aplicación de algún ejercicio participativo. Es decir, con base en esta nueva concepción, aplicar técnicas participativas no sólo aportaría al enfoque territorial, si no que a su vez el desarrollar y analizar técnicas participativas bajo la concepción del enfoque de agenciamiento de desarrollo

permitiría identificar las relaciones, las articulaciones y las conexiones en un territorio, a fin de reconocer y luego promover los potenciales de un territorio y que ello a su vez genere una nueva percepción colectiva que detone nuevos funcionamientos y nuevas posibilidades enfocadas al desarrollo.

Bibliografía

- ALVARADO, M. y DÍAZ, J. (2018) “Estudio local del desarrollo de Incubadora de Redes Solidarias para el emprendimiento de negocios familiares en los municipios de Salamanca y Valle de Santiago, Guanajuato, con la participación de productores, organizaciones, ayuntamientos e instituciones como respuesta a las condiciones de limitaciones económicas de la cadena de valor”, En *Jóvenes en la Ciencia. Revista de Divulgación Científica*. Vol. 4, No. 1.
- ALVARADO, M., CÁRCAMO, M., SÁNCHEZ, A. y CRUZ, R. (2022) “Gestión participativa en los procesos de incubación de redes solidarias”. En *GeoGraphos* [En línea] Vol. 13, No. 145.
- CORZO-ARÉVALO, D. y CUADRA, R. (2021) “Participación ciudadana y su incidencia en la planeación territorial. El caso del plan de desarrollo municipal La Paz-Santander”. En *Identidad Bolivariana*, Vol. 5, No. 1.
- DELGADILLO, J. (2021) “Desarrollo territorial y agenciamiento de desarrollo, enfoques convergentes para impulsar políticas regionales en un contexto de interacciones rural-urbanas”. En: DEPONTI, C. *Extensao e desenvolvimento regional: da teoria á prática* [En línea]. Brasil: Eduepb.
- DELGADILLO, J. (2022) “Agenciamiento de desarrollo, proximidad y desarrollo territorial. Enfoques convergentes para impulsar políticas regionales”. En, DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. y LEE, J. (Coord.). *Agenciamiento de desarrollo y territorio: acción pública y gestión institucional en ámbitos rurales y urbano*. México: UNAM.
- ESPINOSA, H y RAMÍREZ, C. (2015) “Abordaje metodológico para formulación participativa de planes de asistencia técnica agropecuaria con enfoque territorial”. En *Acta Agronómica*, volumen 64, UNAL, Colombia.
- GARAY, J. (2022) *Planeación y participativa. Un estudio sobre el Programa Hábitat 2003-2012*, Tesis de licenciatura, México: UNAM.

- GONZÁLEZ, I. (2007) *Políticas públicas para el Desarrollo Regional Sustentable. Un estudio sobre la participación en la estrategia microregiones*, Tesis de Maestría, México, UNAM.
- GONZÁLEZ, I. y LEE, J. (2022) “Sociedades de Control y Agenciamiento de desarrollo”. En: DELGADILLO, J., GONZÁLEZ, I. y LEE, J. (Coord.). *Agenciamiento de desarrollo y territorio. Acción pública y gestión institucional en ámbitos rurales y urbanos*. México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- Farinós, J. (2023) “Política Pública, gobernanza local y ordenación territorial”. En: DELGADILLO, J. (Moderador) *Seminario Potenciales Territoriales y Actores de la Gestión Pública e Institucional. Acciones para el Desarrollo Territorial en México*, México: CRIM. https://www.youtube.com/watch?v=MI_OicyJmxg
- Institute for Development Studies (2023). About Participatory Methods. <https://www.participatorymethods.org/page/about-participatory-methods>
- MORALES, F., (2023, 2 de junio) “Mecanismos institucionales en la evolución de los territorios. Ponencia”. En: DELGADILLO, J. (Moderador) *Seminario Potenciales Territoriales y Actores de la Gestión Pública e Institucional. Acciones para el Desarrollo Territorial en México*, México: CRIM https://www.youtube.com/watch?v=t_5wXaeSDAI
- PÉREZ, M. (2013). *Planeación territorial para la conservación y restauración ecohidrológica en la subcuenca del río Huehueyapan, municipio de Xico, Veracruz, México* [Tesis de especialidad]. México, Universidad Veracruzana, Facultad de Ciencias Químicas.
- RENAULT, A. (2010). *Guía para formulación y gestión de planes de Desarrollo Rural Sostenible. Un abordaje participativo con enfoque territorial*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Paraguay.
- SALGADO, S., FLORES, L. y GUEVARA, L. (2017) “Gestión participativa para mejorar las condiciones de accesibilidad urbana: La Hacienda, Puebla”. En *Nova Scientia. Revista de Investigación de la Universidad De La Salle Bajío*, No.18.

EL MODELO DE INCUBACIÓN DE EMPRESAS SOCIALES RURALES COMO PROPUESTA DE GESTIÓN DEL TERRITORIO

José Manuel Acosta Cázares

Introducción

El modelo de incubación de empresas mantiene su vigencia e importancia para la gestión del desarrollo territorial-rural. Se liga, además, con el enfoque de agenciamiento de desarrollo por la visión participativa y de gestión social y empresarial que la incubación pregona y que entra en consonancia con el agenciamiento cuando éste, se entiende como “el potencial de articulación entre procesos para que el desarrollo ocurra en los lugares y para las personas” (González y Lee, 2024).

Según Flores y Jerez (2023, 94)¹ la incubadora de negocios es uno de los instrumentos más utilizados para promover el desarrollo local, regional o nacional a través de la generación de pequeñas y medianas empresas, por lo cual este tipo de organizaciones ha sobrevivido desde la década del cincuenta hasta la fecha y se ha expandido a gran número de países.

Si bien, los servicios de incubación que incluyen capacitación, asesoría-consultoría y vinculación para los dueños y socios de los negocios participantes, han demostrado su eficacia para aumentar la tasa de sobrevivencia de pequeñas y medianas empresas, lo contrario ocurre con las iniciativas de negocios del sector social en territorios rurales que enfrentan limitantes en el acceso a subsidios a

¹ El autor toma la cita de Mas-Verdú et al, del artículo “The role of incubators and business characteristics”. *Journal of Business Research*, 68(4), 793-796. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2014.11.030>

la incubación y por lo tanto, la carencia del mencionado acompañamiento como herramienta de gestión emprendedora desde la perspectiva de la incubación, lo que ocasiona que una amplia mayoría de tales iniciativas no alcancen a consolidarse como empresas sostenibles en lo económico, social y ambiental.

En México el Instituto Nacional de la Economía Social conocido por sus siglas como INAES, representa una alternativa sólida para que el estado oferte servicios de incubación para emprendimientos sociales. Este documento presenta una propuesta de modelo de incubación de empresas sociales rurales, dirigida al próximo Gobierno Federal para que el INAES lo lidere y lo ponga en marcha, con el propósito de aumentar la tasa de sobrevivencia de actuales y futura iniciativas de negocios.

En el presente capítulo la propuesta es abordada en cinco apartados que inician con esta introducción, continúan con el marco de referencia que sustenta el modelo, una descripción de la experiencia del autor en incubación de empresas campesinas, la descripción del modelo de incubación, y cierra con las conclusiones y recomendaciones.

Esta propuesta es resultado de mi participación dentro de la línea de trabajo colaborativo sobre agenciamiento de desarrollo que la Red de Gestión Territorial del Desarrollo Rural (Red-GTD) promueve en la actualidad.

Marco de referencia

El objetivo del capítulo es construir un marco referencial pertinente que dé sustento a la propuesta de incubar empresas sociales rurales. Para cumplirlo se abordarán los apartados siguientes: Instituto Nacional de Economía Social (INAES) y las empresas sociales, Descripción de una incubadora de empresas sociales, Transferencia de fortalezas comunitarias a la empresa y Comentarios finales.

El INAES y las empresas sociales rurales

Históricamente la gestión institucional no ha considerado a la economía social rural como un pilar del desarrollo nacional, el resultado de esta visión es la pobreza histórica y actual de la mayoría de la población que habita en estos territorios rurales. Una luz de esperanza surge en el año 2012, con la aprobación de la Ley de

la Economía Social y Solidaria que le confiere al INAES competencias específicas al respecto (INAES, 2023, 6):

“La Ley de la Economía Social y Solidaria (LESS), reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al Sector Social de la Economía, confiere al Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), instrumentar políticas públicas de fomento al Sector Social de la Economía con el fin de fortalecer y consolidar al sector como uno de los pilares del desarrollo económico del país a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos y organismos del sector”.

En el Artículo 14 párrafo IX de la LESS se indica la esencia de su papel rector de este instituto para la consolidación del sector social de la economía (Cámara de Diputados 2019:7):

Promover la consolidación empresarial y el desarrollo organizacional de las diversas formas asociativas que integran el Sector, para lo cual establecerá un Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Especializada, mediante el diseño de su propia metodología, la firma de convenios de coordinación y colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal, así como con dependencias de las Entidades Federativas, Municipios y universidades e instituciones de educación superior.

Una segunda luz es que, en el actual Gobierno Federal, el INAES ha logrado avances importantes en acompañamiento empresarial a empresas sociales rurales, entre los que destacan los siguientes (INAES, 2023, 7-19):

- a. El INAES y beneficiarios de sus convocatorias. El INAES está capacitando a socios de empresas sociales en los temas de: Impulso, mejora y desarrollo de capacidades y habilidades empresariales, organizativas, de comercialización e innovación, organización y constitución legal; emprendimientos colectivos con perspectiva de género; y, productos y servicios que les ofrece la banca social.
- b. Otras acciones en favor de empresas sociales. Las principales acciones han sido las siguientes: Actualización de la Plataforma de acceso a la interacción

entre compradores y vendedores; catálogo de productos de temporada de empresas sociales; Jornada Nacional de Cooperativas en México 2022; y, formalización de 38 alianzas territoriales de Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria (NODESS)².

- c. Proyecto Economía Social con visión territorial e inclusión (PROECO). El proyecto fue financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y contó con el acompañamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Su objetivo fue desarrollar productivamente a Organismos del Sector Social de la Economía localizados en municipios de muy alta marginación de los Estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla.
- d. Curso de Formación en Acción Chacách (CFAC). El (IICA 2020) indica que el INAES realizó una alianza estratégica, para la puesta en marcha del CFAC, con el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) y La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). La institución responsable de impartir el curso fue el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), siendo el objetivo “contribuir a la reactivación y dinamización de la economía rural y del desarrollo sostenible con enfoque territorial en clave en la zona de influencia del Tren Maya”.

Características de una incubadora de empresas sociales

Para Marca Lima (2018), las incubadoras sociales tienen como objetivo acompañar a personas de comunidades marginadas, en sus ideas de poner en marcha un nuevo negocio (preincubación), aumentar la tasa de rentabilidad de uno ya existente (incubación) o consolidar uno ya rentable (post-incubación). Los servicios educativos ofrecidos para cumplir con el objetivo son capacitación, consultoría, búsqueda de fuentes de financiamiento y redes de contacto, entre otros.

En el modelo de incubación de empresas sociales del Tecnológico de Monterrey el objetivo es aumentar la tasa de sobrevivencia de las empresas actuales

² Según (INAES, 2022), los Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria (NODESS) es la estrategia del INAES para cumplir los objetivos del Programa de Fomento a la Economía Social. Los NODESS tienen como objetivo la integración de una red de alianzas territoriales conformadas por al menos tres actores diferentes: instituciones académicas, gobiernos locales y Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE).

o futuras participantes y que en largo plazo sean sostenibles en lo económico, social y ambiental. La metodología utilizada por esta institución es la siguiente (ITESM, 2010):

- Selección de proyectos. Los pasos son: Identificación de emprendedores, lluvia ideas de negocio, idea de negocio seleccionada, capacitación empresarial y registro del proyecto.
- Servicios de incubación. El objetivo general es aumentar las competencias requeridas por los participantes para: a) operar el plan de negocios y el estratégico en la pre-incubación, b) asegurar la rentabilidad del negocio en la incubación y c) consolidar empresas sostenibles en lo económico, social y ambiental en la post-incubación.
- Apoyos ofrecidos. Los principales son capacitación, asesoría por expertos, tutoría por alumnos de profesional, acceso al financiamiento y vinculación a cadenas de valor.

Transferencia de fortalezas comunitarias a la empresa

Un reclamo de socios de empresas sociales rurales a extensionistas empresariales formadores es que no toman en cuenta sus fortalezas, tratando de dar respuesta al reclamo (León y Acosta, 2021, 299-300), describen las fortalezas de las comunidades rurales a transferir a organizaciones económicas rurales:

- Fortaleza en organización “autogestora” comunitaria. El devenir de la vida comunitaria en el ámbito rural da cuenta de añejas tradiciones asociadas a las fiestas patronales que conllevan a la gestión territorial a efecto de lograr metas específicas para las cuales son necesarios mecanismos de ahorro para realizar aportaciones en dinero y/o especie y/o mano de obra. Estos mecanismos permiten el desarrollo de actividades que conjuntamente sincretizan la festividad patronal, como son la artesanía, el teatro, la danza, la música entre otras.
- Fortalezas en administración y finanzas comunitarias. La realización de la fiesta patronal implica el diseño, operación y evaluación de un plan estratégico tanto para el financiamiento y su gestión, así como para la implementación de las actividades que den lugar a la realización de la festividad. Estos eventos, presentan una alta productividad, son autofinanciables, generan

remanentes monetarios, son objeto de evaluación e implementan procesos de mejora continua.

- Fortalezas en medio ambiente comunitario. Las comunidades recurren a mecanismos de organización autogestora para la protección y conservación de recursos naturales de los cuales dependen actividades económicas, la salud y el bienestar de la población: agua, suelo, bosques. El bien común es impulsor de la organización para proteger el medio ambiente.

La gestión institucional realizada por los gobiernos federales no ha favorecido a la economía social rural, debido a que la consideran incapaz de generar procesos de desarrollo territorial exitosos, y por ello, las principales acciones gubernamentales ejecutadas se han caracterizado por: un mínimo presupuesto asignado al acompañamiento empresarial y la ausencia de coordinación institucional.

En el año 2012 se emite la LESS la cual le confiere al INAES instrumentar políticas públicas de fomento al sector a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos y organismos del sector. Se comprobó que el INAES, en este sexenio, ha obtenido resultados positivos en capacitación de empresas sociales rurales, siendo el principal ejemplo las alianzas estratégicas nacionales e internacionales en la puesta en marcha del CFAC. La fortaleza del INAES puede verse fortalecida al apoyarse de la experiencia de diversas instituciones universitarias que participan activamente en la promoción de incubadoras de empresas en ámbitos rurales y de incidencia regional. Por último, con base a los temas tratados en este capítulo la propuesta es que el INAES lidere, opere y coordine el modelo de incubación.

Experiencia del autor con la generación y gestión de empresas sociales rurales

El objetivo de este apartado es mostrar las experiencias del autor del documento, como extensionista e incubación de negocios campesinos. Para cumplir con el objetivo se presentan cuatro apartados siendo esta introducción el primero de ellos, se continúa con la experiencia de extensión en la región Cofre de Perote (1979-1982), el tercer apartado versa sobre la experiencia en incubación de empresas sociales rurales (1997-2023) y, por último, se presentan algunos comentarios finales.

Experiencia de extensión en la región Cofre de Perote (1979-1982)

Se contrata al autor de este documento en la Delegación Forestal Perote (DFP)³ la cual dependía de la Secretaría de Agricultura y Recursos hidráulicos (SARH), para participar como extensionista empresarial en el Programa de Desarrollo Forestal (PDF). Acosta (1987, 120) indica que los objetivos del PDF fueron:

- *“Aprovechar integralmente los bosques y selvas con la participación directa de los ejidatarios tratando de obtener un mayor excedente monetario mediante la industrialización de estos”*
- *“Que la actividad forestal sea capaz de lograr el desarrollo económico y social de los ejidatarios y sus familias mediante el aumento de los salarios y reinversión de dividendos”*
- *“Evitar la destrucción de bosques y selvas y aumentar las áreas arboladas a través de la reforestación”*
- La experiencia forestal en la DFP se desarrolló en el periodo 1979-1981⁴ con la participación de 20 ejidos. En cada uno de ellos, los campesinos formaron una organización productiva denominada Unidad Productora de Materia Primas Forestales (UPMPF). Los resultados globales de las UPMPF fueron los siguientes (Acosta, 1987, 125-135).
- El valor de la producción a precios de 1979 por metro cubico de madera fue de \$ 991.58, con un costo de producción de \$ 480.45 y un excedente monetario de \$ 511.13. El excedente monetario obtenido represento el 51.5% del valor de la producción, siendo un porcentaje alto en comparación con las actividades agrícolas y pecuarias obtenidas en este territorio en el mismo periodo de estudio
- El volumen de madera extraído representó solo el 10.0% de la capacidad real de los bosques, el monto de salarios apropiado fue de \$ 287.70 por metro cubico de madera y logró retener al 15% de los ejidatarios migrantes temporales. Suponiendo que el volumen extraído hubiese sido del 66.6%

³ La DFP se localizaba en el Estado de Veracruz y estaba conformada por los municipios de Altotonga, Jalacingo, Las Vigas, Perote y Xico.

⁴ (Acosta, José 2021. pp 8) indica: *“Que a finales de 1981 la Secretaria de la Presidencia del Gobierno Federal (SPGF) presiona a la SARH para suspender los aprovechamientos forestales realizadas por las empresas ejidales de la zona Cofre de Perote y se convirtiera en abastecedora de material celulósico. para la Papelera San Rafael localizada en el Estado de México”.*

de la capacidad real del bosque, el porcentaje de ejidatarios migrantes temporales retenidos hubiese sido del 100.0%.

- Las UPMPF participantes destinaron los dividendos de la siguiente manera: Once lo dedicaron a obras sociales (Cuatro para introducción de electricidad, dos a salones de clases, una a camino vecinal, dos a centro de salud y dos a centro comunitario), siete realizaron depósito bancario y dos compraron tractores”.
- “En el aspecto ecológico los ejidos participantes lograron aumentar la superficie forestal en 1,200 has. Y también disminuir drásticamente la media anual de incendios forestales de 180 en el periodo 1968-1978 a solo 18 en el periodo 1979-1981.

Por último, el PDF Implementado en los ejidos de la DFP fue exitoso al cumplir satisfactoriamente con los objetivos planteados, siendo las causas de ello las siguientes: a) El dialogo entre los actores participantes fue entre iguales, b) Recibieron capacitación en cooperativismo, planeación estratégica y organización participativa y c) No se requirió financiamiento porque el proceso productivo fue intensivo en mano de obra, requiriendo de pocas herramientas rusticas que ya tenían los socios.

Experiencia en incubación de empresas sociales rurales (1997-2023)

En el año de 1997, el Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Cuernavaca (ITESMCC) inicia la incubación de empresas sociales rurales en el Estado de Morelos. Alumnos de profesional y profesores crearon el grupo denominado RURALTEC cuyo objetivo era “acompañar a organizaciones campesinas morelenses en sus sueños de crear cooperativas sostenibles”. La primera actividad del grupo fue iniciar un proceso de auto capacitación en los temas: Cosmovisión campesina, andragogía, procesos de incubación, liderazgo, plan de negocios y planeación estratégica.

Durante el proceso de autocapacitación, RURALTEC decide iniciar una búsqueda de empresas campesinas interesadas en realizar un proyecto productivo siendo el resultado, las peticiones recibidas de las organizaciones del Municipio de Tlalnepantla: Nopalvita S.P.R. de R.L. que requería de un plan de negocios para transformar nopal verdura en salmuera y escabeche y Nopalixtle S.P.R. de

R.L. que solicitó un plan para la exportación de nopal verdura a Estados Unidos. Todavía no terminábamos los dos compromisos cuando las organizaciones decidieron unirse y formar Nopalvida S.P.R. de R.L.

Desde la década de los ochenta El ITESMCC ya contaba con una incubadora de empresas dirigida principalmente, a alumnos y exalumnos emprendedores, por ello, los miembros de RURALTEC decidieron denominar al proceso de acompañamiento de Nopalvida como un proceso de incubación de empresa campesina. Un resumen de los resultados del proceso realizado se muestra a continuación:

- El plan de exportación de nopal a Estados Unidos fue puesto en marcha con éxito y el plan de negocio de nopal salmuera y escabeche también fue implementado.
- La relación de alumnos y profesores con los campesinos fue: entre iguales, bajo el principio de que “una persona tiene el mismo valor que otra”, los entregables comprometidos y la capacitación fueron realizados en procesos participativos y bajo el principio “Nadie sabe todo y nadie no sabe nada”.
- Los socios de Nopalvida nos compartieron que lograron transferir a su empresa las fortalezas, de planeación estratégica, finanzas y cuidado del medio ambiente que posee su comunidad en la realización de sus fiestas patronales y faenas comunitarias que realizan.

Antes de concluir la incubación de Nopalvida, los miembros de RURALTEC tomaron la decisión de sistematizar la experiencia de incubación con el propósito de transferirlo a otras empresas campesinas. En el proceso de sistematización se tomó en cuenta el proceso vivido con los nopalers y la experiencia del ITESMCC en el tema. Un resumen de la sistematización obtenida se muestra a continuación:

- a) Los servicios educativos para ofrecer serán: Pre-incubación dirigido a organizaciones económicas no formales, incubación que será ofrecido a las organizaciones graduadas de la pre-incubación y, post-incubación para empresas sociales rurales con dos años o más en operación.
- b) Los actores que participarán serán: Extensionistas y mentores que demuestren experiencia en el acompañamiento a empresas sociales rurales (Capacitación, asesoría y motivación). Los extensionistas atenderán a los socios de las empresas participantes y los mentores apoyarán a los extensionistas.

- c) Los socios de las empresas campesinas son personas inteligentes, capaces y con amplios conocimientos por ello, la incubación debe iniciarse por las peticiones que ellos realicen y debe continuarse con la transferencia de sus fortalezas comunitarias de organización autogestora, administración-finanzas y medio ambiente a su actual o futura empresa.

En el periodo 2004-2011 RURALTEC decide a partir de la sistematización realizada, ofrecer los servicios de incubación a otras organizaciones campesinas de Morelos. Las que concluyeron uno o dos servicios de incubación fueron: Agaveros Morelenses, Floricultores de Jiutepec, Aguacateros de Ocuilco, Hospedaje y guías turistas de Amatlán, Artesanas de Hueyapan, Alfareras de Cuentepec, Mujeres productoras de yogurt de Tetela del Volcán.

Por último, A finales del 2011 el autor de este documento deja de prestar su servicio en el ITESMCC y a partir del 2012 ha acompañado a empresas sociales, entre las que destacan: Cafecultores de los Estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz; Cacaoteros de Chiapas y Tabasco; porcicultores de Morelos y Veracruz, ovinocultores de Morelos y Puebla, entre otros.

En este apartado se describieron experiencias del autor que contribuyeron a la puesta en marcha de una incubadora de empresas campesinas. La primera experiencia de trabajo fue su participación como extensionista en el PDF en el Territorio de Perote con resultados satisfactorios para los ejidatarios participantes. Las principales causas del éxito de la experiencia fueron: Tomar en cuenta los saberes campesinos, la relación entre los actores participantes fue entre iguales, la planeación fue participativa y la inversión requerida fue mínima sin necesitar de apoyos financieros gubernamentales.

La incubación de empresas campesinas se inicia en el ITESMCC, operada por RURALTEC, la primera empresa campesina incubada fue Nopalvida S.P.R. de R.L. La estrategia consistió en tres acciones que fueron capacitación empresarial, asesoría participativa y motivación colectiva entre los actores participantes. RURALTEC decide sistematizar la experiencia a para apoyar a otras organizaciones campesinas:

La sistematización incorporó los siguientes pasos: la gestión del conocimiento es un acto de amor; es un proceso participativo entre iguales; los socios de las empresas participantes son personas inteligentes, capaces y con amplios conocimientos por ello, la incubación debe iniciarse por las peticiones

que ellos realicen; y, se debe continuar con la transferencia de sus fortalezas comunitarias (Organización y planeación y finanzas) a su organización.

Incubadora de empresas sociales rurales como estrategia de gestión institucional territorial

El objetivo de este apartado es presentar al próximo Gobierno Federal, la propuesta de una incubadora de empresas sociales rurales coordinada por el INAES porque la LESS le confiere a este organismo la responsabilidad de atender al sector social de la economía⁵, cuenta con una estrategia ya probada de acompañamiento a empresas sociales, ha establecido alianzas estratégicas con dependencias nacionales e internacionales y está vinculada con universidades y profesionales expertos en el tema.

Objetivos, precondiciones y papel de los actores

Objetivo general

Que los participantes cuenten con autoestima grupal alta y apliquen los conocimientos y resultados de la capacitación y de la asesoría-consultoría en sus actuales y/o futuras empresas sociales rurales, con impacto en el aumento de la tasa de sobrevivencia de los negocios en corto, mediano y largo plazo.

Objetivos específicos

Que al finalizar el servicio educativo de preincubación los participantes cuenten con las competencias gerenciales básicas y un nivel alto de autoestima grupal para el inicio de acciones de legalización de la empresa, la solicitud de financiamiento, la construcción del plan de negocios básico y apliquen el plan estratégico de corto plazo en su futura empresa.

Que al finalizar el servicio educativo de incubación los participantes cuenten con las competencias gerenciales intermedias y un nivel alto de autoestima grupal para la legalización de la empresa, la aplicación del plan de negocios intermedio

⁵ En el Artículo 14 párrafo IX de la LESS indica que le corresponde al INAES promover la consolidación empresarial y el desarrollo organizacional de las diversas formas asociativas que integran el Sector social, estableciendo su propia metodología de capacitación y asistencia técnica, la firma de convenios de coordinación y colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal, así como con dependencias de las Entidades Federativas, Municipios y universidades e instituciones de educación superior.

y el plan estratégico de mediano plazo que les permitirá operar con finanzas sanas y ya vinculados a una cadena de valor.

Que al finalizar el servicio educativo de post-incubación los participantes cuenten con las competencias gerenciales profesionales y un nivel alto de autoestima grupal para que apliquen el plan de negocios avanzado y plan estratégico de largo plazo para aumentar la competitividad, el acceso a nuevos mercados y/o lanzamiento de nuevos productos de su empresa.

Precondiciones

Con el fin de asegurar mejores resultados del modelo de incubación propuesto se requiere aplicar una serie de precondiciones en cualquiera de los servicios educativos del modelo propuesto. Es importante indicar que la mayoría de las precondiciones propuestas ya fueron implementadas en el modelo de incubación del ITESMC descrito en el capítulo anterior. Las precondiciones propuestas son las siguientes:

1. El proceso de gestión del conocimiento es un acto de amor. Acto de amor que es cultivado entre personas “que valemos lo mismo” independientemente del color de piel, nivel socioeconómico, grado de estudios, ideología, creencia religiosa, edad, entre otros.
2. “Nadie sabe todo y todos sabemos algo”. Educandos y educadores poseen conocimientos y saberes que son aprovechados. Por ello, la primera actividad del modelo de incubación es la exploración de las expectativas y necesidades de socios participantes, lo que significa que son considerados como iguales, inteligentes, que tienen clara su problemática y proponen alternativas de solución.
3. Aprovechar las fortalezas comunitarias campesinas. La cosmovisión campesina posee saberes milenarios que son aplicados en las empresas sociales rurales; la propuesta es transferir a los negocios: las fortalezas comunitarias en autogestión y finanzas que aplican en sus fiestas patronales y en el trabajo voluntario que realizan a favor del medio ambiente.
4. La incubación requiere de autoestima alta. Los actores participantes requieren, a lo largo del proceso de incubación, de ser motivados en forma individual y grupal. “Todos necesitamos ser motivados y todos somos motivadores”.

5. La asesoría y consultoría son participativas. En la elaboración de entregables de los servicios participan activamente los socios de las empresas campesinas. En la preincubación e incubación los socios participantes reciben asesoría y en la post-incubación consultoría.
6. El rescate del valor de la palabra. La palabra es considerada como el equivalente de un documento firmado. Es recomendable realizar una ceremonia de compromiso a la palabra.
7. La empresa requiere de competencias y activo fijo de socios. La puesta en marcha, crecimiento y consolidación de la empresa social depende menos del financiamiento gubernamental y más de las competencias y activos fijos de los socios

El papel de los actores

Los actores participantes del modelo de incubación propuesto son: el INAES; Dependencias Federales y Estatales (DECONI), que realizarán convenios con INAES; Equipo de Acompañamiento Técnico Metodológico (EATM); Equipo de Extensión y Socios de Empresas Sociales Rurales. A continuación, se presenta una descripción de los actores:

INAES. Con fundamento en la LEES el INAES es la institución responsable de operar la Incubadora propuesta tanto para apoyar a las empresas sociales rurales que atiende como las beneficiarias de las DECONI.

DECONI. Son dependencias de los gobiernos federales y estatales que tienen como responsabilidad apoyar empresas sociales rurales. Se propone que dentro del convenio entre INAES y las DECONI, quede establecido la forma como operaran, responsabilidades y asignación presupuestal, entre otros.

EATM. Podrán participar universidades, centros de Investigaciones, despachos de consultoría y organismos de la sociedad civil que demuestren experiencia en el acompañamiento a empresas sociales rurales (capacitación, asesoría y motivación). Su papel es acompañar a los equipos de extensión y monitorear la calidad del acompañamiento entre equipos de extensión y socios de empresas.

Equipos de extensión. Podrán participar despachos de profesionales y/o profesionales individuales que demuestren experiencia en el acompañamiento a empresas sociales rurales (capacitación, asesoría y motivación). Su función será: acompañar a los socios de las empresas campesinas mediante la puesta

en marcha de actividades de aprendizaje participativo y evaluar la calidad del acompañamiento recibido por el EATM. A mediano plazo los equipos de extensión podrán convertirse en EATM.

Socios de empresas campesinas. Su papel será participar activamente en el proceso de acompañamiento que recibirán (capacitación, asesoría y motivación), cumplir con las tareas que se les asignen, asistir a las reuniones acordadas, iniciar y concluir las actividades indicadas en los entregables y evaluar la calidad del acompañamiento recibido por el equipo de extensión. A mediano plazo los socios de las empresas participantes podrán convertirse en equipos de extensión.

Operación de niveles educativos del modelo de incubación

Preincubación

Objetivo

Que al finalizar el servicio educativo de preincubación los participantes cuenten con las competencias gerenciales básicas y un nivel alto de autoestima grupal para el inicio de acciones de legalización de la empresa, la solicitud de financiamiento, la construcción del plan de negocios básico y apliquen el plan estratégico de corto plazo en su futura empresa.

Acompañamiento

En el proceso de pre-incubación Los participantes y el grupo de extensión desarrollarán encuentros educativos durante un periodo de mínimo cinco meses y máximo de seis. El resultado del proceso permitirá que los participantes añadan a sus saberes conocimientos científicos básicos y además concreten los entregables de: pre-legalización de la empresa, plan estratégico de corto plazo y plan de negocios de básico. La propuesta de contenidos de la capacitación aparece en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Temario sugerido del proceso educativo de pre-incubación

Módulo	Horas por Módulo*				Temas
	Teoría	Práctica	Tareas	Total	
Liderazgo	3	4	0	7	1.- Empresa social; 2.- Autoestima y trabajo en equipo; 3.- Reglamento interno y 4.- Cadenas de valor.
Conocimientos empresariales básicos	15	15	5	35	1.- Plan estratégico de corto plazo: Filosofía, Análisis FODA, objetivos y meta del año uno y evaluación y seguimiento; 2- Plan de negocios básico: Aspectos de mercado, técnicos y financieros; análisis de sensibilidad; viabilidad; y, ¿Le entramos al negocio?
Legalización de la empresa	3	4	1	8	Pasos para legalización la empresa: Solicitar el nombre, acta constitutiva, obtener RFC ante el SAT, inscribir acta constitutiva y Registrarse en el IMSS.
Total, horas	21	23	7	50	

*Las horas de práctica y tareas serán utilizadas para la elaboración de entregables.
Fuente: Investigación propia con base a experiencia del autor.

Incubación

Objetivo

Que al finalizar el servicio educativo de incubación los participantes cuenten con las competencias gerenciales intermedias y un nivel alto de autoestima grupal para la legalización de la empresa, la aplicación del plan de negocios intermedio y el plan estratégico de mediano plazo que les permitirá operar con finanzas sanas y ya vinculados a una cadena de valor.

Acompañamiento

En el proceso educativo de incubación los socios de empresas y el grupo de extensión tendrán sesiones de trabajo durante un periodo de mínimo seis meses y máximo de ocho. El resultado de las sesiones de trabajo será que los socios participantes aumenten a sus saberes conocimientos científicos intermedios y además recibirán los entregables de: Plan de negocios intermedio y plan de estratégico de mediano plazo. El contenido temático propuesto aparece en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Temario sugerido del proceso educativo de incubación

Módulo	Horas por Módulo*				Temas
	Teoría	Práctica	Tareas	Total	
Liderazgo	4	4	2	10	1.- Actitud; 2.- Visión compartida; 3.- Trabajo en equipo y 4.- Empresa confiable, innovadora y responsable.
Plan de negocios intermedio	15	7	3	25	1.- Mercado: Investigación, estrategia y viabilidad; 2. Producción: Proceso, nivel de producción, costos y viabilidad; 3. Finanzas: Libro diario, libro mayor, estado de resultados, razones financieras, tasa interna de retorno, análisis de sensibilidad y viabilidad financiera.
Plan estratégico de mediano plazo	10	10	5	25	1.- Filosofía: Visión, Misión y valores, 2.- Diagnóstico: Peticiones de socios, Fortalezas comunitarias a transferir y diagnóstico, 3.- Objetivos y metas, 4.- Estrategia: Líneas proyectos, organización, dirección y plan operativo anual y 5.- Evaluación y seguimiento: Resultados e indicadores.

Módulo	Horas por Módulo*				Temas
	Teoría	Práctica	Tareas	Total	
Total, horas	29	21	10	60	

*Las horas de práctica y tareas serán utilizadas para la elaboración de entregables.

Fuente: Investigación propia con base a experiencia del autor.

Post-incubación

Objetivo

Que al finalizar el servicio educativo de post-incubación los participantes cuenten con las competencias gerenciales profesionales y un nivel alto de autoestima grupal para que apliquen el plan de negocios avanzado y plan estratégico de largo plazo para aumentar la competitividad, el acceso a nuevos mercados y/o lanzamiento de nuevos productos de su empresa.

Acompañamiento

En el proceso de post-incubación el grupo de extensionistas realizará un proceso de consultoría empresarial, por ello, el acompañamiento a los socios dedicara más tiempo a la práctica y tareas que serán la base de los entregables. La intervención se desarrollará en un tiempo mínimo de cuatro meses y un máximo de cinco. El resultado del proceso permitirá que los participantes añadan a sus saberes conocimientos científicos avanzados y además contarán con los entregables de: plan estratégico de largo plazo y plan de negocios avanzado. El siguiente cuadro presenta la propuesta de contenidos temáticos.

***Cuadro 3. Temario sugerido del proceso educativo de Post-incubación**

Módulo	Horas por Módulo*				Temas
	Teoría	Práctica	Tareas	Total	
Plan de negocios avanzado	5	22	3	30	1.- Investigación de mercado: Mercado actual y futuro; nuevos productos, mercados, y nuevos socios; y viabilidad económica, 2. Producción: Proceso, nivel de producción, costos y viabilidad; 3. Finanzas: Análisis de los estados financieros, administración del capital de trabajo y viabilidad.
plan estratégico de crecimiento de largo plazo (5 años)	5	22	3	30	1.- Revisión de la filosofía: Visión, Misión y valores; 2.- Diagnóstico: Peticiones de socios, Fortalezas comunitarias a transferir y diagnóstico; 3.- Objetivos y metas de mediano y largo plazo; 4.- Estrategia: Líneas y proyectos, organización, dirección y plan operativo anual y 5.- Evaluación y seguimiento: Resultados estratégicos y de operación; e, indicadores estratégicos y de operación.
Total, horas	24	30	6	60	

*Las horas de práctica y tareas serán utilizadas para la elaboración de entregables.

Fuente: Investigación propia con base a experiencia del autor.

Seguimiento y evaluación

El modelo de incubación propuesto establece un proceso de planeación estratégica que permite la coordinación de los actores participantes a través de un sistema

integral de seguimiento y evaluación de corto, mediano y largo plazo que dota al modelo de cohesión y visión integral. De aceptarse la propuesta, el INAES establecerá un sistema de seguimiento y evaluación de procesos administrativos, operativos y de resultados. Este documento sólo presenta algunos indicadores de resultados.

Indicadores exclusivos del servicio educativo de incubación

- 1) Tasa de eficiencia terminal de los servicios de incubación: Mide el porcentaje de empresas graduadas comparado con las que iniciaron en cada servicio educativo de incubación.
- 2) Tasa de legalización del servicio educativo de incubación. Mide el porcentaje de empresas legalizadas al concluir el servicio educativo de incubación comparado con las empresas graduadas.

Indicadores para los tres servicios educativos del modelo de incubación

- 3) Tasa de supervivencia al año dos de graduadas: Mide el porcentaje de empresas que operan al finalizar el año 2 comparado con las empresas graduadas en año 0 en cada servicio educativo.
- 4) Tasa de supervivencia de empresas al año cinco de graduadas: Mide el porcentaje de empresas que operan al finalizar el año 5 comparado con las empresas graduadas en año 0 en cada servicio educativo.
- 5) Tasa de rentabilidad de las empresas al año dos de graduadas: Mide el porcentaje de empresas que presentan un margen de utilidad neta superior al 12% al año 2 comparado con empresas graduadas en año 0 en cada servicio educativo.
- 6) Tasa de rentabilidad de las empresas al año cinco de graduadas: Mide el porcentaje de empresas que presentan un margen de utilidad neta superior al 20% al año 5 comparado empresas graduadas en año 0 en cada servicio educativo.
- 7) Tasa de compromiso con el medio ambiente al año dos de graduadas: Mide el porcentaje de empresas que ya operan y atienden las prerrogativas de la legislación ambiental y tienen un programa de impacto ambiental en su territorio comparado con las empresas graduadas en año 0 en cada servicio educativo.
- 8) Tasa de compromiso con el medio ambiente al año cinco de graduadas: Mide el porcentaje de empresas que ya operan y atienden las prerrogativas

de la legislación ambiental y tienen un programa de impacto ambiental en su territorio comparado con las empresas graduadas en año 0 en cada servicio educativo.

- 9) Tasa de compromiso social al año dos de graduadas: Mide el porcentaje de empresas que ya operan un programa social en su territorio comparado con las empresas graduadas en año 0 en cada servicio educativo.
- 10) Tasa de compromiso social al año dos de graduadas: Mide el porcentaje de empresas que ya operan un programa social en su territorio comparado con las empresas graduadas en año 0 en cada servicio educativo.

El Objetivo del apartado cumple con el propósito de indicar los aspectos generales del funcionamiento de la incubadora social de empresas rurales operada por el INAES. La incubadora ofrecerá los servicios educativos de preincubación, incubación y post-incubación a través de equipos de extensionistas con experiencia comprobada y que serán acompañados por EATM. En cualquier servicio educativo los socios de las empresas recibirán acompañamiento empresarial que consiste en proporcionarles capacitación asesoría-consultoría y motivación.

Para lograr que más empresas incubadas permanezcan en el mercado y presenten tasas de rentabilidad atractivas, se presentaron una serie precondiciones sobre el papel de los socios y extensionistas. A continuación, se muestran las más importantes: a) Los socios de las empresas participantes participan activamente en el proceso, sus expectativas y necesidades son consideradas, cuentan con fortalezas comunitarias e individuales que son tomadas en cuenta y presentan autoestima grupal alta y b) Los equipos de extensión deberán considerar que el acompañamiento es un acto de amor, en el que educandos y educadores valen lo mismo; los campesinos cuentan con saberes y conocimientos y deben cumplir lo que prometen “La palabra es equivalente a un contrato”.

También están descritos cada uno de los servicios educativos del modelo de incubación, indicándose el objetivo general y los específicos, la propuesta de contenidos de la capacitación y la participación de los socios en la construcción de los entregables de la asesoría o consultoría. Finalmente aparecen diez indicadores estratégicos de resultados de la incubadora que corresponden a tasas de eficiencia terminal del servicio, legalización de empresas, supervivencia de empresas, rentabilidad de empresas, compromiso con el medio ambiente y compromiso social de las empresas.

Conclusiones y recomendaciones

El objetivo de presentar la propuesta de un modelo de incubadora de empresas sociales rurales que sea adoptado como un mecanismo de gestión institucional por el próximo Gobierno Federal, y puesto en marcha a través del INAES, está logrado. El origen de la propuesta encuentra su motivación en que históricamente los tres niveles de gobierno no han reconocido las potencialidades de las organizaciones económicas rurales para convertirse en un pilar del desarrollo nacional. El avance en la construcción de la propuesta permitió la identificación del INAES como la institución que debe asumir la coordinación del modelo de incubación.

Debe indicarse que la propuesta es el resultado de la experiencia de trabajo del autor de este documento como extensionista de empresas campesinas desde 1979 a la fecha. El modelo descrito plantea una oferta servicios de pre-incubación, incubación y post-incubación a través de equipos de extensión con probada experiencia. Una virtud del modelo es que los extensionistas serán tutorados por expertos teóricos y prácticos en procesos de incubación.

La propuesta plantea el reconocimiento de dueños y socios de los emprendimientos como los actores principales, y para concretar esta idea en la realidad, todos los involucrados en la incubación están llamados a considerar “Como sus iguales” a las y los campesinos que cuentan con saberes milenarios. Si esta precondition se cumple, entonces habrá verdaderos procesos de planeación participativa, que privilegien los saberes campesinos para ser incorporados a sus empresas como sus fortalezas comunitarias.

En cuanto a las recomendaciones para la puesta en marcha del modelo de incubación propuesto, éstas retoman las siguientes etapas:

1. Proyecto piloto (2025). - El proyecto piloto plantea la incubación en los tres servicios para un mínimo de doscientas y máximo de doscientas cincuenta empresas. La selección de los equipos de extensión y los EATM estará en función de la demostración y verificación de las mejores evidencias de desempeño, y serán sujetos de capacitación. Es responsabilidad de los EATM la elaboración de metodología, contenidos, material educativo y procesos administrativos de planeación, dirección, organización y evaluación.
2. Proyecto intermedio (2026-2027). - En esta etapa, con base en los resultados y lecciones aprendidas del proyecto piloto, será factible la incubación de los tres servicios educativos para un mínimo de seiscientas y un máximo

de ochocientas empresas anualmente. Para ello, el INAES seleccionará los equipos de extensión y EATM que demande el cumplimiento de las metas planteadas, así como establecer la coordinación con las EATM contratadas, realizar la propuesta definitiva de la metodología, contenidos, material educativo y requerimientos de los procesos administrativos.

3. Proyecto ampliado (Periodo 2028 al 2030). - En esta etapa y con base en los resultados y lecciones aprendidas del proyecto intermedio se propone la incubación en los tres servicios educativos para un mínimo de mil quinientas y un máximo de mil ochocientas empresas anualmente. Para lograrlo, el INAES seleccionará los equipos de extensión y EATM necesarios para cumplir con las metas planteadas, realizar los cambios necesarios de la metodología, contenidos, material educativo y requerimientos de los procesos administrativos.

Finalmente, es importante indicar que en la construcción de esta propuesta contribuyeron significativamente los aprendizajes logrados a través del tiempo por la interacción con familiares, campesinos, alumnos, extensionistas, colegas profesores, servidores públicos, investigadores, vecinos anteriores y actuales, que tuvieron a bien compartir sus saberes, muchas gracias a todos.

Un agradecimiento especial para los que más contribuyeron a la propuesta y que nombraré en función del periodo de tiempo en que recibí sus enseñanzas y aportaciones: Familiares ascendentes, profesores de primaria, mi hermano Jorge Antonio, los campesinos forestales de la Zona Forestal Cofre de Perote, la compañera Cleusa Lucia Pires da Fonseca, miembros de RURALTEC, socios de Nopalvida S.P.R. de R.L., la compañera extensionista María de los Ángeles León Chávez y mis hijas Camila y Gabriela.

Bibliografía

- ACOSTA, J. (1987) *Os ejidos florestais e o Estado Mexicano (1940-1982)*, Sao Paulo, Brasil.
- ACOSTA, J. (2021). “Las enseñanzas campesinas en mi formación profesional” (artículo inédito) Jiutepec, Morelos, México, 21 pp.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. (2019). “Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución

- Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Ciudad de México, México. Disponible en: LESS_12-04-19.pdf (www.gob.mx). Acceso 04 de junio 2023.
- FLORES, D. Y JEREZ, O. (2023) “Incubadoras de negocios, desempeño y eficacia: una revisión sistemática”. En *Estudios Gerenciales* vol. 39, N. 166: 93-109. Disponible en: <https://doi.org/10.18046/j.estger.2022.165.5312>. Acceso el 23 de mayo 2023.
- GONZÁLEZ VALADEZ, I. Y LEE CORTÉS, J. (2024) “Una lectura de la territorialización costa-montaña en Guerrero”. En *La Jornada Ecológica*, México, núm. 273, febrero, en: <https://ecologica.jornada.com.mx/2024/01/21/una-lectura-de-la-territorializacion-costa-montana-en-guerrero-7145.html>. Acceso el 22 de enero 2024.
- IICA (2020) “Enlaces territoriales fortalecen sus capacidades en curso de desarrollo territorial y economía social”. Disponible en: Enlaces territoriales fortalecen sus capacidades en curso de desarrollo territorial y economía social | Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (iica.int). Acceso el 15 de junio 2023.
- INAES. (2022). “Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria NODESS”. Disponible en: Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria NODESS | Instituto Nacional de la Economía Social | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx). Acceso el 14 de junio 2023.
- INAES. (2023). “Programa de Fomento a la Economía Social 2021-2024”. Ciudad de México, México. Disponible en: Avance_Resultados_2022_PFES_2021-2024.pdf (www.gob.mx). Acceso el 05 de junio 2023.
- ITESM (2010). *Incubadora de empresas sociales*. Disponible en: Incubadora de Empresas Sociales Centros Tec Desarrollo Social (slidetodoc.com). Acceso el 22 de junio 2023.
- LEÓN, M. Y ACOSTA, J. (2021) “Modelo de acompañamiento participativo a la empresa campesina: una estrategia de desarrollo rural territorial”. En MACHADO, C. (Organizadora). *Extensao e desenvolvimento regional: Da teoria a prática*, Universidade Estadual da Paraíba.
- MARCA LIMA (2018) *Incubadora social: ¿Qué es y cuáles son sus características?* Disponible en: Incubadora social: ¿Qué es y cuáles son sus características? - Marca Lima. Acceso el 22 de junio 2023.

INFORMACIÓN SOBRE LAS AUTORAS Y AUTORES

Abel Fragoso Chávez

Ingeniero. M.C. Desarrollo Rural Regional, Universidad Autónoma Chapingo, México. MBA. Master en Administración y Dirección de Empresas, EALDE Business School, España. Certificado como Director de Proyectos de Desarrollo por el Project Management for Development Institute de los Estados Unidos. Emprendedor social y promotor de cooperativas de consumo y producción. Socio fundador de SER, Agencia Consultora S.C y Colectivo ENCINO. Es consultor e investigador de la RED de Gestión Territorial del Desarrollo, con 30 años de experiencia gestionado metodologías y procesos de transformación social, el trabajo colaborativo, dirección de proyectos de desarrollo, seguimiento y evaluación de programas y proyectos, siempre haciendo énfasis en la autogestión organizativa por medio de la promoción de las capacidades humanas como elemento central de intervención, innovación y acción con organismos internacionales de cooperación, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Actualmente es candidato a Doctor en Desarrollo Local y Cooperación Internacional en la Universidad de Valencia, España.

Ancuța Caracudă

Maestra en Ciencias Sociales por el Centro de Investigación en alimentación y Desarrollo, CIAD, A.C. Hermosillo, México. Labora para la representación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA en México, como Especialista Senior en Desarrollo Territorial. Su experiencia profesional está basada en investigaciones en estudios de turismo rural con enfoque territorial, turismo cultural y ecoturismo; políticas públicas con enfoque territorial, extensionismo rural, manejo de redes de gestión de conocimiento;

coordinación y gestión, así como talleres comunitarios con enfoque de género. Recientemente ha colaborado en publicaciones tales como: “Extensionismo con resultado. Estrategias de Política Pública y Sistematización de Experiencias de Extensionismo Rural con Enfoque Territorial” y “Extensionismo Territorial en un Entorno de Innovación y Buenas Prácticas”.

Ángel Rosendo Pulido Albores

Médico Veterinario Zootecnista egresado de la Universidad Veracruzana, con una maestría en Producción Animal por la Universidad Nacional Autónoma de México y un doctorado en Producción Animal y Desarrollo Rural por la Universidad de Londres. Cuenta con más de 40 años de experiencia en docencia e investigación en los campos de sistemas de producción agropecuarios, desarrollo rural, y transferencia e innovación de tecnologías. Actualmente, es profesor de tiempo completo en la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la UNAM. En su trayectoria profesional, ha sido secretario y presidente de la Fundación Produce de Querétaro A.C. y director general de Ganadería de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca (SEDARPA) del Gobierno del Estado de Veracruz. En este último cargo, participó en la elaboración del Programa Sectorial Alimentando a Veracruz 2019 – 2024 y en el diseño e implementación del Programa PROVEER, Desarrollo y Bienestar del Gobierno del Estado de Veracruz.

Diana Michell Sánchez López

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y maestrante en Estudios Políticos y Sociales por la misma universidad. Cuenta con estudios en Filosofía. Actualmente, se encuentra desarrollando una investigación sobre micropolítica de la tecnociencia en el caso de la Inteligencia Artificial aplicado a la robótica cognitiva. Sus líneas de investigación son: filosofía política de la ciencia y la tecnología, post-fenomenología de la tecnología y teoría política contemporánea. Ha impartido cursos en instituciones nacionales y extranjeras. Su más reciente publicación se titula “Micropolítica y tecnociencia: vislumbrando los retos de la teoría social y política contemporánea”.

Isaí González Valadez

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Licenciado en Filosofía. Especialización en Consultoría Filosófica. Maestro en Estudios Políticos y Sociales. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Veinte años de experiencia en la docencia y en investigación de alto nivel. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y de la Escuela Nacional de Artes Cinematográficas de la UNAM. Ha impartido cursos en diversas instituciones nacionales y extranjeras, y ha asesorado diversas tesis de licenciatura y posgrado. Es autor de diversos artículos, libros y capítulos de libros. Especialista en políticas públicas, desarrollo territorial, filosofía política y metodología para la investigación. En el ámbito profesional se ha desempeñado como consultor para organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales como SEDESOL, SAGARPA, SADER, FAO, IICA, RIMISP, entre otras.

Javier Delgadillo Macías

Es Doctor en Geografía Económica por la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo la especialidad en Políticas Públicas y Desarrollo Regional por parte del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, organismo de las Naciones Unidas. Es investigador titular en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM adscrito al Programa de Estudios Regionales, con sede en la ciudad de Cuernavaca, Morelos. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores desde 1990 y actualmente con el Nivel III. La UNAM le otorgó la Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en el año 1993 y el Premio Universidad Nacional en Investigación Económica en el año 2022. Forma parte de la planta académica del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá en España. Se desarrolla como profesor invitado de diversas universidades del país y del extranjero. Sus principales líneas de investigación son: geografía económica; economía espacial; desarrollo regional y urbano; políticas públicas y ordenamiento territorial, y planeación territorial y desarrollo. Ha publicado diversidad de libros y artículos en revistas especializadas.

Jimena Lee Cortés

Arquitecta por la Facultad de Arquitectura de la UNAM, Maestra en Estudios de Población y Desarrollo Regional que imparte el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM con la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y Doctora en Urbanismo por la misma universidad con la línea de Planeación, gobiernos locales, coordinación metropolitana y regional. Se ha especializado en temas relacionados con Planeación, Gestión Territorial y Políticas Públicas, participando en estudios e investigaciones dirigidos hacia el desarrollo con enfoque territorial. Ha participado como autora y coautora de artículos, libros y capítulos de libro, asimismo como ponente en eventos académicos nacionales e internacionales. Ha colaborado con instituciones académicas como la UNAM, en el ámbito público gubernamental además de organismos internacionales con SADER, CDI (ahora INPI), SEDEREC, FAO-ONU, IICA y Rimisp entre otros.

Joaquín Rodrigo Garay Salazar

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), cuenta con especialidad económica en Desarrollo Social por la Facultad de Economía de la UNAM, así como experiencia docente en las materias de Políticas Económicas en México y Economía. Ha colaborado en el análisis y monitoreo de medios de comunicación y en la aplicación de programas sociales. Actualmente cursa la especialización en Análisis político en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Entre sus líneas de investigación se encuentran las políticas públicas de combate a la pobreza, así como el enfoque participativo en políticas públicas.

José Manuel Acosta Cázares

Nació en Las Vigas de Ramírez, Ver. Es licenciado en economía por la Universidad Veracruzana y Mestre en teoría económica por la Universidad de Sao Paulo. Esta universidad le otorgó “distinción” a su trabajo de tesis de título “El Estado Mexicano y los Campesinos Forestales: Estudio de caso Zona Cofre de Perote”. Cuenta con una experiencia de 45 años en procesos de desarrollo rural comunitario. Actualmente trabaja como consultor independiente en proyectos campesinos territoriales y de cadena de valor. Trabajó como profesor en el Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Cuernavaca. En el Centro Nacional de Investigaciones

Agrarias fue subdirector de Investigación, en la Subsecretaría Forestal Delegación Perote como jefe del Programa de Promoción y Capacitación Rural y en el Gobierno del Estado de Tabasco fue Coordinador de Proyectos Productivos Rurales PIDER-COPRODE. Es miembro fundador de la Red de Gestión Territorial del Desarrollo Rural realizando las siguientes investigaciones: coautor de la publicación “Extensionismo con resultados”; “Profesionalización de agencias de desarrollo a través de un proceso de incubación”; “Evaluación de los programas del PESA en Región V Sur del Estado de Morelos”; y “Evaluación de Consejos Municipales de Desarrollo Rural en el municipio de Mazatepec, Morelos”.

Juan Ramón Gallego-Bono

Economista. Doctor en Economía por la Universitat de València. Es Director y Profesor Titular Departament d’Economía Aplicada de la Universitat de València. Ha investigado y dirige tesis doctorales en los ámbitos del desarrollo regional, los sistemas territoriales de innovación y la economía social. Además de dos libros y más de veinte capítulos de libros, ha publicado más de 30 artículos en revistas como *Géographie Économie Société*, *Ciriec-España*, *Revista de Economía Pública*, *Social y Cooperativa*, *Économie et Sociétés*, *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies* y *Journal of Business Research*. Actualmente forma parte del Grupo de Investigación: CONCORDIA, Unidad de Investigación en Economía Social, Cooperativas, Innovaciones Sociales y Política Públicas. Participa en los proyectos: “La despoblación en España: de reto demográfico a reto territorial”, con el Dr. Javier Esparcia Pérez, y “Propuesta de diseño institucional y comunitarios para una ordenación del territorio integral en la transición hacia una economía sostenible”, con el Dr. Joaquín Farinós Dasi.

Rubén Joaquín Ariel Vázquez Rodríguez

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Planificación Territorial y Gestión Ambiental por la Universidad de Barcelona. Actualmente se desempeña como experto en alimentos en el Instituto Mexicano del Seguro Social. Asimismo, es tutor de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública dentro del Consejo Hispano de Acreditación y Certificación, impartiendo asesorías en temas como organizaciones públicas, procesos políticos y políticas públicas. Ha sido consultor de políticas públicas para la Organización de las Naciones Unidas

para la Alimentación y la Agricultura. Reconocido por el Club de Rotarios de la Ciudad de México, por la labor realizada en favor de los pacientes y víctimas de la COVID-19 en 2021. Es miembro del directorio de personas evaluadoras externas del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México. Se ha especializado en temas como pobreza, política social, políticas públicas, alimentación y agricultura.

Sara Mitchel Zurita Lozano

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, con la tesis “Gobernanza territorial y agroecología: Un estudio sobre la producción de hortalizas en Xochimilco 2018-2023”. Ha sido profesora asistente en la FCPyS-UNAM en las materias: Lenguaje, cultura y poder, Participación política y movimientos sociales, Análisis cuantitativo, y Estadística aplicada a Ciencias Sociales I. Participó como asistente del proyecto “Chinampa Cultivando Comunidad” del Grupo de Agroecología Chinampera Tezhuilo, realizado en 2024. Ha participado en varios seminarios de desarrollo territorial y política pública. Sus líneas de investigación son: gobernanza y desarrollo local, metodología cuantitativa y cualitativa, y política de los afectos.

Zaira Rebeca Buenrostro Valadez

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales, cuenta con estudios en Filosofía y en Comunicación y Campañas Políticas. Maestra en Urbanismo, todo lo anterior por la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus áreas de trabajo son el diseño de espacios públicos, el ejercicio del derecho a la ciudad y el desarrollo de la interfase periurbana como otra forma de ocupación del territorio. Se encuentra interesada en la física de los encuentros y las relaciones con lo diferente y lo posible como planteamiento filosófico y político. Actualmente se desempeña como Profesora del Instituto Politécnico Nacional y realiza el doctorado en Urbanismo en la UNAM.

La primera edición de *Gestión, territorio y agenciamiento de desarrollo experiencias en México*, coordinado por Javier Delgadillo Macías, Isaí González Valadez y Jimena V. E. Lee Cortés, coeditada entre El Colegio de Tlaxcala, A. C. y el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir en octubre de 2025 en los talleres de Litográfica Ingramex, S. A. de C. V., Centeno 162-1, Granjas Esmeralda, Iztapalapa, 09810, Ciudad de México.

El tiro consta de 500 ejemplares impresos en papel Holmen Book Cream de 55 g para interiores y cartulina sulfatada de 14 pt para forros. Para su composición se empleó la fuente Times New Roman de 9, 10, 11, 13, 18, 20 y 24 puntos.

La edición estuvo bajo la coordinación y supervisión de Arturo Juárez Martínez, Alejandro Ángel López Abriz y Rafael Cruz Sánchez.



El conjunto de textos que componen la presente obra constituye una muestra de los estudios multidisciplinares que competen a los ámbitos del análisis territorial y del desarrollo local desde la óptica del agenciamiento de desarrollo. De manera particular, los contenidos plasman el interés que nuestro grupo de trabajo ha puesto al concepto de “gestión” en sus diversas dimensiones conceptuales y operativas, y al territorio como categoría de análisis multidimensional.

El libro tiene como objetivo exponer la complejidad y la multiplicidad de aristas que puede tener la gestión, así como su relevancia instrumental en la actualidad. A nuestro entender, la gestión implica un “hacer” multidimensional que involucra las relaciones entre los diversos agentes que constituyen y conforman un territorio. Igualmente, es entendida como una capacidad colectiva para intervenir en la problematización, diseño, implementación y evaluación de las acciones que demandan los territorios.

