

Redes de políticas públicas para la planificación territorial

Federico Morales Barragán¹

Introducción

El propósito de este ensayo es mostrar que el debate en torno a las redes de políticas públicas ofrece lineamientos e instrumentos útiles para fortalecer institucionalmente las instancias u organismos dedicados a la planificación de los territorios. El problema planteado, de suyo relevante en las discusiones en torno al desarrollo regional, resulta de interés para una gran cantidad de actores locales involucrados en los procesos de planificación territorial.

En México, por ejemplo, la experiencia de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable (CMDRS) y los comités municipales o regionales para la planeación del desarrollo (COPLADEM o COPLADER, respectivamente) pone de manifiesto la brecha existente entre las atribuciones otorgadas a dichos organismos por la legislación correspondiente y el funcionamiento registrado en la mayoría de ellos; más que organismos dedicados a las tareas de planificación territorial y diseño de políticas públicas, éstos funcionan principalmente como comités técnicos dedicados a administrar el proceso de asignación de recursos provenientes de programas o fondos federales, estatales o municipales. Como se muestra a continuación, el debate en torno a las redes de políticas públicas proporciona orientaciones y herramientas cuya consideración puede contribuir a reducir la brecha mencionada y, como resultado de ello, fortalecer institucionalmente aquellos organismos como instancias realmente dedicadas a la planificación territorial.

La primera sección de este ensayo se ocupa del vínculo entre las políticas públicas y la planificación territorial, enseguida se consideran facetas de las redes de políticas públicas que hacen patente su carácter de mecanismos institucionales relacionados con la

¹ PROIMMSE-IIA-UNAM

fmorales@servidor.unam.mx

planificación de los territorios, finalmente, se aborda el tema de la formación de la agenda en dichas redes, el cual plantea desafíos específicos al diseño institucional de las instancias dedicadas a la planificación territorial en México.

Políticas públicas y planificación territorial

Las discusiones en torno al desarrollo local ponen de relieve aspectos relacionados con los retos que encara la planificación de los territorios en México. No obstante los distintos significados que se le han otorgado a aquel, contribuciones recientes coinciden en que el desarrollo local se refiere a un proceso de concertación entre distintos tipos de actores vinculados a un territorio que se orienta a mejorar de manera sistemática y permanente la calidad de vida de sus habitantes (Enríquez, 2006). Cumplir dicho propósito exige establecer mecanismos institucionales favorables a la construcción de consensos y, en consecuencia, al diseño de políticas públicas. Asuntos, estos últimos, de gran trascendencia en la puesta en marcha de los procesos regionales de desarrollo, pues, como señala Aguilar (2000), lo público no puede entenderse como un atributo que oculte la diferencia bajo la máscara de un supuesto interés general predeterminado, sea éste de carácter nacional o regional, por el contrario, lo público y con ello las políticas públicas no se definen de una vez y para siempre, éstas se estructuran continuamente a través de las interacciones sociales entre actores con intereses diversos que habitan territorios específicos o cuya actividad se vincula a éstos. Desde esta perspectiva, las políticas públicas para el desarrollo regional son una expresión y a la vez un instrumento de la planificación territorial y requieren, por lo tanto, de mecanismos institucionales adecuados para su construcción.

En relación con dichos mecanismos, diversos autores han emitido su opinión acerca de los aspectos que influyen en su establecimiento (Enríquez, 2005; Llorens, *et al.*, 2002; Ramírez y Campuzano, 2001, entre otros). Al respecto señala uno de ellos:

[...] la inexistencia de una única receta de institucionalidad para el desarrollo local significa que el diseño de la misma dependerá en gran medida de la capacidad de concertación de las autoridades y los agentes privados, el grado de consenso alcanzado sobre la estrategia, los recursos disponibles, la experiencia acumulada y la propia estructura del tejido productivo y social (Llorens, *et al.*, 2002: 12).

En un sentido similar y refiriéndose a la faceta económica del desarrollo local, Enríquez (2005) comenta:

Crear una adecuada institucionalidad para el desarrollo económico local [...] no incluye únicamente el fortalecimiento y despliegue de las organizaciones públicas y privadas, sino el establecimiento de políticas, reglas de juego y patrones de conducta entre los actores territoriales. Con ello vuelve a destacarse la importancia de la concertación estratégica entre los mismos, así como la promoción de elementos socioculturales a favor de la creatividad y la innovación productiva (Enríquez, 2005: 8).

Las opiniones anteriores señalan a la concertación estratégica entre actores públicos y privados como uno de los temas fundamentales de la discusión acerca de los mecanismos institucionales que requiere el diseño de políticas públicas en la planificación territorial. Este es el contexto en el que resulta pertinente considerar el debate en torno a las redes de políticas públicas, pues como señala Natera (2004),

[...] el espacio más importante de cooperación Estado-Sociedad son las redes de actores públicos y privados que se observan en niveles específicos o sectores de las políticas. El surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituye uno de los rasgos singulares en la forma moderna de gobernar [...]

En las redes de políticas, el Estado y la sociedad se acoplan de modo flexible, y la interacción en el interior de la red puede producir el consenso necesario para facilitar la formación de una política, [de manera] que en el momento de su aplicación encuentre menos resistencias” (Natera, 2004: 11-12).

Redes de políticas públicas: mecanismo institucional de la planificación territorial

De acuerdo con Klijn (1998), el término redes de políticas públicas se utiliza para referirse a <<[...] patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos>> (Klijn, 1998: 34).

La referencia a la estabilidad relativa de estas formas de relación, esto es, la presencia de ciertas regularidades, remite al tema de su institucionalización, es decir, en qué medida se han consolidado las instituciones que rigen aquellas relaciones. Al respecto merece tenerse en cuenta que las instituciones son estructuras sociales construidas con base en tres tipos de sistemas: de regulación, normativos y culturales-cognitivos (Scott, 2001). El primero de ellos subraya la restricción que las instituciones ejercen sobre el comportamiento humano, en cambio, la dimensión normativa de éstas pone de relieve que las normas no sólo limitan el comportamiento social sino también lo hacen posible y lo fortalecen. En este sentido, como subraya Hodgson (2001), las instituciones no sólo restringen o limitan las actividades de las personas, también promueven la adopción de nuevos comportamientos. Respecto de los sistemas culturales-cognitivos de las instituciones, Scott considera que <<[...] la conformidad ocurre en muchas circunstancias porque otros tipos de comportamiento son inconcebibles; las rutinas se siguen porque se da por sentado que “es la forma en que nosotros hacemos estas cosas”>> (Scott, 2001: 57).

Las consideraciones anteriores subrayan el hecho de que las reglas, normas y significados o concepciones, los dos últimos referidos a los sistemas culturales-cognitivos, surgen de las interacciones sociales y se preservan y modifican mediante el propio comportamiento humano; en ese sentido, las redes de políticas públicas se manifiestan como mecanismos institucionales específicos cuyas reglas, normas y significados contribuyen a dirimir continuamente los distintos intereses de los actores que participan en dichas redes y, por ello, pueden favorecer la construcción de consensos y el diseño de políticas públicas.

Las leyes y reglamentos, expresiones de los sistemas de regulación, son los aspectos más visibles de las instituciones, sin embargo, es frecuente encontrar un conocimiento limitado de aquellos entre los actores que participan en las instancias u organismos de planificación. En México, los funcionarios gubernamentales de los ámbitos federal y estatal son quienes normalmente tienen un mayor conocimiento de esta información, situación que contrasta con la registrada en el resto de los actores participantes en dichos organismos. Este hecho común, manifiesto en prácticas y rutinas, revela al mismo tiempo la concepción implícita, el significado o función que se atribuye en general a los organismos dedicados a las tareas de planificación: los funcionarios gubernamentales administran la asignación de los recursos disponibles, el resto de los actores, limita su participación a tratar de cumplir los requisitos para obtener tales recursos. El comportamiento asociado a esta concepción es un ejemplo claro de la afirmación de Scott (2001) presentada anteriormente respecto de la dimensión

cultural-cognitiva de las instituciones: “las rutinas se siguen porque se da por sentado que es la forma en que nosotros hacemos estas cosas”.

La práctica común, caracterizada en lo general en el párrafo precedente, muestra también aspectos vinculados con la dimensión normativa de las instituciones, en tanto refleja la forma en que operan los sistemas de autoridad, la obediencia a los deberes asociados a éstos y los valores que los sustentan. El hecho de que los funcionarios gubernamentales aparezcan como el conducto a través del cual se obtienen los recursos para financiar diversas iniciativas o proyectos, propicia el establecimiento de relaciones de clientelismo o bien, marcadas por el autoritarismo, tales rasgos contradicen el espíritu emanado de la legislación que regula las instancias de planificación. Por ejemplo, el artículo 13 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) menciona lo siguiente:

De conformidad con la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, se formulará la programación sectorial de corto, mediano y largo plazo con los siguientes lineamientos:

I. La planeación del desarrollo rural sustentable, tendrá el carácter democrático que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes relativas. Participarán en ella el sector público por conducto del Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en los términos del tercer párrafo del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los sectores social y privado a través de sus organizaciones sociales y económicas legalmente reconocidas y demás formas de participación que emanen de los diversos agentes de la sociedad rural (Cámara de Diputados, 2007b: 6)

El párrafo al que se hace referencia en la cita anterior señala:

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución (Cámara de Diputados, 2007a: 15).

En contraste, algunos estudios han documentado que el espíritu establecido en la legislación que regula las tareas de planificación no está presente en la práctica de instancias dedicadas a estas tareas. La investigación de López (2006) acerca del funcionamiento del CMDRS de Larraínzar, Chiapas en el período 2003-2006, muestra evidencias al respecto.

La efectividad de la LDRS ha sido parcial en los procesos de concertación y planeación, debido a que las autoridades comunitarias y Municipales reconocidas por el Estado manifiestan intolerancia en permitir la participación de todos los actores locales, excluyendo a los del Municipio Autónomo, aunque éstos tampoco han exigido que se cumpla la ley (López, 2006: 150-151).

El señalamiento que justifica la inclusión de las citas anteriores hace patente la manera en que las normas, los significados o concepciones acotan las posibilidades de cumplimiento de las reglas, por ello se insiste en la conveniencia de identificar la forma en que operan todos estos factores (reglas, normas, significados o concepciones) al interior de las instancias de planificación. Esta cuestión introduce en la discusión el tema de la gobernanza, enseguida se plantea su relación con el de las redes de políticas públicas.

Como señala Natera, el atractivo del término gobernanza obedece a <<[...] su capacidad de abarcar la totalidad de instituciones y relaciones implicadas en el proceso de gobierno, vinculando el sistema político con su entorno>> (Peters y Pierre, 2000 en Natera, 2004: 3).

En cuanto a las definiciones del término, la Comisión Europea entiende la gobernanza como el conjunto de <<“[...] normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a escala europea desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”>> (Comisión Europea, 2001 en Natera, 2004: 24).

La definición anterior coincide en lo fundamental con la propuesta más abstracta de Benz, quien concibe a la gobernanza como la <<[...] *dirección y coordinación de actores interdependientes (normalmente colectivos) basada en sistemas de reglas institucionalizados*>> (Benz, 2004 en Treib *et al.*, 2005: 5, itálicas en el original). La mención a esta coincidencia obedece a que subraya una de las proposiciones sobre las que se ha insistido en esta sección: las relaciones sociales no pueden entenderse al margen de las instituciones que las rigen.

La proposición anterior ha sido especialmente considerada desde la aparición del muchas veces citado artículo de Granovetter (1985), donde se afirma que las relaciones sociales están insertas en un contexto social particular y donde, sin duda, las instituciones tienen un papel preponderante.

Las opiniones de Benz y Granovetter hacen patente que el término gobernanza se refiere tanto a los procesos como a las estructuras o bien, tanto a las relaciones sociales como a las instituciones que las rigen.

La concertación estratégica que exige la planificación territorial se construye entonces mediante mecanismos institucionales como las redes de políticas públicas, donde entran en juego diversas reglas, normas, significados o concepciones tanto generales como específicos a ciertos territorios. En este sentido, la concertación estratégica constituye una expresión de la gobernanza.

[En] la literatura de redes de políticas públicas se hace énfasis en la interacción estratégica entre actores. Los actores necesitan a los otros en virtud de las interdependencias que existen pero, al mismo tiempo, intentan dirigirse hacia sus propias preferencias. Esto conlleva a una interacción compleja y a procesos de negociación (Klijn, 1998: 36).

[El] enfoque de red de políticas públicas atrae la atención a la importancia del contexto institucional en los temas de gobernanza. Si los procesos políticos tienen lugar en ciertos contextos institucionalizados (i.e. un patrón de relación estable entre organizaciones) se hace importante entender este contexto y, donde fuera necesario y posible, cambiarlo. Entender el contexto institucional es importante porque, desde una perspectiva de red de políticas públicas, los acuerdos organizacionales son necesarios para coordinar interacciones complejas entre varios actores involucrados en procesos políticos (Klijn, 1998: 38-39).

Natera (2004: 13-14) menciona que las redes de gobernanza, como las redes de políticas públicas, presentan diversas posibilidades de configuración interna, las cuales pueden caracterizarse considerando los siguientes elementos: la disposición de la red en términos del número de actores implicados, la naturaleza de éstos y la intensidad de sus relaciones; la

institucionalidad de la red atendiendo a su grado de estabilidad; la función principal de la misma; las relaciones de poder, aspecto que remite a estudiar la capacidad de influencia de los actores, sus fuentes de poder; la distribución de poderes y valores, así como la presencia de actitudes favorables a la negociación y, por último, las relaciones de la red con su entorno, manifiestas en su grado de apertura, reactividad, proactividad e influencia.

En cuanto a los tipos de relación que pueden presentarse en dichas redes y asumiendo que los actores gubernamentales tengan el papel protagónico, el propio Natera (2004: 14-17) propone una clasificación, la cual puede utilizarse como un marco de referencia para caracterizar los comportamientos que se registran en las instancias u organismos de planificación:

Formales (de autoridad), éstas están presentes en toda organización burocráticas, los demás miembros colaboran con los actores gubernamentales en tanto reconocen la legitimidad de su autoridad, la cual tiene un fundamento legal.

Coercitivas, la cooperación con el actor gubernamental se funda en el temor a la sanción que éste puede ejercer. La distinción entre este tipo de relación y la anterior es muy sutil.

Utilitarias (con ausencia de clientelismo), en este tipo de relaciones se presenta un intercambio negociado, explícita o implícitamente, de bienes, servicios o favores que, en principio, beneficia a los actores involucrados. El éxito de esta forma de relación depende fundamentalmente de la disponibilidad de recursos, los cuales son administrados por el actor gubernamental, también, de la legitimidad que los demás actores reconozcan a esta forma de relación.

Con presencia de clientelismo, estas relaciones comparten los rasgos de las relaciones *utilitarias*, pero se distinguen por la presencia de algunos rasgos particulares, entre ellos: una acentuada desigualdad de recursos o influencia entre el actor gubernamental y el resto de actores, situación que establece la base de la relación patrón-cliente; el carácter de la relación es fundamentalmente no formal, la ausencia de reglas explícitas amplía el margen del comportamiento discrecional; existe, por último, un vínculo de dependencia entre quienes establecen este tipo de relación. Respecto de esta forma de relación Natera señala:

Aunque las obligaciones para cada parte de la relación clientelar varían en función de los actores implicados, los actores gubernamentales pueden proporcionar recursos económicos, personales (prestigio) o político-administrativos (control de cargos), a cambio de recursos materiales o expresivos (fidelidad, gratitud o apoyo político-

electoral) por parte de sus “clientes”; todo ello en el marco de una determinada cultura de la lealtad que sirve de referencia continua (Natera, 2004: 16).

En las *coaliciones* los actores que intervienen en ellas colaboran bajo la creencia común de que se trabaja a favor o en contra de un objetivo común benéfico para todos. La consolidación de las coaliciones depende del acuerdo en torno a objetivos de mediano y largo plazo y supone una comunicación fluida entre quienes las integran, sólo así pueden refrendarse los acuerdos o ajustarse los objetivos. De lo anterior se desprende que el diseño de políticas públicas y la planificación territorial difícilmente pueden convertirse en realidad mientras no tiendan a formarse coaliciones estables en los distintos territorios.

La *cooptación interesada* es una forma de colaboración que surge de la integración de uno de los actores no gubernamentales a las esferas de decisión del gobierno.

Por último, es claro que en la configuración de las redes también pueden estar presentes relaciones de carácter personal que comprenden vínculos basados en la amistad o en lazos de parentesco, en este último caso suele hablarse de redes fincadas en nepotismo.

La formación de la agenda

El tema de la formación de la agenda resulta de interés porque su tratamiento obliga a reflexionar en torno a las condiciones en las que surgen los asuntos atendibles mediante políticas públicas. En instancias de planificación como los CMDRS o los COPLADEM o COPLADER, donde la agenda parece estar acotada a la identificación de necesidades y al cumplimiento de requisitos para asignar los recursos dedicados a su atención, el tema señalado es especialmente relevante debido a que induce a encarar cuestiones tales como el reconocimiento social de las necesidades, esto es, por qué algunas necesidades existen pero no se ven o reconocen como tales. Merece subrayarse que esta cuestión va más allá de la mera jerarquización de necesidades, listado de prioridades que suele obtenerse mediante mecanismos de consulta a la población. Otro asunto de mayor alcance, normalmente ausente en las agendas de las instancias de planificación recién citadas, se refiere a la identificación de los obstáculos que retardan o simplemente frenan la posibilidad de asumir las tareas relacionadas con la planificación y el diseño de políticas públicas, atribuciones, como se ha evidenciado en la sección anterior, conferidas a estas instancias por la legislación correspondiente.

La reflexión acerca del tema sugerido se desarrolla aquí a partir de una presentación simplificada del modelo de *las tres vertientes* propuesto por Kingdon (1984) en su libro *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Previamente, se contrasta la perspectiva general de este autor con la convencional centrada en el ciclo de la política pública.

La política pública ha sido vista como un proceso que incluye al menos las fases siguientes: identificación y definición del problema, elaboración de alternativas de solución, elección de una alternativa, implantación de la elección y evaluación de la política elegida (Ruiloba, 2007).

La mayor ventaja de considerar la política como un ciclo es la sencillez del esquema interpretativo. A ello se une el ser un instrumento de fácil uso dado que se basa en la división de la política en fases y en el análisis de los elementos que inciden en cada una de las mismas. Su problema o limitación fundamental es que [...] las fases se analizan de manera individualizada e inconexa y, en consecuencia, nos encontramos ante la imposibilidad de analizar el proceso completo de la política (Ruiloba, 2007:3).

Además de la limitación señalada por Ruiloba, es evidente que en la concepción de la política pública como ciclo se ignora la intervención de los actores en el diseño de la misma y el contexto institucional que rige las relaciones entre éstos, aspectos fundamentales sobre los que se ha insistido a lo largo de este capítulo. En contraste, aunque el modelo de Kingdon se ocupa solamente de las fases relacionadas con la definición del problema, el establecimiento de alternativas y la elección de una de éstas, aquel tiene el mérito de considerar, justamente, los actores y los procesos como los elementos centrales de su análisis. Al respecto, Ruiloba señala:

Todos [los actores] pueden ser fuente de alternativas y todos tienen intereses prioritarios que desean introducir en la agenda política [...] La importancia de cada uno se mide en función de si ejerce influencia en la agenda, en la generación de alternativas o en ambos procesos, además de por los recursos que cada uno es capaz de movilizar para sustentar su posición y en la fuerza con la que podría bloquear un posible cambio de la política pública (Ruiloba, 2007: 5).

El modelo de *las tres vertientes* establece que el proceso de formación de la agenda del gobierno se configura mediante la confluencia de tres subprocesos: el de los problemas, el de las políticas y el de la política.

El primero de éstos se refiere a los asuntos o problemas de algunos sectores de la sociedad que merecen ser atendidos, el elemento central de esta vertiente se relaciona con la forma en que dichos asuntos se hacen visibles. Esto puede ocurrir como resultado de la presencia, no excluyente, de factores como: indicadores, cuantificables o no, cuya contribución es hacer patente una situación cualquiera; estudios específicos elaborados por organismos académicos u otras instancias; situaciones de crisis o desastre y también, la intervención de actores específicos que ponen de relieve aquellos asuntos; todos estos factores favorecen que los problemas señalados puedan transitar de la agenda de la sociedad a la agenda del gobierno.

El segundo subproceso, referido a las políticas, comprende un conjunto de propuestas de solución a diversos problemas, dichas propuestas son generadas por distintos tipos de actores: miembros de la comunidad científica, intelectuales, funcionarios, políticos profesionales, entre otros. De esta segunda vertiente interesa destacar la heterogeneidad de posiciones y en consecuencia de soluciones que pueden estar vinculadas a cada problema, aspecto que vuelve a poner en el centro de la discusión el tema de la concertación estratégica y los factores que intervienen en su construcción.

El tercer subproceso tiene que ver con las condiciones en que se desenvuelve lo que habitualmente se denomina el “juego político”. En éste intervienen principalmente el clima de la opinión pública, las campañas y resultados electorales, el comportamiento de los partidos políticos en distintos escenarios y el cambio de funcionarios y autoridades gubernamentales. Aunque cada uno de estos subprocesos se desarrolla de forma independiente, en determinado momento se generan condiciones que hacen posible su confluencia, en ese momento surge lo que Kingdon denomina una “ventana de oportunidad”, esto es, condiciones propicias para que se lleven a cabo cambios en las políticas públicas. Normalmente, estas condiciones no se generan de manera espontánea, requieren de la intervención de actores que las propicien.

[La] apertura de la ventana supone una oportunidad para la acción poco frecuente [...] El papel de los emprendedores de la política vuelve a ser de relevancia en ese momento. [Éstos] actúan no sólo como promotores de una solución – como anteriormente explicitábamos en la corriente de soluciones – sino que también intervienen impactando en la corriente de problemas como impulsores de ciertas definiciones de los temas – y no de otras – poniendo de relieve la importancia de ciertos indicadores y favoreciendo la atención de la opinión pública como manera de impulsar sus propuestas en lo más alto de la agenda [...] En resumen, la presencia de un emprendedor hábil, con destreza en la negociación y conexiones políticas relevantes puede anticipar la apertura [de la ventana] y favorecer la probabilidad de acoplamiento de las corrientes separadas (Ruiloba, 2007: 11-12).

Es de notar que en cada una de las vertientes señaladas por Kingdon, problemas, políticas y política, se llevan a cabo procesos de negociación orientados, en el mejor de los casos, a la construcción de acuerdos. La pregunta que surge al respecto se refiere a la manera en que el tema de la formación de la agenda se manifiesta en las instancias de planificación establecidas en México. El funcionamiento de dichas instancias señala que éstas se dedican fundamentalmente a administrar la asignación de recursos. El tema de la agenda se circunscribe en consecuencia a la revisión de solicitudes que cumplan las normas de los programas federales y estatales. A manera de ejemplo, basta señalar lo ocurrido hace unos años en el CMDRS de Zacatecas.

La actividad principal ejercida por ese consejo, a decir de uno de sus miembros anteriores, es informar acerca de los montos y condiciones bajo las que operan los programas gubernamentales, valorar las ventajas de participar en ellos y tomar decisiones sobre la asignación de los recursos de esos programas.

En el acta de la reunión del consejo del 21 de junio de 2005, por ejemplo, se mencionan los siguientes puntos para discusión: Convocatoria Alianza para el Campo 2005, operación de los programas de Desarrollo Rural Municipalizado 2005 (PAPIR y PRODESCA) y Aportación Municipal; Análisis de propuesta y autorización en su caso para la Operación de los Programas de Desarrollo Rural y Fomento Agrícola en la modalidad I (ésta consiste en que SAGARPA deposita recursos al gobierno municipal y éste los administra); Análisis de propuesta y autorización en su caso del Coordinador Municipal del PROFEMOR; Operación

del PIASRE Municipalizado 2005 (Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva 2005, en Zonas con siniestralidad Recurrente) y aportación Municipal y/o productores; Programa de reordenamiento de la siembra y comercialización del frijol P.V. 2005; Programas de Fomento Agrícola y Ganadero.

La información anterior muestra que en la práctica el consejo centra su atención en la administración de recursos dedicados a proyectos agropecuarios y deja de lado la discusión de iniciativas en torno al desarrollo rural sustentable del municipio.

Al respecto, uno de los antiguos integrantes del consejo opina que uno de los problemas es que cada organismo quiere cumplir sus propias metas, lo cual obedece a la existencia de diversas normatividades, mismas que no favorecen la coordinación y la construcción de una agenda para el desarrollo sustentable.

En suma puede decirse que los problemas y las políticas, para usar la terminología de Kingdon, aparecen predeterminados y por lo tanto las instancias estatales y municipales de planificación no están diseñadas para encarar el desafío de construir una agenda para el desarrollo de los territorios, situación que, por decir lo menos, resulta paradójica.

Reflexiones finales

La planificación territorial es una tarea que exige la constitución y consolidación progresiva de instancias donde los actores vinculados a un territorio planteen sus intereses, diriman sus diferencias y generen iniciativas consensuadas. Se trata pues, de institucionalizar la construcción de políticas públicas.

Aquí se ha buscado mostrar que la discusión en torno a las redes de políticas públicas ofrece opiniones útiles para entender la configuración y funcionamiento de los ámbitos donde se construyen dichas políticas. Gobernanza e institucionalización aparecen como temas relevantes en este debate y plantean desafíos al diseño vigente de las instancias establecidas en México para la planificación de los territorios.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2000) "Estudio introductorio" en Aguilar, L. (ed.) *La implementación de las políticas*, México, Porrúa, pp. 15-92.
- Arschile (2007) "Plan Transantiago: antecedentes y desarrollo" *Módulo 4. Análisis de Política Sectorial, 1ª versión Curso sobre Policy Networks*, <http://www.campus-arschile.cl>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2007a) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 13-11-2007, en línea, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2007b) *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 02-02-2007, en línea, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>
- Enríquez, Alberto (2005) "Desarrollo económico local: enfoques, alcances y desafíos", *Alternativas para el desarrollo*, no. 92, enero-marzo, FUNDE, pp. 1-11.
- _____ (2006) "Desarrollo local y descentralización del Estado, retos y perspectivas en Centroamérica. Una agenda de discusión", *Pueblos y fronteras digital*, número 1, en línea, http://www.pueblosyfronteras.unam.mx/a05n1/art_05.htm
- Granovetter, Mark (1985) "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness" *American Journal of Sociology*, 91, pp. 481-510.
- Hodgson, Geoffrey M. (2001) *How Economics forgot History. The Problem of Historical Specificity in Social Sciences*, London, Routledge.
- Klijn, E. (1998) "Redes de políticas públicas: una visión general" en Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.;. (eds) *Managing Complex Networks*, London, Sage, reimpression y traducción con permiso de la editorial, traducción de Mariángela Petrizzo.
- López, Celsa (2006) *Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en Larraínzar, Chiapas. ¿Instancia para el desarrollo local?* Tesis de Maestría en Ciencias, Socioeconomía, Estadística e Informática, Desarrollo Rural, Colegio de Postgraduados, Montecillos, Texcoco, Estado de México.
- Llorens, Juan Luis *et al.* (2002) *Estudios de caso de desarrollo económico local en América Latina*, Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Natera, Antonio (2004) *La noción de gobernanza como gestión pública, participativa y reticular*, Documentos de Trabajo Política y Gestión, número 2, Madrid: Departamento

de Ciencia Política y Sociología, Área de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Carlos III de Madrid.

Ramírez, y Campuzano (2001) “Gobernabilidad democrática, esferas públicas y culturas políticas: las bases institucionales de la gestión participativa para el desarrollo local en el Ecuador de los noventa”, Fondo de Sistematización de Experiencias de Desarrollo Local ALOP-CLAEH, Quito: Centro de Investigaciones Ciudad, publicación en línea: http://www.desarrollolocal.org/documentos/final_sistema.pdf

Ruiloba, Juana María (2007) “Un marco para el análisis de las políticas públicas: características y elementos definitorios del modelo de las corrientes múltiples de J.W. Kingdon”, *Revista Ciencias Jurídicas y Sociales*, número 3, abril, en línea, http://www.socius.es/numeros/numero_3/marco.pdf

Scott, W. Richard (2001) *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Sage.

Treib, Oliver *et al.* (2005) *Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification*, European Governance Papers (EUROGOV), No. N-05-02, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>