

PROPUESTA DE MODELO DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO LOCAL EN MUNICIPIOS RURALES EXPULSORES DE POBLACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CARLOS ALBERTO GARRIDO DE LA CALLEJA

ENRIQUE JIMÉNEZ OLIVA

RESUMEN

Los datos multinivel señalan que la fuerza que está detrás del fenómeno migratorio es la búsqueda de mejores oportunidades laborales que redunden en un incremento de los ingresos promedio de las familias; es decir, el empuje para la toma de decisión de migrar está en la expectativa de lograr una mejor calidad de vida. Sin embargo, las realidades locales de las zonas expulsoras de población cambian, así como también sufren modificaciones las regiones receptoras. En este sentido se debe analizar a la migración como un fenómeno complejo y destabilizador de los contextos en donde se origina, los de tránsito y los de llegada. Nuestra propuesta gira en torno a la generación o regeneración de condiciones locales que reduzca la matriz de variables que están detrás de ese impulso económico para emigrar. El modelo de desarrollo socioeconómico local bajo un enfoque de análisis de políticas públicas busca interconectar una multiplicidad de variables que interactúan en la cotidianidad del territorio local para estructurar líneas de acción que apunten en la dirección política, social y económicamente más factible mediante procesos de toma de decisiones horizontales, participativas y de complementariedad local.

ABSTRACT

The multilevel data indicate that the force behind the migration phenomenon is the search for better job opportunities that result in an increase in the average income of families, that is, the push for decision-making to migrate is in the expectation of achieving a better quality of life. However, the local realities of the population-expelling areas change, as do the receiving regions. In this sense, migration must be analyzed as a complex and destabilizing phenomenon in the contexts where it originates, transit and arrival. Our proposal revolves around the generation or regeneration of local conditions that reduces the matrix of variables that are behind that economic impulse to emigrate. The model of local socioeconomic development under a public policy analysis approach seeks to interconnect a multiplicity of variables that interact in the daily life of the local territory to structure lines of action that aim in the most politically, socially and economically feasible direction by means of horizontal, participatory and local complementarity decisions.

INTRODUCCIÓN

Una de las preguntas clave en el estudio del fenómeno global de la migración es básica: ¿Por qué la gente migra?. Las respuestas son múltiples y por tanto las causas de la migración también lo son. A juicio de nosotros, consideramos que el factor socioeconómico es el motor que mueve la decisión final de migrar o no, sobre todo en el contexto de la región latinoamericana. Para el caso de la migración en México, principalmente aquella de carácter internacional cuyo flujo es básicamente sur – norte teniendo como punto de llegada casi exclusivo los Estados Unidos, los datos del INEGI a través de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014, señala que alrededor del 70% de la población migrante tiene como causa la búsqueda de trabajo. Es decir, la fuerza que está detrás de la migración internacional y nacional es buscar un empleo, si es que no lo tiene en su lugar de origen, o un mejor empleo, si es que sí lo tiene. En ambos casos, el objetivo es tratar de conseguir un mayor nivel de ingresos que les permita tener un incremento sustantivo en la calidad de vida del entorno familiar.

En el presente trabajo abordamos esa realidad desde la perspectiva local, a partir de considerar ese espacio como el adecuado para perfilar una propuesta de desarrollo socioeconómico sustentado en la creación y aprovechamiento de ventajas comparativas, sean estas físicas-naturales o de carácter político-culturales como andamiaje de las acciones institucionales multinivel. El espacio local es en el que se dan las interacciones cotidianas entre los individuos, entre estos y las instituciones, y entre estos y los recursos productivos disponibles, escasos por definición. Sin embargo, queremos señalar que nuestra interpretación de espacio local trasciende a la visión estrictamente económica de implantación de relaciones puramente productivas y de mercado (Hiernaux 1993:91), sino más bien comprendemos aquel como el lugar donde se refleja la sociedad, donde se construyen las relaciones e interacciones políticas y donde, a partir de esto, adquieren sentido los hechos económicos.

Lo antes expuesto, consideramos, tiene sentido si se logra concretar en instrumentos operativos que transformen las realidades locales. En tal caso proponemos que el modelo de intervención se diseñe y se implemente a partir de políticas públicas participativas donde la ciudadanía se convierta en el eje articulador de las acciones. La perspectiva de análisis de políticas públicas nos permitirá conceptualizar y comprender tanto el contexto como la estrategia de desarrollo como un *continuo* de acción-reflexión-acción. Es decir, nos aporta el marco teórico y metodológico para analizar las interacciones entre agentes económicos y su contexto que actúa en doble vía: determinando o determinado. Lo subyacente a la propuesta es la reconstrucción del trabajo en Red bajo la lógica sistémica en la cual cada uno de los nodos sectoriales le dan razón de ser y sentido a la acción ciudadana en busca del beneficio colectivo, misma que representa la condición *sine qua non* de la política (Arendth 2005:22).

¿DE QUE HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO LOCAL?

Partimos desde el supuesto de que la diferenciación entre los conceptos desarrollo y crecimiento está debidamente aclarada en los debates teóricos de las distintas escuelas del pensamiento económico. Luego entonces, el objetivo final del desarrollo es mejorar las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto; transitar homogéneamente de un nivel de vida a otro mejor. En este sentido, consideramos que la eficiente asignación de los recursos para conseguir los satisfactores necesarios que cubran las principales necesidades del ser humano no competen estrictamente a criterios económicos, sino más bien a criterios de gobernanza en la interacción de los múltiples actores que deben converger en un proyecto común de desarrollo. De esto se trata el Desarrollo Socioeconómico Local; de la equitativa participación al momento de escribir las reglas del juego y no solo acotarse a éstas una vez escritas (Stiglitz 2014:95).

El concepto de desarrollo económico, o en su caso socioeconómico ha sido marginalmente estudiado. No es de suyo un territorio, el local, de mucho interés teórico. Sin embargo, es un territorio de convergencia y de aplicación potencial de los estudios de políticas públicas. El agotamiento de las estrategias de desarrollo derivadas de un modelo económico de producción intensiva es sin duda la clara señal de un alto en el camino, de una nueva reflexión acerca de la construcción de alternativas basadas en la construcción de estrategias de desarrollo, más que de crecimiento, que se nutran de las variables que lo local ofrece. Es también, avanzar al ritmo de la capacidad de resiliencia local desde las perspectivas social y ambiental.

En esencia, se trata de un planteamiento a partir del territorio como espacio continente que alberga una gran cantidad de potencialidades o ventajas comparativas, que requiere de diseños metodológicos de construcción en red. Entonces, cuando hablamos de desarrollo socioeconómico local, hablamos de las redes de capital social comunitario que subyace tanto a los principios culturales –cultura política–, como a las estrategias productivas basadas en la articulación de los diferentes agentes económicos y políticos que se integran en un modelo de producción territorial.

Esta visión integradora de los elementos económicos preexistentes, de las iniciativas empresariales, de la gestión de lo público y, de la estructura sociopolítica, es el planteamiento metodológico necesario, desde nuestra perspectiva, para construir estrategias de desarrollo de largo aliento. Como núcleo de análisis, el territorio local, opera como una interfase entre los sistemas de desarrollo pensados y diseñados de *abajo para arriba*, con los modelos de desarrollo diseñados de *arriba para abajo*. Esto es el terreno, como hemos dicho, de la gobernanza democrática que requiere de todos los actores políticos y económicos, una alta capacidad de sensibilidad social y política para la toma de acuerdos para el bien común.

La visión *desde lo local* implica una renovada y consciente forma de pensar que, desde la perspectiva socioeconómica, se conciba la posibilidad de impulsar una competitividad territorial basada más en criterios de arreglos con base a valores y menos a partir de arreglos con base a fines. Implica compartir principios y razón de ser entre cada uno de los nodos de la Red local que sumen, menos que restar hacia el óptimo uso de las potencialidades inherentes del territorio en función de la cooperación y no de la competencia. En este sentido, consideramos como el principal insumo o elemento constructivo el conocimiento local; éste no es ni único ni inamovible.

Exige un intercambio democrático de los saberes locales que, bajo una perspectiva dialéctica, construyan un conocimiento superior. Un conocimiento colectivo será siempre superior a los conocimientos individuales. Por tanto, las economías externas locales son más complejas y aportan más que las economías locales, pues implica el necesario surgimiento y permanencia de actitudes colaborativas que nutren los conectores entre todos los nodos de la Red territorial. En términos de capital social, la fuerza de los nodos depende fundamentalmente de la intensidad en las relaciones de confianza interpersonal que permiten generar una actitud asociativa y colaborativa que se convierte en un factor subyacente al desarrollo económico, social y político. A partir de identificar la cantidad y calidad del capital social existente en el territorio local, se puede pensar en institucionalizarlo mediante la construcción de un marco normativo que de sustento a la construcción de un constructo escalado del capital social individual a una forma de capital social comunitario. Este elemento esencial de la cultura política, hace que una región sea más desarrollada que otra (Jordana 2000; Putnam 1993). Consideramos entonces y a partir de esta revisión teórica, que el capital social de un territorio puede medirse en función del número de figuras asociativas de cooperación y corresponsabilidad local, y su nivel de institucionalización (formalización).

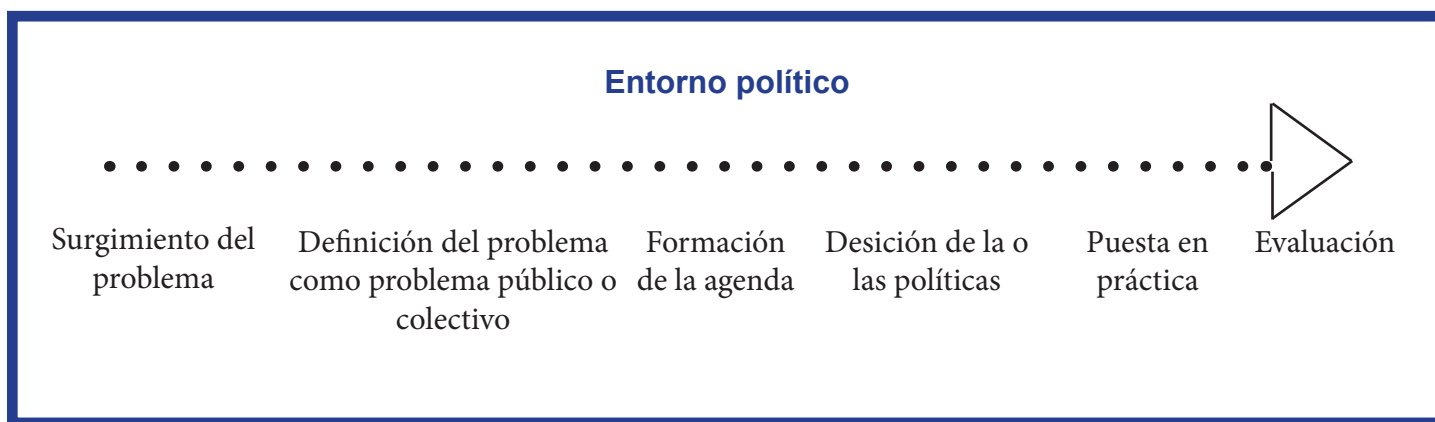
METODOLOGÍA

A partir de experiencias generadas por medio del trabajo realizado en las ocho zonas metropolitanas del estado de Veracruz bajo un enfoque de Desarrollo Económico Local (DEL) y los resultados obtenidos, es que proponemos como alternativa viable la implementación de un modelo de desarrollo en municipios rurales expulsores de población con el propósito de sentar las bases de una estrategia de desarrollo que ordene, desde una perspectiva de planeación participativa, las acciones locales para mejorar la calidad de vida en un territorio determinado. Se busca desde la definición, trascender la perspectiva estrictamente económica e incluir elementos que le den un sentido de integralidad y de sustentabilidad social.

De acuerdo al manual, la fase de planeación y organización debe iniciarse a partir de las siguientes preguntas:

- ¿Qué tengo que hacer para comenzar un proceso de Desarrollo Económico Local?
- ¿Cuáles son los pasos y herramientas que se necesitan para desarrollar una estrategia de Desarrollo Económico Local?
- ¿Cuáles son los programas y proyectos alternativos de Desarrollo Económico Local?
- ¿Qué están haciendo otras comunidades?

Las preguntas anteriores tienen el objetivo de proporcionar un punto de partida para crear una estrategia de desarrollo económico; proporcionar los fundamentos para entender y realizar planificación estratégica para el desarrollo económico local; incentivar la construcción de capacidades de los gobiernos locales y de los actores y/o ciudadanos a fin de que participen activamente –acción política- en el ciclo completo de las políticas públicas locales:



Revisión (*feedback*)

Fuente: Elaboración propia con base a (Ferraro 2009; Subirats 2012)

El núcleo metodológico y razón de ser de esta propuesta es participativo. Es decir, busca una interacción horizontal y en circunstancias iguales entre los diferentes actores sociales y económicos que interactúan, día a día, en el territorio pero no lo hacen guiados por una visión de integralidad, tampoco de cooperar para lograr un fin común: el desarrollo socioeconómico local; sino que sus acciones corresponden a una lógica individualista. Se trata de impulsar una visión territorial de sustentabilidad y de progreso en los niveles de vida a partir de tener muy claro una de las premisas fundamentales de la economía: que los bienes son escasos y que por tanto, es necesario priorizar las necesidades a partir de la cosmovisión colectiva e integrarlas en el programa de trabajo comunitario o, dicho en términos políticos, en la agenda pública.

La estrategia de desarrollo que proponemos lo identificamos como un proceso, y éste es flexible. Se va adaptando a las circunstancias locales caracterizadas por alto dinamismo que requiere respuestas de corto plazo. Pero estas respuestas no deben ser por definición reactivas, sino que deben formar parte de un proceso de planeación de largo aliento y de carácter incrementalista. La agenda que va surgiendo al final de cada fase y que se retroalimenta es precisamente un documento en permanente construcción y reconstrucción.

Con base en la experiencia y en el análisis de los resultados que se han obtenido en la puesta en marcha de este modelo, consideramos de suma relevancia la participación de la academia como instancia mediadora de intereses, pero también como posibilitadora de la continuidad de los proyectos o ideas que deriven de las acciones participativas. Los otros sectores que deben estar presentes en este proceso de intercambio de conocimientos son la sociedad, el sector público y el sector privado. Estaríamos hablando, entonces, de una metodología de participación compleja que requiere de habilidades y destrezas políticas por parte del grupo de trabajo gestor para lograr el consenso necesario en las fases de arranque: priorización de los problemas sociales, construcción de la agenda pública y la toma de decisiones colectivas.

De manera paralela se debe ir integrando un comité de comités, o comité medular que tendrá la representatividad de todos los sectores, principalmente los históricamente marginados. Este comité será el núcleo para la toma de decisiones, y el encargado, también, de acompañar y vigilar la implementación de las decisiones, su evaluación, y su continua retroalimentación que será nutrida mediante reuniones o asambleas o foros sectoriales en las que se regrese la voz a los actores individuales, para discutir sobre el siguiente plan de acción. Este círculo virtuoso conforma, en otro esquema metodológico de la planeación del desarrollo, el proceso continuo de reflexión – acción – reflexión.

LA MIGRACIÓN DESDE LA VOZ DE LOS ACTORES: SU DISCURSO

Entrevista telefónica realizada a

Jesús “Chucho” Posadas (20 de agosto del 2017):

“si yo no me hubiera venido, no me habría alcanzado lo del café para costearle la universidad a mi hijo, y menos ahora que el café no tiene precio. Y como peón gana uno muy poco, ya sabes. Uno se viene por eso, para darle oportunidades a los hijos para que estudien y tengan un mejor futuro. Es bien difícil estar solo por acá, sin la familia; bueno, están mis primos como sabes, pero no es lo mismo. Uno quiere ver a los hijos crecer y estar con ellos; yo no he estado en ninguna de las graduaciones de mis hijos, ni de mi hijo, ni de mi hija. Cuando mi hijo iba a salir del telebachillerato, ese año me vine, y ahora ya hasta salió de la universidad y pues tampoco me tocó. Pero ni modo, que se le va a hacer. Yo

pienso esperarme a que salga mi hija y ya me regreso. Yo creo que de ella si me tocará la graduación Dios mediante”

La mirada migratoria tiene distintos enfoques, por tanto, existen diferentes miradas. Saber esto es fundamental para intentar comprender la complejidad del fenómeno del que estamos hablando. Implica ahondar en el hacer, pensar y sentir de sus principales actores sociales sin desvincularlos de la complejidad de su contexto específico, pero comprendiéndolos en su pasado histórico y su presente complejo. Es decir, el individuo, los grupos y el escenario cultural constituyen un solo ente indivisible para una aproximación lo más cercana, sin ser ésta acabada por su naturaleza dinámica, a posibles explicaciones de las causas y consecuencias.

La migración, al menos en el estado de Veracruz, es un proceso consolidado. Su origen está sin duda en los territorios rurales y fue originada por la endémica crisis del sector primario causada por la ineficiencia de las políticas públicas agropecuarias, las prácticas corporativas, así como factores externos –externalidades- como el proceso de mundialización e implantación del modelo capitalista neoliberal. Las fases tempranas de la migración fueron de carácter nacional y bajo el patrón rural-urbano; posteriormente se inicia la fase de la migración internacional. En ambos casos a la migración del individuo y grupos de individuos rurales, siguió la de grupos indígenas y periurbanos.

Desde el salinismo a la fecha, se sigue “desmantelando una serie de instrumentos de regulación sobre los mercados rurales a través de los cuales el Estado mexicano había ejercido una importante intervención en las actividades productivas cuyos resultados han sido severos” (Garrido, 2010). Por citar un ejemplo, la privatización y desaparición de paraestatales como el Instituto Mexicano del Café (Inmecafe), Azúcar S.A. de C.V. y Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V. (Tabamex), empresas consideradas estratégicas en la década de los 90, originaron una grave crisis en los productos exportables, impactando negativamente en la vida de productores y trabajadores agrícolas del ramo.

En este contexto, los migradólares (Biford, 2012) ha suplido la función y obligación del Estado para mantener aún con vida, sobreviviendo, el ciclo productivo en el campo veracruzano. Un caso representativo de lo antes mencionado es el sector cañero en el cual el desinterés institucional por este sector ha generado el retiro casi total de los subsidios y créditos para mantener y mejorar el rendimiento de sacarosa en las cañas. Como resultado del reducido financiamiento, el mercado de trabajo cañero local ha dejado de generar empleos para la realización de labores cañeras, disminuyendo el número de jornales en las comunidades cañeras. La organización y ejecución de las zafras corrió por cuenta del ingenio con una incipiente participación de cañeros beneficiando principalmente a los líderes cañeros quienes aceptaban los nuevos términos de la producción.

Martín Montero recuerda que antes de la privatización “foxista”:

“El gobierno te daba precio de garantía y arrancaba la zafra, también te daba de lo que molía el ingenio de las mieles y recibíamos apoyos de todo tipo. Pero cuando se acabó Azúcar S.A. – la que se encargaba de todo eso – se acabó todo. Ahora te hacen como quieren y no te dan apoyos, ni créditos... Te dan abono, pero te lo descuentan al tres por ciento mensual”.

Ante esta situación altamente adversa, muchos de los pequeños productores rurales han vendido sus tierras para financiar su propio proceso migratorio. Las tierras se venden a foráneos, pero generalmente son compradas por los migrantes retornados, quienes en menor caso, lo hacen argumentando: “es mejor tener algo seguro allá de donde eres”¹. Contrario a este argumento, también hay quienes retornan de los Estados Unidos para arreglar el papeleo de tierras; sobre todos quienes las heredan. Permanecen en promedio cinco años en el campo; sin embargo, el deseo de regresar a los Estados Unidos, en el mejor de los casos, los lleva a encargar o rentar sus tierras, pero según los productores más viejos, en el peor de los casos, las venden.

Según los “viejos”, no se observa preocupación por trabajarlas, cuidarlas o hacer las inversiones de jornales que requieren; ni mucho menos se reparte entre los familiares (cuando a la muerte del padre, sobreviven madre y hermanos). Su estatus de primogénitos es asumido con la absoluta libertad de hacer y deshacer con el pasado histórico y futuro que representa la tierra en sus manos.

Pese a la situación económica y política del mercado de trabajo en zonas rurales expulsoras de población, existen quienes *deciden no emigrar* a los Estados Unidos debido a, entre otras razones: a) la falta de un conocido o un familiar (red transnacional de ayuda mutua) que los apoye realizar el cruce, b) los temores a perder la vida en el cruce, c) familiares enfermos, y d) la falta de recursos económicos para pagar el cruce (\$45,000.00 pesos en promedio). Esto hace que decidan permanecer en las comunidades y vendan su fuerza laboral en los mercados de trabajo formales (industrias, pequeñas empresas, otros) y en los informales (otros cultivos, trabajos de albañilería y/o caseros, entre otros). De esta forma, de pequeños ejidatarios o productores pasan a ser trabajadores agrícolas dedicados a las labores del campo o adoptan el rol de trabajadores del sector informal urbano.

Esta nueva estratificación social construida, los hijos de ejidatarios sin tierra constituyen el sector más pobre. Los individuos que conforman este estrato son los primeros en emigrar a los Estados Unidos, ya que como trabajadores agrícolas (a quienes también los ejidatarios llaman peones) se encuentran supeditados y explotados por actores sociales integrantes de ciertos campos de poder del sector componente (de la estratificación social).

La decisión de no emigrar, incluso ante estas situaciones adversas, ha permitido en algunos llevar a cabo una actividad que podemos llamarla de gestor empresarial local. No emigran pero mantienen una estrecha comunicación con los migrantes —aquellos pueden ser familiares o no—. Se emplean como encargados o administradores en las tierras de los migrantes. Ser administrador de las tierras de un migrante ofrece ventajas y cierta distinción social en el pueblo, así como la posibilidad de contar con un ingreso mensual, permanente y la posibilidad latente de ser un candidato potencial a realizar el viaje migratorio como pago simbólico por los trabajos realizados. Los ingresos mensuales oscilan entre 3 000 y 3 500 pesos.

Por otro lado, quienes no se emplean como administradores de “tierras migratorias” se apoyan en las redes locales de amistad, compadrazgo y familiaridad para desempeñarse como ayudantes generales de cualquier actividad que requieran las propiedades y tierras de los ejidatarios (pintura de casas, trabajos del campo, etc). La migración regional, nacional, pero sobre todo la migración internacional que experimentan las comunidades rurales dicho por los propios actores es una respuesta a los patrones de precariedad laboral, salarial, y a la ausencia de apoyos reales del gobierno para generar desarrollo económico y social en las regiones expulsoras de población.

En este contexto, las remesas contribuyen a capitalizar el mercado de trabajo rural mejorando sustantivamente el promedio de los ingresos familiares. Por ello, en algunos casos, la migración ya no es vista no como una estrategia, sino como un modo de vida.

En este sentido, los actores sociales consideran a la migración como parte de la vida cotidiana de las comunidades y como una respuesta infalible a los problemas inherentes a la crisis del sector rural.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES: HECHURA DESDE Y PARA LA CIUDADANIA

El fundamento de enfocar nuestra propuesta de modelo de desarrollo local desde la idea de hacerlo bajo el esquema de políticas públicas o análisis de políticas públicas obedece a que existe una estrecha relación metodológica entre ambos enfoques a partir de considerar como variable determinante la estructura de planeación e implementación de acciones bajo un esquema de Redes. Redes de actores sociales diversos y complejos; y Redes de Políticas Públicas (*Policy Network*). En el espacio local existen sistemas sociales y productivos que determinan la competitividad territorial, pero que al mismo tiempo son determinados por pequeños microsistemas que los determinan.

Esos pequeños microsistemas están conformados por las relaciones interpersonales, por los intereses individuales, por las emociones, por los sentimientos de pertenencia y de apropiación, por las luchas

de poder explícitas o implícitas. Estas pequeñas articulaciones o nodos se pueden observar mediante la estrategia de políticas públicas pues es en torno éstas, a su metodología de diseño, hechura, donde convergen (Cabrero 2007:18).

Las redes de políticas públicas locales son el resultado de un proceso de construcción social democrático y, por ende, participativo. Requiere de la existencia de esquemas de negociación horizontal entre actores o grupos con cierto grado de confianza, es decir, con un notable capital social que propicie un intercambio de recursos políticos para la toma de consensos respecto a intereses diversos. Cabrero (2007:18) refiere a que uno de los grandes aportes teóricos y metodológicos del análisis de políticas públicas es que se “sitúa en la intersección de lógicas individuales y colectivas”. Los diferentes nodos de las *Redes* se conectan porque comparten intereses comunes. Es decir, la explicación desde la economía política podría ser que existe una especie de suma de intereses individuales que se ven reflejados en los intereses colectivos.

Es necesario adentrarnos más al concepto. Cabrero (2007:19) señala dos subconceptos que le dan orientación o concreción al análisis de las políticas públicas y que entendemos o ubicamos con la política de las propias políticas: “comunidades de políticas” (*policy community*) y las “redes de proyectos” (*inssue networks*). Respecto al primero, comunidades políticas nos permite identificar las subredes de actores que conforman la Red y que ponen en práctica sus diversos recursos políticos para fortalecer sus intereses y bloquear el acceso de otros actores a la arena política local. Una vez decidida cual política, cuales proyectos, aparece el otro subconcepto, las redes de proyecto que son las que se interconectarán e interactuarán en la fase de la implementación de la decisión. Esta precisión conceptual sustenta teórica y empíricamente el modelo de Desarrollo Socioeconómico Local, mismo que tiene como principios subyacentes a la construcción de las Redes la suma de intereses en torno a proyectos políticamente decididos.

Al igual que la planeación del desarrollo local, el enfoque de análisis de políticas públicas es cambiante, adaptativo, flexible y evolutivo. Ambos enfoques se nutren de una metodología incrementalista que agrega variables de manera permanente. Para reducir la posible brecha de implementación de la política pública –margen de error- es necesario incluir elementos de estabilización conceptual. En este sentido Cabrero (2007:20) citando a (Rhodes y Marsh: 1995) señala que se requiere establecer cuatro categorías de análisis del cambio: la economía, la ideología, el conocimiento y las instituciones. El mercado y sus inherentes imperfecciones son un fuerte elemento desestabilizador de las redes de políticas; las alternancias de los partidos políticos en los diferentes niveles de la gestión pública generan cambios de perspectivas y nuevas reglas del juego, que a su vez provocan modificaciones en las estructuras de la Red; las innovaciones y generación de nuevo conocimiento pueden provocar apropiaciones y acceso diferenciado a la nueva información lo cual genera reconfiguraciones internas de la Red; y el diseño institucional, estrechamente vinculado y condicionado por la creación de nuevas normativas, de igual manera determinará los nuevos rumbos que puedan tomar las Redes.

De la anterior reflexión motivada por la elasticidad de las Redes y de las *policy*, se plantean dos conceptos de gran potencia en el análisis: “cambio y el aprendizaje en la hechura de las políticas públicas” (Cabrero 2007:20). En este sentido, el propio Cabrero cita a May (1992) para desagregar y explicar estos conceptos. Señala que el aprendizaje en el contexto de las políticas públicas se refiere al *aprendizaje instrumental de las políticas, el aprendizaje social de las políticas y el aprendizaje político de las políticas*. Estos tres giran en torno a la necesidad de nuevos instrumentales técnico metodológicos, el ajuste en la reconformación natural de los elementos sociales de las redes, y la adopción de nuevas estrategias y nuevos recursos políticos por parte de los actores que pueden generar nuevas posiciones de negociación más dominantes y con potencialidades de veto.

Bajo esta lógica, el objeto de estudio: el territorio local y las estrategias de desarrollo diseñadas e implementadas, adquiere una visión compleja e integral que permite una aproximación más eficiente al quehacer de la gestión pública. Esto es, se coloca en mismo plano el diálogo entre los sectores sociales, los elementos e intereses intergubernamentales multinivel y, las estructuras intragubernamentales propias de un diseño institucional específico. En este contexto, el *output* del sistema político local será una agenda no convencional que trascienda los aspectos puramente normativos clásicos, y que responda a los nuevos recursos políticos de los actores; que interprete correctamente la alta elasticidad, como ya se señaló, de las redes de actores locales; y que avance de acuerdo a los tiempos específicos de *lo local*.

CONCLUSIÓN

La dinámica social que caracteriza la realidad contemporánea requiere de innovaciones teóricas, de actualizaciones constantes respecto a la manera de enfocar los problemas sociales y de métodos de aproximación a las posibles respuestas. Se requieren de planteamientos integrales, en origen, e integradores, en el proceso que partan del análisis del individuo como elemento origen del ciclo, y que mediante un proceso dialéctico, conforma el contexto, y este conforma al individuo. Las relaciones e interacciones sociales que son *per se* de alta complejidad analítica y operativa, deben ser los elementos motivadores de la investigación social y de la acción política. La propuesta de intervención que abordamos en el presente artículo bajo la descripción de un modelo de desarrollo local, tiene una gran posibilidad de convergencia con la metodología ya probada de análisis de políticas públicas focalizadas en el territorio local, ya que ambas parten de comprender a una realidad compleja, un fenómeno social altamente dinámico, que requiere de un andamiaje metodológico multidisciplinar desde la acción pública. El nivel local es el adecuado, por sus características de proximidad, para darle sentido a una propuesta como la descrita líneas arriba, dado que se trata de tomar decisiones para modificar, en el mediano plazo, una situación definida como problema común.

REFERENCIAS

- Aguilar, Luis (2007). “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, en *Reforma y Democracia*. CLAD No. 39. Caracas.
- Binford, Leigh (2012). “Lo local y lo global en la migración transnacional”, en: *La economía política de la migración internacional en Puebla y Veracruz, siete estudios de caso*.
- Cabrero, Enrique (2007). *Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción*. México: Porrúa.
- Durston, John (2000). ¿Qué es el capital social comunitario?, en *Políticas Sociales* No. 38. Santiago de Chile: CEPAL.
- Garrido, Carlos (2003). “De la caña a la gran manzana. El trasfondo de la migración de cañero a los Estados Unidos”. En: *Cinco estudios de caso en el centro de México*. BUAP-Conacyt.
- Martin, Philip (2006). *Factors that influence migration. U.S.-Mexican Migration*. Universidad de Texas.
- Salas, Lourdes (2013). *Migración y Feminización de la Población rural 2000-2005. El caso de Atitanac y La Encarnación, Villanueva, Zac*. Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Martínez, Lázaro (2002). *Acuerdo Económico. Congreso de la Unión. Gaceta* 58.
- Zúñiga, Elena & Paula Leite (2004). *La nueva era de migraciones. Características de la migración internacional en México*. Consejo Nacional de Población, México.
- Jordana, Jacint (2000). “Capital social e instituciones: ¿qué explica qué?”, en *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, núm. 2. Pp. 187 – 210
- Ostrom, Elinor (2011). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: FCE
- Subirats, J. et al. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencias Sociales
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencias Sociales
- Ferraro, A. (2007). *En busca del buen gobierno. Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*. Barcelona: Ediciones Bellaterra
- Ferraro, A. (2009). *Reinventando el Estado. Por una Administración Pública, Democrática y Profesional en Iberoamérica*. Madrid: INAP
- Font, J. (coord.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política