

DESARROLLO REGIONAL
REFLEXIONES PARA LA GESTIÓN DE LOS TERRITORIOS

Desarrollo regional

Reflexiones para la gestión de los territorios

Adriana Abardía y Federico Morales
COORDINADORES





Desarrollo regional
Reflexiones para la gestión de los territorios

Adriana Abardía y Federico Morales, coordinadores

Portada: *Luis San Vicente*,
ilustración mixta, acrílico y collage digital

Diseño de cubierta: *Miguel Ángel Leyva R.*

Edición: *mc editores*

Primera edición: noviembre de 2008

D.R. © Alternativas y Capacidades, A.C.
Luis Cabrera 138-1
San Jerónimo Aculco
10400 Ciudad de México
Tels. (55) 5668 8502 y (55) 5668 9111
www.alternativasociales.org

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Agradecemos a Laura Hernandez Pinto por su colaboración y asistencia en este trabajo. Al apoyo institucional de Alternativas y Capacidades, A.C. y de la Asociación de Desarrollo Económico Local de Zacatecas, A.C. (Adelzac). El apoyo financiero del Gobierno de Zacatecas a través del Programa de Desarrollo Regional, Innovación y Capital Humano (Proderic), así como de la Fundación Tinker.

Índice

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
Desarrollo local: hacia nuevas rutas de desarrollo <i>Alberto Enríquez Villacorta</i>	
MARCO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL	
Diseño institucional para el desarrollo regional	37
<i>Octavio Acosta</i>	
Reflexiones y recomendaciones sobre los procesos de descentralización y el desarrollo regional	57
<i>Ismar Sjhanny Figueroa Mont</i>	
EXPERIENCIA	
Descentralización y disparidad fiscal en la Zona Metropolitana del Valle de México	71
<i>Uri Raich</i>	
Problemas y oportunidades en el fomento económico para el desarrollo local	77
<i>Juan Luis Rivera Ruiz Esparza</i>	
EXPERIENCIA	
Casos exitosos de mezcla de recursos: proyectos hortícolas, Santa Genoveva y Matamoros, Melchor Ocampo Zacatecas	91
<i>Juan Luis Rivera Ruiz Esparza</i>	
EXPERIENCIA	
Coordinación intergubernamental en el proyecto de industrialización del maracuyá en zonas cafetaleras de Veracruz	95
<i>Alejandro Navarro Arredondo</i>	

HERRAMIENTAS PARA EL ORDENAMIENTO Y GESTIÓN DEL TERRITORIO

Redes de políticas públicas para la planificación territorial	101
<i>Federico Morales Barragán</i>	
EXPERIENCIA	
Los consejos municipales de desarrollo rural sustentable en Larráinzar, Chiapas, y Zacatecas, Zacatecas	123
<i>Federico Morales Barragán</i>	
Alianzas público-privadas para el desarrollo regional	129
<i>Alonso Ramos Vaca</i>	
EXPERIENCIA	
Caso Chihuahua Siglo XXI	157
<i>Alonso Ramos Vaca</i>	
EXPERIENCIA	
Actividad extractiva e involucramiento social: el caso Las Bambas, Perú	163
<i>César Bedoya G.</i>	
Políticas de uso del suelo para el ordenamiento, la gestión del territorio y el desarrollo regional	167
<i>Miguel Ángel Vásquez Sánchez</i>	
El manejo integrado de cuencas como instrumento para el desarrollo regional	187
<i>Georgina Caire</i>	
EXPERIENCIA	
Microcuenca Sombrerete, Cadereyta de Montes, Querétaro	215
<i>Georgina Caire</i>	
EXPERIENCIA	
Microcuenca Mesa de Escalante, Municipio de San Luis de la Paz, Guanajuato	223
<i>Georgina Caire</i>	
EXPERIENCIA	
Microcuenca Ayuquila-Armería, Colima-Jalisco	233
<i>Georgina Caire</i>	

La política social municipal 245
Pablo Rojo Calzada

EXPERIENCIA

Coordinación de Atención a las Mujeres, Cunduacán, Tabasco.

Programa ganador del Premio Gobierno y Gestión Local, edición 2005 255

Pablo Rojo Calzada

Un vistazo a la hacienda pública municipal
como herramienta para el desarrollo local 261

Flavio Lazos Garza

Fuentes de financiamiento para gobiernos locales 283

Adriana Abardía y Sofía Becerra

Presentación

Las reflexiones acerca del desarrollo regional en México han tenido transformaciones significativas en los últimos quince años. Entre los rasgos más notables del debate reciente, al igual que lo ocurrido en otras partes del mundo, aparece la adopción cada vez más generalizada del enfoque territorial, el cual amplía y articula la perspectiva de los análisis sectoriales o de población objetivo. En congruencia con el citado enfoque, también emerge la necesidad de construir nuevas formas de gestión de los territorios, caracterizadas fundamentalmente por una colaboración más estrecha entre la sociedad y sus gobiernos.

El debate señalado tiene implicaciones evidentes en el diseño de políticas y los procesos regionales. Al respecto no es aventurado señalar que en México aún no existen políticas regionales que adopten un enfoque territorial y todavía son incipientes los esfuerzos por establecer nuevas formas de gestión de los territorios.

Éste es el contexto que ha animado la elaboración de este libro colectivo y orienta su objetivo: compartir con un público amplio, especialmente con aquel involucrado en procesos de desarrollo regional, reflexiones acerca de los problemas y desafíos de la gestión territorial.

Antes de presentar los capítulos y las experiencias que integran el libro, cabe plantear dos consideraciones. Primero, no es arbitraria la referencia genérica a territorios en lugar de demarcaciones administrativas, geofísicas o de otra índole. Lo aquí expuesto es, a nuestro juicio, pertinente tanto para municipios como para regiones constituidas por cuencas que comprenden varios municipios o para cualquier otra delimitación territorial particular que dé lugar a una región. En segundo lugar, las contribuciones del libro, además de plantear problemas y debates, también ofrecen



orientaciones para quienes están interesados en impulsar iniciativas novedosas de gestión territorial.

En la introducción, Alberto Enríquez esclarece el significado del desarrollo local y abunda, precisamente, en las implicaciones de su enfoque territorial. Las dos partes siguientes incluyen capítulos que plantean problemas y orientaciones para la gestión y reportes de experiencias específicas relacionadas con lo expuesto en los capítulos.

La primera parte, dedicada al marco institucional del desarrollo regional, incluye reflexiones referidas al ámbito municipal (Octavio Acosta), la descentralización (Ismar Figueroa) y el fomento económico para el desarrollo local (Juan Luis Rivera). Las tres experiencias corresponden a los dos últimos capítulos y han sido elaborados por Uri Raich, para el segundo, y Juan Luis Rivera y Alejandro Navarro para el tercero.

La segunda parte se compone de siete capítulos y siete reportes que abordan los asuntos de: redes de políticas públicas (Federico Morales), alianzas público-privadas (Alonso Ramos), marco legislativo para el uso del suelo (Miguel Ángel Vásquez), manejo integrado de cuencas (Georgina Caire), política social (Pablo Rojo), hacienda pública (Flavio Lazos) y el financiamiento para proyectos de desarrollo (Adriana Abardía y Sofía Becerra). Los tres últimos capítulos se refieren al ámbito municipal. En esta parte los mismos autores han elaborado los reportes y se agrega una contribución de César Bedoya, quien ofrece una experiencia adicional acerca de las alianzas público-privadas en Perú.

Finalmente, agradecemos al equipo de Alternativas y Capacidades, A.C. por sus contribuciones durante la elaboración de este libro. A la Asociación de Desarrollo Económico Local de Zacatecas (Adelzac, A.C.), a la Fundación Tinker y al Gobierno de Zacatecas por su apoyo para publicarlo.

*Adriana Abardía
Federico Morales*

Introducción

Desarrollo local: hacia nuevas rutas de desarrollo

*Alberto Enríquez Villacorta**

El concepto de *desarrollo local* y las primeras políticas al respecto surgen en Europa, en la década de 1980, frente a la crisis del Estado de bienestar y del modelo de acumulación fordista, la coexistencia de amplias zonas de auge y desarrollo industrial con zonas de atraso, y al aumento de los indicadores de pobreza y desempleo en amplias regiones y ciudades. Una década después dicho concepto se extrapola a América Latina adquiriendo relevancia en distintos países de América del Sur, en el marco de la globalización de varios procesos y políticas de reforma del Estado y de la adopción de un nuevo paradigma de gestión pública.

El desarrollo local es, actualmente, un fenómeno emergente que está propiciando nuevas formas de leer y construir las complejas realidades nacionales. No es casual que desde una situación de profundas desigualdades sociales y dramáticos desequilibrios territoriales, al enfrentar los retos de la globalización, emerja el desarrollo local como un ingrediente fundamental para trazar una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional y de integración regional.

La globalización ha dibujado la importancia de lo local como su correlato necesario. Sólo en apariencia es paradójico que cuando la globalización sugiera un mundo en el que las distancias se acortan (para diversos autores

* Director del Área de Ciudadanía, Estado y Desarrollo de la Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde) de El Salvador. Licenciado en Filosofía y Master en Administración de Empresas. Estudios superiores en comercio internacional. Coordinador de la Secretaría Técnica de la Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local (Confedelca). Miembro del Grupo Asesor del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Investigador, profesor universitario y consultor en desarrollo local y regional, descentralización del Estado, fortalecimiento municipal, participación ciudadana y cooperación descentralizada. Ha publicado varios libros y artículos sobre estos temas [enriquez@funde.org].



se estaría apuntando al “fin de la geografía”), se esté produciendo, simultáneamente, una recuperación de la dimensión territorial, no sólo en el plano teórico, sino en el de la realidad de las estrategias empresariales y las políticas públicas.

En la medida en que los acelerados y profundos procesos de cambio en el plano tecnológico, económico, cultural y político a escala mundial impactan inevitablemente los distintos países y los territorios subnacionales, ambas tendencias –globalización y localización– se convierten en dos caras de la misma moneda. Tanto es así “que la valorización de lo local en relación dialéctica con lo global, ha dado lugar a extraños neologismos como glocalización y fragementación, para tratar de expresar la pertenencia a los dos ámbitos espaciales al mismo campo relacional. La globalización de lo local y la localización de lo global” (Moncayo, 2002).

¿Qué es el desarrollo local?

El desarrollo local surge y se abre paso como una respuesta inédita a la extrema centralización con que han operado, desde principios del siglo XX, los Estados en todos los países de América Latina ante los profundos desequilibrios territoriales que existen en cada uno de ellos y ante la exclusión de actores fundamentales en los planes y programas de desarrollo. Como señala Moncayo, “hay numerosos indicios de que en el campo del desarrollo económico un nuevo paradigma está emergiendo: el desarrollo (o la competitividad) territorial. Es decir, el carácter localizado de los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social” (2002:25).

En esta perspectiva, es fundamental plantearse la pregunta por el significado del desarrollo local. Para responder a ello es necesario subrayar que, precisamente por tratarse de un concepto emergente y en construcción, no hay un solo concepto de desarrollo local. El desarrollo local y su dimensión más específica de desarrollo económico local se presentan como incipientes realidades en marcha, tanto en su construcción conceptual como en su carácter de prácticas promotoras del desarrollo. A veces la marcha es a tientas, identificando en el mismo hacer las necesidades y los nuevos desafíos a afrontar para su impulso y desarrollo.



A pesar de lo anterior, cada vez más, como señala la Funde, el desarrollo local

[...] es concebido como un proyecto común, que combina el crecimiento económico, la equidad, la mejora sociocultural, la sustentabilidad ambiental, la equidad de géneros, la calidad y equilibrio espacial, sustentado por un proceso de democracia participativa y concertación de los diversos agentes de un territorio, con el objetivo de elevar la calidad de vida de las personas y familias de dicho territorio, contribuir al desarrollo del país, a la integración centroamericana y a enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional.

Sin duda alguna, el desarrollo local está marcando cada vez más los debates y las agendas nacionales, con algunos denominadores comunes.

El propósito del presente artículo es profundizar en el debate en torno al desarrollo local y enriquecer los esfuerzos de explorar y encontrar rutas que nos permitan avanzar hacia una comunidad democrática sobre la base del desarrollo y una plena integración de sus territorios.

Factores o componentes que caracterizan el desarrollo local

Abrir paso a una concepción de desarrollo multidimensional y territorial

Dicha concepción supera los enfoques que reducen los fines del desarrollo a la búsqueda del crecimiento económico o la producción de riqueza, sin valorar suficientemente otras dimensiones de la vida humana (social, política, ambiental y cultural) fundamentales para la generación de bienestar.

El desarrollo multidimensional “tiene como objetivo básico la producción de riqueza y bienestar para la mayoría de las presentes y futuras generaciones” (Moncayo, 2002:14). Esto marca, de entrada, una profunda diferencia con las concepciones económicas predominantes del desarrollo que convierten en fines algunos aspectos como el crecimiento económico, la modernización, la generación de beneficios o la inserción en el mercado mundial.

Bajo este concepto, el desarrollo no parte de un modelo predeterminado. Se cimienta en las dos metas –de largo plazo– de una sociedad planteadas



de manera indisociable: riqueza y bienestar, entendido este último concepto como el “ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todos sus potenciales y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses” (PNUD, 2003:3). Esto implica, por una parte, acceso a la educación, el ingreso, el empleo, la salud y un entorno físico limpio y seguro; y por otra, “la oportunidad de participar a fondo en las decisiones comunitarias y de disfrutar la libertad humana, económica y política” (PNUD, 2003:6).

En consecuencia, el desarrollo local conduce necesariamente a considerar múltiples dimensiones interactuando en un territorio: económicas, sociales, políticas, institucionales y culturales-identitarias. Son dimensiones que se complementan y se condicionan mutuamente.

Una de las contribuciones más significativas de dicha perspectiva es, por tanto, el reconocimiento de las dimensiones extraeconómicas del desarrollo, sin desvalorar, por supuesto, la necesidad del desarrollo económico, pero sin subordinar el desarrollo a las exigencias del mercado. Desde este punto de vista, el desarrollo humano local apunta a ampliar los derechos, los servicios y las oportunidades de participación a todas las personas en un modelo de desarrollo sostenible y con equidad a escala local. En este contexto, el tratamiento de la equidad es un imperativo para demostrar la necesidad de articular el desarrollo económico con el social para superar la pobreza, fenómeno que afecta cada vez a más personas y más hogares.

El desarrollo local se plantea, en consecuencia, como un proceso integrador, que incluye todos los aspectos de la vida local. En esa perspectiva, el desarrollo económico se articula con la generación de riqueza y la creación de empleo, pero también y de manera indispensable, con la cohesión y la integración social, con la protección de los recursos naturales y con el mantenimiento y desarrollo de un referente identitario que estructure y dé sentido a la vida y al proyecto de ese territorio específico.

Es también el espacio de inserción de una comunidad que actúa sobre un territorio de acuerdo con unas prácticas, normas y valores pertenecientes a un fondo cultural que constituye su memoria colectiva. Por eso, para operar en un territorio es necesario tener en cuenta tanto el factor económico como el sociocultural, ya que ambos son inseparables y su correcta valoración contribuye al éxito o fracaso de las iniciativas que se emprendan.

Una determinada cultura o estructura social en un territorio puede acelerar o retrasar las transformaciones económicas y la incorporación de nuevas tecnologías de producción. Por tanto, es necesario introducir medidas apropiadas a las características de cada espacio económico, con el doble objeto de que, por una parte, ofrezcan un soporte técnico y financiero adecuado a las necesidades existentes y potenciales, y por otra, contribuyan a cambiar los valores culturales y sociales en un sentido más favorable a la innovación y a la actividad económica.

Pese a que los factores socioculturales son habitualmente los de más lenta evolución y más difícil transformación, nunca habían existido instrumentos tan potentes como en la actualidad para incidir sobre estos factores, que se han convertido por eso mismo, en instrumentos imprescindibles para los procesos de desarrollo local. Nos referimos aquí, entre otros, a aparatos educativos, sistemas de aprendizaje avanzado, medios de comunicación, técnicas publicitarias o metodologías de influencia institucional.

El nivel de articulación y organización del cuerpo social, el grado y la forma de apego a la tradición, la asunción del riesgo económico, la facilidad o dificultad de la convivencia social, la existencia de líderes y élites (culturales, económicos, políticos), el grado de violencia, la aceptación o rechazo de nuevos productos y nuevas tecnologías, el nivel de formación, el volumen de producción y consumo de la industria cultural, la evolución de los códigos morales y éticos (percepción del trabajo, de la autoridad, de la propiedad, del ocio, del placer, de la solidaridad) son elementos “reactivos”, es decir, aceleradores o frenos del desarrollo económico, independientemente de cuál sea la dirección, voluntaria o forzada, que éste tome (Farto, 1998:214).

Todos estos aspectos conforman la cultura y la identidad local, siendo factores esenciales en el enfoque que adopta una comunidad acerca de su desarrollo, porque le proporcionan un marco difusor y de referencia básico (DGERIAS, 1992:72).

Así entendido, el desarrollo local constituye una crítica severa a quienes han reducido el desarrollo exclusivamente a una funcionalidad económica, limitándolo a determinadas relaciones entre capital y trabajo o a un cierto uso de la tecnología y de los recursos.



*Incorporación de los territorios subnacionales
en calidad de sujetos del desarrollo nacional*

En esta perspectiva, el territorio deja de ser un espacio pasivo y se convierte en un actor del desarrollo. Para decirlo con palabras de Veltz, el territorio es considerado como una estructura activa (de desarrollo, de estancamiento o de regresión) y no solamente como un perímetro-receptáculo de las actividades productivas. Citando a este autor, “los territorios no son campos de maniobras, sino actores” (Veltz, 1999:18).

Con ello, el desarrollo local ofrece una nueva manera de leer y transformar las realidades de los países, revalorando, al mismo tiempo, los territorios, en el sentido de su “reinención” –como apunta el uruguayo Federico Bervejillo–, haciendo alusión al reto que esto significa en términos del conocimiento, de la política y de la gestión (Bervejillo, 1999).

Esta realidad es cada día más reconocida mundialmente. Un documento del gobierno francés, por ejemplo, plantea que

[...] durante el último decenio, el territorio ha dejado de ser un simple patrimonio (según la visión agraria del territorio) o un lugar de regulación de relaciones sociales (según una visión administrativa del espacio). Nosotros vemos cada vez más un cuadro creador de organización, una estructura activa y no más un simple espacio que utilizamos para alojar inversiones eventuales o para construir una infraestructura (Datar, 2000:11).

Diversas vertientes teóricas están convergiendo hacia una concepción del territorio según la cual éste ya no sería un factor que puede incorporarse circunstancialmente al análisis del crecimiento económico, sino un elemento explicativo esencial de los procesos de desarrollo (Moncayo, 2001). La visión alternativa que supone el desarrollo local se sustenta en una concepción del territorio como factor de desarrollo.

Cobra relevancia, entonces, el territorio subnacional como unidad socio-territorial con una dimensión económica, una dimensión social y una dimensión identitaria e histórica, como una comunidad de intereses y como espacio con un potencial endógeno para el desarrollo. El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales

está planteado, entonces, en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales a través de las estrategias de los diferentes actores en juego (Arocena, 1994).

Según Bervejillo,

[...] las transformaciones contemporáneas pueden ser pensadas como una simultaneidad de desterritorialización y reterritorialización. Por la primera, se reconoce la emergencia de sistemas globales que escapan a las determinaciones específicas de este o aquel territorio. Por la segunda, se confirma la territorialidad, en sentido fuerte, de los factores decisivos para el desarrollo de países y regiones. Los territorios aparecen, así, a un tiempo cuestionados y reafirmados como ámbitos y sujetos del desarrollo (1992).

Como bien lo dice una alta funcionaria de la Datar de Francia:

La noción de *espacio* hecho a “sangre fría”, reducida a sus características físicas y abstractas, poco a poco ha sido reemplazada por la noción de *territorio* hecho a “sangre caliente”, que se califica gracias a la acción colectiva de los trabajadores, de las colectividades, de las empresas y de las administraciones” (Datar, 2001).

Territorio en este contexto, se debe entender no sólo como *marco físico*, como mero soporte de opciones económicas y sociales impuestas desde fuera, incapaces de vertebrar el tejido social local y de promover un desarrollo autónomo, equilibrado y sostenible, sino como:

- Entorno donde se fraguan las relaciones sociales y económicas.
- Contexto donde la cultura y otros rasgos locales no transferibles se han ido sedimentando y afirmando en el tiempo.
- Plataforma donde los hombres y las empresas establecen relaciones.
- Marco donde las instituciones públicas y privadas interactúan para regular la sociedad.
- Factor estratégico de oportunidades para el desarrollo.



Como señala Del Castillo,

[...] los nuevos enfoques, por el contrario, consideran que el territorio es un sujeto colectivo activo, con personalidad propia, como un recurso específico del desarrollo, con un valor intrínseco, capaz de añadir valor a las actividades que en él se desenvuelven en un ambiente o entorno de cooperación y concertación, siempre que se mantenga la integridad de los intereses territoriales en los procesos de cambio estructural.

Así entendido, el territorio

es la urdimbre sobre la que los operadores económicos y sociales, públicos y privados, institucionales y particulares, combinando una vez más cooperación, emulación y competencia, tejen y organizan un entramado de intereses, dando como resultado una construcción social (¿recuerda algún lector la vieja noción de formación social, hoy enterrada bajo los dispersos y contundentes escombros del muro de Berlín?), que no surge por generación espontánea ni es un maná caído del cielo, sino que es el producto de un proceso histórico e institucional.

*Revaloración del ámbito territorial intermedio
y promoción del ordenamiento territorial: la importancia de la región*

En el marco de lo anterior, es muy importante responder la pregunta por la escala territorial del desarrollo local. Es esencial comprender que el desarrollo local es una modalidad de desarrollo que *puede tomar forma en territorios de variados tamaños pero no en todos*, dada la complejidad intrínseca del proceso de desarrollo.

Partiendo de que el término *local* recubre en la práctica diferentes realidades, se puede entender como un espacio de dimensión institucional (o sociocultural) subregional, sin perjuicio de que en algunas circunstancias pueda abarcar la propia órbita regional completa. Desde esta perspectiva, lo local no debe verse como una mera demarcación administrativa, sino como un espacio geográfico con unas características similares que se traducen en

una problemática socioeconómica común. Sus problemas y necesidades, sus tradiciones y cultura, valuales desde el punto de vista de potencialidades de desarrollo, deben ser recogidas en el análisis prospectivo que se haga.

Aquí es importante subrayar que *desarrollo local* no es sinónimo de *desarrollo municipal*, ni únicamente desarrollo municipal, aunque el municipio constituye la unidad básica para el desarrollo local, pues es en ella donde por primera vez y de la manera más cercana se encuentran los actores estratégicos del desarrollo local: ciudadanía, Estado y empresa.

[Generalmente un municipio] constituye, salvo contadas excepciones, un espacio muy reducido –cuantitativa y cualitativamente– de cara a desplegar un verdadero desarrollo sustentable. Por eso necesitan ampliarse por la vía de asociarse para crear verdaderas regiones (Enríquez, 2004).

La apuesta de crear regiones de desarrollo a partir de la asociación de municipios se ha abierto espacio en nuestros países. Por eso, Flora de Grajeda señala que “la idea de introducir lo regional no surge por una acción voluntarista sino que también ‘es reflejo de las discusiones teóricas’ que se realizan en otros países (principalmente los del cono sur)” (Grajeda, 1996). Un ejemplo de ello lo representa el chileno Sergio Boisier, quien afirma que lo local es el “escenario óptimo para la participación individual” pero lo considera “de tamaño insuficiente para resolver cuestiones relativamente agregadas o de amplitud colectiva”, por lo cual propone la construcción de regiones como espacio intermedio entre lo local y lo nacional, como un “entorno de dimensión media para el individuo, ni completamente *macro* ni completamente *micro*, de amplias posibilidades de intervención para alcanzar objetivos tanto individuales como colectivos” (Boiser, 2000).

Es importante dejar sentado aquí que tampoco existe un concepto único de *regionalización*, pues lo que ocupa a los analistas y teóricos de la regionalización “son los procesos más que los conceptos” (Grajeda, 1996:5), pero dejaremos apuntado uno que nos aproxima bastante a lo que buscamos y que establece que la *región* “es definida en general como un área de territorio sobre la que puede identificarse una marcada unidad de problemas humanos y caracteres físicos con una fuerte tendencia hacia tal unificación. Es decir, con el predominio de ciertos factores tanto comunes como complementarios,



que generan una suerte de identidad” (*idem*). En ese marco, las alternativas de regionalización pueden ser varias.¹

Pero el desarrollo local pasa por una gestión articulada de los territorios desde el ámbito local hasta el nacional. El ordenamiento territorial es condición de posibilidad del desarrollo local. Obviamente no se entiende como tradicionalmente se hacía: como una política para regular el uso del suelo. Se trata de una política de Estado más amplia e integral que tiene por objeto orientar el marco de referencia espacial, mediante procesos de planificación y gestión territorial de manera integral y concertada, para el desarrollo de las distintas actividades humanas en el territorio con énfasis en los asentamientos humanos, las actividades productivas y la protección de los recursos naturales; con enfoque de cuencas, sistema de ciudades, desarrollo económico y socio-cultural, teniendo como centro el desarrollo de la persona.

Recuperación y trascendencia de la endogeneidad del desarrollo

Los procesos de desarrollo local son de naturaleza endógena. Emergen desde dentro de los territorios en la medida en que existen, estén desarrolladas o se puedan desarrollar las capacidades que permiten su surgimiento como respuesta a la situación actual. Por tanto, revalorizan el conjunto de recursos locales y buscan una utilización óptima de su potencial. Vale decir que se trata de procesos que se impulsan conscientemente, en los cuales la presencia de algún actor local ha sido relevante para su impulso y la activación del potencial de recursos internos se entiende como una posibilidad cierta de ser alcanzada.

El principal desafío para un municipio, departamento, provincia o región es, pues, ser capaz de movilizar las potencialidades existentes. Esto es lo que marca la diferencia: favorecer el desarrollo es ser capaz de coordinar los distintos factores y potenciales locales, tanto económicos y productivos como

¹ Una vía para la construcción regional que en Centroamérica está mostrando potencialidades para ello en las condiciones de nuestros países es la de las mancomunidades, micro-regiones o agrupamientos de municipios. Para una revisión de las diferentes alternativas de regionalización en El Salvador, véase Flora Grajeda (1996). En dicho trabajo la investigadora de la Funde hace un análisis de los posibles escenarios de regionalización en El Salvador.

humanos, naturales, sociales y tecnológicos y ponerlos al servicio de elevar la calidad de vida de la población.

Estamos pues, frente a un nuevo enfoque basado en el aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenos. Entendidos como punto de partida para un nuevo tipo de desarrollo centrado en lo local. En tal horizonte, toda iniciativa local de desarrollo es un proceso de naturaleza endógena que basa su estrategia en una solidaridad con el territorio y depende, en buena medida, de la existencia de una adecuada estructura organizativa.

El concepto de *endogeneidad*, como señalan Boisier y Vásquez-Barquero, entre otros (Boiser, 2000), hay que entenderlo como desplegado en cuatro planos sociales que se intersectan. En primer lugar, como una creciente capacidad territorial para optar por estilos de desarrollo propios y para poner en uso instrumentos de política adecuados a tales estilos. Este plano de endogeneidad se asocia estrechamente a la descentralización. En segundo lugar, la endogeneidad se entiende como una capacidad del territorio para apropiarse de una parte creciente del excedente económico generado allí para ser reinvertido *in situ*, a fin de dar soporte temporal a un crecimiento basado en una matriz productiva diversificada; esta capacidad es una función directa del nivel de descentralización del que participa el territorio. En tercer lugar, la endogeneidad tiene relación con la capacidad del territorio para generar sus propios impulsos de cambio tecnológico, capaces de modificar cualitativamente su funcionamiento, un asunto asociado a la capacidad para establecer y poner en funcionamiento un sistema local de C&T. Finalmente, la endogeneidad sólo es posible en el marco de una cultura productora de identidad territorial, a partir de la cual los *activos intangibles* potencian la competitividad territorial.

Sin embargo, no hay que perder de vista que el desarrollo local, como ampliaremos más adelante, no es sólo desarrollo endógeno, sino que pasa también por el aprovechamiento de oportunidades y de dinámicas exógenas. El aprovechamiento de los recursos endógenos es la base y el punto de partida para originar nuevos estilos de desarrollo basados en las potencialidades de las sociedades y las economías locales, pero es un factor que necesita ser complementado por políticas nacionales y regionales de desarrollo. Por ello, lo importante es saber “endogeneizar” las oportunidades externas, dentro de una estrategia de desarrollo decidida y determinada localmente (Alburquerque, 2003:8).



Involucramiento de los diversos actores como sujetos y establecimiento de la concertación como condición indispensable del desarrollo local y nacional

El desarrollo local, por su naturaleza y objetivo de elevar de manera sistemática y creciente la calidad de vida de quienes habitan el territorio, comprende necesariamente varias dimensiones y, por eso mismo, no podrá producirse a partir de la actuación de un solo actor, ya sea éste el gobierno municipal, la ciudadanía o el tejido empresarial. El desarrollo local es, en consecuencia, multiactoral, y demanda la negociación y concertación entre los actores principales de los territorios. Esta es una particularidad de la mayor relevancia, ya que lo que aquí está expresado se refiere a comprender que no es posible desarrollarse a partir solamente del sector público o del privado.

El enfoque del desarrollo local pone el énfasis en un nuevo proceso en el que diversos actores (gobiernos locales, instancias del gobierno central y otros órganos del Estado, la sociedad civil y las empresas) unen sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación con el fin de estimular iniciativas locales y concretarlas en clave de desarrollo. En esta perspectiva, llamamos *actores* a “todas las estructuras, organismos y personas que por misión o acción tienen un lugar y un papel en los engranajes de los intercambios locales”.² Son actores y agentes todos los que toman decisiones que afectan al territorio.

Los actores aparecen como signo y motor del desarrollo local y su capacidad de promover y gestionar iniciativas de manera concertada afecta como punto crítico la posibilidad de diseñar, planificar y concretar estrategias, políticas y proyectos que se articulen para favorecer el desarrollo de un determinado territorio.

Para Marsiglia y Pinto,

[...] esto significa que el desarrollo local es un proceso orientado. Conlleva, por tanto, una dimensión voluntaria y organizativa, de

² Lorenzo Cachón, “Mandamientos (10) para el desarrollo local desde las experiencias europeas para el desarrollo local”, conferencia dictada en el seminario “Políticas de empleo y gestión municipal”, Universidad Católica del Uruguay. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Agencia Española de Cooperación Internacional, Montevideo, 10 al 12 de septiembre de 1996.

diseño y puesta en marcha de políticas y estrategias de desarrollo local, en un esfuerzo a largo plazo dirigido a fortalecer las capacidades de las sociedades locales. En tanto proceso orientado, el desarrollo local plantea una nueva articulación de actores territoriales. La cooperación entre actores públicos (locales, regionales, nacionales, internacionales) de diferente nivel institucional, así como la cooperación entre el sector público y el privado, es un aspecto central del enfoque local. Los actores locales deben desarrollar estrategias de cooperación y nuevas alianzas con actores no locales para que la política de desarrollo local sea viable (Marsiglia y Pinto, s/f:4).

Aunque los actores son muchos y no debe desestimarse la participación y el aporte de ninguno, hay tres que son especialmente claves: los gobiernos locales, la sociedad civil y las empresas.

En primer lugar, hay que relevar el papel de los gobiernos locales. A ellos les corresponde, en tanto organismos electos, ser animadores, articuladores y catalizadores de la intervención del abanico entero de los actores territoriales y ejercer un papel de liderazgo. Los gobiernos locales son, en democracia, los más legitimados para la convocatoria de los diferentes actores territoriales y la búsqueda de espacios de concertación público-privada para el desarrollo del territorio. De ahí la importancia de asumir su papel de liderazgo local para la animación de dichos procesos de movilización y participación del conjunto de actores locales y de construir los equipos de liderazgo que aseguren la continuidad de las actuaciones, a fin de desplegar un aprendizaje proactivo y emprendedor, combatiendo la cultura heredada del subsidio y la desconfianza y actitud pasiva de los actores locales.

La ciudadanía es otro actor estratégico. Su participación es indispensable. El desarrollo local implica una renovación y revitalización de la práctica democrática, encontrando formas creativas y sostenibles de participación ciudadana en las decisiones que marcan el rumbo del territorio, suprimiendo o transformando aquellas que se han esclerotizado o que corresponden a un modelo de gestión municipal tradicional que descansa exclusivamente en el gobierno local.

No se trata de mitificar la participación y la movilización ciudadanas, que salvo en momentos muy especiales ha sido siempre minoritaria y no ha sido capaz de construir grandes expresiones representativas; sin embargo,



también es cierto que difícilmente pueden crearse mecanismos participativos si su institucionalización es precaria o inexistente y si no existe la información necesaria (Borja, 1985:109).

En cuanto al tejido empresarial —un tercer actor estratégico— es importante entender que a la luz del desarrollo local debe impulsarse un enfoque de “competitividad sistémica territorial”, desde el cual los territorios constituyan una matriz organizativa de las variables que deciden sobre la capacidad de enfrentar la reestructuración productiva y el desarrollo del territorio, como son: la introducción de innovaciones en el sistema productivo local; la formación de recursos humanos según las necesidades detectadas en el sistema productivo local; la capacidad innovadora y emprendedora de las empresas locales; la flexibilidad de las organizaciones institucionales locales y el funcionamiento de redes locales de actores públicos y privados dentro de una estrategia de desarrollo territorial.

De ahí la importancia de asegurar el acceso al crédito, sobre todo para operaciones a medio y largo plazos, así como el asesoramiento financiero para la elaboración de los proyectos de inversión. En este sentido, el logro de alianzas con entidades financieras con presencia en el territorio, a fin de vincularlas en el despliegue de las iniciativas locales de desarrollo, constituye una cuestión crucial, así como la existencia de un marco fiscal favorable para las micro, pequeñas y medianas empresas, y no la tradicional penalización que suele sufrir este tipo de empresas en el acceso al crédito.

Teniendo en cuenta la importancia y las características de cada uno de estos actores, lo más importante es comprender que el desarrollo local demanda su integración y ampliar ésta al mayor número posible de otros actores y entidades. Con ello, se posibilitará un mayor sentido de pertenencia local y el discurso tendrá una mayor capacidad para crear un proyecto colectivo, social y democrático, que además de cohesionar a la comunidad en torno a objetivos propios, sea capaz de extrovertirla en la búsqueda de las culturas, mercados y capitales necesarios para su desarrollo presente y futuro (ITU, 1987:76).

Sin duda, en el marco de la necesaria concertación y participación de los diferentes actores en los procesos de desarrollo local, surge la importancia del liderazgo y la animación de los mismos. Dinamizar y dirigir a los actores socioeconómicos es fundamental para el surgimiento de iniciativas y su integración dentro de unos objetivos estratégicos, así como para motivar a la

población para que participe en el proceso. Esta labor de liderazgo requiere un soporte de tipo político o institucional. Por ello, las instituciones gubernamentales locales son las que normalmente cuentan con esos atributos, y en esa medida pueden ser adecuadas para dirigir el proceso de animación y dirección del desarrollo del territorio. No obstante, existe una amplia lista de agentes de desarrollo local (empresarios, líderes sociales o comunitarios, agencias públicas o privadas) que pueden tomar la iniciativa de dinamizar los procesos locales, o al menos colaborar para que sean un éxito. No está de más señalar que donde estos procesos han sido exitosos, detrás de ellos ha existido un fuerte liderazgo de la autoridad pública local respectiva, llámese alcalde, alcaldesa, concejo municipal o gobernador.

Asumir lo local como la otra cara de lo global, situando el desarrollo local como factor de gestión de la globalización

A pesar de las diferencias en los análisis e interpretaciones, el fenómeno de la globalización es indiscutible. Estamos abriendo el siglo XXI en medio de un amplio proceso de globalización, que afirmándose sobre la nueva y cambiante infraestructura tecnológica, va transformando nuestras formas de producir, consumir, gestionar, informar y pensar. Anthony Giddens expresa bien esto cuando afirma que la globalización “no es sólo ni principalmente, interdependencia económica, sino la transformación del tiempo y del espacio en nuestras vidas. Acontecimientos lejanos económicos o no, nos afectan más directa e inmediatamente que nunca” (Giddens, 1999:43).

Los territorios subnacionales no escapan a dicho fenómeno. La consideración de los efectos de la globalización en los territorios merece, por ello, una referencia especial. En este siglo, en un mundo interrelacionado, los procesos de globalización de la economía, la política y la cultura tienen una creciente incidencia en los territorios y sociedades concretas (“lo local”). Como consecuencia, aumenta la complejidad de los territorios y crece la incertidumbre acerca de su futuro desarrollo. Sin embargo, estas condicionantes globales no afectan de la misma manera a los distintos territorios. Los que han alcanzado niveles previos de desarrollo y cuentan con cierta masa crítica de capacidades estratégicas estarán en mejores condiciones de utilizar las oportunidades para su beneficio (Bermejillo, 1995).



En este escenario, los espacios locales no se adaptan de forma mecánica a la situación de los mercados y de las fuerzas económicas mundiales, sino que tienden a construir y a reforzar elementos de contrapoder y formas y criterios de desarrollo y de vida social diferentes de los actualmente dominantes.

El desarrollo local constituye así una manera de enfrentar en forma integral las tendencias y los cambios estructurales del mundo actual. Se trata de dar respuestas a los retos de innovación según las características y los problemas de cada territorio para buscar una actitud más rápida y eficiente contextualizando problemas que no son genéricos sino concretos para cada lugar. Es difícil dar respuestas eficaces desde una visión genérica.

De acuerdo a lo anterior, lo global no excluye lo local, sino lo presupone y lo complementa, y lo local no es ajeno a lo global, ni puede ignorarlo. La coexistencia de dinámicas que tienden a la mundialización con otras que acentúan las diversidades es hoy más real que nunca.

El desarrollo local no es pensable ni posible si no se inscribe en la racionalidad globalizadora de los mercados o en la lógica mundial de la producción de tecnologías. Pero tampoco es viable si no parte de las identidades concretas —singulares por definición—, que lograrán que ese proceso de desarrollo esté realmente habitado por el ser humano, por aquellos hombres y mujeres, niños y niñas, ancianas y ancianos de carne y hueso que cada día tejen sus existencias en territorios específicos.

Se trata entonces de encontrar la construcción de una relación dinámica y creativa entre lo local y lo global. Lo global y lo local son complementarios, son, como ya señalamos antes, creadores conjuntos de sinergia social y económica.

La importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema económico, social y político que se ha comenzado a configurar, se puede apreciar, al menos, en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración sociocultural y el de la representación y gestión políticas.

El desarrollo local se convierte así en un factor que permite a la región en su conjunto una mejor manera de aprovechar las oportunidades y disminuir las amenazas de la globalización.

Promoción y puesta en valor de la cooperación descentralizada

En la perspectiva anterior, se puede afirmar que el desarrollo local lleva un germen de alternativa a los criterios de la sociedad y economía globalizadas. El desarrollo local en su relación con la globalización, desemboca en una necesaria cooperación entre territorios y sus actores, entidades e instituciones a escala nacional, continental y mundial, de cara a fortalecer sus capacidades y ampliar sus potencialidades.

Se trata de una cooperación de intercambio de experiencias y de construcción de alternativas más amplias, es decir, de una cooperación con carácter político y no asistencial, que se debe diseñar, experimentar y desarrollar progresivamente, dado que contrasta con la experiencia muy deformada de lo que es la cooperación internacional.

La cooperación descentralizada se convierte así en una escuela para establecer también en el ámbito de la cooperación los aprendizajes en el desarrollo local que conducen a la implementación de esquemas horizontales, interactivos y de trabajo en red, en lugar de relaciones verticales, autoritarias o paternalistas.

La cooperación descentralizada va incluso más allá y conduce a un posicionamiento activo de las entidades locales en la lucha para un cambio de estructuras a escala mundial, para contribuir a una alternativa de sociedad que no se dará sin un cambio profundo de las estructuras y de los mecanismos de regulación internacional.

Articulación con dinámicas y políticas nacionales: la relación local-nacional

Pese a su carácter endógeno, el desarrollo local no puede considerarse ajeno a la influencia de otras iniciativas de desarrollo provenientes del exterior ni olvidar que en el entorno en que se integra lo local se producen hechos y se adaptan decisiones que le afectan directamente. El desarrollo local no puede constituir una estrategia autárquica, sino que es un componente y un método particular de aproximación dentro de un extenso marco de desarrollo integrado y multisectorial en el que confluyen un conjunto de variables, actores y circunstancias mucho más complejos de lo que a simple vista podría



parecer. Se trata, en última instancia, de valorar los recursos y las potencialidades de cada territorio acomodándolos a las posibilidades que le brinda tanto su entorno más cercano como los procesos y fenómenos que a nivel nacional e internacional se interrelacionan cada día más con la realidad local.

El desarrollo local implica articular proyectos locales con políticas de carácter nacional, que se ubican en el marco general de las condiciones económicas e institucionales del país. Como señala Vásquez Barquero:

Para que la política sea eficiente es conveniente que se produzca una sinergia entre las acciones que van de arriba hacia abajo promoviendo el desarrollo estructural y las que van de abajo hacia arriba, que surgen de la especificidad de cada localidad y de cada territorio (Vásquez, 1993).

La estrategia de desarrollo local debe partir de una comprensión de las acciones basadas en las condiciones de cada localidad y región y de la necesidad de combinarlas con las políticas sectoriales y regionales impulsadas en el país desde lo central.

La visión tradicional agregada y sectorial del desarrollo no incorpora la dimensión del territorio como “actor”. Asumir la lógica del desarrollo local implica cambiar el enfoque estatal sectorial por uno de concertación territorial. En el enfoque estatal sectorial predominan las relaciones verticales y las variables político-administrativas; en el enfoque de desarrollo local predominan las relaciones en red y la prioridad es la concertación de los agentes para el desarrollo de un territorio común.

En pocas palabras, en ningún territorio puede haber desarrollo sustentable aislado de la dinámica nacional, sino solamente como parte de la misma. Se necesitan recursos (humanos, tecnológicos, financieros, etcétera) que no hay en la localidad ni en la región por grande y rica en recursos que sea. Se necesita del Estado, de la sociedad civil y de las empresas en términos nacionales.

Ahora bien, cada país también necesita de cada una de sus regiones y localidades y de los recursos que ellas pueden generarle. Se trata no sólo de establecer relación con el país o con sus instancias centrales, sino de ser verdadera “parte integral” de su desarrollo. De ser un engranaje que encuentra su razón de ser en algo mayor, en algo más amplio: el desarrollo nacional.

Esto supone, entre otras cosas, transformar los marcos legales e institucionales actuales para adecuarlos, de manera que aseguren y den soporte, a los procesos locales de desarrollo y a su articulación con las dinámicas del desarrollo nacional.

Demanda de un Estado democrático y descentralizado y de gobiernos locales con mayor autonomía, abiertos a la participación de la ciudadanía y transparentes en su gestión pública

Es indudable que sin una descentralización efectiva de las funciones, recursos y poderes del Estado, no es posible desatar procesos consistentes y sostenidos de desarrollo local. Esto se debe a que la generación de una estrategia de desarrollo local debe contar con instancias políticas gubernamentales con poder efectivo de regulación y decisión, que pertenezcan al territorio. Igualmente importante es la capacidad de articular los recursos y servicios públicos a una estrategia de desarrollo local, que debe tener el Estado en el ámbito local.

Para que el desarrollo local pueda ser una realidad, se necesita, por tanto, una mayor autonomía de los niveles locales y regionales y su suficiencia financiera para cubrir las funciones y competencias que les corresponda.

Lo anterior supone, por supuesto, descentralizar competencias y recursos hacia los municipios y regiones, pues sin ello, ni las municipalidades ni los municipios, ni las regiones ni sus gobiernos podrán convertirse en actores o sujetos reales. De aquí la necesidad e importancia de los procesos de descentralización de los Estados, como parte de su reforma integral.³ Todas aquellas funciones que puedan realizarse desde los niveles inferiores del Estado deben pasar al ámbito local, dado que la descentralización no sólo contribuye a que cada persona se sienta partícipe de la comunidad, sino que también ejerza un control más directo sobre la gestión local.

La descentralización implica redistribución de los recursos y los ingresos públicos. El intento de paliar la escasez crónica de recursos por otras fuentes

³ En los países centroamericanos esto supone impulsar o fortalecer los procesos de descentralización del Estado que están en marcha, entendiendo ésta como un proceso ordenado y progresivo de competencias, responsabilidades y recursos desde el nivel central de gobierno a entidades territorialmente desagregadas: municipios o regiones.



que no sean la redistribución de los recursos públicos nacionales comporta unos riesgos de desviación y condicionamiento importantes. Es una solución paliativa y parcial, que no debería ser considerada como una alternativa de futuro para los gobiernos locales.

Para autores como Sergio Boisier, la descentralización es uno de los signos de los tiempos, guste o no: una *megatendencia* de los tiempos que vivimos, por encima de las preferencias ideológicas. Entiende que la descentralización territorial es una condición necesaria para el logro de la transformación productiva, de la equidad y de la sostenibilidad del desarrollo. La pura descentralización política territorial contribuye a reducir la inequidad, en la medida en que ella está condicionada también por un limitado acceso al recurso del poder. En relación con uno de los nuevos paradigmas examinados, Boisier cree que la actual revolución científica y tecnológica, a través de sus efectos en la esfera de la producción, de la información y del transporte, está induciendo un nuevo paisaje industrial: la “economía difusa”, como también se llama a la acumulación flexible.

Algunas conclusiones o reflexiones finales

A la luz de lo planteado se comprende claramente que el desarrollo local:

- Exige el ordenamiento y la gestión de los territorios en una perspectiva que contrasta con aquellas que privilegian la aproximación sectorial (actividades económicas o la convencional dotación de servicios).
- Plantea la necesidad de volver la mirada hacia los planos micro y meso-económicos en lo territorial, lo que constituye un doble desafío para los países de la región, ya que donde más se requiere innovar, es precisamente donde menos condiciones existen para hacerlo. Por ello, se debe agudizar la imaginación para proponer instrumentos y políticas de gestión con posibilidades de éxito.
- Se basa en la movilización y participación de los actores territoriales, públicos y privados, como protagonistas principales de las iniciativas y estrategias del desarrollo de los territorios, refiriéndose a actores y territorios reales y no sólo aludiendo a tendencias generales de carácter genérico, las

cuales ayudan poco al diseño de políticas de actuación en los diferentes ámbitos territoriales.

- Supone el abandono de las actitudes pasivas (dependientes de las subvenciones o ayuda externa), ya que se fundamenta en la convicción del esfuerzo y decisión propias para establecer y concertar localmente las estrategias de desarrollo a seguir.
- Obliga, como parte fundamental de las estrategias locales de desarrollo, a crear condiciones favorables desde el punto de vista institucional, a fin de construir entornos territoriales facilitadores de la incorporación de innovaciones y nuevos emprendimientos. Para ello hay que fomentar la cultura emprendedora local y la concertación público-privada. En este sentido, hay que insistir en que el concepto de *instituciones* no se refiere únicamente a organizaciones, sino a redes, normas y reglas explícitas o implícitas de comportamiento humano en un territorio.

En síntesis, el desarrollo local debe traducirse en estrategias concertadas entre los actores y orientadas a asegurar mejores condiciones de vida de la población local, tratando de centrarse fundamentalmente (aunque no siempre exclusivamente) en la mejor utilización de los recursos locales, a fin de promover nuevas empresas y puestos de trabajo locales. Para ello pueden utilizarse las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información, así como la reorganización de los procesos productivos locales según la orientación hacia los mercados. La construcción de una oferta territorial apropiada de servicios de apoyo a la producción es parte esencial de dicha estrategia de desarrollo local.

El desarrollo local, por consiguiente, debe ser obra de los propios interesados que deben desplegar toda su creatividad dado que no hay recetas milagrosas para producirlo. Las soluciones no son transferibles de un lugar a otro. El intercambio de experiencias es necesario y ayuda a construir el propio modelo de desarrollo local, pero no lo sustituye.

Por otra parte, no existe nada que haga del desarrollo local algo inevitable si no existen instituciones, organizaciones y recursos que puedan relanzar el crecimiento económico y el desarrollo social, ambiental y cultural por la senda del despliegue de sus propios medios y potencialidades. Esto es, un desarrollo sustentado en formas creativas e innovadoras de gobierno, de participación ciudadana y de trabajo empresarial. El desarrollo institucional



local debe orientarse, de forma prioritaria, a promover la cooperación, la colaboración, el diálogo, la concertación y la ética comunitarias que exigen las formas de economía basadas en la micro y la pequeña empresas y los sistemas de producción flexible.

Todo esquema o modelo de desarrollo local es dinámico, cambia con el tiempo, dado que debe adaptarse a condiciones específicas cambiantes. Se puede afirmar que las estrategias de desarrollo local tienen que ser construidas para un territorio dado, como un instrumento a geometría variable, capaz de ser flexible para responder y adaptarse a los continuos y acelerados cambios de una sociedad moderna.

De ahí la necesidad de promover estructuras y recursos locales capaces de institucionalizar la innovación como estrategia de desarrollo, haciendo compatibles competencia y cooperación y facilitando la cohesión de las relaciones sociales en las que se sustenta la flexibilidad.

Concluimos como comenzamos: el desarrollo local es, actualmente, un fenómeno emergente que está propiciando nuevas formas de leer y construir las complejas realidades nacionales. No es casual que desde una situación de profundas desigualdades sociales y dramáticos desequilibrios territoriales, al enfrentar los retos de la globalización, emerja el desarrollo local como un ingrediente fundamental para trazar una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional y de integración regional.

Referencias

- Alburquerque, Francisco (2003), *Teoría y práctica del desarrollo local*, Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, La Serena, Coquimbo, Chile.
- Arocena, José (1994), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, CLAEH-UCU, Nueva Sociedad, Venezuela.
- Bervejillo, Federico (1999), *Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo*, CLAEH, Uruguay.
- (1995), “Territorios en la globalización”, *Prisma*, núm. 4, Universidad Católica, Montevideo.
- Boisier, Sergio (2000), *Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos*, ILPES, Documento 88/02, Serie Ensayos, Santiago de Chile.

- Borja, J. (1985), “Participación y municipio en CEUMT”, *La Revista Municipal*, núm. 106/107, Barcelona.
- Datar (2001), *Aménager la France de 2020*, Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Régionale, París.
- (2000), *Aménager la France de 2020*, Mettre les Territoires en Mouvement, Ministère de l’Aménagement du Territoire et de l’Environnement, La Documentation Française, París.
- Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales de la CEE (DGERIAS) (1992), “Cultura y patrimonio en favor del desarrollo local”, *Leda Noticias*, núm. 5.
- Farto, José María (1988), “La Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo, un instrumento novedoso de intervención local”, en *Agencia Municipal de Desarrollo Económico y Empleo*.
- Enríquez, Alberto (2004), “Desarrollo sustentable y desarrollo regional/local en El Salvador”, *Alternativas para el Desarrollo*, núm. 44, FUNDE, El Salvador.
- *et al.* (1999), *Desarrollo regional/local: reto estratégico del siglo XXI*, Funde, Segunda Edición, San Salvador, El Salvador.
- Giddens, Anthony (1999), *La tercera vía*, Taurus, Madrid.
- Grajeda, Flora (1996), “Bases para una propuesta de regionalización para el desarrollo económico y social de El Salvador”, FUNDE, mimeo, El Salvador.
- Instituto del Territorio y Urbanismo (ITU) (1987), *Procesos de formulación de las políticas de desarrollo local. La experiencia española*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- Marsiglia, Javier y Marcela Pintos (s/f), “La construcción del desarrollo local como desafío metodológico”.
- Moncayo J., Edgard (2001), *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*, CEPAL, Serie Gestión Pública, núm. 13, Santiago, Chile.
- (2002), *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, ILPES, Serie Gestión Pública, núm. 27, Chile.
- PNUD (2003), *Síntesis de Informes sobre Desarrollo Humano 1990-1995*.
- Vásquez Barquero, A. (1993), *Política económica local*, Pirámide, Madrid.
- Veltz, Pierre (1999), *Mundialización, ciudades y territorios*, Ariel Geografía, Barcelona.

Marco institucional

para el desarrollo regional



Diseño institucional para el desarrollo regional

Octavio Acosta*

Este capítulo describe y reflexiona sobre los elementos que constituyen al municipio como punto de partida para el desarrollo regional. Se abordan su marco jurídico, sus facultades y finalmente se hace una reflexión sobre sus capacidades institucionales para generar gestión de calidad y con ello impulsar el desarrollo económico y social.

Concepto de *municipio*

Detrás de una palabra siempre hay un concepto y detrás de éste una institución, por ello es conveniente acudir al significado primario del término. *Municipio* es una voz latina que deriva de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que quiere decir carga u oficio, y también función u obligación de hacer algo; y el verbo *capere*, que quiere decir tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.

* Sociólogo. Fundador y director general del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, AC (1988-1997). Fundador y director del Instituto de Desarrollo Municipal del PRD (1997-2000). Director ejecutivo de la Asociación de Autoridades Locales de México, AC (1998- 2000). Director de Profesionalización y Capacitación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2001-2008). Miembro de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM). Autor y editor de diversas publicaciones entre las que destacan *Manual del presidente municipal* (1995), *Manual del síndico* (1996), *ABC del gobierno municipal* (1999), *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal* (2006), “6 pasos para organizar, gestionar eficazmente y profesionalizar los recursos humanos en las administraciones municipales” (2007) [oacosta@segob.gob.mx].

La unión de estos vocablos dio origen a *municipium*, con el que se identificaba a “las ciudades donde los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades”.

Teresita Rendón señala que el “municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines”. Con relación a su sustantividad jurídica, concluye que el municipio no es un organismo descentralizado por región; no es un órgano que ejerza poderes concesionados; *de facto* es un ente autárquico territorial; *de jure* es y debe ser autónomo; constitucionalmente es libre; y es un nivel de gobierno en la organización estatal mexicana.

Se ha sostenido, también, que el municipio es “la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integra la organización política tripartita del Estado Mexicano: municipios, estados y federación”.

Es en la organización municipal donde las personas desarrollan sus principales actividades y por ello, el espacio privilegiado para la interacción social. En el municipio se realizan actos de carácter político, jurídico, económico, cultural, recreativo y se satisfacen las necesidades básicas de los individuos; los ciudadanos tienen su contacto más cercano con la autoridad en el municipio y demandan atención y solución a sus problemas inmediatos que derivan de la vida vecinal; de ahí su especial relevancia y la exigencia de que se ocupe de gestionar los asuntos propios de la comunidad. Es decir, es el núcleo de la vida de los seres humanos en el que ocurren, en toda su extensión, relaciones de vecindad y se gestionan los intereses de la comunidad local.

No se puede dejar de reconocer que el municipio es una estructura que organiza la cooperación de los miembros de una comunidad, asentada en cierto espacio territorial, para la atención de los inmediatos asuntos que le son propios y que propicia las condiciones necesarias para el desarrollo integral de sus miembros. Por otra parte, desde otro enfoque, el municipio es una persona jurídica de derecho público en cuanto se erige como un sujeto susceptible de ejercer derechos y contraer obligaciones; su



personalidad jurídica es distinta a la de sus habitantes y en ningún caso puede confundirse.

Sin definirlo con precisión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica, en el artículo 115, primer párrafo, que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación. Uno de los avances que se obtiene con la reforma que entró en vigor en 2000, es que se reconoce al municipio como orden de gobierno. Sobre este tema se habrá de abundar más adelante.

Es evidente que el municipio es una instancia que ejerce poder público y realiza diversas funciones a través del Ayuntamiento; pero fundamentalmente gobierna y administra. Al conducir a la sociedad local al logro de sus fines colectivos y formular mandatos, exigiendo que se realicen o no actividades en determinado sentido, está ejerciendo el gobierno; al organizar la acción comunitaria, promover el desarrollo de los vecinos para la satisfacción de los intereses generales, prestar servicios públicos, fomentar la actividad económica, regular la conducta de los habitantes y tutelar el orden público, está administrando.

El municipio es una entidad que ejerce poder, pues posee la capacidad de emitir mandatos obligatorios que deben ser obedecidos por los destinatarios. Frente a la omisión, cuenta con los medios jurídicos y materiales necesarios para obtener el cumplimiento forzado. El poder del municipio, que se ejerce a través de sus autoridades, procede directamente del pueblo que elige libre y democráticamente a los integrantes del Ayuntamiento.

Elementos del municipio

Para que un municipio se encuentre debidamente constituido es necesario que reúna ciertos elementos imprescindibles, sin los cuales no podría considerarse su existencia. Hay distintas posiciones que tratan de incluir diversos componentes del municipio. Sin embargo, la doctrina más autorizada concluye que estos elementos son: la población, el territorio y el gobierno.

La población

La población es el elemento humano del municipio. Si hemos dicho que está conformado por una comunidad, entonces es evidente que debe contar con una población, entendida como el conjunto de habitantes que son susceptibles de recibir la acción del poder municipal y que se asientan en su territorio. Dentro de esta categoría quedan comprendidos principalmente los vecinos; pero la noción va más allá: abarca a toda persona que resida de manera habitual o transitoria en su territorio. Esto significa que en la población del municipio se incluye a nacionales y extranjeros, ciudadanos y no ciudadanos, e incluso, a aquellas personas que, sin pretender radicarse definitivamente, permanecen temporalmente en él y por consecuencia se convierten en demandantes de los bienes y servicios que procura el municipio y en sujetos obligados a cumplir con las normas que lo rigen.

Sin un grupo social no podría hablarse de municipio. Son justamente sus habitantes y su bienestar lo que constituye la principal razón de ser de los municipios, en cuanto que éstos son una creación humana para beneficio de las personas.

El municipio es el espacio natural de convivencia de sus habitantes, quienes, en cuanto *comunidad* local, comparten una serie de características y expectativas *comunes*: el lenguaje, la historia, los usos y costumbres, la proximidad física, la cooperación, la forma de vestir, la manera de acometer los problemas y buscar el desarrollo y la participación activa en la transformación de la realidad que le dan a la convivencia un sentido gregario. Dichas características promueven identidad y solidaridad entre sus habitantes, lo cual permite que el municipio pueda cumplir con sus fines.

No es la población un agregado indiferente de seres humanos; como sociedad organizada supone la interacción permanente y el sostenimiento de relaciones de corte jurídico, político, económico, social y cultural entre personas que conviven cotidianamente para satisfacer sus necesidades y contribuir al desarrollo de los demás.

Con la nueva dinámica mundial y el fenómeno de la globalización, los municipios tienen frente a sí una serie de retos que derivan del tipo de población que poseen. Hoy tenemos poblaciones abiertas que se adaptan a los cambios, si bien la vecindad sigue siendo un nexo y factor esencial que caracteriza a las comunidades locales.



Los habitantes que conforman la población municipal gozan de derechos y deben cumplir deberes que se contemplan en las leyes.

El territorio

Es el elemento físico del municipio. Constituye el espacio delimitado geográficamente en el que se asienta la población municipal. Es el ámbito espacial en el que tienen validez las normas y disposiciones municipales y donde la autoridad local puede ejercer sus potestades. Los límites del territorio suelen estar establecidos o reconocidos por la ley, atendiendo a criterios normativos, históricos o naturales.

No podría existir un municipio carente de territorio, como tampoco puede reducirse el municipio a su elemento físico. Todo municipio requiere un lugar, un espacio físico geográfico donde se desarrolla la interacción de la comunidad, y ése es justamente el territorio, sin que importe la magnitud de la superficie, porque puede abarcar una amplia o muy reducida extensión. Es usual que en los mapas los municipios se identifiquen justamente por la representación de los territorios, por su ubicación geográfica.

Todo municipio tiene su propio territorio, sin embargo, éste forma parte de un territorio más amplio que es el del estado al que pertenece, y a su vez, la suma de éstos conforma el territorio nacional o de la Federación. Por ello, en los municipios rigen también las leyes estatales y las leyes federales, habida cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la base de la división territorial de los estados es el municipio.

El gobierno, autoridad o poder público

El municipio es un ámbito de gobierno, una estructura de poder que organiza la cooperación de los miembros de su comunidad y, por lo tanto, es necesario que cuente con un aparato que se encargue de tomar las decisiones colectivas, orientar la acción social y satisfacer los fines para los cuales está creado; ese aparato es el gobierno: un conjunto de órganos



emanados de procesos de elección democrática facultados por la ley para conducir a la comunidad local a lograr su bienestar, ejercer las funciones y prestar los servicios públicos que le corresponden al municipio. Constituye el elemento formal del municipio.

Si bien es cierto que una de las características de los municipios es que se puedan autogobernar, esto lo realizan a través de los órganos legalmente constituidos para ese efecto mediante los mecanismos democráticos establecidos en la ley, sin perjuicio de las facultades que puede hacer valer directamente la población a través de figuras como la iniciativa popular, el plebiscito o el referéndum –entre otras– y a través de las cuales interviene directamente en la toma de decisiones públicas.

El gobierno está contemplado en la ley, pero deriva esencialmente de la voluntad de los ciudadanos del municipio, quienes a través del voto libre, directo, secreto y universal se pronuncian periódicamente para elegir a quienes integrarán los órganos del gobierno municipal. Los órganos públicos tienen encomendada una serie de tareas que realizan por medio de las potestades que la ley les marca. No puede existir más gobierno que el que proviene de la expresión democrática y cuyas atribuciones se enmarcan en la ley.

El gobierno se ejerce ordinariamente por un Ayuntamiento, integrado por el presidente municipal, síndicos y regidores, y por excepción, se señala otro tipo de órgano, generalmente denominado “concejo”.

El fin del municipio

Al igual que toda persona, toda organización y toda entidad, el municipio persigue un fin propio que es el bien público temporal, el bien común de sus habitantes, entendido como “el conjunto de esas condiciones externas necesarias para el desarrollo de las necesidades personales, la vida material, intelectual y religiosa de los ciudadanos”. En otras palabras, “el municipio esencialmente se orienta a la plena atención de necesidades de la comunidad territorial donde ejerce sus potestades y su imperio”.

Al analizar la naturaleza y razón de ser del municipio, se puede advertir con facilidad que su finalidad es propiciar las mejores condiciones para la convivencia de la comunidad local, el desarrollo de los individuos y



garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades. Si el municipio es visto como un ente territorial que se encarga de administrar los intereses de los vecinos, necesariamente su fin está ordenado a construir el mejor espacio de desenvolvimiento humano. Si se le reconoce como persona jurídica, ninguna duda cabe que su fin es satisfacer el bien común de quienes componen el elemento personal que le da vida y permite su actuación. Si es visto como una forma de organización humana, es incontestable que su fin es atender el bien de quienes lo conforman. Como dice Sergio F. de la Garza:

La prosecución del bien común constituye la razón misma de ser de los poderes públicos, los cuales están obligados a actuarlo reconociendo y respetando sus elementos esenciales y según los postulados de las respectivas situaciones históricas.

No debe perderse de vista que el bien común es en principio un concepto jurídico indeterminado que se adecua a las condiciones específicas de una sociedad en el tiempo y el espacio. Su concreción se traduce en una serie de condiciones que atienden a las características particulares de una comunidad determinada. Aquello que es bueno para uno, suele ser bueno para todos, como dice el aquinatense. El bien común no es la suma aritmética de los bienes individuales, sino el resultado de la interacción y mezcla de lo que es valioso para todos, el bien de los miembros de un conglomerado tomado en su conjunto, lo que es útil, bueno, provechoso, conveniente para la generalidad. El bien común debe ser general y derivar del respeto de la cultura y los valores predominantes. El bien común no es patrimonio de unos cuantos ni puede ser definido por la élite gobernante.

El bien común supone el reconocimiento de los derechos de los individuos, el trato igualitario, la seguridad jurídica, el orden público, el acceso a servicios de calidad, la facilitación de las transacciones; en suma, el aseguramiento de las condiciones para tener una vida digna. El bien común se manifiesta en los bienes y valores que la sociedad asegura en beneficio de la persona humana: el orden, la paz, la justicia, la seguridad, el bienestar.

Es justamente en el ámbito del municipio donde los individuos identifican sus necesidades básicas, fijan su atención en los servicios



elementales y realizan todo tipo de actividades de orden personal, social, económico y cultural. Como comunidad, el municipio agrupa las fuerzas individuales y colectivas, las coordina y las dirige a la atención de las exigencias propias para obtener una mejor calidad de vida y lograr un desarrollo integral que se refleje en el constante bienestar de las personas, de ahí la importancia radical de esta institución.

El municipio busca el bien de todos sus habitantes, no sólo de quienes residen en él. Hoy en día, los municipios van más allá de la tutela de los intereses de los a vecindados; debido a la globalización y al desarrollo comercial, los municipios deben atender a visitantes, viajeros, negociantes y todo tipo de personas que transitan por su territorio, al menos, ofreciéndoles espacios de recreación, servicios públicos de calidad y garantizando su seguridad personal, familiar y patrimonial.

Autonomía municipal

Una nota esencial del municipio es la autonomía, que procede del latín *autonomía*, y éste de las voces griegas *autós*: propio, y *nómos*: ley. La Real Academia de la Lengua Española entiende por *autonomía*, entre otras cosas, la potestad que dentro del estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.

La autonomía es uno de los conceptos más importantes para explicar el funcionamiento del municipio. Es la capacidad para autogobernarse mediante la elección directa de los titulares de los órganos que representan al municipio, o los mecanismos de democracia directa establecidos en las leyes, asociada a la libre administración de la hacienda, la gestión de los intereses de su población, la expedición de normas que rigen la vida local y la definición de los fines colectivos, sin subordinarse a directrices del estado ni de la Federación.

La autonomía adopta tres facetas: política, administrativa y financiera. La *autonomía política* es la capacidad para elegir democráticamente a las propias autoridades y dotarse, por consecuencia, de gobierno propio. La *autonomía administrativa* es la capacidad de gestionar los asuntos locales directamente, mediante el ejercicio directo de sus funciones, la prestación



de servicios públicos y la definición de la organización interna. La *autonomía financiera* es la posibilidad de contar con los recursos necesarios para cumplir con sus fines y la capacidad de disponer libremente de su patrimonio y hacienda, ordenando sus finanzas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la autonomía municipal al referirse al municipio libre. En buena medida, la idea de autonomía se identifica con el conjunto de atribuciones que le permiten a este nivel de gobierno cumplir con sus fines en un plano de independencia de los poderes estatales y federales.

Es importante dejar claro que el municipio no está dotado de soberanía, pues ésta sólo le corresponde a los estados y a la Federación (como se desprende de lo dispuesto por el artículo 41 de la Carta Magna), lo cual supone que carece de facultades para otorgarse una Constitución. Además, las normas, reglamentos, bandos y disposiciones que expide deben sujetarse a las Constituciones y leyes federales y estatales.

El Ayuntamiento, órgano de gobierno y administración del municipio

De acuerdo con nuestro sistema jurídico, el municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. El Ayuntamiento es entonces, el órgano en el que se deposita el gobierno municipal y que conduce su administración. Está constituido por varios miembros, es decir, es colegiado; nunca, por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia puede depositarse el Ayuntamiento en una sola persona. Es el representante de la población en la gestión de los asuntos públicos de la comunidad y reside en la cabecera municipal.

La palabra *ayuntamiento* da la idea de junta, trabajo colectivo, deliberación, y precisamente es el órgano que se encarga de deliberar, discutir, tomar decisiones y acuerdos de carácter obligatorio, aprobar reglamentos y organizar los servicios públicos para que el municipio cumpla con sus fines y ejerza las atribuciones que las leyes le otorgan. No mantiene relación de jerarquía con ningún órgano del estado o de la Federación, goza de independencia y su actuar se somete a lo establecido en las leyes.



Es el órgano que ejerce la autoridad en el municipio y entre éste y los poderes estatales no debe haber ningún órgano intermedio.

Los ciudadanos de cada municipio eligen democráticamente al Ayuntamiento por un periodo que hoy en día es de tres años, conforme a las disposiciones de los ordenamientos jurídicos estatales, ya que la Norma Fundamental no establece ningún periodo, exceptuando a Coahuila, que es de cuatro. En los casos en que el Ayuntamiento desaparece o la mayoría de sus miembros renuncian o faltan, corresponde a las legislaturas de los estados designar a un órgano equivalente que realiza las mismas funciones y se denomina “concejo municipal”.

El marco jurídico del desarrollo municipal

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su fracción V:

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: *a*) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; *b*) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; *c*) participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; *d*) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; *e*) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; *f*) otorgar licencias y permisos para construcciones; *g*) participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; *h*) intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; *i*) celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.



La Ley General de Asentamientos Humanos establece que la planeación del ordenamiento territorial, de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Una de las atribuciones básicas que tienen los municipios, se refiere a la zonificación del territorio y la planeación del desarrollo urbano. Por “zonificación” puede entenderse la determinación de las áreas que integran y delimitan los centros de población; la clasificación del suelo; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los mismos. Al zonificar el municipio se definen las características que se reconocen a cada porción del suelo que integra el territorio municipal. En sentido literal es marcar las zonas del municipio para su armónico aprovechamiento y disfrute en beneficio de los habitantes y determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Un plan de desarrollo urbano es el instrumento que ordena y regula los asentamientos humanos, a través de acciones, inversiones, obras y servicios; tiene como propósito lograr el desarrollo urbano de acuerdo con la ley y objetivos, metas, políticas y estrategias que se establezcan en el mismo.

Los municipios formulan, aprueban y administran la zonificación de su territorio y su plan de desarrollo urbano e intervienen en todos los casos en que se vayan a crear reservas territoriales y en la administración de los mismos, de acuerdo con las leyes federales y estatales. Las reservas territoriales son aquellas áreas del territorio de un municipio que se utilizarán para su crecimiento ordenado.

Los municipios deben ser tomados en consideración en el establecimiento de planes de desarrollo regional, que se identifican con el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado del estado o del municipio, dirigido a garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente y la conservación y reproducción de los recursos naturales.

Los municipios, a través de las autoridades que señalen las leyes y los reglamentos aplicables, expedirán las autorizaciones y licencias para el uso del suelo de su territorio, además realizarán acciones de control y



vigilancia para asegurarse del cumplimiento de aquellas, prevenir y sancionar conductas indebidas en esta materia.

En virtud de que las ciudades y los centros de población siempre se ubican en territorios municipales y que el crecimiento de los mismos tiende a provocar la incorporación de tierras de diferentes usos o bien se presentan situaciones anómalas, los municipios pueden intervenir en las acciones dirigidas a su regularización. La tenencia irregular de la tierra y el crecimiento desordenado de los centros urbanos provoca complicaciones y problemas diversos para el municipio, que repercuten en prestación de servicios públicos, mayores gastos, conflictos políticos, etc., por ello es fundamental su intervención en estos aspectos.

A efecto de asegurar y preservar un armónico desarrollo urbano con todo lo que ello implica, los particulares están obligados a obtener licencias o permisos para poder realizar construcciones sobre los terrenos o predios que les pertenecen. Existe una limitación al ejercicio del derecho de propiedad.

Como es en el municipio donde las personas colman sus carencias más inmediatas, es necesario que participen en la creación y administración de áreas protegidas, que tengan el carácter de reservas ecológicas, y en la formulación de planes y programas orientados a la protección del medio ambiente y la preservación del equilibrio ecológico.

La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece la competencia concurrente de la Federación, estados y municipios en esta materia. También existen leyes locales que regulan este importante aspecto de la vida social.

Aun cuando no se consagra una facultad directa en la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en los territorios municipales, se les abre la posibilidad de intervenir en el diseño y la ejecución de programas en la materia. Algunos estados han municipalizado el transporte urbano, permitiendo que los Ayuntamientos intervengan en los procesos de otorgamiento de concesiones en este ámbito.

El crecimiento de los centros de población ha provocado que dentro de los mismos queden comprendidas zonas de jurisdicción federal que prácticamente son prolongaciones urbanas. A fin de ejercer mejor sus funciones y prestar con mayor calidad y cobertura sus servicios públicos, los municipios tienen la posibilidad de celebrar convenios para administrar



y custodiar esas zonas; pero no es de ninguna manera una obligación, de modo que pueden negarse a realizar ese tipo de acuerdos. Un ejemplo recurrente es el de las carreteras federales que han quedado dentro de las ciudades y tienden a convertirse en avenidas o bulevares.

El desarrollo municipal en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Esta ley es reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es de observancia general en toda la República.

Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, así como todas las acciones tendientes a elevar la calidad de vida de la población rural.

Entre los sujetos de la ley se encuentran los ejidos, las comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural.

Se identifica al Estado con los poderes de la Unión, las entidades federativas y los municipios. Son órdenes de gobierno: los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios. La ley prevé la coordinación entre ellos.

El municipio participa en la planeación del desarrollo rural sustentable. El Ejecutivo Federal debe expedir un programa sectorial y mediante los convenios que celebre con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, propiciará la concurrencia y promoverá la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno, en el marco del federalismo y la descentralización como criterios rectores de la acción del estado en aquellas materias. Se impulsa la participación de las organizaciones, agentes y sujetos del sector.



Se integrarán consejos para el desarrollo rural sustentable en los municipios, en los que participarán como miembros permanentes los presidentes municipales (quienes los podrán presidir); su organización y funcionamiento se regirá por los estatutos que al respecto se acuerden entre el gobierno federal y los de las entidades federativas, quedando a cargo del primero la expedición de reglas generales para la atención de los asuntos de su competencia; definirán la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales.

El gobierno federal celebrará con los gobiernos de las entidades federativas —con la participación de los consejos estatales correspondientes—, los convenios necesarios para definir las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas sectoriales. Mediante los convenios se promoverá la creación de obras de infraestructura que mejoren las condiciones productivas del campo y se estimulará y apoyará a los productores y sus organizaciones económicas para la capitalización de sus unidades productivas, en las fases de producción, transformación y comercialización. El Ejecutivo Federal aportará recursos, de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación, que podrán ser complementados por los que asignen los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

Se creará el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable que estará disponible a consulta abierta al público. Se elaborará un padrón único de organizaciones y sujetos beneficiarios del sector rural.

El diseño institucional del municipio

Los gobiernos municipales adquirieron el carácter de gobierno con plenos derechos y competencia propia a partir de las reformas constitucionales de 1999. Eso significó, entre otras cosas, que desde la entrada en vigor de las nuevas disposiciones constitucionales, los ayuntamientos ganaron facultades exclusivas; esto es, que la competencia que la Carta Magna les otorga no puede ser ejercida por ningún otro nivel de gobierno, salvo convenio expreso aprobado por los propios ayuntamientos.

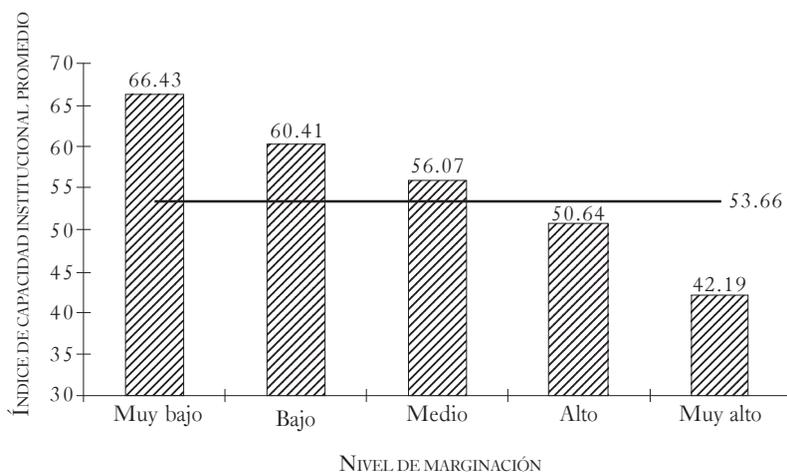
Pese a sus limitaciones, el marco constitucional federal abrió un potencial para que los municipios avancen por sí mismos en la modernización de su



diseño institucional. En el mismo periodo de las reformas, el municipio ha crecido significativamente en número de empleados, manejo de recursos económicos, influencia política, e incide en mayores ámbitos de la vida política, económica y social. No obstante las reformas, en términos generales no ha incrementado su capacidad institucional; de tal forma que en muchas de las localidades de México, la calidad de los servicios públicos es deficiente, con las consecuencias negativas que esto significa para la calidad de vida de las personas.

La última encuesta sobre desarrollo institucional realizada en 2004 por INEGI-Sedesol a los municipios de México, señala lo siguiente:

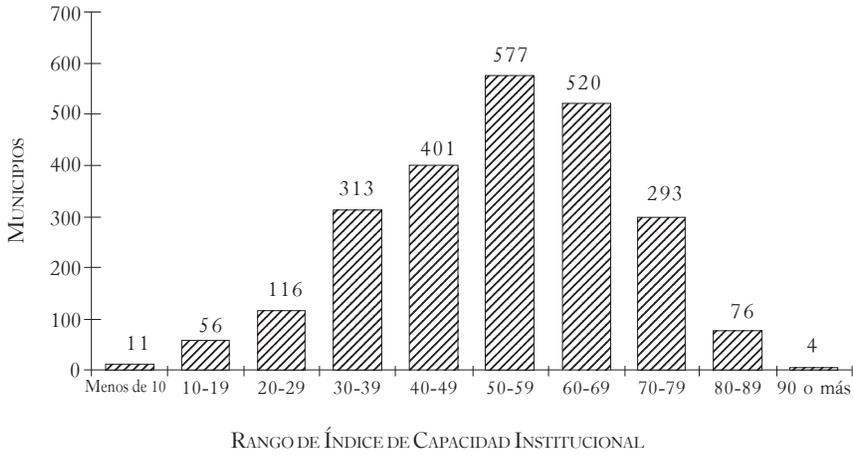
El índice de capacidad institucional de los municipios de menor marginación es casi 60% mayor que el de los de mayor marginación



El índice de capacidad institucional desarrollado por Sedesol se compone por variables sobre la eficiencia operativa, la generación de ingresos, la cobertura de servicios, la capacitación, los instrumentos de planeación y la reglamentación municipal.



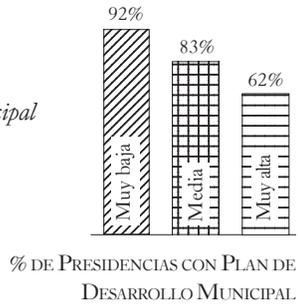
62% de los municipios de México presenta un índice de capacidad institucional con un valor menor a 6 puntos



En promedio, los municipios de muy alta marginación cuentan con 7 reglamentos



62% cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal





¿Qué nos dice la Encuesta?

I. Existen “dos mundos distintos”:

- Uno con municipios con capacidad institucional avanzada.
- Otro con municipios con capacidad institucional limitada.

II. Un círculo vicioso:

Los municipios de mayor marginación son prioritarios para la política social, pero a su vez son los que cuentan con menores capacidades institucionales para participar activamente en ella.

A manera de conclusión citamos lo escrito por el doctor Mauricio Merino en los resultados de la investigación solicitada al Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), y cuyo propósito final es el *diseño de una encuesta nacional sobre rutinas de gestión local*:

Aunque el artículo 115 constitucional define a los ayuntamientos como gobiernos del espacio urbano y les dota de facultades y competencias exclusivas para ofrecer servicios públicos a las concentraciones urbanas, y para planear el desarrollo de los lugares en los que habitan los mexicanos, el resto de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión amplían de manera considerable el abanico de posibilidades y responsabilidades que deben atender esos gobiernos. Concebidos por el constituyente como gobiernos de ciudad —es decir, de asentamientos urbanos—, los municipios son asumidos por la legislación federal secundaria, sin embargo, como instancias responsables de apoyar el cumplimiento de las políticas públicas nacionales y de convertirse en intermediarios entre las necesidades y las demandas planteadas por las sociedades locales y las instancias de decisión definidas por el gobierno federal.

La multiplicación de atribuciones y obligaciones asignadas a los gobiernos municipales a través de las distintas leyes de alcance federal, sin embargo, representan un problema objetivo de gestión para las instancias locales, resulta por lo menos difícil que los gobiernos municipales del país estén realmente preparados para cumplir con todos los procedimientos decisorios y rutinarios que se desprenden del papel que les asigna la legislación federal secundaria, al mismo tiempo que las responsabilidades propias que les otorga la Constitución. En este sentido, puede afirmarse que los gobiernos municipales están obligados, en la práctica, a realizar un ejercicio de selección de alternativas viables, en función de los incentivos disponibles, para asignar su atención organizacional (recursos y tiempo) al cumplimiento de algunas normas federales en detrimento de otras, o incluso de sus atribuciones propias. La relación precisa entre ese entramado normativo y las prácticas verificables de gestión pública local no puede establecerse, sin embargo, sino a través de la investigación directa de las prácticas de gestión local efectivamente realizadas.

Referencias

- Díaz, Elías (1998), *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid.
- Peña Freire, Antonio Manuel (1997), *La garantía en el Estado Constitucional de Derecho*, Trotta, Valladolid.
- García del Castillo, Rodolfo (1999), *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México.
- Quintana Roldán, Carlos (1999), *Derecho municipal*, Porrúa, México.
- Rendón Huerta, Teresita (1998), *Derecho municipal*, Porrúa, México.
- Giannini Máximo, Severo (1991), *Derecho administrativo*, trad. Luis Ortega, Ministerio para las Administraciones Públicas, Colección "Estudios", Serie Administración General, Madrid.
- Elguera, Alberto (1991), en *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, tomo XIX, Driskill, Buenos Aires.
- Morell Ocaña, Luis (1988), *El régimen local español*, Civitas, Madrid.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús (1985), *Derecho municipal*, Porrúa, México.



- López Monroy, José de Jesús (1992), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa/IJ-UNAM, México.
- Robles Martínez, Reynaldo (2000), *El municipio*, Porrúa, México.
- Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo (1991), *Derecho constitucional*, UNAM, México.
- Guzmán Leal, Roberto (1997), *Sociología*, Porrúa, México.
- Faya Viesca, Jacinto (1998), *El federalismo mexicano*, Porrúa, México.
- De la Garza, Sergio Francisco (1979), *Derecho financiero mexicano*, Porrúa, México.
- González Uribe, Héctor (1989), *Teoría política*, Porrúa, México.

Reflexiones y recomendaciones sobre los procesos de descentralización y el desarrollo regional

*Ismar Sijhamy Figueroa Mont**

En este capítulo se aborda la descentralización como parte de un proceso de globalización. Se definen la descentralización política, administrativa y los procesos de desconcentración. Se reflexiona sobre los beneficios de tales procesos para fortalecer el desarrollo regional en territorios subnacionales. Posteriormente, Uri Raich presenta la experiencia de la descentralización fiscal en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Este caso explica los factores por los que, si bien la descentralización fiscal tuvo efecto redistributivo en la ZMVM, la disparidad fiscal entre el Distrito Federal y los municipios metropolitanos del Estado de México aumentó en el mismo periodo. Este resultado de la descentralización fiscal toma relevancia, pues la disparidad fiscal detona procesos de marginación entre poblaciones que habitan territorios jurisdiccionalmente separados pero integrados en lo funcional.

* Coordinador del Proyecto ASDI-BID-ASOCUCH en el departamento y ciudad de Huehuetenango. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de San Carlos de Guatemala, USAC. Maestro en Estudios Regionales y Desarrollo Urbano por la Universidad Autónoma de Chiapas, UNACH. Universidad de San Carlos de Guatemala, Centro Universitario del Nor-occidente CUNOROC. Profesor titular I, Universidad Rafael Landívar, Sede regional de Huehuetenango, Profesor titular honorario. Miembro de la Junta Directiva del Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala, CEDFOG. Miembro del Consejo de Investigación de Flaco en Huehuetenango. Consultor nacional e internacional para el BID, BM, ASDI. Temas de interés: el poder político, el poder local, teorías y políticas del desarrollo regional, local, descentralización, regionalización [www.asocuch.org.gt] [ismar.figueroa@gmail.com].



Reflexionar sobre dos temas inseparables como la descentralización y el desarrollo regional nos permite generar espacios de análisis y debate. La descentralización y el desarrollo regional no son temas nuevos pero siguen vigentes. Sobre todo en sociedades inmersas en procesos de centralismo histórico y bajos niveles de desarrollo. Estos procesos deben ser diseñados de manera técnica: apegándose al contexto de la sociedad como producto del cabildeo, debate y consenso políticos democráticos que garanticen su legalidad y legitimidad. Sólo así se podrá incidir en la población más empobrecida de nuestras sociedades.

Primero sintetizaremos el desarrollo del Estado desde sus inicios hasta el presente. Para conseguir este objetivo es indispensable hablar sobre el gobierno, así como de la administración pública: definiciones e implicaciones con el Estado y el propio gobierno, sus retos, atribuciones y responsabilidades. Abordaremos necesariamente los temas del poder político y el poder local, y su relación con el debate de la regionalización y la descentralización. Finalmente abundaremos sobre la descentralización: definiciones, divisiones y relación con la regionalización y el desarrollo regional.

El Estado, el gobierno, la administración pública, la democracia, el poder

Para hablar de descentralización es necesario ubicar cuál es nuestra forma de Estado –liberal, neoliberal, socialdemócrata, socialista o marxista– (Kelsen, 1979:21) y definir cuál impera en el ámbito de las políticas públicas.

El recorrido inicia con el positivismo que trajo consigo el Estado de derecho, en contraposición al Estado absolutista que lo abarcaba todo sin reconocer los derechos de los súbditos (Kelsen, 1979:22). Pasamos entonces de la concepción clásica del Estado de derecho –que “alude fundamentalmente a la regulación y control de las normas y preceptos jurídico-legales que rigen la vida individual y colectiva” (Kelsen, 1979:23)–, a sus elementos constitutivos y formas de Estado.¹ Agregaríamos que el Estado se caracteriza

¹ “Elementos Constitutivos del Estado de derecho. El Estado incluye cuatro elementos constitutivos: *a*) el pueblo, que es un elemento humano; *b*) el territorio, que es un entorno



esencialmente por la ordenación jurídica y política de la sociedad, ya que constituye el régimen de asociación humana más amplio y complejo de cuantos ha conocido la historia del hombre.

Con relación al gobierno podemos decir que es uno de los elementos del Estado: la función de conducir a las personas y administrar las cosas del Estado o el conjunto de órganos que lo constituyen. La tarea de gobernar comprende dos aspectos: conducir personas y administrar cosas. El gobierno de las personas implica dirigirlas, inducirlas, motivarlas, alentarlas, desalentarlas, empujarlas, detenerlas, coordinar sus esfuerzos, señalar metas; articular sus actividades para que cada una de ellas cumpla la parte que le corresponde en la vida comunitaria. Esta es una compleja y muchas veces sutil tarea de manejo de seres humanos (Borja, 1987:477).

La administración de las cosas del Estado es la promoción o gestión de ellas y la supervisión del proceso de la producción, circulación y distribución de los bienes económicos. Ambos aspectos forman parte de un buen gobierno:² reflexionar sobre lo ideal y lo real.

Debemos comprender el concepto de *democracia política*. Entenderla como la reducción de las múltiples voluntades de millones de personas a un único comando, es comprenderla someramente. Como subraya Sartori:

[...] la teoría de la democracia está dividida únicamente por la discontinuidad, que separa la democracia de los antiguos de la democracia de los modernos, y que esta última es fundamentalmente una: la teoría de la democracia liberal. [Y continúa diciendo:] Se puede afirmar entonces que la teoría completa de la democracia es:

- a) descriptiva y prescriptiva; y también,
- b) es de aplicación de la teoría a la práctica.

físico; c) el poder político, que es la facultad de mando sobre la sociedad, y d) la soberanía, que es su capacidad de auto obligarse y autodeterminarse sin sufrir interferencias exteriores” (Kelsen, 1979:23).

² El debate está en relación a lo ideal y lo real en un sistema de gobierno democrático liberal. Pero ¿cuál es el parámetro aceptable en una democracia liberal? Entre más cercano lo real a lo ideal más democracia y entre más lejano, menos democracia. Consideramos que es un tema para promover espacios de discusión y debate más aún hoy con el modelo global de democracia que se quiere imponer.

El elemento del poder político también es muy importante; al tener un carácter territorial, manda sobre todas las personas y corporaciones que habitan el territorio estatal. Por el solo hecho de pisar su suelo, quedan sometidas a su obediencia (Borja, 1987:479).

El poder local es la capacidad de un conjunto de actores individuales y colectivos con potencialidades y posibilidades diferenciadas para incidir en las decisiones y el comportamiento de una localidad determinada: comunidades, municipios, departamentos, estados. Dicha estructura de poder local se define como la totalidad articulada de un conjunto de relaciones de poder que integran relaciones de dominación —muchos de ellos históricamente— entre clases sociales, etnias, géneros, movimientos sociales, caciquismos, caudillismo, populismos, oligarquías, amistades, compadrazgos.

Descentralización, desconcentración, desarrollo regional y regionalización

Partamos de que la *descentralización* y la *desconcentración* son conceptos de los que se ha hablado en América Latina desde hace veinte años, por lo que existen innumerables iniciativas que los han impulsado desde los ámbitos académicos, estatales, privados y de cooperación internacional. Como sabemos hoy, la descentralización en el mundo se origina por tres factores que se combinan entre sí:

- a) Las necesidades del nuevo orden mundial.
- b) El desarrollo de la tecnología en las áreas de comunicaciones e informática.
- c) Una nueva concepción ética y moral que acepta la heterogeneidad social (Millán, 1991:2).

Jordi Borja pregunta atinadamente: *¿Qué tendencias empujan hoy hacia la descentralización?*, y las respuestas son las siguientes:

1. Crisis de representación política del Estado moderno. La creciente complejidad y diversidad de sus funciones, y la incorporación como



sujeto activo del Estado democrático de la gran mayoría de los grupos sociales ha dado lugar a que los mecanismos tradicionales de representación política se conviertan en canales estrechos e insatisfactorios.

2. Las grandes administraciones públicas han sido objeto de una fuerte crítica de carácter tecnocrático.
3. La existencia de desigualdades (renta, equipamiento, satisfactores económicos, sociales, políticos) que se manifiestan en forma de desequilibrios territoriales.
4. En las últimas décadas, a medida que las nuevas tecnologías (sobre todo los medios de comunicación social) uniformizan la difusión de productos culturales y de pautas de comportamiento, se ha producido una reacción –complementaria, más que antagónica– favorable a la recuperación o construcción de las actividades locales: desde los signos y símbolos hasta las formas de vida comunitaria.
5. La crisis económica ha acentuado las tendencias descentralizadoras. Los corporativismos (sociales y territoriales) y la fragmentación social requieren un representante y un interlocutor estatal próximo y diversificado.

La *descentralización* del Estado se entiende como un proceso de transferencia de facultades, capacidades y recursos de un órgano central a uno local, con arreglo a fundamentos jurídico-legales y a criterios territoriales y administrativos. La descentralización implica la toma de decisiones en materia de políticas, programas y proyectos, así como la administración de los recursos de poder del Estado (humanos, financieros y materiales) a discreción de las autoridades locales, sin depender jerárquicamente de la autoridad nacional centralizada.

Descentralización política y administrativa

La descentralización política es un proceso de transferencia y delegación de competencias políticas fundamentales de gobierno y su distribución entre los órganos locales, de manera que éstos puedan ejercer las funciones y atribuciones del Estado que se encuentran centralizadas. A través de la descentralización política se otorga a las regiones, departamentos, estados y municipios la facultad de ejercer parte del Poder Ejecutivo. Implica la



facultad de emitir normas, formular y ejecutar políticas y administrar recursos fiscales, presupuestarios, humanos y materiales; en consecuencia, el efectivo ejercicio del poder local, y la definición de las políticas y estrategias para el desarrollo local.

La descentralización administrativa es un proceso de transferencia y delegación de ciertas funciones administrativas del gobierno central a entidades locales, tales como las municipalidades, las universidades, las organizaciones no gubernamentales –y otras instituciones u organizaciones de la sociedad civil local– para que presten determinados bienes y servicios públicos a la sociedad. En este sentido, la descentralización administrativa implica la producción y distribución de los servicios esenciales de salud, educación, vivienda y servicios conexos, etcétera, para la satisfacción de las necesidades básicas. Con ello se busca contribuir a la productividad y a la creación y recreación de la fuerza de trabajo.

En el proceso de descentralización administrativa se produce un desplazamiento de facultades hacia las instituciones y organizaciones locales para descongestionar, desburocratizar, producir y proveer los servicios públicos de manera eficiente y eficaz a la sociedad civil local. La descentralización administrativa implica también la planificación, ejecución y evaluación financiera presupuestaria.

Visto lo que es la descentralización, veamos qué es la *desconcentración*. Ésta se entiende como un proceso de delegación de facultades y funciones –de carácter sustantivo y de apoyo administrativo– de organismos y entidades centrales a dependencias, unidades y programas. Éstos producen servicios públicos en el interior del país, pero dependen jerárquicamente de las decisiones y de la autoridad de los funcionarios de conducción superior (ministros, directores, gerentes, secretarios).

Cuando analizamos y tratamos de explicarnos la dinámica de la descentralización descubrimos que no podemos negar que los grandes problemas sociales, políticos, económicos, culturales, ambientales –entre otros– se desconcentran, aunque en muchos casos los recursos humanos, económicos y físicos no: las posibilidades de implementar modelos novedosos se ven cuartadas y la problemática regional se suma a la nacional, donde ni una ni otra tienen solución a corto, mediano o largo plazos.



CUADRO 1
Tipos de descentralización

a) DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA	b) DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA
Proceso de transferencia y delegación de competencias, política fundamental del gobierno y su distribución entre los órganos locales. Otorga a las regiones, estados, departamentos y municipios la facultad de ejercer parte del Poder Ejecutivo, de emitir normas, formular y ejecutar políticas y administrar los recursos de poder, fiscales, presupuestarios, humanos y materiales.	Proceso de transferencia y delegación de ciertas funciones administrativas del gobierno central a entidades locales. Implica la producción y distribución de los servicios esenciales de salud, educación, vivienda, etcétera. Se da un desplazamiento de facultades hacia las instituciones y organizaciones locales.
DESCONCENTRACIÓN	
Proceso de delegación de facultades y funciones de carácter sustantivo y de apoyo administrativo de organismos y entidades centrales a dependencias, unidades y programas que producen servicios públicos en el interior de un país, y que dependen jerárquicamente de las decisiones y de la autoridad de los altos funcionarios.	

FUENTE: elaboración propia.

La descentralización es producto de la globalización. Ha transformado el modelo de producción, el gobierno, las políticas públicas, el ejercicio de poder y el surgimiento de nuevas demandas, de individuos, grupos y movimientos sociales y políticos.

Es importante dejar claro que la regionalización es la estrategia y la política con que se va a llevar a cabo la descentralización, por lo que es obligatorio precisar el término *región*. Boisier define a la *región* de la siguiente manera: “Una región es hoy día una estructura compleja e interactiva y de múltiples límites, en el cual el contenido define al contenedor (límites, tamaño y otros atributos geográficos)”.

Hoy, una región es singular y múltiple simultáneamente: superada la noción de contigüidad, cualquier región conforma alianzas tácticas para el logro de objetivos determinados y por plazos también determinados con otras regiones. A fin de posicionarse mejor en el contexto internacional, una región constituye un conjunto de sistemas sociales, económicos, ecológicos, étnicos, políticos, culturales, etcétera, infinitamente más



complejos que el país. Frente a definiciones de *región* (Millán, 1991:3), Jordi Borja agrega: “no se trata de idealizar el territorio, pero sí de constatar que hay unidades naturales forjadas por la historia y la geografía que tiene una entidad socio cultural, un patrimonio y un signo de identidad de la población” (1987:4).

¿Para qué regionalizarnos? Existen dos paradigmas al respecto:

1. El de la planificación, relacionado al Estado centralizado y limitado a la planificación regional de espacios escogidos dentro de un país.
2. El funcional al nuevo orden económico mundial y a la tecnología electrónica e informatizada.

El primero surgió como una respuesta del Estado para desarrollar ciertas áreas geográficas densamente pobladas que presentan algunas ventajas por su ubicación (puertos naturales estratégicos para la economía, áreas de alta productividad económica) o por necesidades apremiantes como extrema pobreza o haber sido afectadas o destruidas por la guerra.

Desde hace cincuenta años se han ensayado diversas alternativas estratégicas de desarrollo regional: el desarrollo de cuencas hidrográficas, polos de crecimiento, desarrollo rural integrado, zonas francas, micro-regionalizaciones, mancomunidades, asociaciones de municipios, etcétera (Borja: 5). La característica de este modelo radicaba en constituirse sólo en programas para el desarrollo económico de la región geográfica objetivo –así como en ordenamiento territorial, fortalecimiento de la infraestructura básica, reconstrucción del tejido social en el caso de regiones afectadas por la guerra y formación de capital humano en su minoría– continuando con el modelo centralista de la administración y gestión del Estado.

En tanto, el modelo funcional –moderno o actual– plantea un cambio de actitud en la gestión, administración y en la política frente al Estado, incluyendo cambios en las esferas cultural, social y política. Este modelo concede cierto nivel de autonomía en la gestión o en la administración, dependiendo de las concepciones que se tengan, tanto de la capacidad como de la voluntad política imperante en el país.

Lo central en el cambio de modelo de desarrollo regional es la actitud frente a la participación del Estado en la vida regional. Se reconoce que éste debe dar una mayor autonomía a las regiones en la toma de decisiones



de las materias y las actividades que le atañen, y debe perder el poder absoluto sobre la marcha del contexto geográfico nacional, sus regiones y subregiones. En otras palabras, mientras el Estado tradicional y centralizado se hace cada vez más lento y estático para la administración del territorio nacional, el aspecto más importante de las aglomeraciones industriales, de los racimos industriales y de los basamentos económicos es que son dinámicos (Borja, 1987:5).

Según Coraggio, el tema de la descentralización del Estado debe analizarse a partir de tres ejes:

1. El eje administrativo: relativo a las “autonomías” (regionales) mediante el traspaso de funciones, recursos, competencias, etcétera. Usualmente el Estado las usa y esgrime en nombre de la “eficiencia”. Las autonomías se disminuyen por una centralización excesiva que aleja a los que toman las decisiones de los ambientes y a los sujetos afectados por tales decisiones.
2. El eje económico: consiste en una privatización que traspasa recursos y partes completas del aparato estatal (empresas) a la iniciativa privada, por ser ésta mejor motivadora y orientadora de la gestión frente al interés público o general. Asimismo se propugnan leyes de mercado, de la competencia y de la acumulación. Opera mejor como mecanismo de auto regulación que la regulación arbitraria “externa” del Estado.
3. El eje político: consiste en la reforma de los mecanismos de decisión política que predominan en la sociedad y, sobre todo, en la devolución parcial a la sociedad del poder político alienado al Estado.

En este eje se asocian las características de la democracia con el ámbito territorial. En el ámbito local, el encuentro cara a cara de representados y representantes permite el control de sus actos, mientras que lo nacional es inalcanzable para la participación: profundiza la separación entre gobernantes y gobernados.

Según se puede apreciar en la literatura actual, existen dos modelos de descentralización:



Los impulsores más visibles del proyecto neoliberal son: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y diversas instancias de la administración y agencias de cooperación de los países más desarrollados. Aquí la idea de descentralización puede compararse a la desestabilización, contribuyendo a ese otro fenómeno: la concentración del poder económico a escala mundial que implica abrir las economías nacionales y regionales al juego de la competencia internacional, permitiendo el paso de sus mercados y con ello abaratar costos y materias primas.

El proyecto de descentralización democratizante enfatiza el eje político de la descentralización en aquellos aspectos que significan una ampliación de la práctica democrática, dando una participación efectiva a los actores sociales en la administración o gestión de la región. Para ello se busca dar impulso a proyectos políticos regionales, al surgimiento del municipio y a la redemocratización de la sociedad latinoamericana (Borja, 1987:6).

En el modelo neoliberal, el proceso de regionalización se desarrolla debido a la necesidad de realzar y potencializar el papel económico de los espacios geográficos, como estrategia de desarrollo e incorporación de estos espacios al mercado mundial, considerando a la regionalización como un camino para descentralizar el Estado. Por su parte, el modelo democratizador agrega a la región un mayor papel en el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión regional, de manera que la democracia se consolida y desarrolla. De este modo se desarrolla una fuerte identidad regional que contribuye a que se puedan promover soluciones más eficaces a las injusticias sociales.

Este criterio supone que los actores sociales regionales deban mantenerse bien informados de las medidas que los agentes especializados de la región están proponiendo, porque tienen la capacidad y los conocimientos adecuados para comprenderlos, y existen canales adecuados para que esos actores tomen decisiones sobre materias que los involucran en la gestión de la región. El modelo descentralizador democratizante requiere de un esfuerzo de “construcción” de la cultura participativa regional. Ese esfuerzo constructivo regional debe traducirse en una estrategia que implique pasos para acercarse al modelo ideal. Tal estrategia debe orientar una serie de cambios económicos, sociales, culturales y políticos que acerquen la región al modelo que se estime más deseable.



Ante la cantidad de iniciativas para implementar los procesos de regionalización, debemos tener claro a qué modelo corresponde cada una de éstas. En la práctica podemos decir que el nivel de avance de la mayoría de las iniciativas de descentralización y regionalización está relacionado con el nivel de desarrollo de la democracia política. Esto se debe a que muchas de las prácticas políticas implementadas o apoyadas en estos procesos necesitan cierto nivel de participación ciudadana —como diseñar estrategias y metodologías efectivas que sinteticen los anhelos, intereses, conocimientos, expectativas, prácticas sociales y culturales que permitan consensuar políticas públicas.

Un gran reto en la práctica de descentralización y regionalización es la canalización oportuna de recursos financieros de dos tipos: los propios, aquellos que impulsan estos procesos dirigidos al acompañamiento técnico de los mismos; y los segundos, que permiten el ejercicio de los procesos de regionalización y desconcentración. En este punto podemos indicar que éstos son procesos de desconcentración de funciones. El surgimiento de dichos procesos —transformados en el mejor de los casos en políticas públicas— y la construcción de los respectivos marcos jurídicos específicos se basan en el nuevo ordenamiento económico, social, geopolítico y cultural de la humanidad.

El origen de regiones descentralizadas ricas y pobres, desarrolladas y subdesarrolladas manifiesta las contradicciones del propio modelo global. ¿Cómo homogeneizar las poblaciones sabiendo que la descentralización y regionalización deben generar un sentimiento de apropiación? En la práctica, estos atributos no se han construido cabalmente, por lo que muchos procesos de descentralización y regionalización han fracasado o están incompletos.

Es importante reflexionar sobre la mejor manera para diseñar, implementar e impulsar las políticas públicas en nuestros espacios sociales y territoriales. ¿Cuál será el impacto de las mismas? ¿Los consensos alcanzados son legítimos? ¿El proceso de descentralización implementado está íntimamente vinculado al proceso de la región o entidad? ¿Qué grupos se beneficiarán de la regionalización y descentralización?

La experiencia de programas de desarrollo relacionados con los procesos de regionalización y descentralización en América Latina deja mucho que desear. ¿Las razones?: el diseño, metodologías de implementación

inapropiadas, apoyo y recursos técnicos deficientes, injerencia política partidista de gobiernos en turno, falta de consensos en la ejecución, poca transparencia en la utilización de los recursos, inexistencia de una metodología que sirva como guía en los procesos de implementación de los temas, entre otros.

Otro punto importante de análisis y discusión es el proceso de generación de políticas regionales y de descentralización: ¿cómo construir y hacer funcionar nuevas instituciones, y la aceptación de nuevas formas de comprender y practicar el ejercicio de gobernar?

El liderazgo regional es fundamental para tener éxito en la implementación de los procesos. Cuando hablamos de liderazgo regional nos referimos a los líderes del sector agrícola, comercial, industrial, financiero, social, político y cultural.

El tema de las políticas públicas de regionalización y descentralización se enfrenta a una serie de cambios constantes, veloces e impredecibles en el contexto político, social, económico y cultural, y queramos o no están vinculadas intrínsecamente a la globalización del siglo XXI.

Debemos trabajar a fondo con responsabilidad, dedicación, claridad, conocimiento, propiedad y pasión; con la ciudadanía, sociedad civil, sociedad política, universidades, líderes, caciques, administración pública, iniciativa privada, etnias, grupos de mujeres y campesinos. La clave es construir una identidad donde la sociedad regional haya sido parte fundamental de su elaboración.

Referencias

- Alburquerque, Francisco (1997), *Desarrollo económico local y difusión del progreso técnico*, CEPAL/Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- (2003), *Desarrollo económico local; estrategia de cooperación público-privada*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Economía y Geografía, Madrid.
- y Patricia Cortés (2001), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*, CEPAL/GTZ, Guatemala.
- Benko, Georges y Alan Lipietz (1994), *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Alfonso el Magnánimo, Valencia.



- Boisier, Sergio (1971), “La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas”, *Revista Paraguaya de Sociología*, núm. 82.
- (1989), “La construcción social de las regiones”, *Desarrollo regional: tarea nacional*, Universidad de La Frontera, Santiago de Chile.
- (1989a), *La construcción (democrática) de las regiones en Chile: una tarea colectiva*.
- (1993), “Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?”, *Ambiente y Desarrollo*, vol. IX, núm. 2, Santiago de Chile.
- (1999), “El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico”, *Estudios Sociales*, núm. 99, Santiago de Chile.
- (2000), “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”, *Estudios Sociales*, núm. 103, Santiago de Chile.
- Borja, Jordi (1987), “Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado”, *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, Flacso, Santiago de Chile.
- (1989), *Estado, descentralización y democracia*, Ediciones Foro Nacional por Colombia/Colección Ciudad y Democracia, Bogotá.
- y Manuel Castells (1997), *Local y global*, Taurus, Madrid.
- (1997a), *Lo local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Santillana S.S./Taurus, Barcelona.
- Borja, Rodrigo (1997), *Enciclopedia de la política*, FCE, México.
- (1998), *Tratado de ciencia política*, FCE, México.
- Burgos, A. (1993), *La descentralización y la desconcentración en el área rural*. Guatemala, s/e.
- Castells, Manuel (1991), “Política industrial y actividades de servicios en la economía informacional: un análisis comparado con aplicación al caso español”, en *Política industrial, teoría y práctica*, Colegio de Economistas, Madrid.
- Córdova, Ricardo (coord.) (1997), *Políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica*, Flacso/Programa El Salvador, El Salvador.
- Cuervo González, Luis Mauricio (2003), *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad global y región en sus orígenes y evolución*, ILPES, Santiago de Chile (versión electrónica).
- Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Serie Gestión Pública, CEPAL, Santiago de Chile.
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2004), *Multitud. Guerra y democracia en la era del Imperio*, Debate, Barcelona.
- Kelsen, Hans (1979), *Teoría general del Estado*, Grijalva.



- Loeza, Soledad (comp.) (1996), *Reforma del Estado y democracia en América Latina*, El Colegio de México, México.
- Meto, Henri (1971), *El concepto de región*, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile.
- Merino, Mauricio (s/f), *La participación ciudadana en la democracia*, México.
- Millan, Austin (1991), *Descentralización y regionalización en la actualidad*, s/e.
- Morales, Federico (2002), “Hacia una relación entre los gobiernos locales y los ciudadanos”, en Congreso Centroamericano de Antropología, Managua, Nicaragua.
- Sartori, Giovanni (2003), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus.
- Zicardi, Alicia (2005), *Descentralización*, UNAM/Flasco, México.

EXPERIENCIA

Descentralización y disparidad fiscal en la Zona Metropolitana del Valle de México

*Uri Raich**

Actualmente, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) es la más poblada y con mayor actividad económica en México. En el año 2000, esta zona concentró 18 millones de personas y produjo cerca de la tercera parte del producto nacional del país. La ZMVM está integrada por el Distrito Federal (DF), con sus 16 delegaciones; 58 municipios metropolitanos del Estado de México; y el municipio de Tizayuca en el estado de Hidalgo. Si bien esta zona multijurisdiccional opera como una unidad funcional, en la que más de 7.5 millones de viajes vehiculares acontecen diariamente entre el DF y los municipios metropolitanos del Estado de México, el proceso de descentralización fiscal se ha orientado hacia la distribución de transferencias fiscales hacia estados y municipios, sin tomar en cuenta otras aglomeraciones urbanas intermedias, como las ciudades, las zonas metropolitanas y las regiones.

El análisis del proceso de descentralización fiscal en la ZMVM durante la década de los noventa muestra que tal y como lo prevé la teoría de la descentralización fiscal, aumentó la disparidad fiscal entre las jurisdicciones locales de esta zona. Según la teoría, para las jurisdicciones ricas, la descentralización fiscal significa bases impositivas más amplias y tasas impositivas más bajas, en comparación a las jurisdicciones pobres, por lo que es posible que la brecha en el nivel de ingreso entre las jurisdicciones

* Licenciado en Administración Pública por el Colegio de México. Maestro en Políticas Públicas por la Escuela de Economía de Londres y doctor en Desarrollo Urbano por el Instituto Tecnológico de Massachussets. Sus temas de interés son descentralización fiscal, finanzas públicas y desarrollo urbano. Actualmente trabaja como especialista urbano en la región de África en el Banco Mundial [uraich@worldbank.org].

aumento. Este es un problema particularmente serio en zonas metropolitanas que están compuestas por diversas jurisdicciones social y económicamente interligadas, pero con distintos niveles de recursos y necesidades.

En la actualidad aún no se cuenta con una metodología aceptada para estudiar el impacto de la descentralización en la disparidad fiscal de zonas metropolitanas. La medición de ésta requiere estimar el costo de proveer un paquete uniforme de servicios y una definición clara de esfuerzo fiscal. Debido a que ambos conceptos son difíciles de estimar, los estudiosos del tema han optado por analizar el nivel ex-post de la disparidad fiscal, medido a partir de las diferencias relativas en el gasto, impuestos y transferencias per cápita. En concreto, esta metodología calcula la proporción de los gastos, impuestos y transferencias per cápita entre las jurisdicciones de la ciudad central y la ciudad no central, que en el caso de la ZMVM corresponde al DF y a los municipios metropolitanos del Estado de México, respectivamente.

Durante los noventa, la disparidad fiscal en el gasto total per cápita entre el DF y los municipios metropolitanos del Estado de México aumentó del 18% al 45%. Esto significa que mientras que en 1990 el gasto total per cápita en el DF fue 18% más alto que en los municipios metropolitanos del Estado de México, para el año 2000 esa proporción llegó al 45%. Debido a que el gasto total está compuesto por ingresos provenientes de distintas fuentes, es preciso analizar el impacto de cada tipo de ingreso en la disparidad fiscal. Por el lado de las transferencias (tanto las participaciones como las aportaciones),¹ a pesar de no haber datos exactos sobre el total recibido por cada una de las jurisdicciones locales de la ZMVM, distintos cálculos muestran que durante la década de 1990, la ZMVM experimentó una notable disminución en la disparidad de las transferencias totales recibidas por el DF y los municipios metropolitanos del Estado de México. En términos generales, ello se debe a la reducción en las participaciones del DF y su exclusión de ciertos fondos de aportaciones. Utilizando información del año 2000, también se verifica una correlación negativa entre el PIB y las transferencias de cada jurisdicción de la ZMVM. Estos dos efectos subrayan el efecto redistributivo de las transferencias en la ZMVM en esos años.

Si bien las transferencias tuvieron un efecto redistributivo, la pregunta es ¿qué explica el aumento en la disparidad fiscal en la ZMVM? La respuesta

radica en el efecto combinado de al menos tres factores: los diferentes niveles de recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria (predial), que es la fuente de ingresos propios más importante en las jurisdicciones locales de la ZMVM; las características espaciales de los municipios metropolitanos, en referencia a los municipios no metropolitanos del Estado de México y al DF; y la coexistencia de dos sistemas de gobernación diferentes en la ZMVM, uno centralizado en el DF y otro descentralizado en el Estado de México.

Respecto al primer elemento, durante la década de 1990 la disparidad en los niveles del impuesto predial per cápita entre el DF y los municipios metropolitanos del Estado de México aumentó en ocho veces. Esto se debió, principalmente, a un aumento muy importante en los impuestos del DF provenientes de la reforma fiscal implementada al inicio de esa década. A diferencia del DF, el nivel de recaudación del impuesto predial en los municipios metropolitanos permaneció prácticamente constante a lo largo del mismo periodo de tiempo, independientemente de un importante aumento en el número de personas y de construcción de viviendas durante esos años. En parte, la incapacidad de los municipios metropolitanos para aumentar su impuesto predial se debió a la informalidad en el proceso de urbanización; a que alta proporción de la construcción de vivienda fue de interés social, y al efecto negativo de las transferencias en el esfuerzo fiscal de los municipios metropolitanos del Estado de México.

Un segundo elemento que contribuyó al aumento en la disparidad fiscal en la ZMVM provino de la situación espacial de los municipios metropolitanos. Con referencia a los municipios no metropolitanos —tanto de naturaleza rural como semi-urbana—, a pesar de que éstos recaudan una cantidad menor de impuesto predial, la diferencia en la recaudación per cápita de este impuesto entre éstos y los municipios metropolitanos bajó de una proporción de 2.4 a 1.6 durante la década de 1990. Paralelamente, durante este periodo la diferencia en el gasto total per cápita entre los municipios metropolitanos y no metropolitanos disminuyó al punto de que en el año 2000 una persona en un municipio metropolitano recibía 15% menos recursos como proporción del gasto total que una persona en un municipio no metropolitano. La situación espacial de los municipios metropolitanos con referencia al DF también fue un determinante del aumento en la disparidad fiscal: parte del aumento poblacional



en los municipios metropolitanos ha provenido del DF. Con excepción de algunos municipios metropolitanos, la mayoría de la población emigrante hacia los municipios metropolitanos del Estado de México fue de ingresos bajos o medios. Ello, junto con el hecho de que la expansión inmobiliaria fue prioritariamente en la vivienda de interés social para familias de ingresos bajos, explica, en parte, la baja recaudación del impuesto predial, que es uno de los determinantes del aumento en la disparidad fiscal.

Un último determinante de la disparidad en la ZMVM está relacionado con la coexistencia de dos sistemas de gobernación diferentes en esta zona, uno centralizado en el DF y otro descentralizado en el Estado de México. Esto tiene un impacto importante en las estructuras impositivas de ambas jurisdicciones, pues si bien en el caso de los municipios del Estado de México éstos tienen autonomía sobre las bases y tasas de sus impuestos a la propiedad inmobiliaria, en el caso del DF esta autonomía radica en el gobierno del DF y no en las delegaciones. Así pues, mientras los niveles de recaudación fiscal son determinados por la composición de las bases del impuesto predial y la capacidad administrativa de los municipios para recaudar impuestos, en el caso del DF el nivel de recaudación es producto de un proceso presupuestario centralizado que no toma en cuenta las bases tributarias de las delegaciones. En términos generales, lo que se observa de una comparación en los niveles de disparidad fiscal entre el DF y los municipios metropolitanos del Estado de México es que ésta es menor en el caso de la estructura centralizada del primero que en el de la estructura descentralizada del Estado de México. En otras palabras, tal y como lo señala la teoría, uno de los riesgos de la descentralización fiscal es el aumento en la disparidad fiscal. Si se calcula el coeficiente de variación entre las delegaciones del DF y se asume la descentralización del impuesto predial hacia las delegaciones, se observa que el nivel de disparidad fiscal sería aproximadamente 10% más alto que el observado entre los municipios metropolitanos del Estado de México. Si bien esta observación se podría utilizar como argumento a favor de una estructura de gobernación centralizada, se debe mencionar que existen mecanismos para mitigar la disparidad fiscal en las estructuras descentralizadas sin perder los beneficios de los sistemas descentralizados, tal como la creación de sistemas redistributivos o compensatorios de transferencias.



Durante los noventa la disparidad fiscal en la ZMVM aumentó. Esta situación es problemática ya que altos niveles de disparidad fiscal detonan procesos de segregación urbana, comúnmente asociados con problemas sociales y económicos, tal como la continuación y la reproducción de la pobreza en las zonas de menores ingresos. A pesar de esta situación, existe una diversidad de alternativas para mitigar la disparidad fiscal estimulada por la descentralización. Para el caso de la ZMVM hay al menos dos alternativas de política que parecen ser técnicamente posibles y políticamente viables. Ellas son la creación de fondos metropolitanos de compensación y la formación de distritos especiales para la provisión metropolitana de servicios específicos, como el transporte. La consideración e implementación de estas alternativas es el reto que enfrentan los gobernantes de esta zona.

Problemas y oportunidades en el fomento económico para el desarrollo local

*Juan Luis Rivera Ruiz Esparza**

Para acceder a recursos financieros, capacitación y gestión, los grupos sociales y las pymes enfrentan limitaciones del sistema bancario y del mercado de dinero y capitales. Este capítulo analiza tales obstáculos y propone como alternativa la mezcla de recursos, sean de la banca múltiple o de programas gubernamentales. Ofrece también una descripción de las instituciones federales que otorgan recursos para proyectos productivos, sus calendarios, métodos de selección de beneficiarios y requisitos. Para ilustrar esta forma de financiamiento se presentan dos experiencias de dos proyectos hortícolas: Santa Genoveva y Matamoros, en el estado de Zacatecas.

La economía mexicana se ha caracterizado por las deficiencias en el funcionamiento de sus mercados de dinero y capitales, así como por su sistema bancario, especialmente en lo que se refiere al apoyo de proyectos productivos de micro y pequeña envergadura que sean innovadores o de

* Licenciado en Economía. Egresado de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas en 1992, su desempeño profesional lo ha realizado tanto en la administración pública como en la sociedad civil. Dentro de las funciones desempeñadas, destaca haber sido director del Centro Zacatecano de Proyectos de 1993 a 1995; director de Industria de la Secretaría de Desarrollo Económico del gobierno del Estado de 1995 a 1998; director de Desarrollo Económico en los Ayuntamientos de Calera y Zacatecas y profesor de tiempo completo de la Universidad Tecnológica del Estado de Zacatecas. Actualmente es director de la Asociación de Desarrollo Económico Local de Zacatecas (de la cual fue promotor y socio fundador) y presidente de la Red Estatal de Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Zacatecas [jlrrre26@hotmail.com].

alto riesgo; esto ha derivado, entre otras cosas, en escaso financiamiento para el apoyo de proyectos nuevos y elevadas tasas de interés, comparadas con estándares de otros países, comprometiéndose con ello la competitividad y la viabilidad económica de las empresas nuevas que han requerido para su creación del apalancamiento financiero; además son prácticamente inexistentes los esquemas para la obtención de capital de riesgo.

Por lo anterior, uno de los principales problemas que enfrentan tanto los grupos sociales como pequeños y medianos inversionistas para iniciar una empresa, o bien intentar su consolidación, suele ser el financiamiento, no sólo referido al recurso monetario que se otorga a un proceso productivo (maquinaria, equipo o capital de trabajo) sino también el que se invierte en intangibles: actividades de formación, promoción y gestión.

Desde la perspectiva de la pequeña empresa mexicana, las mejoras siempre se dan si existe suficiente capital propio, cofinanciado o en préstamo; sin embargo, esta visualización es poco correcta. Refleja una falta de análisis que permita autoreconocerse en el ánimo de determinar en sus justos términos la naturaleza de los problemas empresariales y la planeación de la vida de las unidades económicas en todas las facetas que ésta contiene. Sin embargo, no desconocemos que la micro y pequeña empresa, sobre todo la social, requiere de fuertes impulsos, incluyendo el financiero.

Nuestro país ha desarrollado, desde hace varias décadas, programas de financiamiento orientados a propiciar la creación de nuevas empresas, dirigiéndose prioritariamente a la zona rural. Por ejemplo, a principios de la década de 1970 se creó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, que se convirtió, en 1980, en el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), o aquellos de carácter regional como fueron los derivados del Plan Huicot (huicholes, coras y tepehuanes) o de otro de mayor difusión en este país denominado Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar); así, a través de distintos actores gubernamentales, los procesos de promoción y fomento al desarrollo económico han sido extensos; sin embargo, la evaluación de sus resultados es desfavorable, porque en la mayoría de las experiencias no se alcanzan metas aceptables, por no hablar de las deseables; esto continúa reflejándose en la mayoría de las comunidades rurales mexicanas y se vive una situación similar en la zona urbana, donde los programas comenzaron su funcionamiento después.



Actualmente hay múltiples esfuerzos de actores gubernamentales en cualquiera de sus órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), de la iniciativa privada o incluso del sector social en el que también se abrieron nichos de mercado local y regional para colocar recursos financieros de origen gubernamental y no gubernamental, nacionales y extranjeros (como el caso de los programas de cooperación o de aquellas grandes fundaciones que representan a empresas multinacionales), recursos que responden a programas específicos y pretenden impulsar el desarrollo económico del país.

Dadas las diversas problemáticas presentadas por las empresas sociales, en concreto por las micro y pequeñas, en diversos ámbitos como almacenaje, producción, comercialización, transferencia de tecnología, relaciones personales y grupales, generación de redes, aspectos hacendarios y en otras obligaciones obrero-patronales, trámites legales para establecerse formalmente o crecer, en algunos casos, los programas de fomento se han diversificado y, en otros, se han especializado en puntos específicos, lo que ha ampliado la oferta aunque se manifiesten desventajas para los posibles beneficiarios.

Si mencionamos los recursos de carácter federal, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Financiera Rural (FR), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Nacional Financiera (Nafin), Servicio Nacional del Empleo (SNE), Fideicomisos Instituidos Relacionados con la Agricultura (FIRA), Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Fondo Nacional de Empresas Sociales (Fonaes) y otras dependencias, cuentan con recursos para la atención a financiamientos en zonas rurales y urbanas, de avío y refaccionarios, para contratar consultores, asistentes, profesionistas permanentes, capacitadores y diseño.

Los gobiernos estatales buscan maximizar sus recursos para llegar a más beneficiarios, dado que sus presupuestos son limitados y suelen mezclarse con los recursos federales y, en algunos casos, con los municipales para responder a las necesidades de fomento económico. Combinan los recursos para el establecimiento de acciones en programas recurrentes como la Alianza para el Campo con Sagarpa, Pymes o los fondos de financiamiento a empresas manejados por las secretarías de desarrollo económico,



es el caso de Zacatecas con el Fondo Plata, constituido inicialmente por recursos estatales y de Fonaes. Hay que destacar que se han conformado programas de fomento financiero con recursos exclusivamente estatales para atender particularidades o sectores que no son cubiertos por otros, así como existen fomentos que no son puramente financieros, acompañados de acciones que mejoran la eficacia y eficiencia de la empresa.

Por otra parte, se desarrollaron instancias de ahorro y crédito, como las microfinancieras, parafinancieras, cajas populares y otras, que también proporcionan actividades de formación empresarial para sus beneficiarios, conocidas como “agendas de desarrollo”. Manejan recursos de particulares, sectores específicos de la economía en una región o, en su caso, una combinación con recursos públicos.

Tomando en cuenta lo anterior, la disposición de recursos financieros que el país destina a una empresa (dependiendo de su tamaño, capital o patrimonio, y solvencia, entre otros aspectos) para fondo perdido o crédito, va de mil a 10 millones de pesos.

No debemos omitir que algunos municipios también hacen su esfuerzo a través del aprovechamiento de recursos obtenidos por ingresos propios o recursos descentralizados, haciendo convenios federales y estatales o con actores de actividades económicas específicas, así se crean fondos municipales de fomento a la inversión, cajas solidarias, fondos de inversión y contingencia (Fincas) y fondos de apoyo al empleo productivo.

Con ello se demuestran ciertas capacidades gubernamentales que se aplican al principio de la rectoría estatal de la economía, como lo señala el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes orgánicas de las administraciones públicas con referencia en las entidades de carácter económico, lo que permite, desde sus respectivos campos de acción, enfrentar retos del desarrollo desde sus propias ópticas y con la definición especializada de sus poblaciones objetivo.

Existen otros actores que intervienen en el fortalecimiento de la micro y pequeña empresa, como la banca privada, universidades, fundaciones, OSC, por mencionar las más importantes, en las que no todo es recurso monetario y los esfuerzos se suman a los objetivos comunes de generación de empleo, riqueza y mejora de la calidad de vida de la población.

Es importante establecer una tipificación de programas y acciones de fomento al desarrollo, ya sea gubernamentales, no gubernamentales, de



asistencia técnica, de capacitación o formación de capacidades, de transferencia de tecnología o mixtos, nacionales e internacionales (programas de cooperación extranjera, embajadas, fundaciones), así como esclarecer los problemas que limitan o impiden el acceso a los programas. Debemos tomar, entonces, las siguientes consideraciones:

1. La condición histórica del paternalismo, que además de asfixiar la capacidad de iniciativa e innovación de los grupos sociales, productores y empresas, ha sido una de las principales causas de la cultura del “no pago”, lo cual contribuye a la alta cartera vencida y a la reducción de la capacidad operativa de las entidades de la banca de desarrollo, y a la imposibilidad de que la mayoría de los microempresarios y productores se integren a los esquemas crediticios de la banca privada.
2. La corrupción que han padecido muchas de las instituciones financieras y programas de fomento, lo que provocó su descapitalización y el desvío de recursos hacia rubros ajenos a los de desarrollo. Un ejemplo significativo de esta situación es el desaparecido Banrural.
3. El manejo político del financiamiento público, que se tradujo en la autorización o rechazo de proyectos sin atender a su viabilidad o inviabilidad técnica, generando elefantes blancos, inversiones multimillonarias en construcciones y equipo sin utilizar, porque el proyecto tenía errores de diseño, tecnología no apropiada o no existían los insumos necesarios para su funcionamiento en la región.
4. El escaso seguimiento de los programas se limita a un periodo de ejercicio fiscal y en pocos casos se extiende a dos años (sobre todo si se hace hincapié en fondos flexibles, de bajos intereses que requieren procesos de comprobación en el pago de recursos).
5. Diversos programas están pensados o diseñados desde los escritorios o basados en experiencias fuera del país, lo que provoca su lenta o nula “aclimatación” y adaptación, porque no se adecuan a las condiciones económicas, sociales, culturales e idiosincrásicas de las regiones donde intentaron aplicarse.
6. Los recursos no necesariamente responden a las necesidades o al momento idóneo de la producción, sino a un año fiscal, la apertura de ventanilla, una convocatoria y los procesos subsecuentes; por lo cual, especialmente en el caso de los proyectos agropecuarios, los créditos se



entregan después del periodo en que se requieren, provocando, además de la pérdida de la oportunidad productiva, el desvío de los recursos hacia otros rubros, empeorando, a mediano plazo, la situación de los productores a los que se pretende apoyar.

7. Desfases entre intereses y necesidades de la empresa con los objetivos y reglas del programa, situación que se proyecta en los calendarios de reintegro del capital y los intereses, porque no coinciden con las condiciones de flujo de efectivo de la empresa.
8. La falta de liquidez y recursos de los beneficiarios en cuanto al monto o tipología, así como las reglas que los programas requieren, aun cuando algunos son flexibles.
9. Recursos poco oportunos; existen desfases en las cotizaciones solicitadas y los tiempos en que se entregan los recursos, además de la no coincidencia con los tiempos de producción.
10. Los programas sólo cubren parte de las necesidades empresariales; por ejemplo, sólo infraestructura y equipo, pero no capital de trabajo; en otros, a la inversa, y en contadas excepciones, todo.
11. Los montos asignados no se sujetan a procesos de revisión, por lo que a veces resultan insuficientes para arrancar un proyecto en forma, en muchos casos se inicia con acciones incompletas.
12. Existe poca difusión de los programas y de su complementación; la información se privilegia a quienes conocen los mecanismos de acceso a ella, de tal forma que mucha gente se ha convertido en cliente permanente de los mismos, sin resultados palpables a mediano plazo.
13. El cambio de reglas de operación con el cambio de periodo gubernamental implica no sólo nuevos formatos o información adicional, sino también restricciones, en aras de reducir las operaciones inadecuadas de los programas.
14. La empresa no sólo requiere de procesos de financiamiento en maquinaria, equipo, infraestructura y capital de trabajo, sino también de capacitación y asistencia técnica para los diversos ámbitos que debe cubrir (incluso para definir el tamaño de equipo a utilizar, *lay out* y otros aspectos). En este sentido, un solo programa no cubre la totalidad de necesidades de la empresa.



La mezcla de recursos y la facilitación de procesos a la vida empresarial son temas poco manejados en distintas esferas gubernamentales e instituciones de fomento; es común que los prestadores de servicios o consultores trabajen para una sola fuente financiera y difícilmente establecen alianzas estratégicas con otras firmas, instituciones educativas, centros de investigación u otros, para atender los problemas de las unidades económicas, integralmente. La mayoría de los programas gubernamentales de fomento no están diseñados para que los recursos se complementen con otras fuentes.

La difusión de los programas y sus reglas de operación, así como contar con espacios donde se publique la información de los quehaceres de las entidades dedicadas al fomento económico, es una tarea exhaustiva que comienza a dar frutos en algunos estados y dependencias del gobierno federal como el Inafed, sin embargo todavía no se logra difundir totalmente a los actores esenciales como universidades, empresas y grupos de productores, prestadores de servicios y municipios. Establecer mecanismos confiables que tengan una penetración amplia a través de responsables específicos y lenguajes adecuados es un reto para el sector gubernamental y los actores que aportan a favor del fomento económico y la calidad de vida de la población.

La combinación de recursos implica ciertas condiciones para el actor que quiera realizarla, así como de la población objetivo a la que se dirija; cada espacio tendrá retos propios y formas de actuación para resolver problemas.

Todavía no existen espacios de concertación de acciones que vislumbren un espacio geográfico, territorio, área geoestadística básica o cualquier otra dimensión como un todo, en la que una o varias dependencias federales, estatales o municipales combinen esfuerzos con la comunidad para que los resultados sean distintos a los alcanzados en forma tradicional. Parece que las organizaciones de la sociedad civil pueden ser una respuesta a la necesidad de sumar esfuerzos y voluntades para un mismo fin, porque a partir de obtener información gubernamental y no gubernamental, pueden realizar procesos de diseño y planeación para combinar recursos que procuren beneficios a la microempresa mexicana y social, sin desconocer que en teoría los comités de planeación para el desarrollo (Coplade,



Coplader, Coplademun), así como ciertas instancias federales, por norma deberían encabezar estos procesos de concertación y esfuerzos colectivos.

Estas instancias civiles o educativas son capaces de flexibilizar sus programas y quehaceres, porque mantienen mayor contacto con su población objetivo y establecen mecanismos de comunicación, intercambio de información, colaboración y gestión de carácter permanente con las dependencias y organismos gubernamentales; y algunas de sus tareas, en materia de fomento, deben ser:

1. Captar, procesar y difundir de forma permanente la información sobre los programas de instancias gubernamentales, no gubernamentales, nacionales y extranjeras, que coincidan con parte de las aspiraciones de la población objetivo. El monitoreo permanente de las dependencias, embajadas, fundaciones y otros organismos es indispensable.
2. Convocar a la población objetivo de estas instancias a conocer los programas que anualmente se aplican a favor de las actividades que cada quien realiza (incluyendo aquellas que pueden apoyar los quehaceres de las OSC).
3. Facilitar los formatos de llenado y hacer sugerencias a las dependencias gubernamentales para su simplificación y mejora de diseño.
4. Establecer reuniones de trabajo con grupos o empresas para realizar la programación de sus actividades en el año fiscal en concordancia con los objetivos de largo plazo; determinar si se busca uno o varios programas.
5. Estudiar las diferentes alternativas para mezclar recursos y con ello atender un solo frente empresarial o varios, de esta forma se observará la empatía entre programas.
6. Revisar el calendario de ventanillas, los requisitos, restricciones, tiempos reales de salida de los recursos y la coincidencia entre programas (algunos se pueden concertar o aprovechar en un año fiscal y repetirse en varias ocasiones si se obtienen los resultados planteados en el proyecto).
7. Contribuir a la contraloría social. La vigilancia de la claridad en el uso y manejo de recursos de las fuentes financieras es muy importante. Por otro lado, las dependencias y organismos casi no llevan a cabo mezclas



- de recursos, por lo tanto cuando existen varias fuentes de financiamiento en un año fiscal es fundamental rendir cuentas con transparencia.
8. Toda propuesta para mezcla y manejo de recursos ante diversas instancias debe garantizar su concreción, para ello es importante definir la etapa o etapas en las que se involucran otros actores con las unidades económicas y los resultados que alcanzarán.
 9. Realizar las actividades de negociación con distintos actores antes de solicitar el apoyo específico, formalizando en lo posible las características y condiciones de intervención de cada uno.
 10. Determinar los actores involucrados en las metas anuales o a largo plazo, diseñando los mecanismos que aseguren su colaboración.
 11. Presentar informes antes, durante y después de la concesión de recursos a las instancias financiadoras es muy importante para garantizar la confianza permanente en el solicitante.
 12. En ningún momento el seguimiento de una empresa puede sujetarse a un año fiscal; los tres primeros años de vida de unidad económica son fundamentales para determinar su sobrevivencia, consolidación o cierre. Además, en la lógica empresarial de mercado, la idea es crecer o alcanzar otras dimensiones tecnológicas, de producto y mercado; es decir, pasar de micro a pequeña empresa o de un mercado local a otro de mayor dimensión.
 13. Promover espacios de encuentro y concertación, así como acciones tendientes a fortalecer el marco institucional o legal para incidir en las políticas públicas, orientando a los grupos sociales y ciudadanía en general sobre las formas y mecanismos a través de los cuales pueden fortalecer su participación activa en el quehacer gubernamental.
 14. Definir permanentemente a los actores que pueden sumar esfuerzos en la mejora de calidad de vida de la población, difundiendo entre ellos la importancia de involucrarse en estas tareas, bajo un enfoque propositivo y de colaboración.
 15. Fomentar, a través de la formación y capacitación entre grupos sociales, una cultura del ahorro y manejo racional de recursos materiales y financieros, así como su capacidad para gestionar y tramitar la mezcla de recursos que requieren para la concreción de sus propuestas ante diversas instancias.



16. Apoyar a la población en la creación de esquemas para la generación y potenciación de recursos propios para el financiamiento de proyectos, como la apertura de cajas solidarias, uniones de crédito y cooperativas de ahorro, además de promover entre los habitantes su integración a este tipo de organismos.

Cabe señalar que es de suma importancia reconocer cuáles son las instancias que pueden ser llamadas a participar en la concreción de una organización o empresa en específico, de ello se derivarán las acciones pertinentes para poder finalmente dotar de herramientas a quienes buscan opciones para generar ingresos, empleos y alternativas de vida.

Pondremos a consideración algunos aspectos de las formas de mezclar recursos a favor de las unidades económicas micro o pequeñas. Dentro de Alianza para el Campo o Alianza Contigo de Sagarpa (con nuevas modalidades y cambios de nombre como lo es el Programa de Fortalecimiento de Activos Productivos y el Programa Soporte), se encuentran diversos programas de fomento económico, unos más conocidos que otros, sobre todo porque a ellos se ligan actores diversos, es el caso del Programa de Apoyo a la Inversión Rural (Papir), Programa de Fomento a Empresas y Organización Rural (Profemor) y Programa de Desarrollo de Capacidades (Prodesca), los cuales apoyan distintos aspectos como la inversión en maquinaria y equipo, mediante Papir; contratación de un técnico o prestador de servicios profesionales para la elaboración del proyecto y su puesta en marcha (plan de inversiones, verificación de compras, proceso inicial de organización y producción); y la contratación de mano de obra calificada, es decir un experto en ciertos procesos productivos (Profemor).

La mejora sustantiva en la efectividad de los programas dentro de una misma entidad pública como Sagarpa, sucede porque permite realizar mezclas de recursos. Por ejemplo, un grupo de productores que desea establecer una engorda de reses puede acceder a Prodesca para la realización de un proyecto, mismo que se someterá a la aprobación de Papir (ahora Programa Soporte) para su financiamiento; el proyecto y puesta en marcha es pagado por el primero, y con el segundo se puede tener acceso a corrales, tejabanos, etcétera. Las presidencias municipales reciben anualmente un recurso descentralizado que operan a través de un consejo



municipal de desarrollo rural sustentable, sin embargo estos recursos son menores que los proporcionados por convenio con los gobiernos estatales y éstos, a su vez, son inferiores a los centralizados.

Una de las mayores dificultades que atraviesan los productores o las organizaciones productivas radica en que los recursos provenientes de Sagarpa, una vez aprobados, se entregan después de haber comprobado las inversiones realizadas. Lo cual ha derivado en muchos casos donde el productor solicita, mediante carta-compromiso, la factura al proveedor, que impone sus condiciones. Otro caso se da en algunos estados donde se hace una reducción porcentual del recurso aprobado, la cual se destina a programas de sanidad, aunado a que el pago al prestador de servicios profesionales, por parte de Prodesca, no es automático.

Por lo regular el recurso solicitado es mayor que el aprobado o entregado, por lo que se hace necesario buscar otra fuente de financiamiento en ese mismo año fiscal o en otro. Por ejemplo, puede combinarse este recurso con el programa Opciones Productivas (Programa de Cofinanciamiento) de Sedesol, que en 2008 otorga alrededor de 25 mil pesos por cada socio del proyecto, así como un monto límite de 250 mil pesos para avío o refaccionario; el requisito principal es estar ubicado en una zona de alta o media marginación y la elaboración de un proyecto. En ambos programas debe haber aportación de recursos por parte de los beneficiarios: en el caso de Sagarpa, en especie, dinero o trabajo, mientras que en el de Sedesol, aportación líquida del 10 por ciento.

Es importante ver la naturaleza de los apoyos; los recursos de Sagarpa son a fondo perdido y en Sedesol es importante estimular los sistemas de ahorro y crédito, por lo que el recurso se presenta como un préstamo de mediano plazo con una tasa de interés del 5% anual, y cuando se paga la totalidad, se reintegra al grupo o empresa para la reinversión como fondo perdido, lo que permite mejorar las posibilidades de crecimiento o cubrir otros faltantes en la inversión.

Opciones Productivas de Sedesol abre su ventanilla la segunda quincena de enero y cierra la primera quincena de marzo, mientras que Sagarpa abre en abril y cierra en mayo. Los procesos de selección de los cuerpos colegiados son largos, si el proyecto es rechazado por cualquiera de las fuentes entonces se puede buscar una combinación de recursos con el Fondo Nacional de Empresas Sociales, que apoya a figuras constituidas



hasta con tres millones de pesos a una tasa de interés del 6%. Fonaes está abierto prácticamente todo el año, pero sólo apoya con crédito hasta 60% de la inversión total, y con capital de riesgo hasta 70% (en este último caso Fonaes opera como un socio). Dicho apoyo se podrá utilizar para la compra de maquinaria, equipo o refacciones; para la ampliación de un negocio, incrementar la producción, para adquisición de materia prima o insumos, para capital de trabajo, etcétera.

Las combinaciones se pueden realizar con los mismos programas para uno o varios años fiscales. La unidad económica puede solicitar una ampliación a Papis, después de un año y comprobando el buen uso del recurso a fondo perdido que se le destinó; Opciones Productivas o Cofinanciamiento puede otorgar recursos para ampliaciones, al igual que Fonaes.

Es necesario conocer los tiempos de apertura de ventanilla así como las reglas de operación y la metodología para cada programa, con el único objeto de responder en mejor medida a las necesidades de la micro y pequeña empresas. Las combinaciones o mezclas de recursos para inversión en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la que tiene que ver con intangibles como la capacitación y la asistencia técnica, dependerán del conocimiento y manejo de estos elementos, sin dejar de considerar la necesidad de establecer los puentes necesarios de relación y confianza con los funcionarios o personas que toman las decisiones en las diversas instituciones y organismos.

Instituciones y actividades

Nafin opera en zona urbana y rural, sus principales acciones se encaminan al sector secundario y terciario, es decir, a la transformación de servicios. Trabaja con intermediarios bancarios aunque el llenado de requisitos se puede hacer desde cualquiera de sus oficinas en el interior de la República Mexicana. Sus programas significativos son Crédito Pyme y Equipamiento; también da capacitación y asistencia técnica. El apoyo es un crédito que se puede pagar hasta en 10 años, dependiendo de su naturaleza.

Firco es una instancia de apoyo y crédito para el sector rural, facilita condiciones para la creación de nuevas empresas o su ampliación,



transferencia de tecnología, uso de energías renovables, desarrollo de microcuencas, diseño de planes y proyectos, así como capacitación y asistencia técnica. Financia hasta 10 millones de pesos; es un crédito a tasa cero que una vez recuperado se reintegra a la empresa para inversión, los pagos son hasta por cinco años.

FIRA, organismo del Banco de México, opera sus programas prácticamente todo el año y los apoyos financieros son créditos tasados en TIEE (tasa de interés interbancaria de equilibrio que es de alrededor de los 8 puntos) más puntos adicionales, dependiendo del nivel de ingresos del productor, con montos expresados en UDI (unidades de inversión a cargo de instituciones de banca múltiple); cada UDI equivale actualmente a 3.95 pesos, aproximadamente. Así, el Programa de Financiamiento Rural se aplica en localidades menores a 50 mil habitantes y no financia actividades primarias; sus montos van desde 340 mil UDI a 3 millones 400 mil UDI, en este caso el refaccionario va hasta 15 años y el avío, un año. FIRA cuenta con programas de apoyo a intermediarios financieros no bancarios, como uniones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles), sociedades financieras de objeto múltiple (Sofomes), entre otros organismos de este tipo; es importante señalar que trabajan con acciones empresariales como asistencia técnica, desarrollo tecnológico y otras, no sólo cuestiones financieras. Independientemente de las actividades primarias rentables, este programa financia rubros como turismo, servicios, comercio, industria y agroindustria. Esta institución no es banca de primer piso, por lo que parte de los trámites se realizan en las agencias FIRA y otra parte en la banca, que es la depositaria de sus recursos y la vía para obtener el financiamiento.

El Servicio Nacional del Empleo (SNE), a través de recursos que descentraliza a los gobiernos estatales, tiene un programa denominado Proyectos de Inversión Productiva, cuyo objetivo es proveer de maquinaria y equipo a individuos o grupos que fomenten el desarrollo de una industria o presten un servicio; la aportación mínima es de 25 mil pesos para una persona y la máxima es de 150 mil pesos para seis personas en adelante. Para acceder a estos beneficios es necesario presentar proyecto mediante formato específico, documentación de socios y cotizaciones respectivas; este apoyo es a fondo perdido, siempre y cuando la población beneficiaria mantenga en operación la inversión durante un año (periodo en el que se



hacen diversas revisiones para constatar la operación continua de la empresa); los gastos preoperativos, acondicionamiento del espacio de producción y capital de trabajo son cubiertos por el solicitante, algún crédito local (créditos estatales blandos) o de cualquier otra institución como las que hemos señalado. El SNE tiene programas que apoyan la formación, capacitación y adiestramiento de fuerza de trabajo, becas que permiten formar nuevas capacidades en los individuos o reforzar las que ya tienen, no sólo para personas insertas en el campo laboral sino también para las desempleadas; como pago de instructores, compra de materiales o insumos y becas de salario mínimo para aprendices.

Es posible aprovechar las combinaciones que ofrece una sola dependencia, por ejemplo capacitar a una población objetivo sobre un oficio específico a través del SNE, con recursos que se destinan a los estados. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) otorga becas para capacitación o formación, a través de diversos programas como el de Apoyo al Empleo y sus vertientes. El Programa de Inversión Productiva financia maquinaria y equipo.

EXPERIENCIA

Casos exitosos de mezcla de recursos: proyectos hortícolas, Santa Genoveva y Matamoros, Melchor Ocampo Zacatecas

Juan Luis Rivera Ruiz Esparza

Proyecto Hortícola Santa Genoveva, Zacatecas

La tendencia mundial en la producción agrícola, especialmente en los productos de alto precio como las hortalizas, es mantenerlas en invernadero, que permite controlar las condiciones, un producto de mejor calidad, una producción continua durante el año y el mejor aprovechamiento del agua y otros insumos. Sin embargo, los invernaderos requieren inversión alta en activos fijos como infraestructura y equipo. Los productores que intentan llevar a cabo la instalación de invernaderos necesitan desarrollar estrategias de financiamiento caracterizadas por la mezcla de recursos, recurriendo a diferentes fuentes de financiamiento públicas y privadas para completar el monto necesario. A veces, aun con la mezcla de recursos, el tamaño del proyecto rebasa los recursos disponibles y obliga a su realización, en etapas que pueden durar años.

El Invernadero Santa Genoveva es una sociedad de producción rural ubicada en el municipio de Zacatecas y conformada por seis socios que han trabajado juntos hace más de tres años; actualmente cuentan con dos módulos de invernadero ya operando de 5,120 m², destinados a la producción de tomate saladette, ya que la demanda de esta hortaliza es alta tanto a nivel nacional como internacional. La figura jurídica de la empresa es la de Sociedad de Producción Rural de Responsabilidad Limitada.

Esta SPR no ha producido al 100% de su capacidad actual por diversas razones entre las que destacan la nula experiencia que se tenía al principio y la siembra tardía de la semilla. La producción estimada del proyecto, en 2005, fue de 300 toneladas de tomate; con la ampliación y construcción de la infraestructura requerida se podrán producir hasta 800 toneladas anuales.



La meta es contar con una superficie adicional de invernadero de 20,480 m², en cuatro módulos o naves de 5,120 m², para producción de hortalizas que, sumada a la superficie actualmente disponible, resultan más de 30 mil metros cuadrados de superficie bajo invernadero.

Adelzac ha apoyado este proyecto más de dos años, formulando y gestionando ante diferentes instancias del gobierno federal, estatal y municipal; dentro de un esquema en el que se promueve la participación activa de los productores con la finalidad de definir conjuntamente las medidas y acciones óptimas para lograr la consolidación del proyecto y la búsqueda de nuevas oportunidades en su entorno.

El presupuesto de inversiones, considerando sus diferentes etapas, asciende a \$10,276,725. Durante la primera etapa, una vez que se concertaron los tipos de apoyo que Adelzac otorgaría, se formuló y gestionó la ampliación de una hectárea de invernadero; Papir otorgó \$500,000 a finales de 2005. El siguiente año se gestionó la ampliación de dos hectáreas ante el programa Firco y se obtuvieron \$2,300,000. En 2007 se buscó una hectárea más por \$500,000 los cuales están en proceso de ampliación.

Proyecto Hortícola en Matamoras, Zacatecas

Un caso de mezcla de recursos nacionales e internacionales se ubica en el semidesierto zacatecano, en la comunidad de Matamoras, localidad perteneciente al municipio de Melchor Ocampo, Zacatecas. En esta comunidad se dio un proceso de organización rural desde 2003. Un grupo de productores (hoy bajo la figura jurídica Horticultores Unidos Mariano Matamoras SC de RL) y la Asociación de Desarrollo Económico Local de Zacatecas analizaron las posibilidades del entorno y las capacidades de la comunidad para implementar algún proyecto de inversión que permitiera mejorar la calidad de vida de la población; el trabajo de Adelzac, en ese momento, fue financiado por Sagarpa y se llegó a varias ideas, por ejemplo producir peces, camarón o langostino; plantar nopal tunero; rehabilitar uno de los pozos existentes, y aprovechar la producción de alfalfa que tenían en 60 hectáreas de riego; utilizar apoyo de Papir para la compra de ganado vacuno de doble propósito, con el objeto de producir



queso en distintas variedades, aprovechando así las capacidades existentes y las habilidades de la población (que sabía hacer queso de cabra).

El proyecto no fue financiado, pero se buscaron otras opciones hasta que se concretó el establecimiento de un invernadero para producción de tomate, con la posibilidad de cambiar de cultivo; la Adelzac configuró las posibles fuentes financieras a sabiendas de que la población no podría acceder a un crédito bancario o generar un capital propio suficiente para aportar al proyecto. El Programa de Apoyo a Proyectos Comunitarios (APC) de la Embajada Japonesa otorgó 83 mil dólares, después de gestionar durante un año, y se construyeron más de 4,300 m² de invernadero a fondo perdido. Debido a que APC sólo apoya infraestructura y equipamiento, quedaba pendiente la inversión en capital de trabajo, así se buscó la ayuda de Sedesol, a través del Programa Opciones Productivas, que dio un crédito por 150 mil pesos (crédito a mediano plazo al 5% anual). Los recursos japoneses no alcanzaron para llegar a las dimensiones planteadas, por lo que se sumaron los esfuerzos de la Presidencia Municipal de Melchor Ocampo, a través del Fondo III o Fondo de Infraestructura Social Municipal, que aportó cemento para la construcción de blocks para el perímetro del invernadero, limpieza de terreno y materiales de la región, por mencionar algunos.

EXPERIENCIA

Coordinación intergubernamental en el proyecto de industrialización del maracuyá en zonas cafetaleras de Veracruz*

*Alejandro Navarro Arredondo***

Uno de los casos más reconocidos de coordinación intergubernamental en México es una iniciativa de reconversión de cultivos en la zona centro de Veracruz. Gracias a sus condiciones climáticas y geográficas, la producción de café había constituido la principal actividad económica de esta región. No obstante, durante los últimos años los precios del café descendieron a mínimos históricos como resultado de una combinación de sobreproducción, débil crecimiento de la demanda y una fuerte competencia internacional. Esta situación, que afecta principalmente a los pequeños productores localizados en fincas marginales, ha inducido la migración de miles de campesinos que se ganaban la vida con este cultivo hacia otras regiones del país e incluso hacia Estados Unidos. Para atender esta problemática, el proyecto de reconversión de cultivos buscó diversificar las plantaciones marginales de café con la introducción del maracuyá. El propósito del proyecto fue que los campesinos veracruzanos pudieran disminuir el riesgo inherente al monocultivo y mejorar su fuente de ingresos. Una vez que los objetivos de este proyecto se cumplieron, se

* El recuadro de esta experiencia se elaboró con base en el artículo de Alejandro Navarro, “Reconversión de cultivos para el desarrollo rural: el proyecto de industrialización del maracuyá en zonas cafetaleras de Veracruz”, en Tonatiuh Guillén y Pablo Rojo (coords.), *Gobernar con calidad y para el desarrollo: experiencias de innovación en los municipios mexicanos*, CIDE, México, 2005.

** Doctorante en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha trabajado como investigador asociado en la División de Administración Pública del CIDE y en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Sus líneas de especialización son: gobiernos locales, federalismo, relaciones intergubernamentales y política social [galex.navarro@gmail.com].



elevó la calidad de vida de los campesinos y se propiciaron mejores perspectivas para el desarrollo rural sostenible de esta región.

Fue a partir de la crisis cafetalera que un grupo de agricultores de los municipios de Totutla, Tenampa y Huatusco comenzaron a reunirse para hablar sobre sus problemas y tratar de encontrar soluciones comunes. En aquel momento, las prioridades básicas eran impulsar programas de reconversión productiva y crear cooperativas que además de analizar las alternativas para la reconversión de cultivos, sirvieran para procurar mercancías y promover proyectos de comercialización, con el fin de elevar el poder adquisitivo de los trabajadores del campo. La estrategia principal consistió en convocar al mayor número posible de agricultores a las reuniones, para lo cual se contó con el apoyo de las autoridades municipales, como fue el caso del Ayuntamiento de Totutla. Posteriormente, se integraron las autoridades de otros dos municipios de la región y con ello se logró atender a más comunidades rurales y adherirlas al proyecto.

Fruto de este afán, se crearon ocho sociedades cooperativas, una por cada uno de los siguientes municipios: Huatusco, Sochiapa, Tlacotepec de Mejía, Tlaltetela, Totutla, Zentla, Comapa y Tenampa. Se firmó un acuerdo entre los representantes de las sociedades y funcionarios de los ayuntamientos participantes para formalizar esta primera fase de la coordinación intergubernamental (que involucró exclusivamente a gobiernos municipales). Con este acuerdo fue posible reunir recursos para la elaboración de un estudio de mercado que determinó la pertinencia financiera y social del proyecto. Gracias a este esquema de coordinación intergubernamental, el Ayuntamiento de Totutla aportó una hectárea de terreno para la construcción de una planta procesadora de maracuyá, cuyo valor estimado es de \$1,200,000. Asimismo, se aportaron \$9,000 a los siete municipios restantes para el pago de un estudio de mercado de productos de maracuyá. Este estudio, realizado por el Centro Regional para la Competitividad Empresarial de Veracruz (consultora privada), hizo especial énfasis en las potencialidades del maracuyá en el mercado externo y arrojó datos positivos que alentaron la puesta en marcha del proyecto.

Para continuar con el proyecto, las sociedades cooperativas y los gobiernos municipales buscaron y lograron el apoyo económico de la Fundación Produce Veracruz (una fundación que recibe recursos financieros del estado de Veracruz). Gracias a esta segunda fase de la



coordinación intergubernamental (que empezó a contemplar una colaboración entre gobierno estatal y municipal) se lograron establecer 40 parcelas, de una hectárea cada una, para demostrar y validar la producción de este nuevo cultivo. Cabe señalar que esta actividad fue coordinada por la Universidad Autónoma de Chapingo Campus Huatusco, que también se unió a este ambicioso proyecto.

Además de buscar la generación de ingresos necesarios para mantener el proceso de organización comunitaria, las sociedades cooperativas, los ayuntamientos y la Fundación Produce desarrollaron un considerable esfuerzo para conseguir financiamiento de otras dependencias gubernamentales, tanto estatales como federales. Fue así como el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (Inca Rural), una organización civil sectorizada a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa); la Secretaría de Economía (SE) y la Comisión Veracruzana de Comercialización Agropecuaria aportaron recursos para el proyecto a fin de mejorar la capacidad productiva de la región, a través de asesoría y capacitación tecnológica en el procesamiento del maracuyá y del establecimiento de esquemas de comercialización para los productos derivados de esta fruta exótica.

Al cumplir las expectativas que se generaron con la firma del primer acuerdo de coordinación, las sociedades cooperativas y las autoridades de los ocho ayuntamientos de la región lograron obtener el apoyo de autoridades estatales y federales para consolidar una tercera fase de coordinación intergubernamental (que involucra a los gobiernos federal, estatal y municipal), gracias a la cual se impulsó la reconversión productiva de 500 hectáreas de cultivo de maracuyá para disminuir la dependencia del café. Con esta iniciativa de coordinación intergubernamental también fue posible establecer una planta procesadora para generar valor agregado a las cosechas de maracuyá y propiciar la creación de 12,300 jornales, factor que ha contribuido a disminuir la migración de campesinos a otras regiones del país.

Con esta experiencia hemos aprendido que cuando existen esfuerzos de cooperación intergubernamental, los pequeños municipios poseen la fuerza suficiente para transformar su entorno de pobreza en uno con mejores perspectivas de vida, a través del trabajo digno y de la generación de nuevas fuentes de ingresos. Este proyecto consiguió que las autoridades

locales prestaran mayor atención a los intereses de sus comunidades y desarrollaran políticas públicas enfocadas a la creación de empleo y a la adaptación de las nuevas circunstancias que vive la región. En cuanto a los aspectos socioeconómicos, los beneficios del proyecto se traducen en la no dependencia de un solo cultivo, como lo es el café. La introducción del maracuyá y la consecuente generación de nuevos puestos de trabajo han reducido la migración y permitido la preservación de los núcleos familiares de esta región. El proyecto trajo también cambios en las políticas regionales, con la formación de un consorcio intermunicipal que, apoyado por instancias estatales y federales, logró definir estrategias innovadoras para generar alternativas de desarrollo local.

Herramientas para el ordenamiento
y gestión del territorio



Redes de políticas públicas para la planificación territorial

*Federico Morales Barragán**

La política pública ha sido vista como un proceso-ciclo de identificación y definición del problema; planteamiento de alternativas; elección de una alternativa; implementación y evaluación. Este capítulo resalta la importancia de los actores y las relaciones entre ellos en la definición de la agenda de política pública y sus repercusiones en la planificación territorial.

El propósito de este capítulo 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 territorios. El problema planteado –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

* Investigador del Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste del Instituto de Investigaciones Antropológicas, Universidad Nacional Autónoma de México [www.proimmse.unam.mx] [fmorales@servidor.unam.mx]. Economista. Doctor en Ecología y Desarrollo Sustentable por el Colegio de la Frontera Sur. Investigador nacional nivel I y miembro del Sistema Estatal de Investigadores del Estado de Chiapas, nivel I. Temas de interés: teoría y políticas de desarrollo regional, desarrollo local, economía regional, modelos de simulación basados en agentes y análisis de redes sociales.



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 el 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 capítulo 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 planificación de los territorios, más adelante se aborda el tema de la formación de la agenda en dichas redes y, en la última sección, se motiva al lector no familiarizado con el análisis de redes a conocer sus métodos elementales y emplearlos para caracterizar las estructuras de las relaciones sociales que se establecen en las instancias dedicadas a la planificación de los territorios.

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 aquél, 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. De hecho, 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— se estructura 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 opinado 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 privados que se observan en niveles específicos o sectores de las políticas. El surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituyen 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, al tema de 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 a 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 ellos 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, a diferencia del 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 la 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 y 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 a 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 relaciones 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 Larráinzar, Chiapas, en el periodo 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 las 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 (2004), 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. Esta proposición ha merecido particular atención 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 anteriores 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].

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): están presentes en toda organización burocrática, 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 plazos 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 abordarlo 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 siguientes fases: 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, ya 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, aquél 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 gracias a 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 “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. Es en ese momento cuando 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].

Métodos del análisis de redes sociales

La última sección de este capítulo busca motivar al lector no familiarizado con el análisis de redes a conocer sus métodos elementales y emplearlos como una herramienta para caracterizar las estructuras de las relaciones sociales que se establecen en las instancias dedicadas a la planificación de los territorios. Si las redes de políticas públicas se entienden como patrones más o menos estables de relaciones entre actores interdependientes configurados en torno a problemas o asuntos particulares, es claro el valor de los métodos que pueden contribuir a caracterizar dichos patrones.

Para cumplir el propósito señalado, a continuación se presenta una caracterización de las relaciones establecidas entre actores públicos y privados involucrados en el proceso de transformación del sistema de transporte urbano de la ciudad de Santiago de Chile, en adelante Transantiago. En la exposición se utilizan términos, como el de *centralidad*, que hacen referencia a índices relacionados con los métodos del análisis de redes sociales. Dada la finalidad de esta sección, no se hace una explicación detallada de cómo se construyen éstos.¹

El origen inmediato del Transantiago se ubica en el inicio de la administración de Ricardo Lagos, quien en 2001 anuncia un plan de largo plazo para modernizar el transporte público de la ciudad de Santiago. De esta forma se buscaba dar respuesta a los graves problemas de contaminación de la capital chilena y, al mismo tiempo, introducir un plan sectorial que incidiera en la reestructuración de la ciudad.

¹ Una introducción al análisis de redes sociales se encuentra en Borgatti (2003), "Conceptos básicos de redes sociales", en línea [<http://www.analytictech.com/networks/introduccion2.pdf>].



Entre los cambios previstos por el Plan Transantiago (PT) se encuentran los siguientes: revertir la atomización del sector del transporte público abriendo la licitación a grandes empresas; racionalizar el sistema de recorridos de las líneas de buses con un sistema de troncales que recorrieran diferentes comunas de la ciudad y otro sistema de alimentadores que tuvieran un carácter intercomunal; integración del sistema de buses con el metro; instauración del pago con tarjeta integrado (Arschile, 2007).

La referencia a estos cambios resulta necesaria porque permite apreciar los alcances del PT y la complejidad tanto de su diseño técnico como de las negociaciones que exige su instrumentación.

Las deficiencias que reveló la puesta en operación del Transantiago en febrero de 2007 y la crisis política que esta situación detonó son hechos que sugieren limitaciones en el diseño técnico del PT y en la conducción política del proceso de su instrumentación. Al mismo tiempo, advierten sobre la trascendencia y los dilemas políticos que implica la reorganización profunda de los sistemas de transporte urbano en América Latina.²

Enseguida se muestra una caracterización de algunas relaciones establecidas entre actores involucrados en el Transantiago, los cuales pueden considerarse miembros de una red de políticas públicas.

La Gráfica 1 representa la red de actores que han participado en las mismas reuniones de trabajo dedicadas a atender los problemas relacionados con el Transantiago. Se inicia con esta gráfica, porque revela la legitimidad que los actores otorgan a los espacios de negociación, punto de partida para cualquier consideración en torno a la solución de un conflicto.

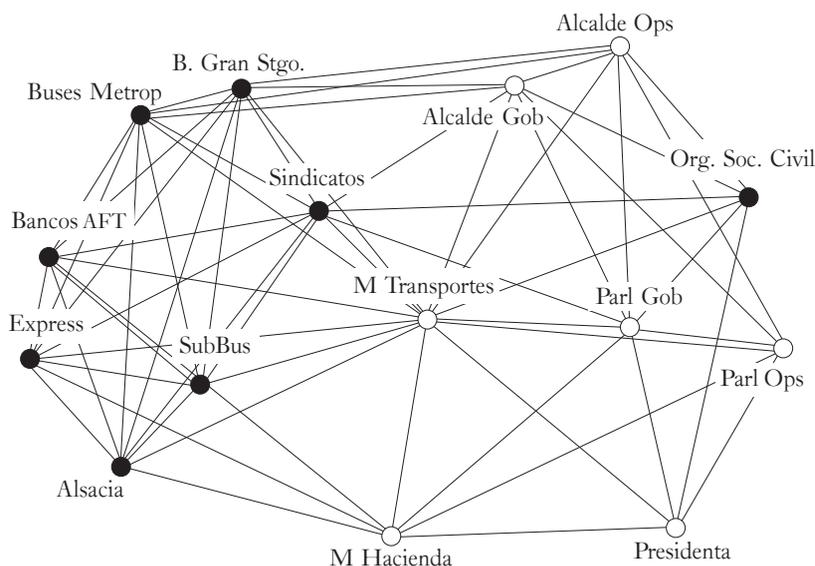
En la gráfica los nodos de color blanco representan actores políticos, y los negros representan actores económicos y sociales. Los vínculos entre dos actores indican la coincidencia de ambos en la misma reunión, de modo que las flechas de estos vínculos son necesariamente bidireccionales.³

² Al respecto puede consultarse CODATU-Quito Distrito Metropolitano-Banco Interamericano de Desarrollo (2005), "Diálogo regional de políticas de transporte urbano". Informe final, Quito [http://www.uninorte.edu.co/extensions/IDS/Ponencias/memorias%208%20sept/Transporte_Sistemas_09_2005.pdf].

³ En algunos casos no se cumple este requisito, como en el vínculo que parte de Alsacia hacia el ministro de Hacienda, lo cual obedece seguramente a un error de captura en la matriz que da origen a esta gráfica, pues en el sentido inverso sí aparece la dirección del

GRÁFICA 1

Actores que han coincidido en reuniones sobre el Transantiago



FUENTE: elaboración propia con base en programa Ucinet 6.1.

De la gráfica anterior destaca el papel protagónico del ministro de Transportes, quien ha estado presente en todas las reuniones, o bien, se ha reunido con todos los actores, esto lo revela el índice de centralidad normalizado de este actor, que es de 100%. En el extremo opuesto, con el nivel más bajo de este índice (36%), se encuentra la presidenta. Posición que es explicable, pues el operador de quien preside el Poder Ejecutivo en este asunto es, precisamente, el ministro de Transportes. Sin embargo, destaca que la presidenta sí ha establecido contacto directo con organizaciones de la sociedad civil.⁴

vínculo. A pesar de este presumible error de captura, la naturaleza simétrica de la matriz exige que se cumpla la bidireccionalidad en los vínculos.

⁴ De nueva cuenta se presume un error de captura, pues no se cumple la simetría entre los actores: presidenta-parlamentarios del gobierno; la matriz que da origen a esta gráfica sólo registra la reunión de los segundos con la primera, pero erróneamente omite el registro simétrico.



Enseguida del ministro de Transporte se ubican los sindicatos y las empresas privadas chilenas Buses Metropolitanos y Buses Gran Santiago, el primero de ellos con un índice de casi 72%, mientras que los dos actores siguientes registran un índice de poco más del 64%. Un contraste interesante con estos actores, naturalmente protagónicos, se encuentra en la posición que ocupan las organizaciones de la sociedad civil, que registran una posición más bien marginal: su índice es de casi 43%. Al respecto llama la atención que dichas organizaciones han tenido contacto con los sindicatos pero no así con Buses Metropolitanos ni con Buses Gran Santiago.

El siguiente grupo se integra por una gama diversa de actores que curiosamente comparten el mismo índice, poco más del 57%. Llama la atención que empresas privadas foráneas como Alsacia y Express, y foráneas-nacionales como SubBus, no tengan un papel más activo. También destaca el papel marginal de los representantes de la oposición tanto parlamentarios como alcaldes, quienes registran índices de casi 43 y 50%, respectivamente.

La consideración detallada de los índices anteriores revela el grado de vinculación de los actores con los espacios de negociación y toma de decisiones.

La gráfica también muestra el papel protagónico desempeñado por el ministro del Transporte seguido por las compañías chilenas Buses Gran Santiago y Buses Metropolitanos, y por los sindicatos. Estos cuatro actores podrían ser considerados el núcleo de la red política relacionada con el Transantiago. En contraparte, llama la atención el papel relativamente marginal desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil y los alcaldes.

La Gráfica 2 representa la convergencia o divergencia de posiciones entre los actores involucrados en el Transantiago. En este caso, los vínculos indican convergencia de posiciones y la ausencia de éstos señala opiniones divergentes.

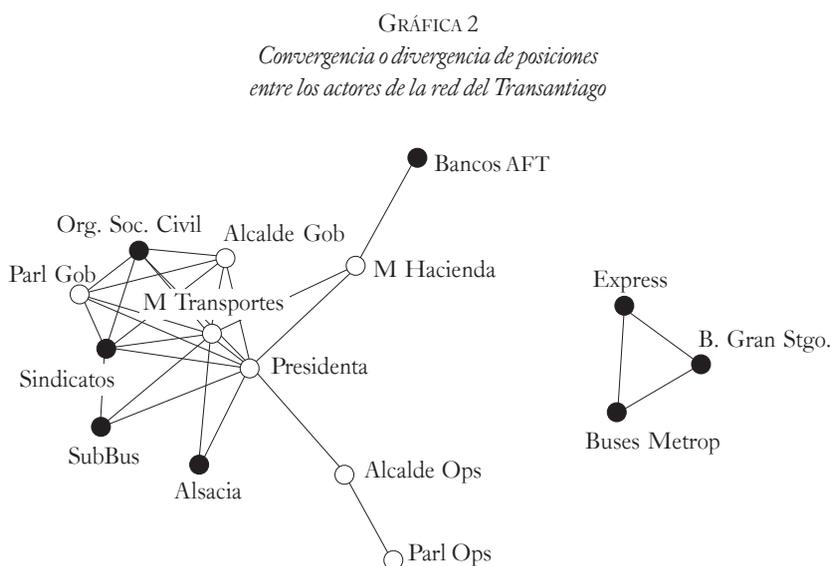
En este caso, la mayor centralidad de un actor indica que éste tiene acuerdos con una gran cantidad de actores. Los datos asociados a esta gráfica señalan que la presidenta y el ministro de Transporte tienen los registros más elevados, 64 y 57% respectivamente. La discrepancia obedece, de nueva cuenta, a un presumible error de captura en los datos disponibles que dan origen a esta gráfica, pues se rompe la simetría en un registro que



involucra a la presidenta, en particular, con el alcalde de oposición. La corrección del error conduciría a obtener datos consistentes, es decir, dado que el ministro de Transporte es el operador político de la presidenta, sus índices deberían ser iguales.

El hecho de que estos actores tengan los registros más altos muestra un escenario de construcción de consensos, en particular con actores protagónicos como los sindicatos, quienes tienen el índice (casi 43%) que sigue en importancia a los anteriores; sin embargo, se advierte el problema fundamental de que los otros actores protagónicos, Buses Gran Santiago y Buses Metropolitanos, tienen índices bajos: poco más de 14% en ambos casos. La Gráfica 2 ayuda a destacar la relevancia de este hecho, pues en ella se distinguen dos grupos completamente separados dentro de la red, el minoritario, integrado por Buses Gran Santiago, Buses Metropolitanos y Express.

Despunta, por último, la desintegración del grupo de empresas privadas que en la Gráfica 1 aparecía como un grupo compacto. En la Gráfica 2, Alsacia y SubBus tienen posiciones convergentes con el Poder Ejecutivo, y Express, por el contrario, se alinea a las posiciones de las dos grandes empresas chilenas privadas.



FUENTE: elaboración propia con base en programa Ucinet 6.1.



La Gráfica 3 se refiere a la atribución de responsabilidades en los problemas del Transantiago, por tanto dicha gráfica se construye con base en una matriz no simétrica. Es decir, un actor puede atribuir a otro la responsabilidad en los problemas, pero la situación inversa no existe necesariamente, en consecuencia, los vínculos entre los actores no son necesariamente bidireccionales.

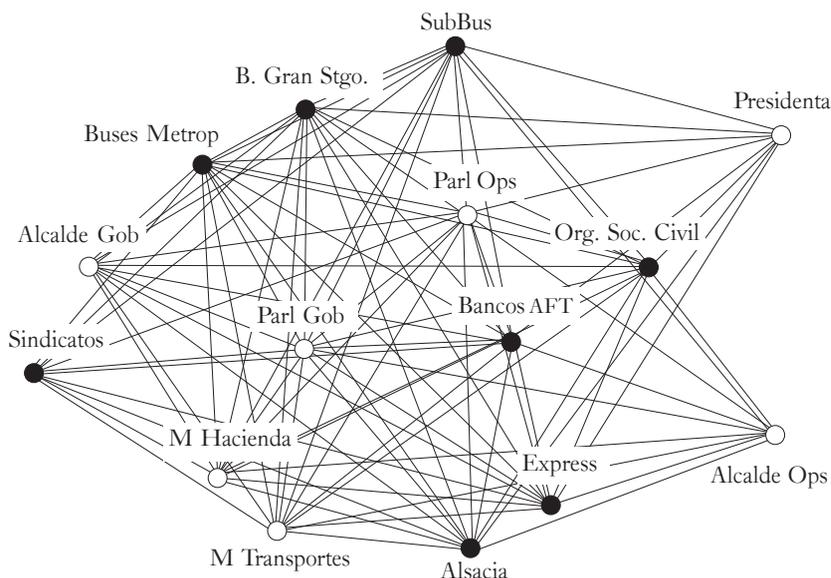
Por la situación antes descrita, el cálculo de la centralidad distingue entre los vínculos de llegada y los de salida. En este caso, interesa reflexionar en torno a los primeros, pues indican los actores que son considerados con mayor responsabilidad en los problemas relacionados con el Transantiago. Los datos que se obtienen al respecto son reveladores: manifiestan una situación que casi podría llamarse de empate técnico, aunque aparecen actores que previamente no habían tenido un peso relevante en el análisis.

No está de más recordar que la identificación de los actores corresponde a la establecida en la Gráfica 1: color blanco para los actores gubernamentales y negro para los actores económicos y sociales.

Los Bancos AFT son el actor que registra el índice de centralidad normalizado de llegada más alto, 100%. Es decir, de los 15 actores considerados en la red, 14 de ellos creen que este actor es responsable de los problemas del Transantiago.⁵ Cinco actores más comparten el segundo lugar en la atribución de responsabilidades con un índice de casi 86%, esto es, 12 de 15 actores los consideran responsables de los problemas. Los actores en cuestión son: los ministros de Hacienda y Transportes y las empresas Alsacia, Express y SubBus. La lista continúa con Buses Gran Santiago, cuyo índice es de 71% (10 de 15). En siguiente lugar están Buses Metropolitanos y la presidenta, ambos con un índice de 64% (9 de 15). Los parlamentarios de oposición y los sindicatos ocupan el siguiente lugar con un índice de 57% (8 de 15). Con casi 43% (6 de 15) se ubica a los parlamentarios del partido en el gobierno. Consistentes con su papel marginal, los alcaldes registran un índice de 14% (2 de 15). Finalmente, nadie considera a las organizaciones de la sociedad civil como responsables de los problemas del Transantiago.

⁵ Es evidente que se excluye en esta valoración al actor que se considera en cada caso, esto es, aquél no opina sobre sí mismo.

GRÁFICA 3
Atribución de responsabilidades en los problemas del Transantiago



FUENTE: elaboración propia con base en programa Ucinet 6.1.

La consideración de las gráficas anteriores y los datos de centralidad asociados a ellas permiten identificar a los actores protagónicos en el tema del Transantiago: el ministro de Transporte, los sindicatos y las compañías privadas chilenas Buses Metropolitanos y Buses Gran Santiago. Por otro lado, es de notar el papel relativamente marginal de los alcaldes.

Los otros dos aspectos a destacar se refieren al mapa de posiciones en cuanto a los acuerdos. Claramente se distinguen dos grupos: uno aglutinado en torno al ministro de Transporte, conjunto que incluye además a los sindicatos; el segundo grupo, desvinculado completamente del anterior, está compuesto solamente por tres actores, entre los que destacan los Buses Gran Santiago y los Buses Metropolitanos.

Finalmente, en el tema de la atribución de responsabilidades, el hecho más significativo es la identificación unánime de los Bancos AFT como



los responsables principales de los problemas. Después aparece, con variaciones no significativas en los índices, un grupo donde se encuentran los actores protagónicos y, finalmente, un subconjunto cuyos integrantes son considerados marginales en el tema del Transantiago; vale mencionar, de nueva cuenta, que en este grupo se encuentran los alcaldes, situación reveladora de la organización del sistema político.

Referencias

- Aguilar, L. (2000), “Estudio introductorio”, en L. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, Porrúa, México.
- 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 de noviembre de 2007 [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>].
- (2007b), *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 02 de febrero de 2007 [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf>].
- Enríquez, Alberto (2005), “Desarrollo económico local: enfoques, alcances y desafíos”, *Alternativas para el desarrollo*, núm. 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*, núm. 1 [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*, Routledge, Londres.
- Klijn, E. (1998), “Redes de políticas públicas: una visión general”, en W.J.M. Kickert y J.F. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, Sage, Londres, reimpresión y traducción con permiso de la editorial, traducción de Mariángela Petrizzo.
- López, Celsa (2006), “Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en Larráinzar, 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, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Natera, Antonio (2004), *La noción de gobernanza como gestión pública, participativa y reticular*, Documentos de Trabajo Política y Gestión, núm. 2, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Área de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Carlos III de Madrid, 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, Centro de Investigaciones Ciudad, publicación, Quito [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*, núm. 3, abril [http://www.socius.es/numeros/numero_3/marco.pdf].
- Scott, W. Richard (2001), *Institutions and Organizations*, Sage, Thousand Oaks.
- Treib, Oliver *et al.* (2005), *Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification*, European Governance Papers (EUROGOV), Núm. N-05-02 [<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>].

EXPERIENCIA

Los consejos municipales de desarrollo rural sustentable de Larráinzar, Chiapas, y Zacatecas, Zacatecas

Federico Morales Barragán

Las experiencias de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable (CMDRS) de Larráinzar y Zacatecas, reseñados enseguida, revelan el tipo de problemas que se manifiestan en buena parte de los CMDRS de México. Principalmente, éstos funcionan como comités técnicos dedicados a administrar el proceso de asignación de recursos provenientes de programas o fondos federales, estatales o municipales, tarea que es ejercida, sobre todo, por los representantes de los organismos gubernamentales de los órdenes federal o estatal. La concertación, requisito para generar iniciativas de planificación para el desarrollo, parece ausentarse en el funcionamiento de la mayoría de estos organismos.

El CMDRS de Larráinzar

La información que se ofrece en esta sección se basa en la investigación de López (2006) dedicada a analizar el funcionamiento del CMDRS de Larráinzar, Chiapas, durante el periodo 2003-2006; en ese trabajo la autora valora factores que inciden en los procesos de concertación y planificación dentro del consejo. A continuación sólo se presenta información referida al primero de los procesos señalados.

El CMDRS de Larráinzar se integra por los siguientes actores: *i*) agentes auxiliares municipales como representantes de las comunidades del municipio; *ii*) el presidente municipal que es, a la vez, presidente del consejo; *iii*) representantes de sociedades cooperativas (SC), sociedades de solidaridad social (SSS) y sociedades de artesanas; *iv*) representantes de organismos



gubernamentales de la región Altos; y v) autoridades y ex-autoridades municipales.

El 60% de los miembros del consejo manifiesta desconocer la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). En cuanto a las causas principales que explican esta situación, las representantes de las artesanías manifiestan incompreensión de la información y ser nuevas integrantes del consejo; le siguen, en importancia, la falta de interés y el no recordar la información que se les proporcionó. En el caso de los representantes de las autoridades y exautoridades municipales llama la atención que la causa principal del desconocimiento de la LDRS es la falta de interés o el exceso de trabajo que les impide estudiarla. Estas opiniones difieren de la expuesta por los representantes de las SC y SSS. En este caso, el desconocimiento de la ley se explica por las pocas veces que se reunió el consejo. En todo caso, como señala López, “si la mayoría de los Consejeros no tienen pleno conocimiento de la LDRS es evidente que no pueden dar cumplimiento a lo establecido en ella, [en particular] que el Consejo Municipal debe ser representativo, incluyente y plural [...] para establecer planes de desarrollo municipal” (López, 2006:70).

En relación con el conocimiento del reglamento interno se reportan resultados similares, algunas opiniones al respecto resultan reveladoras. Los representantes de las SC y SSS señalan: “No nos han dado a conocerlo a profundidad, solamente mencionaron que había un reglamento” (López, 2006:72). Sorprende aún más que todos los miembros del consejo que no son representantes de los organismos gubernamentales estatales, de la región Altos, mencionen que el problema señalado puede resolverse solicitando simplemente que se les informe; es decir, asumen que su conocimiento de la ley depende de otro actor.

Otra faceta se refiere a las opiniones de los miembros del consejo respecto de las funciones que implica la transferencia de competencias hacia el ámbito municipal. De nuevo destaca que la mayoría de los consejeros opina estar a favor de las medidas de descentralización, pero sólo una tercera parte de éstos, los representantes de los organismos gubernamentales, conoce las funciones que debe cumplir el consejo. Al respecto se encuentran opiniones como las siguientes, emitidas por los representantes de las SC y las SSS: “No me acuerdo, aunque nos hayan dicho”; “no le di importancia, por eso no sé nada de ello”. O bien, en el caso de las autoridades y exautoridades



municipales: “Casi no conozco su función, cuando se conformó el Consejo fue la primera vez porque nunca se había dado eso” (López, 2006:85).

La LDRS establece que los CMDRS deben ser instancias incluyentes y representativas; la experiencia del consejo de Larráinzar no refleja estos rasgos, pues sólo participan en éste actores que manifiestan la misma filiación política de la autoridad municipal. Una representante de las artesanas señala que el origen de esta situación es la ausencia de tolerancia entre quienes integran los partidos políticos, opinión que comparten los representantes de las SC y SSS. “[En el consejo] no tomaron en cuenta a todas las organizaciones sino solamente a aquellas organizaciones que son militantes del PRI, porque no se toleran entre partidos, no se reúnen, por eso no se les invitó” (López, 2006:98).

Este hecho es reconocido por las autoridades y exautoridades municipales, así como por los representantes gubernamentales, sin embargo, matizan su opinión. Los primeros señalan: “Sería difícil involucrar a todos los actores, de hecho se quiso hacer pero no se logró [...] uno quisiera, uno tal vez es flexible, pero nuestras autoridades comunitarias no aceptan introducir otras ideologías” (López, 2006:98-99).

El CMDRS de Zacatecas¹

Se integra por representantes de las siguientes instancias: *i*) Sagarpa, Distrito de Desarrollo Rural; *ii*) Secretaría de Desarrollo Agropecuario de Gobierno del Estado; *iii*) Presidencia Municipal de Zacatecas; *iv*) Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA); *v*) Financiera Rural; *vi*) Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (Fonaes); *vii*) Escuela de Agronomía de la Universidad Autónoma de Zacatecas; *viii*) Universidad Autónoma Chapingo; *ix*) Unión Ganadera; *x*) Comisariados ejidales (2); *xi*) delegados municipales (22); *xii*) Asociación de Desarrollo Económico Local de Zacatecas.

La actividad principal ejercida por este consejo es informar acerca de los montos y las condiciones bajo las que operan los programas gubernamentales.

¹ Agradezco a Juan Luis Rivera Ruiz Esparza y a Concepción Velásquez Reyes su disposición para compartir sus opiniones acerca de este consejo.



mentales, 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 (Papur 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 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 integrantes del consejo opina que entre los problemas está 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.

Otra dificultad señalada en el funcionamiento del consejo se relaciona con la tensión que genera la integración amplia y plural del mismo y la necesidad de disponer de un espacio operativo para valorar las solicitudes de asignación de recursos. El asunto es relevante porque si bien la LDRS establece la importancia de contar con consejos donde estén representados los distintos sectores de la sociedad rural, aún no se definen los mecanismos que permitan un funcionamiento adecuado de aquellos. En el caso del consejo de Zacatecas, se ha optado por integrar una comisión que defina propuestas para ser consideradas en el pleno del consejo.

Un problema importante que enfrenta el consejo se refiere al propio diseño de los programas gubernamentales. En todos ellos se da por



descontado que van a funcionar, de manera que no se programan recursos para la capacitación y la asistencia técnica en la etapa de seguimiento. Uno de los participantes del consejo señala: “¿Quién financia el trabajo de sensibilización entre los productores? Las dependencias no son promotoras del desarrollo, los programas están diseñados para que los productores lleguen a ellas”.

El diseño de los programas gubernamentales da como resultado que los proyectos inicien con recursos proporcionados por aquéllos, pero se requiere la intervención de otras instancias, como la Asociación de Desarrollo Económico Local de Zacatecas (Adelzac), para dar seguimiento a los proyectos y propiciar su consolidación.

Otro problema que incide en la operación del consejo tiene que ver con la discrepancia entre los planteamientos formulados en los programas gubernamentales y la operación de éstos, un ejemplo notable se encuentra en el Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (Prodesca). Los prestadores de servicios profesionales (PSP) encargados de formular proyectos enfrentan retrasos, incluso mayores a un año, en el pago de sus servicios. Los PSP optan entonces por ofrecer sus servicios en localidades cercanas a la capital del estado, pues no cuentan con recursos financieros para atender localidades alejadas o de difícil acceso.

Finalmente, es evidente que la figura del CMDRS no está integrada adecuadamente en el orden de gobierno municipal, pues existen tensiones entre las disposiciones de la ley orgánica municipal y la LDRS, situación que inhibe la posibilidad de articular a dependencias gubernamentales y demás actores sociales en una sola instancia dedicada a la planificación del desarrollo municipal.

Referencias

- Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de Zacatecas (2005), *Acta de la reunión del CMDRS de Zacatecas*, 21 de junio de 2005.
- López, Celsa (2006), “Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en Larráinzar, 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.

Alianzas público-privadas para el desarrollo regional

*Alonso Ramos Vaca**

La unión de actores públicos y privados en proyectos de desarrollo regional puede potenciar tanto los recursos económicos disponibles como el conocimiento y la perspectiva sobre temas específicos, y mejorar la capacidad de convocatoria. Este capítulo ofrece una definición de las alianzas público-privadas; una reflexión sobre las condiciones que las promueven o dificultan; un catálogo de estas iniciativas a nivel federal y sugerencias prácticas para llevarlas a buen término. Su autor, actor también de uno de los casos más exitosos de alianzas público-privadas en México, presenta el desarrollo de iniciativas público-privadas en el estado de Chihuahua, desde la década de 1960 a la fecha, resaltando los aciertos y obstáculos que se han enfrentado. Finalmente, se presenta el caso de Xstrata Copper, empresa minera que inició operaciones en Perú, en la región de Las Bambas, donde tradicionalmente la actividad extractiva genera un alto número de conflictos sociales por el impacto ecológico y económico en el territorio. Xstrata Copper ha diseñado un programa de participación ciudadana para detonar procesos participativos de desarrollo económico y social incluyentes.

* Empresario de Chihuahua, Chihuahua, México. Ingeniero Químico Administrador del ITESM, ScD en MIT, Cambridge MA, posdoctorado Estrasburgo, Francia. Presidente fundador del Centro Chihuahuense para la Calidad y Productividad, AC (CChCP), fue presidente de Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua, AC, donde es actualmente vicepresidente de Estudios Estratégicos. Es o ha sido consejero de diversos organismos empresariales e instituciones académicas y consultor en desarrollo económico en varias regiones de México y del extranjero. De diciembre de 2000 a mayo 2001 fue responsable de las mesorregiones Noreste y Noroeste dentro de la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional [alonsoramos@mac.com].



Una *alianza público-privada* (APP) es un esfuerzo concertado y formalizado entre un grupo de ciudadanos y el gobierno para la realización de obras y acciones de beneficio para una región en particular, bajo un esquema de aportaciones complementarias de recursos y empeño. Estas alianzas pueden tener objetivos muy específicos, tales como una obra de infraestructura, u objetivos amplios en términos del desarrollo económico y social de una región.

Por parte del gobierno, la participación es obligadamente institucional, regida por los reglamentos correspondientes, y muy frecuentemente bajo un formato relativamente estandarizado que busca aplicar un modelo común a múltiples regiones. Por parte de la sociedad civil, los grupos pueden organizarse con diferentes grados de formalidad y buscan “trajes a la medida” adecuados a las problemáticas e intereses locales. Este contraste de perspectivas conlleva la necesidad de establecer un diálogo entre las partes para conciliar enfoques y diseñar los términos y las condiciones de la APP.

El término de *alianzas público-privadas* tiene un uso cada vez mayor. Parte del reconocimiento de la capacidad limitada de la acción unilateral del gobierno para satisfacer las necesidades de la sociedad. Adicionalmente, hay un mayor reconocimiento de la capacidad de la sociedad para definir qué es lo que necesita, así como de su capacidad de aportar y trabajar en forma proactiva y colectiva para su propio beneficio.

La inquietud por establecer estas APP ha tenido origen en ambos sectores. Por un lado, los funcionarios de gobierno han ido dejando atrás el enfoque paternalista tradicional abriéndose a la sociedad en un plan cada vez más de iguales con los grupos beneficiarios de sus programas. En algunos casos, esto ha sido producto de la frustración de ver que el estilo tradicional ha rendido pocos resultados y en otros ha sido un cambio de actitud por motivación propia, alimentado por las experiencias de otros países y regiones.

Por otro lado, tenemos los casos en que la sociedad y sus grupos organizados han madurado lo suficiente y han decidido tomar su destino en sus propias manos. Es así como se han constituido muy diversos organismos, desde comités de vecinos sin más recursos que su voluntad y su tiempo, hasta asociaciones civiles regionales con personalidad jurídica, patrimonio y un flujo de recursos asegurado. Aquí también se encuentran



motivaciones que van desde la desesperación ante la incapacidad del gobierno por resolver los diferentes problemas del desarrollo, hasta la actitud proactiva de quienes reconocen que el desarrollo es tarea de todos.

A nivel internacional, las APP han recibido interés por parte de las agencias y organismos de desarrollo, los cuales en ocasiones son una tercera fuente de impulso a estos esfuerzos.¹ Sin embargo, en estos casos los retos son mayores, pues llevan la carga adicional de tener que convencer e involucrar a los actores locales.

Los programas de APP emanados del gobierno tienden a institucionalizarse a través de programas formales cuyo reto principal es identificar beneficiarios auténticos en términos de contar con un proyecto definido y una capacidad mínima necesaria para poder sacar provecho de los recursos y apoyos que reciben. Un reto adicional es la adaptación de dichos programas institucionales a las condiciones locales.

En contraste, cuando la iniciativa parte del sector civil, una vez superado el reto inicial de contar con una organización mínima, el reto es identificar los mecanismos disponibles en la operación gubernamental o bien encontrar eco y flexibilidad en las autoridades para el diseño de programas adecuados.

Dada la orientación de este libro, en esta sección el enfoque será el de las APP emanadas de la sociedad civil, en las que el papel de liderazgo es asumido por uno de los propios beneficiarios. Por razones prácticas, como referencia para la presentación de los diferentes conceptos se utiliza el caso de esfuerzos orientados al desarrollo económico regional, con un alcance aplicable tanto a áreas urbanas grandes como a comunidades pequeñas y medianas. Por definición, no se cubrirán los casos de las comunidades que no cuenten con la capacidad organizativa para constituirse como una contraparte activa en el diálogo con el gobierno. En los diferentes conceptos, se presenta un detalle apropiado para intervenciones integrales, involucrando múltiples actores y con objetivos amplios en términos de desarrollo regional. A partir de este marco general será posible extraer aquellos elementos aplicables en situaciones en las que la APP se realice en torno a un proyecto específico (típicamente de infraestructura) o bien se realice en comunidades con menor capacidad de gestión local.

¹ Actualmente The Synergos Institute asumió la tarea de promover alianzas público-privadas, contribuir a su construcción y mantenimiento. Se puede consultar más información en [www.synergos.org].



Consideraciones generales

Definiciones

Desarrollo regional. Un programa de desarrollo regional puede presentar un amplio rango de alcances y objetivos. En una escala que toma en cuenta el nivel de desarrollo, se pueden identificar dos situaciones extremas, las que a su vez determinan el tipo de intervención necesaria:

- Uno de ellos es el que se usa en regiones afectadas por un alto grado de marginación. Este es el enfoque que sigue Sedesol con su programa de Microrregiones. En estos casos, ya que el desarrollo del sector privado es muy rudimentario, el enfoque es más de tipo asistencial donde el gobierno lleva programas de capacitación para microempresarios con el fin de desarrollar pequeñas actividades económicas (casi a nivel familiar) frecuentemente relacionadas con artesanías, manualidades o pequeña producción agropecuaria.
- En contraste, existen programas de desarrollo regional orientados a desarrollar la industria, el comercio y los servicios urbanos principalmente. La intención es lograr un mayor valor agregado de las actividades económicas, un nivel avanzado de tecnología y, sobre todo, competitividad internacional. En estos casos se usan metodologías entre las que destaca la de los *clusters*. Estos programas tienen una fuerte participación y liderazgo del sector productivo y pueden tener enfoque municipal, regional, estatal o nacional. En cada caso, los gobiernos correspondientes se convierten en “socios” y aliados de los esfuerzos, proveyendo la infraestructura y ofreciendo el marco de concertación que facilite el acercamiento de las partes. En estos proyectos el sector académico puede tener un papel importante, destacando la labor del ITESM en sus diferentes campus, con fuerte enfoque de implementación. Otras instituciones, como la UNAM, tienen un enfoque más bien académico y de documentación de casos exitosos.

Actores principales. Un proyecto de desarrollo regional no puede ser integral ni eficaz si se trata de un esfuerzo individual o de sólo una parte de la comunidad. Para lograr resultados amplios y sostenibles es necesario



involucrar a todos los sectores. Dos de estos sectores, el productivo y el gobierno, son clave ya que en sus respectivos dominios cuentan con los recursos y la capacidad de acción para la implementación de iniciativas. El sector académico tiene también una contribución importante sobre todo en darle sustento analítico y cuantitativo al establecimiento de estrategias y planes de acción, pero no debe sustituir en el papel de liderazgo a los sectores ya mencionados.

Sector productivo. En ocasiones se le denomina “sector privado”, lo cual conduce a interpretaciones equivocadas de su papel en este proceso. Es preferible denominarlo “productivo” para hacer énfasis en su contribución a la economía de la región a partir de la producción de riqueza y de su distribución a través de oportunidades de empleo y de la oferta de mejores productos y servicios a costos más accesibles. En este sector productivo no sólo participan las empresas, grandes y pequeñas, debidamente constituidas, sino todas aquellas personas que en una manera más informal, en lo personal o en lo familiar, realizan actividades de producción, servicio o comercio con un objetivo económico.

Sector gobierno. El gobierno, en sus tres órdenes, desempeña un papel fundamental por su responsabilidad en el desarrollo de infraestructura económica. Asimismo, desempeña un papel complementario y subsidiario en la concepción y lanzamiento de proyectos de desarrollo. Este papel subsidiario es un replanteamiento del papel del gobierno, ya que tradicionalmente en una sociedad paternalista la actitud por parte del sector productivo y de la sociedad era la de esperar todas las iniciativas y las soluciones del propio gobierno; los sectores, por su parte y con un enfoque un tanto dependiente y egoísta, se concentraban en sus actividades de corto plazo, concibiendo su futuro independiente del de sus conciudadanos y de su entorno.

Subsidiariedad. Por *subsidiario* se entiende el papel coyuntural que debe desempeñar el gobierno dependiendo de la madurez y la capacidad de gestión de la comunidad económica en una región dada. Es así como se encuentran programas como el de Microrregiones, impulsado por Sedesol y orientado a regiones con baja capacidad de gestión. En estos casos la



concepción, el lanzamiento y hasta la operación del programa por un periodo de tiempo importante está a cargo del gobierno. En contraste, en regiones más desarrolladas, es el sector productivo, a través de un organismo empresarial ya existente o un organismo creado *ex profeso* por empresarios, quien lidera desde su arranque el esfuerzo.

Papel del sector académico. Aparte de su papel de soporte de información y análisis, en ciertas ocasiones el sector académico ha buscado un papel de líder en proyectos de desarrollo regional. Sin embargo, su efectividad se ve muy limitada si no logra involucrar como nuevo líder al sector productivo.

En la consideración de la alianza público-privada no sólo debe tomarse en cuenta su alcance sino también su oportunidad en el tiempo. El involucramiento de ambas partes (gobierno y sector productivo) debe darse desde un principio, ya que esto facilitará el que ambos se sientan propietarios del proyecto y por tanto garanticen su participación sincera y completa.

Una fórmula práctica para aquilatar la importancia relativa de las participaciones del sector productivo es la que propone la relevancia de hacer coincidir tres papeles: autor, actor y beneficiario. Es decir, la mayor efectividad de un programa de desarrollo regional se logra cuando los beneficiarios de sus resultados participan activamente no sólo como actores en la implementación de las acciones sino desde un principio como coautores del diseño de las estrategias y acciones correspondientes. Esto es particularmente clave ya que los participantes deben tener presencia y acción local, y los apoyos de entes externos (gobiernos) deben ser complementarios. Nadie tiene más interés en el desarrollo de una región que los habitantes de esa misma región, ya que tienen comprometida su propia calidad de vida.

Del diálogo a la alianza público-privada

Hay una diferencia de grado importante entre el diálogo intersectorial y la alianza público-privada. Mientras que el diálogo implica una comunicación bidireccional y un mecanismo para llegar a acuerdos sobre lo que



deberá hacer cada una de las partes, en una alianza hay una vinculación efectiva y un compromiso de acción conjunta y coordinada. Mientras que el diálogo puede ser intermitente y sin compromisos para las partes, la alianza involucra objetivos comunes que obligan a la alineación de los esfuerzos de las partes. Mientras que el diálogo puede culminar en un reporte y un comunicado de acuerdos, la alianza concluye con un proyecto de acción continua y un proceso de seguimiento y evaluación que lleve a las partes a rendir cuentas de su actuar.

En forma sucinta, las alianzas público-privadas se caracterizan por:

- Una intencionalidad y un reto planteados a partir de una visión, objetivos y plan de acción compartidos.
- Un compromiso de las partes con consecuencias preestablecidas por no cumplir; una participación equilibrada con aportaciones proporcionales a los recursos de cada parte y una cierta especialización en las aportaciones de cada una de las partes.
- Preferentemente el liderazgo debe ser por parte del sector productivo; esto es importante para garantizar la permanencia de los esfuerzos aún después de que se retire el gobierno; sin embargo el sector productivo debe participar a través de una organización con diferentes actores e interesados de manera que no se identifique como un apoyo individual.
- Instrumentos concretos para la toma de decisiones y la acción, un plan de seguimiento y un esquema que tienda a la autosostenibilidad y la autonomía.
- Un enfoque que respete las condiciones locales y las idiosincrasias culturales.
- En proyectos económicos es más efectivo enfocarlo por tipo de actividad económica (p. ej. *clusters*) y no por tipo de problema (p. ej. infraestructura), pues facilita el orientar las políticas de gobierno.

Entre las premisas y criterios fundamentales para el diseño de un proyecto de desarrollo regional deben considerarse:

1. Alcance sectorial: balance de acciones entre el ámbito económico y social. En proyectos de corte económico deberá resaltarse la responsabilidad social de las empresas, los principios de solidaridad y subsidiariedad y el apoyo a las micro y pequeñas empresas.

2. Alcance geográfico: definición de la comunidad o región sujeta a la intervención y las intenciones de integrarlo con esfuerzos similares en regiones contiguas o distantes.
3. Inclusión: mecánica que facilite y fomente la participación de todos los sectores y todos los organismos, instituciones y personas con interés en el desarrollo regional sustentable.
4. Continuidad: aprovechamiento de las experiencias pasadas y de la dinámica actual de proyectos y acciones en marcha.
5. Innovación: la continuidad no puede darse sin una revisión crítica y constructiva de los esfuerzos en marcha. Se busca la incorporación de objetivos y estrategias novedosas que aseguren la participación exitosa de la región en la dinámica nacional y global.
6. Modelo y metodología: utilización de las mejores prácticas mundiales para proyectos de desarrollo regional. De particular interés es contar con un diagnóstico inicial basado en datos confiables que den solidez a las estrategias y con un esquema paralelo de corto plazo que impulse la instrumentación inmediata de acciones para las que exista ya un consenso sobre su valor estratégico.
7. Organización: esquema organizacional que dé institucionalidad al proyecto con órganos integrados en forma plural con un enfoque subsidiario más que regulatorio. Debe contemplarse, asimismo, el desarrollo de la capacidad propia para dar soporte al proceso, a partir de la constitución de un equipo técnico local.
8. Lanzamiento consensuado: por su naturaleza de esfuerzo común, el lanzamiento deberá hacerse en forma colegiada y no como iniciativa de una de sus partes.
9. Financiamiento conjunto: en el mismo tenor, el financiamiento deberá ser compartido según las posibilidades y los tipos de aportación de cada participante.

Beneficios y riesgos

Los beneficios de las APP pueden ser amplios y variados, pero dependen mucho tanto del diseño como de la implementación. Estos factores deberán, asimismo, anticipar los posibles riesgos y obstáculos que se podrán enfrentar.



Los principales beneficios potenciales de las APP incluyen:

- Mayor efectividad y eficiencia en la aplicación de recursos públicos y privados en la solución de retos comunitarios.
- Intensificación y enfoque de los esfuerzos y aceleración de los resultados.
- Facilita la mejora de las condiciones para la inversión productiva, dando mayor certidumbre con menor riesgo.
- Facilita e impulsa iniciativas existentes, e incluso rescata aquellas que peligran.
- Facilita la reforma de las políticas públicas.
- Ayuda a estandarizar procedimientos y políticas entre diferentes regiones y entre diferentes dependencias de gobierno.
- Facilita la generación de mejores bases de información y mejores diagnósticos.
- Mejora notablemente la capacidad de cabildeo de la sociedad en general ante el gobierno, disminuyendo la influencia de grupos de poder con intereses individualistas.
- Mejora la comunicación y la confianza intersectorial.
- Propicia el pensamiento de largo plazo.
- Promueve la transparencia, el seguimiento y la rendición de cuentas.

Desafortunadamente, aun los mejores programas presentan fallas y limitaciones de implementación, lo que lleva en el mejor de los casos a la pérdida de tiempo y recursos, y en los peores a efectos contrarios a los buscados. Es por eso que es necesario tomar en cuenta los riesgos inherentes y anticiparlos con acciones preventivas:

- Una APP particularmente efectiva puede llevar al debilitamiento de otras formas de comunicación del gobierno con la sociedad, promoviendo así el impulso a políticas públicas desbalanceadas.
- La definición del alcance de la APP debe tomar en cuenta otras organizaciones o iniciativas ya existentes por el riesgo de duplicar esfuerzos y despertar rivalidades.
- La falta de transparencia y una inclusión limitada pueden favorecer la promoción de intereses privados, por un lado, y a la legitimación de una actuación deficiente del gobierno.



- Una participación excesiva del gobierno en la APP puede regresar la relación al paternalismo. Paralelamente, esto puede llevar a la identificación de la iniciativa con un político o un partido político, con las consabidas consecuencias.
- Por su mayor capacidad y recursos, las grandes empresas pueden tender a dominar la APP, dejando de lado a las pequeñas empresas o a las regiones menos desarrolladas.
- Sin un esquema de seguimiento efectivo, con indicadores relevantes, es fácil caer en la simulación y el activismo. También esto puede provocar poco interés en la productividad en las sesiones de trabajo y en la aplicación de recursos.
- Varios riesgos se presentan desde el punto de vista organizacional. Es frecuente que estos esfuerzos nazcan bajo el liderazgo fuerte de un individuo, cuyo involucramiento se vuelve fatalmente vital. También pesa la tendencia a trabajar con grupos reducidos dada la mayor facilidad de comunicación y establecimiento de acuerdos.

Principales obstáculos

El lanzamiento y mantenimiento de la operación de una APP enfrentará en el tiempo diversos obstáculos que deberán ser sorteados ya sea a través de un diseño apropiado o por una atinada y oportuna intervención de los líderes. La mayoría de los obstáculos no son invencibles, aunque por la misma razón no son triviales, pues se deben en gran parte ya sea a la actitud de las personas involucradas o a la persistencia de sistemas y procedimientos cuya adecuación depende igualmente de personas.

Por parte del gobierno, el principal obstáculo puede ser la falta de apertura de los funcionarios ya sea por cuestiones de estilo de trabajo o bien llanamente por miedo a quedar en evidencia ante un sistema de trabajo más efectivo. Puede, incluso, encontrarse la situación en que se logren los acuerdos con los funcionarios de alto nivel, pero en los niveles inferiores se bloqueó la acción por razones similares.

Otra limitante por parte del gobierno es su necesidad de ajustarse a las leyes y reglamentos vigentes y a los presupuestos aprobados. Este último obstáculo requiere ajustarse a los periodos presupuestales oficiales, mientras



que los primeros requerirán un cabildeo más amplio para involucrar a los legisladores en el esfuerzo.

Por parte de los ciudadanos, muchos de los obstáculos resultan de la materialización de algunos de los riesgos ya señalados. Se tienen así como problemas la falta de representatividad, de capacidad de organización y liderazgos y de falta de institucionalidad y continuidad. Un factor adicional son las identificaciones políticas, pues se da el caso de concertaciones ya establecidas con una administración pública que son desconocidas por la siguiente por este tipo de razones.

Adicionalmente, hay otra serie de obstáculos de índole común como la falta de un mecanismo adecuado para la consecución de recursos económicos, la falta de objetivos y planes de acción claros. La falta de coordinación con otros esfuerzos similares puede llevar a la competencia por recursos escasos y a una confusión que afecte la credibilidad.

Dodecálogo de mejores prácticas del Banco Mundial

En febrero de 2006, el Banco Mundial, el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido y el Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) organizaron el Primer Taller sobre el Diálogo Público-Privado en París, con la participación de cien especialistas de 30 países. Como producto de ese taller se presentó el *Código de buenas prácticas en el uso del diálogo público-privado para el desarrollo del sector privado*, mismo que se presenta en forma resumida en el recuadro adjunto.

Con base en este código, Herzberg y Wright, en colaboración con otros autores, prepararon un manual con consejos prácticos y recomendaciones incorporando además las conclusiones de un gran número de experiencias prácticas en varios países. Este manual, denominado *Manual para el diálogo público-privado: herramientas para reformadores del ambiente de negocios* y el *Código de buenas prácticas...*, pueden ser consultados en www.publicprivatedialogue.org, donde también puede encontrarse casos reales y recursos adicionales.



DODECÁLOGO DEL BANCO MUNDIA DE MEJORES PRÁCTICAS DE ALIANZAS PÚBLICO/PRIVADAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL (APP)

PRINCIPIO I: Mandato y alineación institucional

Una exposición de objetivos es útil para dar claridad al esfuerzo. Un mandato legal o formal puede ser importante en ciertos contextos políticos y económicos, pero rara vez es suficiente para establecer una buena APP. Independientemente de donde se asienten, las APP deben alinearse con las instituciones ya existentes para maximizar el potencial y minimizar la fricción.

PRINCIPIO II: Estructura y participación

La estructura de la APP debe ser flexible pero controlable, facilitando que la participación sea al mismo tiempo balanceada y efectiva, reflejando el contexto local de la actividad privada.

PRINCIPIO III: Líderes y ‘campeones’

Es muy difícil sostener una alianza efectiva sin “campeones” tanto del sector público como del privado que se comprometan e inviertan tiempo y esfuerzo en el proceso y mantengan el impulso.

PRINCIPIO IV: Facilitador

Un facilitador que cuente con el respeto de los diferentes grupos involucrados mejora notablemente las perspectivas de éxito de la APP.

PRINCIPIO V: Productos

Los productos de la APP pueden incluir el establecimiento de estructuras y procesos, análisis y estudios o recomendaciones. Todos estos deben contribuir al logro de los resultados previamente acordados con las partes.

PRINCIPIO VI: Difusión y comunicación

Para construir la confianza entre los sectores involucrados es esencial el comunicar una visión y un entendimiento compartidos a través del desarrollo de un lenguaje común.



PRINCIPIO VII: Seguimiento y evaluación

El seguimiento y evaluación son herramientas efectivas para administrar el proceso de diálogo público-privado y demostrar su propósito y desempeño.

PRINCIPIO VIII: Alcance sub-nacional

Es deseable que los procesos de diálogo público-privado se lleven al nivel más local posible ya que es la mejor manera de involucrar a los microempresarios y otros grupos sociales involucrados localmente.

PRINCIPIO IX: Alcance sectorial específico

Debe propiciarse el llevar el proceso de diálogo público-privado a niveles de sectores y temas específicos para lograr un mejor enfoque, más incentivos para colaborar y mayores oportunidades de acción.

PRINCIPIO X: Rol de organizaciones internacionales

Un diálogo público-privado amplio e incluyente puede representar y promover más efectivamente los intereses nacionales y regionales en los procesos de negociación y diálogo internacionales.

PRINCIPIO XI: Situaciones después de un conflicto o una crisis

El diálogo público-privado es particularmente valioso en los delicados ambientes resultantes de un conflicto público o de una crisis provocada por un desastre natural, para consolidar la paz y reconstruir la economía a través del desarrollo del sector privado.

PRINCIPIO XII: Socios para desarrollo (instituciones internacionales de ayuda)

Las APP pueden beneficiarse de las sugerencias y apoyo de instituciones internacionales (socios para el desarrollo) cuando el papel de éstas se determina por el contexto local, parten de la demanda local y se basan en la suma de esfuerzos, la coordinación y la complementariedad.



Diseño e implementación

Una vez que se da el acuerdo inicial entre las partes interesadas, base de la APP, el diseño y la implementación de un proyecto de desarrollo regional debe partir de un conocimiento profundo de la situación actual y del establecimiento claro y compartido de la visión, metas, objetivos y productos esperados. Determinado lo anterior, se procederá a definir el plan de acción, la organización y sus liderazgos. Viene entonces la identificación de las fuentes de recursos, principalmente económicos y técnicos, para concluir con el establecimiento de los mecanismos e indicadores de seguimiento y evaluación.

Diagnóstico de la situación actual y del potencial de la región

Esta es una etapa que frecuentemente se omite con el ánimo de empezar a actuar de inmediato. Se da por sentado que se conocen bien no sólo los verdaderos problemas sino también las soluciones. A esto se le conoce como “ceguera de taller” o bien simplemente como un proceso de “reciclar la ignorancia”.

Para un arranque sólido, se propone elaborar cuatro diagnósticos para dar objetividad y facilitar el establecimiento de guías y de objetivos para el diálogo PP. A continuación se presenta el detalle aplicable para un proyecto amplio, pero podrá ajustarse según las necesidades de cada caso:

1. Iniciativas de acción inmediata (*fast track*). Este diagnóstico tiene como objetivo, en primera instancia, la identificación de aquellas iniciativas que ya cuentan con un alto grado de consenso entre los involucrados referente a su prioridad y cuyo impacto estratégico en el mediano y largo plazos sea relevante. Para esto se propone tentativamente proceder en cuatro pasos:
 - Inventario entre organismos e instituciones de la región de las acciones en marcha, identificando aquellas que cuenten con un impacto estratégico consensuado.



- Diseño de un proceso de sistematización y priorización de las iniciativas, buscando identificar sinergias y eliminar duplicidades.
 - Proponer mecanismos de coordinación aplicables en los diferentes casos, para facilitar el trabajo conjunto de diferentes actores.
 - Definición de planes de trabajo, con fechas y objetivos, para un número acordado previamente de iniciativas prioritarias, identificando recursos necesarios y fuentes de apoyo.
2. Análisis de actividades estratégicas de la región. Esta tarea complementa la anterior buscando nuevas ideas, áreas de actividad y estrategias. Tiene como objetivo la identificación y selección de las actividades económicas estratégicas (AEE) para impulsar el desarrollo económico de largo plazo, e incluye:
- Análisis estratégico de la economía de la región.
 - Identificación y evaluación de las políticas institucionales pasadas y actuales a nivel municipal y estatal, relevantes para este análisis.
 - Identificación de las actividades económicas motoras actuales.
 - Conocimiento de las megatendencias mundiales en innovación tecnológica y en el desarrollo de nuevas actividades económicas.
 - Identificación de las actividades económicas actuales y potenciales que presentan mayores posibilidades de impulsar el crecimiento de la región.
 - Identificación y selección de las actividades económicas estratégicas para el desarrollo de la economía de la región y la ubicación geográfica de sus sistemas extendidos de valor.
3. Competitividad de la región. Esta tarea tiene como objetivo contar con una visión clara del nivel de competitividad de la región como base para integrar y dar consistencia a las acciones de los diferentes proyectos de desarrollo económico regional. Servirá así como punto de referencia para medir el avance en el tiempo de los esfuerzos integrados de los diferentes sectores involucrados. En principio, las variables consideradas deberán agruparse en cuatro grandes rubros:



- Desempeño económico.
- Infraestructura.
- Eficiencia gubernamental.
- Eficiencia empresarial.

Alternativamente, puede utilizarse el modelo de Competitividad Sistémica desarrollado en Alemania [www.meyer-stamer.de/systemic.html], que ordena los componentes de la competitividad en cuatro niveles: micro, mezo, macro y meta. En cualquiera de los casos, deberán definirse las variables a evaluar en cada rubro o nivel, así como la mecánica de agregación en índices globales. Para esto podrá utilizarse alguno de los modelos establecidos con objeto de facilitar su comparación con otras regiones.

4. *Benchmarking* de proyectos regionales. El objetivo de esta tarea es el realizar un proceso de evaluación comparativa (*benchmarking*) entre diferentes proyectos para regiones similares, en el que se consideren, entre otros, los siguientes factores:

- Modelo.
- Metodología de intervención.
- Calidad y profundidad del diagnóstico inicial.
- Proceso de planeación y planificación.
- Incorporación de elementos innovadores.
- Alcance de los procesos de participación e involucramiento de personas y organismos.
- Estrategia de implementación y seguimiento.
- Organización y sostenibilidad.
- Disponibilidad de recursos de apoyo.
- Resultados tangibles e intangibles a la fecha.

Planeación estratégica y plan de acción

El proceso de diagnóstico debe culminar en un plan de acción emanado de un proceso de planeación estratégica. Para éste, existen variados enfoques entre los que se pueden destacar dos:

- La planeación estratégica tradicional, que sigue un proceso como el que se detalla en el siguiente diagrama:

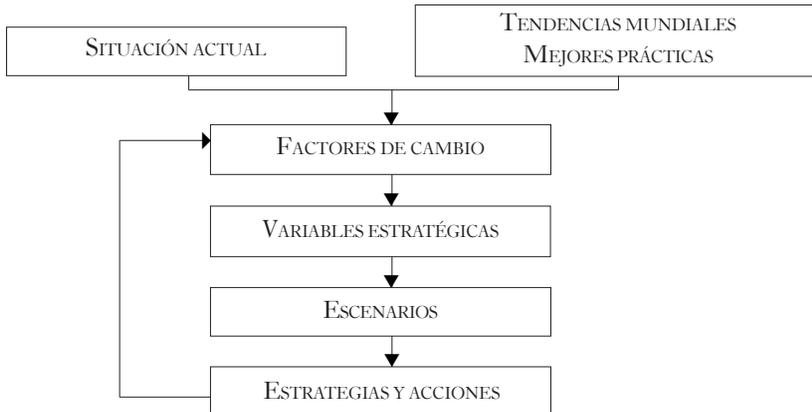


En este proceso de planeación, el diagnóstico es contrastado con la visión de la región a un plazo dado. Esta visión es una descripción del estado deseado de la región y es generado a través de un proceso que deberá ser lo más participativo posible, ya que esto genera sentido de propiedad entre los involucrados y como resultado un mayor compromiso para actuar. El contraste del diagnóstico con la visión produce una serie de estrategias las cuales a su vez se traducen en acciones concretas.

- La *prospectiva estratégica*: es un enfoque de origen francés (Michel Godet) [www.cnam.fr/lipsor/eng/contents.php], promovido en Latinoamérica por Francisco Mojica (*Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá) [www.uexternado.edu.co]. En lugar de utilizar como referencia una visión idealizada en el enfoque tradicional, desarrolla una serie de escenarios a los cuales asigna probabilidades con base en consultas con expertos locales y externos. De aquí se selecciona el escenario deseado y de éste, a su vez, se generan las



estrategias y acciones. La ventaja de esta metodología es que se da un sentido más objetivo a la selección del objetivo a largo plazo.



Una vez obtenido el conjunto de estrategias y acciones a desplegar, un reto importante es crear un mecanismo flexible que permita la incorporación en cualquier momento de nuevas organizaciones que tengan similares intereses de promover el desarrollo regional. Una manera de hacerlo es crear, a partir del ejercicio de planeación, un marco estratégico general que permita organizar las principales líneas de acción y en el cual sea posible incorporar nuevas acciones y contribuciones. Un ejemplo de este marco estratégico es el que se representa con los seis ejes estratégicos siguientes:

- Vocación regional.
- Infraestructura económica.
- Nuevos negocios.
- Asociacionismo y colaboración.
- Educación y desarrollo tecnológico.
- Responsabilidad social y ambiental.

Estos ejes estratégicos se presentan como los renglones de una matriz y ofrecen un conjunto integral para la clasificación de estrategias y acciones. Como columnas se incorporan las aportaciones de cada una de las

instituciones participantes, con sus principales acciones en el campo del desarrollo regional. En el tablero resultante se podrán apreciar dos tipos de situaciones:

- Coincidencia de intereses y de planes de acción, lo que invita a explorar las posibilidades de colaboración y suma de esfuerzos, tal vez con algunos ajustes menores. Con esto se permite una optimización en la utilización de recursos, algo muy saludable a la luz de la generalizada escasez de recursos.
- Ausencia de acciones. Con frecuencia estos ejercicios arrojarán un hallazgo aún más preocupante en los casos en que se observe una falta de acciones en áreas consideradas como estratégicas. Esta situación la podemos equiparar con los pecados de omisión y representan en ocasiones los principales frenos al logro de resultados.

Estructura, participación, liderazgo e institucionalización

Para que el esfuerzo sea efectivo y permanezca en el tiempo es necesario contar con una organización que le dé soporte y seguimiento y que facilite, asimismo, la participación de los actores e interesados. En una APP, los dos actores principales son el gobierno y el sector productivo, cada uno de los cuales con un papel y una contribución distintiva, tal y como se plantea de manera esquemática en la siguiente tabla:

	GOBIERNOS	SECTOR PRODUCTIVO
Papel	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar el marco legal • Asesoría y <i>know-how</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo e involucramiento en la acción
Proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos productivos
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Fondos públicos • Incentivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos privados • Acceso a crédito
Soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Programas institucionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Propuestas locales
Enfoque al desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Promueve equilibrio económico-social 	<ul style="list-style-type: none"> • Promueve desarrollo económico
Enfoque social	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno subsidiario 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad social de la empresa



La promoción del desarrollo local debe partir de un enfoque territorial y de “abajo-arriba”, pero debe buscar también intervenciones de los diferentes órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) en consideración a su capacidad de decisión. Se precisa, pues, de una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y de un contexto integrado coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles.

En este mismo sentido, es importante lograr una coordinación equivalente entre los diferentes grupos interesados por parte de la sociedad, de manera que los acercamientos y los acuerdos con el gobierno sean consistentes y faciliten el establecimiento de una APP de amplio alcance.

Un primer paso en la formalización de una organización es la integración de un comité o consejo de desarrollo regional. Para que éste sea efectivo es importante asegurar la participación en el mismo y con responsabilidades específicas de funcionarios de gobierno de alto nivel. Sin embargo, esto no debe llevar a que sean estos funcionarios los líderes y propietarios del esfuerzo. Como se ha planteado anteriormente, el liderazgo debe compartirse con el sector productivo, para evitar que el proceso se vea interrumpido por cambios de administración o por consideraciones de índole política.

Una práctica que ha mostrado ser efectiva es identificar dentro del consejo de desarrollo regional, un comité ejecutivo y un comité técnico. En el Comité Ejecutivo participan los líderes y funcionarios de primer nivel cuya participación y representatividad es importante para el proyecto, pero que no cuentan con la disponibilidad de tiempo necesaria para un involucramiento más operativo. En el comité técnico se incorporan funcionarios de segundo nivel y empresarios y ciudadanos con más oportunidad de dedicar tiempo al esfuerzo y con mayor conocimiento técnico del tema. Para resaltar sus papeles complementarios, se han señalado a los primeros como “líderes de influencia” y a los segundos como “líderes técnicos”. Esta distinción es igualmente útil y aplicable cuando se trata de estructurar el equipo que habrá de llevar a la práctica alguna iniciativa de acción específica.

Dada la participación voluntaria de los actores civiles y de las responsabilidades regulares de los funcionarios de gobierno, es difícil esperar que dediquen suficiente tiempo a las actividades del proyecto de



desarrollo regional. Es por esto que es recomendable contar con un cuerpo *staff* de tiempo completo que implemente algunas de las acciones y de apoyo y seguimiento a acciones a cargo de la comunidad.

En esfuerzos de mayor envergadura es común la contratación de asesores o consultores para facilitar el esfuerzo y complementar las habilidades locales. Estos expertos desempeñan un papel importante en la estructuración y arranque del proyecto de desarrollo regional a partir de la aportación de información sistematizada y de experiencia en la aplicación de modelos de intervención exitosos. Sin embargo, es fácil caer en una dependencia que puede llevar al punto de esperar que sean los asesores quienes lideren el esfuerzo y a la prolongación innecesaria, y costosa, de su presencia. Para evitar esto es necesario que tanto los asesores como quienes los contratan tengan sus papeles bien claros. También es importante que se incluya en el contrato un mecanismo de transferencia de tecnología para que se desarrollen las capacidades locales. Para que esta transferencia sea efectiva, es necesario identificar con oportunidad un equipo contraparte que actuará inicialmente como apoyo del asesor, y después de la partida de éste, dé continuidad al esfuerzo.

Por último, no debe soslayarse la importancia de institucionalizar el esfuerzo con objeto de asegurar la permanencia y la continuidad de objetivos y acciones. En algunos estados esto se ha logrado a través de la incorporación de los Consejos Regionales en las leyes correspondientes; en algunos casos, inclusive, contemplando los mecanismos de financiamiento necesarios. En el caso de esfuerzos a nivel municipal, se obtienen resultados similares a través de acuerdos de cabildo y el apoyo del Congreso Estatal.

Comunicación y difusión

Como en todo esfuerzo humano, la comunicación y difusión de planes y resultados es fundamental para asegurar la credibilidad, una mayor participación y una mayor posibilidad de mantener e incrementar los apoyos necesarios.

En este sentido existen múltiples herramientas, medios y estrategias. El documento del Banco Mundial señalado anteriormente es profuso en ejemplos, pero es posible resaltar algunos elementos claves:



- Un nombre del proyecto dinámico y orientado al futuro, un logotipo atractivo y fácilmente reconocible, y un lema motivador e inspirador.
- Redacción de los objetivos y finalidades del proyecto de manera que sean fácilmente entendibles por la población y cuyos interesados encuentren reflejados sus intereses y necesidades.
- Posicionamiento claro con respecto a otros esfuerzos paralelos.
- Identificación evidente del nivel de apoyo del gobierno y la sociedad a través de la presencia pública de los líderes involucrados.
- Programa de comunicación consistente y regular, con etapas que van desde dar a conocer el proyecto hasta dar a conocer los resultados.

Fuentes de recursos para operación y proyectos

El reto más importante para un esfuerzo de desarrollo regional una vez que los líderes se han decidido a actuar es asegurar la disponibilidad de suficientes recursos económicos y de personal. Este no es un reto fácil y si no se cuenta con una solución sostenible, puede distraer la mayor parte de la atención de los líderes. En términos muy generales, existen cuatro fuentes de financiamiento potencial, las cuales pueden intervenir de manera complementaria:

- La iniciativa privada (empresas) con aportaciones directas o a través de un organismo empresarial creado *ex profeso*.
- El gobierno (en sus tres órdenes) a través de aportaciones directas o bien mediante sus programas establecidos.
- La sociedad civil a partir de sus contribuciones reglamentadas (por ej. una porción del impuesto sobre nóminas).
- Organismos internacionales, con apoyos complementarios; éstos normalmente requieren de la existencia de un esfuerzo en marcha con demostrada capacidad de actuar o bien se ejercen en coordinación con el gobierno o con alguna asociación civil. Estos organismos internacionales normalmente están orientados a apoyar las regiones menos favorecidas.



Afortunadamente, por parte del gobierno se ha dado un proceso paralelo y complementario con el desarrollo de la sociedad. El gobierno, en particular el federal, ha evolucionado hacia un enfoque menos paternalista en su gestión y hacia esquemas que promueven las alianzas público-privadas. Es así como en las diferentes instancias se han generado una serie de programas que contemplan ya a los grupos civiles como socios en el desarrollo y se les reconoce la capacidad de aportar recursos y trabajo directo así como de tomar una parte activa en la decisión de las acciones a emprender. En los mejores casos, estos programas tienen un componente de desarrollo de habilidades de autogestión y contemplan la transferencia del liderazgo a la comunidad en un plazo dado.

Estos programas del gobierno federal son muy variados en sus objetivos y recursos en vista de los diferentes temas que ocupan a cada uno. Como resultado del proceso de federalismo, estos programas se implementan cada vez más a través de los gobiernos municipales y estatales y representan regularmente la aportación más importante de los programas de estos últimos.

A pesar de los grandes avances en este enfoque, persisten aún dos grandes limitantes. Por un lado, la normatividad vigente tiende a promover esquemas de implementación con relativamente poca flexibilidad para adaptarse a las condiciones y necesidades locales. Por otro, al provenir los programas de diferentes instancias no se promueve la aplicación de soluciones integrales. Por esto es necesario despertar aún más el liderazgo de la sociedad civil en estos esfuerzos, dejando al gobierno un papel subsidiario.

En la tabla siguiente se presenta una muestra de algunos programas de diferentes instancias federales. Un mayor detalle de estos y otros programas podrá encontrarse en las páginas de Internet correspondientes, donde también se encontrarán los requisitos y mecanismos para tener acceso a los mismos.

*Muestra de programas federales que impulsan
las alianzas público-privadas**

PROGRAMA	OBJETIVO	ALIANZA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA		
Agrupamientos empresariales (<i>clusters</i>)	Propiciar el aprovechamiento y desarrollo de la vocación productiva de las regiones económicas del país, a través de la coordinación con los diferentes actores en agrupamientos empresariales (<i>clusters</i>).	Gobiernos federal, estatal y municipal, agentes económicos con una visión compartida en la promoción del desarrollo económico regional.
Marcha hacia el sur	Apoyar el desarrollo económico a través de la generación de empleos directos y permanentes en el sursureste del país, así como en las zonas más rezagadas.	Gobiernos federales, estatales y municipales, instituciones públicas, sociales y privadas, instituciones financieras de la banca comercial o de desarrollo, organismos empresariales e instituciones académicas y centros de investigación.
Prosoft	Desarrollo de la industria de tecnologías de información a través de promover las exportaciones y la atracción de inversiones; educación y formación de personal competente; contar con un marco legal promotor de la industria y el desarrollo del mercado interno.	Secretaría de Economía, en coordinación con organismos empresariales y empresas del sector.
Centros de articulación productiva (CAP)	Generar información sobre los programas de apoyo empresarial gubernamentales y de organismos privados; vincular la oferta de procesos productivos, productos y servicios de las Mipyme con las grandes empresas demandantes; promover la formación de cadenas de valor y esquemas asociativos.	Secretaría de Economía con organismos empresariales.

* Se agradece la colaboración de Laura Hernández Pinto en la recopilación y sistematización de información para esta sección.

continúa...



*Muestra de programas federales que impulsan
las alianzas público-privadas*

PROGRAMA	OBJETIVO	ALIANZA
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN		
Planes Rectores de Producción y Conservación (PRPC)	Acuerdos con municipios de alta y muy alta marginación con el objeto de desarrollar planes de producción y conservación para la remediación o explotación del potencial de una microcuenca.	Coordinación con autoridades de los tres órdenes de gobierno, ONG's y la comunidad.
Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras (Prosap)	Fortalecimiento y consolidación de las organizaciones de productores así como el aprovechamiento de sus áreas de oportunidad con la ejecución de proyectos productivos.	Organizaciones sociales y económicas agropecuarias y pesqueras, que promuevan proyectos productivos, Consejos Nacionales y Regionales de Productores.
Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS)	Implementación de estrategias de integración de las cadenas agroalimentarias.	Gobiernos federales, estatales, distritales y municipales, y organizaciones privadas nacionales y locales con intereses en el tema agropecuario.
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL		
Microrregiones	Coadyuvar al desarrollo de las microrregiones a través de la realización de obras y acciones en beneficio de sus habitantes, buscando la corresponsabilidad de los otros órdenes de gobierno y de la propia población en el desarrollo social, económico y humano.	Municipios, gobiernos de los estados, las dependencias o entidades federales, las delegaciones, organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, y los propios beneficiarios
Programa Habitat	Promoción del desarrollo urbano, con la creación y fortalecimiento de instancias locales; la coordinación interinstitucional; la adquisición de suelo para la constitución de reservas territoriales; la habilitación de lotes con servicios, así como la regularización, titulación y registro de activos inmobiliarios de hogares en situación de pobreza patrimonial.	Hábitat promueve la organización de los barrios para que sus habitantes participen y luchen por incorporarse a los beneficios del desarrollo, al determinar de manera organizada qué proyecto desean impulsar en su comunidad y su barrio.

continúa...

Muestra de programas federales que impulsan las alianzas público-privadas

PROGRAMA	OBJETIVO	ALIANZA
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA		
Alianzas Estratégicas y Redes de Innovación para la Competitividad	Promover la articulación entre instituciones de investigación y empresas para la formación de capacidades de investigación y desarrollo y la formación de recursos humanos acorde a la demanda productiva.	Empresas, instituciones de educación superior, centros de investigación públicos o privados y demás personas morales, inscritas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt).

Productos esperados

Un proyecto de desarrollo regional basado en una APP es un esfuerzo multidimensional que produce impactos en diferentes niveles. A manera de resumen de los conceptos planteados anteriormente, este esfuerzo deberá traducirse en los siguientes tipos de productos:

- Organización que dé impulso, continuidad y participación.
- Plan de acción con objetivos y metas que den rumbo y objetividad.
- Programa de difusión que cree identificación y solidaridad.
- Resultados concretos que den credibilidad y refuercen el compromiso.

Seguimiento y evaluación

Cualquier esfuerzo está incompleto si no es acompañado de un riguroso y objetivo mecanismo de seguimiento y evaluación que facilite el rendir cuentas del tiempo y los recursos invertidos. Esta medida tiene por objeto la verificación de que los acuerdos y los programas se implementan de la manera establecida y medir la magnitud de los impactos y resultados logrados.



Evaluación del proceso

Muchos de los resultados de un esfuerzo de desarrollo regional se dan en el mediano y largo plazos por lo que no siempre es práctico esperarlos para medir la efectividad del esfuerzo. Por esto no sólo se vuelve vital asegurarse de contar con una metodología de intervención adecuada, sino de que se aplique en forma integral. En otras palabras, es necesaria una evaluación continua de los insumos para así mejorar la posibilidad de obtener buenos resultados. Esto es consistente con el enfoque de calidad de Deming: “cuidar el proceso, que los resultados se dan solos”.

En esta evaluación del proceso, se deberá considerar:

- Avance y apego al programa de trabajo.
- Calidad de las tareas encomendadas (calidad de los diagnósticos, actualización de la información, integración de planes de acción, desarrollo de iniciativas de acción).
- Grado de involucramiento y participación (mediciones tales como asistencia regular a reuniones, nivel de compromisos asumidos, nivel de desempeño en las tareas).
- Preparación y capacitación de participantes y *staff*.
- Seguimiento de acuerdos y compromisos.

Impactos medibles

En cuanto a los resultados medibles, una de las principales limitantes de este tipo de proyectos es la falta de un sistema de información cuantitativa que permita evaluar con sentido crítico el avance y los resultados. Entre las variables medibles se pueden encontrar:

- Indicadores de competitividad.
- Impacto real vs. esperado de las iniciativas de acción.
- El desarrollo de iniciativas transversales, es decir, con impacto en varias esferas de la actividad económica y social.
- Número de empleos creados.



- Impactos de largo plazo: nivel de vida, crecimiento anual de la economía, productividad.

Impactos cualitativos

Si es difícil medir los resultados cuantificables, lo es aún más medir los impactos cualitativos. Éstos a pesar de ser intangibles, no son por ello menos importantes, sobre todo en el largo plazo.

Tal vez el impacto más relevante es el del clima de colaboración que se crea a través de un proyecto exitoso y sostenido. Este clima se ve reflejado en tres dimensiones:

- La aceptación de la responsabilidad conjunta gobierno-sociedad sobre el desarrollo económico y social de la región.
- La necesidad de liderazgos múltiples, a través de muchos ‘campeones de iniciativa’, que se hagan cargo del gran número de acciones que es necesario emprender para lograr un cambio relevante.
- El papel central de la confianza como base para el desarrollo del capital social de la región.

A la postre, estos resultados intangibles serán el producto más importante de un esfuerzo de desarrollo regional: representan la creación de las condiciones para la generación de un proceso sostenible y continuo de desarrollo de una comunidad.

EXPERIENCIA

Caso Chihuahua Siglo XXI

Alonso Ramos Vaca

Antecedentes

El estado de Chihuahua tiene una tradición de 40 años aproximadamente en la concertación de los esfuerzos intersectoriales para la promoción del desarrollo económico y social de su población. Este periodo ha sido marcado por tres grandes alianzas público-privadas. Resaltan los esfuerzos de principios de la década de 1970, con la constitución de la asociación civil Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua, AC (DESEC), que impulsó el desarrollo de la industria maquiladora, y Chihuahua Siglo XXI (CHSXXI), a principios de la década de 1990, cuyos resultados atrajeron la atención del exterior. Actualmente, un esfuerzo similar ha sido retomado por el Consejo para el Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua (CODECH).

Estos esfuerzos han tenido como característica sobresaliente la coordinación de acciones y el liderazgo compartido entre el sector productivo y el gobierno. Además, han podido combinar en forma efectiva un enfoque práctico orientado a resultados con una visión a largo plazo. En retrospectiva, los primeros dos pueden calificarse de exitosos, mientras que el tercero aún se encuentra en su etapa de lanzamiento.

Debe destacarse el aprendizaje comunitario de Chihuahua en procesos de planeación participativa en el transcurso de estos 40 años. Como resultado, en complemento al proyecto estatal, se cuenta con aproximadamente ocho esfuerzos regionales, de índole similar, activos en diferentes puntos del estado. Presentan, sin embargo, las diferencias esperadas en enfoque, metodología y resultados de proyectos que han avanzado en forma más o menos independiente.



DESEC

Los esfuerzos por establecer programas ordenados de desarrollo económico en Chihuahua empiezan a finales de la década de 1960. En aquellos años, Chihuahua vivía un ambiente de incipiente inestabilidad social ante el limitado número de oportunidades de trabajo y desarrollo que encontraban los jóvenes, reflejando en forma acentuada la situación nacional.

Ante esto, un grupo de empresarios afiliados a la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) decide buscar nuevas opciones y establece un nuevo organismo privado, especializado en el impulso de estrategias de desarrollo económico. Nace así Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua, AC (DESEC, www.desec.org.mx), una organización profesional, privada y sin fines de lucro, con el objetivo de evaluar la situación prevaleciente en la región e impulsar nuevas opciones de desarrollo. Con ella colaboraron desde un principio los gobiernos federal y estatal.

En aquel entonces el modelo elegido para el crecimiento y desarrollo de la economía chihuahuense fue el modelo secundario o maquilador: que a lo largo de más de 30 años ha sido pieza clave para la economía de Chihuahua. Bajo esta premisa de atracción de inversiones, durante estos 30 años, DESEC ha atraído industrias como Ford y Honeywell entre otras compañías de clase mundial, que han generado una importante fuente de riqueza para la economía de Chihuahua.

DESEC ha logrado agrupar a los más importantes y prominentes empresarios de la comunidad chihuahuense a la vez que ha unido esfuerzos con organismos del sector privado, instituciones de educación superior, sector laboral, de fomento e individuos interesados en el desarrollo económico de nuestro estado, pero sobre todo ha mantenido una estrecha vinculación con el gobierno en sus tres órdenes: federal, estatal y municipal; esta unión ha sido primordial para lograr el desarrollo y crecimiento de Chihuahua.

A pesar de su constitución como asociación civil, DESEC es una clara muestra de una alianza público-privada, porque desde su nacimiento logró involucrar a los gobiernos federal y estatal con objetivos comunes. Fue una organización pionera en su tipo en México y ha sido modelo para organismos similares en otros estados. Aún más relevante es que al surgir

DESEC el gobierno del estado no contaba con una función equivalente y fue hasta principios de la década de 1980 cuando se crea la Dirección de Fomento Económico. A partir de entonces ha existido una estrecha colaboración entre DESEC y su contraparte en el gobierno estatal.

CHSXXI

Fruto de la coordinación del gobierno del estado con DESEC han sido varias organizaciones especializadas, tales como un centro de información económica y un organismo mixto de atracción de inversiones denominado Chihuahua NOW. Juntos lanzaron también, a finales de la década de 1980, uno de los primeros esfuerzos en México de desarrollo económico basado en *clusters* denominado Proyecto Chihuahua Siglo XXI (CHSXXI). Este proyecto tuvo logros importantes y atrajo la atención internacional al grado de que el Banco Mundial organizó en Chihuahua, en noviembre de 1997, el Primer Taller Mundial de Clusters, al que asistieron cerca de 30 países. En este evento, Chihuahua introdujo el concepto de *clustering* (proyectos de *cluster* vistos como proceso) y resaltó la importancia del factor humano, más que el técnico, para el éxito de estos procesos.

CHSXXI tuvo como objetivo el desarrollo de la competitividad del estado, con mejores empleos y calidad de vida, y el establecimiento de un proceso de planeación estratégica participativa involucrando al gobierno y al sector productivo.

El proyecto se condujo a través de un comité ejecutivo mixto, con participación de funcionarios estatales de primer nivel y liderado por un empresario. Inicialmente se contó con la asesoría del Stanford Research Institute (SRI), pero pronto se desarrolló la capacidad local, y a partir del tercer año el proceso fue manejado totalmente con recursos y tecnología locales. Una característica a destacar, ya que no es común en otras regiones, es que el costo de la asesoría externa y la operación de CHSXXI se cubrieron por partes iguales con fondos de la iniciativa privada y el gobierno del estado de Chihuahua.

El modelo de *clusters* se representa como un triángulo con tres niveles. En la base, el diálogo público-privado facilitó la incorporación de las necesidades del sector productivo en áreas controladas principalmente por



el estado, tales como educación, infraestructura física y clima de negocios. El nivel intermedio representó un campo fértil para el desarrollo de iniciativas conjuntas público-privadas tales como desarrollo de proveedores. En el nivel superior aparecen las empresas exportadoras, generadoras de divisas para la región.

Las iniciativas de acción con mayor impacto potencial se denominaron “Iniciativas Insignia”. Algunas tenían relevancia para algún *cluster* en particular, pero la mayoría eran de impacto transversal, es decir, de beneficio para varias áreas de actividad económica. Esto refleja que para las economías en desarrollo, el círculo virtuoso de clusters-infraestructura se detona con proyectos de infraestructura económica (incluyendo infraestructura física y comunicaciones, desarrollo de recursos humanos, acceso a recursos financieros y clima de negocios). Entre las iniciativas más exitosas resalta la instalación del Centro de Investigación en Materiales Avanzados (CIMAV) y el programa Chihuahua NOW para atracción de inversiones. En el sector productivo se desarrollaron más de 150 iniciativas de las cuales más del 60% se completaron.

CHSXXI ha tenido un impacto relevante en la competitividad y la visión a largo plazo tanto de la comunidad chihuahuense en general como de las empresas. Aunque es difícil aislar el impacto de CHSXXI en la economía del estado, en una comparación con las tendencias históricas de otros estados fronterizos durante la década de 1990, Chihuahua muestra un mejor desempeño en creación de empleos, atracción de inversiones y ventajas competitivas en general.

A pesar de su éxito en la década de 1990, CHSXXI mostró también la vulnerabilidad política de las alianzas público-privadas. En la antesala de las elecciones de 1998, fue rechazada una ley de fomento económico que buscaba institucionalizar el esfuerzo. Por su parte, el nuevo gobernador hizo público su rechazo a las alianzas público-privadas, lo que significó la suspensión de las actividades de colaboración. Esto afectó la capacidad del estado para enfrentar la crisis económica provocada por los sucesos de septiembre 11 de 2001, a pesar de que el sector productivo buscó la continuidad con esfuerzos limitados.

CODECH

Con una nueva administración estatal, en 2004 se presentó un cambio radical y el retorno a las políticas de colaboración pública-privada en la herencia de CHSXXI. Como base para el nuevo esfuerzo se constituyó el Consejo para el Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua (CODECH), encabezado por un empresario y con la presidencia honoraria del gobernador. En el Comité Ejecutivo del CODECH participaron además cinco miembros del gabinete estatal así como los presidentes de 12 consejos regionales, que cubren los 67 municipios del estado. Congruentes con el consejo estatal CODECH, estos consejos regionales (CODER) estuvieron encabezados por un empresario de la región. También participaron en el CODECH los rectores de las principales universidades así como representantes del sector laboral.

Siguiendo los aprendizajes de CHSXXI, CODECH no es un organismo de implementación, su tarea es promover la creación de organizaciones igualmente plurales en cada una de las 12 regiones del estado. Retiene, sin embargo, responsabilidad sobre acciones de impacto estatal y de aquellas iniciativas que trascienden sus fronteras e involucran al gobierno federal, los estados mexicanos vecinos así como Texas y Nuevo México.

CODECH ha lanzado un proyecto de continuación de CHSXXI: Chihuahua Nuevo Milenio (CHNM). Como innovación en este ciclo, se realizaron cuatro diagnósticos de arranque, incluyendo la identificación de las iniciativas ya en marcha, una evaluación de la competitividad del estado y de cada una de sus regiones, un análisis prospectivo de las actividades estratégicas a futuro y evaluación de las organizaciones regionales.

Estos diagnósticos facilitan el diálogo público-privado al establecer guías y objetivos debidamente soportados. Además conducen al diseño de soluciones adecuadas a las condiciones locales de cada región. Por su parte, la identificación de las iniciativas en marcha proporciona una base consensuada para la acción a corto plazo y el logro de victorias tempranas.

En el caso de las regiones en torno a las ciudades de Chihuahua y Juárez, los proyectos están tomando el enfoque *clusters*, resaltando las nuevas oportunidades que han aflorado en torno a nuevos *clusters* en aeronáutica y tecnologías de la información. Por parte de las demás regiones se han estructurado planes que combinan iniciativas ligadas directamente a las

actividades económicas más dinámicas con proyectos de infraestructura económica.

En sus primeros tres años de existencia, el CODECH ha logrado involucrar la participación de los principales actores con impacto en el desarrollo económico del estado. Un logro importante en su institucionalización fue la promulgación, en abril de 2007, de la Ley de Desarrollo y Fomento Económico, la cual formaliza al CODECH y los 12 CODER, y los designa órganos de consulta obligada para el establecimiento de políticas públicas municipales y estatales. Con esto se consolida la alianza público-privada para el desarrollo económico del estado de Chihuahua.

EXPERIENCIA

Actividad extractiva e involucramiento social: el caso Las Bambas, Perú

*César Bedoya G.**

A principios de la década de 1990 se abrió un nuevo capítulo para la actividad extractiva en el Perú. El nuevo gobierno asumió los postulados neoliberales y puso en marcha una serie de cambios normativos e institucionales que buscaron desplazar el eje de la acumulación del Estado hacia el mercado. Un paso fundamental para ello fue abrir las puertas a la inversión extranjera y minimizar la actividad empresarial estatal. A estas circunstancias se sumaron otras condiciones del entorno, como el incremento sostenido de los precios de los metales en los mercados mundiales, la neutralización de la violencia política que asoló el país desde inicios de la década de 1980, un activo mercado mundial de capitales en búsqueda de inversión rentable y las nuevas tecnologías disponibles para la industria extractiva, sobre todo en minería e hidrocarburos.

Muchos estudios dan cuenta que la minería en el Perú ha ido configurándose como un motor activo de la economía. Así, entre 1995 y 2005, mientras que la economía en su conjunto creció en 3.5%, la minería lo hizo en 7.2%, lo que llevó a que este sector incrementara su aporte al Producto Bruto Interno (PBI) de 4.5%, en 1995, a 8.6% en 2005. Este crecimiento en el PBI ha estado conectado con el incremento de las exportaciones, de \$2,615 millones de dólares americanos a \$6,953 millones de dólares, en el mismo periodo. Otra señal del dinamismo del sector es que desde mediados de la década de 1990 en adelante, las principales corporaciones de la industria extractiva global empezaron a tener una presencia directa en el Perú, tal es el caso de Anglo American, BHP Billiton,

* Sociólogo peruano. Profesor del Diplomado de Gestión de la Responsabilidad Social en la Pontificia Universidad Católica de Lima y socio de ProDiálogo [www.prodialogo.org].



Newmont, Río Tinto, Barrick Gold, Doe Run, Xstrata Copper, entre otras.

El crecimiento de la actividad minera en el Perú ha ido acompañado de dificultades. Los recientes reportes sobre la conflictividad social en el país dan cuenta de que más de la mitad de éstos tiene que ver con temas socioambientales, que se expresan en la disputa por el uso, manejo o control de los recursos naturales entre empresas mineras y comunidades o entornos locales adyacentes a dichas operaciones.

Esta agudización de la conflictividad en el sector minero ha determinado que muchas empresas tomen nota del tipo de inserción que establecen en sus zonas de trabajo. Ya no basta con la observancia de las normas y regulaciones ambientales y sociales, sino que se requiere la puesta en marcha de estrategias novedosas de vinculación con sus entornos y los distintos *stakeholders* que interactúan con alianzas público-privadas generadoras de distintas y nuevas formas de entramado social.

Tomemos el caso de Xstrata Copper, en una de sus más recientes operaciones, en la zona de Las Bambas, que está entre las provincias rurales de Cotabambas y Grau, en el departamento de Apurímac, al sur del Perú. El entorno es de extrema pobreza, sustentado en una economía de subsistencia y débil presencia de agencias públicas, donde la población campesina vive en comunidades ubicadas entre los 2,800 y 4,500 metros sobre el nivel del mar.

En agosto de 2004 la empresa de origen suizo Xstrata Copper adquirió los derechos de exploración sobre 32 mil hectáreas de concesión. El monto pagado en la licitación fue de 91 millones de dólares, el 50% se destinó a un fideicomiso social para proyectos de desarrollo en la zona de influencia de operación, lo que hace un fondo de 45.5 millones de dólares americanos. Actualmente, el proyecto se halla en fase de exploración para determinar la calidad y cantidad de mineral. Cerrada esta fase vendrían las subsiguientes: construcción de la mina (tajo abierto), operaciones (extracción y procesamiento) y cierre. El horizonte de vida de este prospecto es de aproximadamente 25 años y la inversión aproximada total sería de 1,500 millones de dólares.

Cabe señalar que en los últimos diez años las empresas mineras han puesto en marcha distintas estrategias de relacionamiento, desde la tercerización total de la relación a través de organizaciones no gubernamentales.

mentales, pasando por la implementación de organizaciones propias desde las cuales se fomentan y financian proyectos de desarrollo social, hasta estrategias mixtas que combinan la tercerización con la intervención directa, buscando involucrar a la población, sus organizaciones de base, las autoridades locales, subnacionales y nacionales.

El Programa de Intervención Social de Xstrata se sustenta en un conjunto de principios: autodeterminación, desarrollo y planificación participativa, concertación y unión de esfuerzos, empoderamiento comunitario, compromiso y sostenibilidad. Su objetivo general es promover, en coordinación con el Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional, iniciativas que conduzcan al desarrollo económico, social y cultural de las comunidades campesinas ubicadas en la zona de influencia del proyecto minero. Entre los objetivos específicos que persigue están: mejorar el acceso a servicios de salud y educación, disminuir los niveles de desnutrición (en madres gestantes y niños), optimizar la infraestructura productiva local, fortalecer la institucionalidad y el tejido social, facilitar la articulación entre productores y mercado (cadenas productivas), y contribuir a mejorar la gestión ambiental y el manejo sostenible de los recursos naturales. Este conjunto de objetivos específicos sería logrado mediante la puesta en marcha de proyectos o iniciativas locales en donde confluirían los esfuerzos públicos y privados.

Hasta hace poco, planteamientos como éste eran básicamente fundamentados y ejecutados por organizaciones de desarrollo, iniciativas de cooperación internacional y, en el mejor de los casos, por gobiernos locales. Lo singular es que ahora estas estrategias son impulsadas también desde el sector privado, buscando tejer alianzas sostenibles, eficaces y eficientes. El tema no está exento de dificultades, entre ellas: los niveles de pobreza e inequidad de las poblaciones donde se asientan las operaciones extractivas, la ausencia del aparato estatal, las aún débiles capacidades y destrezas para crear y sostener procesos concertados de desarrollo, que muchas veces se ven sobrepasados por la sobredemanda de las poblaciones y los limitados recursos institucionales que pueden encausar dichas demandas.

Este emprendimiento de la empresa Xstrata está en su segundo año de ejecución. Los resultados están apareciendo aún con timidez. La dinámica de relacionamiento está cuajando lentamente, de modo tal que cada actor

puede desplegar su parte en la relación: organizándose, participando, aportando recursos, comprometiéndose con el proceso. El tiempo transcurrido para una evaluación profunda es aún corto, pero es preciso hacer un seguimiento minucioso para poder hacer los ajustes sobre la marcha y generar aprendizajes continuos.

Específicamente el Fideicomiso Social, que oficialmente tiene el nombre de “Fideicomiso Aporte Social Las Bambas”, busca beneficiar a un total de 83,200 habitantes distribuidos en 20 distritos y 150 comunidades, una cobertura que va más allá del área de influencia directa del proyecto minero, que son nueve comunidades campesinas del entorno. El fideicomiso cuenta con un consejo directivo conformado por las autoridades provinciales y distritales, además de ProInversión (Agencia de Promoción de la Inversión Privada - Perú) y la propia empresa.

Según algunos datos, al primer semestre de 2007 se han desembolsado 11,758,872 dólares americanos destinados a proyectos de educación, electrificación, transporte, agroganadería, salud y saneamiento. La coordinación y el monitoreo de los proyectos está concernida a ProInversión, agencia gubernamental cuya misión general es alentar la inversión no dependiente del Estado e impulsar la competitividad del país.

A nuestro modo de ver, la gestión de este tipo de recursos debería tender a ser ejecutada comprometiendo más a los propios agentes regionales y locales (gobiernos regionales, provinciales y distritales) y sus propias instancias de participación ciudadana, implicándolas en todo el ciclo de proyectos (identificación, diseño, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación). El nivel de ejecución de los fondos del fideicomiso social de Las Bambas aún es lento y la información no fluye de manera que las propias comunidades puedan estar enteradas sobre los fondos y los resultados e impactos de los proyectos ejecutados.

Referencias

www.proinversion.gob.pe

www.lasbambas.com.pe

www.regionapurimac.gob.pe

www.lasbambas.com.pe/espanol/publicaciones/index.php?ptipoPub=10

Políticas de uso del suelo para el ordenamiento, la gestión del territorio y el desarrollo regional

*Miguel Ángel Vásquez Sánchez**

Partiendo de que el territorio es la base para el desarrollo de las regiones, este capítulo expone el marco jurídico que regula el uso de suelo; las políticas de desarrollo rural y de conservación ambiental en México. Para ello, se resume y analiza la Constitución Política; Ley Agraria; Ley de Aguas Nacionales; Ley General de Asentamientos Humanos; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Finalmente se plantean retos como la disminución de la corrupción en la regulación de los procesos de urbanización, que permitan rescatar, conservar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales.

El territorio es por definición el sustento de toda sociedad y su gobierno, los que en conjunto conforman el concepto clásico de *estado*. Las condiciones físico-ambientales del primero son el punto de partida para su desarrollo, el cual ocurre a través de condiciones socioculturales, históricas, económicas y tecnológicas; no obstante, el concepto de *territorio* se encuentra más enfocado a cuestiones de identidad étnica, nacional, regional, estatal, municipal o comunitaria, y el *suelo*, a su régimen de propiedad y uso, por lo tanto a las políticas públicas y la normatividad para tales efectos.

* Técnico titular de El Colegio de la Frontera Sur-Unidad San Cristóbal, adscrito al Laboratorio de Información Geográfica y Estadística (*laige*) [mvazquez@ecosur.mx].



En el actual territorio mexicano se desarrollaron culturas que partieron desde los cazadores y recolectores y llegaron hasta las grandes civilizaciones como la olmeca, maya, teotihuacana, náhuatl, tarasca, entre otras, no exentas de conflictos y guerras. En conjunto conformaron al menos dos grandes regiones culturales: Mesoamérica y Aridoamérica, basadas en la agricultura y la propiedad colectiva de los territorios como principal mecanismo de tenencia, cultura y uso, las cuales desde la Conquista hasta la actualidad han sido afectadas para privilegiar los aspectos privados y comerciales.

El territorio o suelo contiene por lo tanto a la naturaleza, la cual es aprovechada y convertida en recursos naturales: agua, vegetación, fauna, madera, piedra, arena, carbón, metales, petróleo, productos agropecuarios y todos sus derivados se convierten en la base de la reproducción social de los pueblos, por lo que éstos han creado normas y políticas para su propiedad, uso, aprovechamiento, transformación y desecho.

El territorio nacional comprende 198 millones de hectáreas, conformadas en 15% por tierras agrícolas, 58% de terrenos de agostadero y apacentamiento, 23% de bosques y selvas, y el restante 4% de cuerpos de agua y asentamientos humanos. La actividad agropecuaria se realiza en aproximadamente 145 millones de hectáreas en diversos ecosistemas del país, lo que posibilita la diversidad de la producción agrícola y pecuaria. Sin embargo, las actividades económicas en el campo provocaron deforestación y modificación del hábitat natural, pérdida y contaminación de suelos y agua, así como generación de gases que producen efecto de invernadero, que amenazan la estabilidad ecológica del país, modifican los factores climatológicos y, por lo tanto, las formas de aprovechamiento de los recursos (Sagarpa, 2007).

El México actual, al igual que la mayoría de los países en el mundo, se caracteriza por contar con una población citadina en su mayoría: en 2005 se censaron 78,893,228 de población urbana, que correspondía al 76.4% de la población (Sedesol, 2005). Esta urbanización tiene profundas implicaciones en la propiedad y uso del suelo, tanto al interior de las propias ciudades como a su alrededor y aún a grandes distancias de las mismas, debido a las implicaciones de dotar de productos caracterizados por un elevado consumo urbano, en especial agua y energía, hasta el efecto de sus desechos. Estas condiciones han producido un escenario de predominancia no sólo del uso urbano del suelo, sino de una producción

para el mercado desde una perspectiva agroindustrial y de profundo impacto ambiental, que tienen que ver con las políticas actuales de uso del suelo y su normatividad, aspectos que abordamos de manera sintética en el presente capítulo.

El marco jurídico de uso del suelo en México

El punto de partida es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en especial el artículo 27:

[...] la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

El establecimiento de este artículo en la Constitución de 1917 fue producto de equilibrios históricos centrados en la propiedad y uso de la tierra alcanzados por la nación, después de la Revolución Mexicana, la cual había sido afectada en su base colectiva y de tradiciones culturales a la llegada de los europeos, durante la Independencia y la Guerra de Reforma; no obstante, los cambios a dicho artículo publicados en 1992 son el preámbulo de la afectación severa de la propiedad social de la tierra en México, con sus implicaciones culturales, económicas y ambientales (Medina, 2006). Sin embargo, a partir de entonces, se ha promovido una intensa lucha por mantener la propiedad comunitaria, las tradiciones culturales mexicanas y el uso del suelo con fines agropecuarios, en donde estamos construyendo de manera aún impredecible el futuro del mundo y del México urbano-rural, moderno-tradicional.

Con relación a lo anterior adquiere especial importancia para nuestro país la Ley Agraria (LA) [*Diario Oficial de la Federación* (DOF), 1992], que señala en su artículo 64:



[...] las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho. Las autoridades federales, estatales y municipales y en especial, la procuraduría agraria, vigilarán que en todo momento quede protegido el fundo legal del ejido. A los solares de la zona de urbanización del ejido no les es aplicable lo dispuesto en este artículo. El núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la procuraduría agraria, la cual se cerciorará de que efectivamente dichas tierras sean destinadas a tal fin.

La Ley de Aguas Nacionales (LAN)(DOF, 1992) aborda la reglamentación en la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales del subsuelo; así como el manejo de sustancias contaminantes que puedan dañar las aguas nacionales. El artículo 96 cita que la Comisión Nacional del Agua (CNA) “promoverá en el ámbito de su competencia, las normas o disposiciones que se requieran para hacer compatible el uso de los suelos con el de las aguas, con el objeto de preservar la calidad de las mismas dentro de un ecosistema, cuenca hidrológica o acuífero”. El artículo 99 menciona que para el desarrollo autosostenido de los servicios hidráulicos, “la Autoridad del Agua” promoverá programas para el manejo eficiente y la conservación del agua y el suelo, en colaboración con las organizaciones de usuarios.

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) (DOF, 1993), en su artículo 9, menciona que “corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios”. El artículo 40 menciona que los tres niveles de gobierno se organizarán en materia de “reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda”. El artículo 57 dice:

Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) (DOF, 1988), con modificaciones en Febrero de 2007, en el artículo 8 menciona que los municipios están facultados para “la formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio (POE), en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas”. A propósito de los POE, el artículo 20 bis 4 dice que éstos tienen por objeto: “Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos”. El artículo 20 bis 5 III, indica:

Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia; VI. Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen.

Lo anterior tiene importancia debido a la situación de crecimiento de zonas urbanas de una manera no planificada, que ocurre a expensas de terrenos ejidales aledaños, los cuales funcionan como reservas para dicho crecimiento, y esto ha dado pie a un mercado de suelo informal, para lo cual se creó, desde 1974, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), que intentó regularizar las tierras de ejidos y comunidades que fueron invadidos por la mancha urbana. Con esta ley,



la Ley Agraria y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se trata de favorecer la incorporación de tierras ejidales al crecimiento urbano, pero generalmente se trata de zonas marginadas, con lo que se incrementa la pobreza urbana, y de no atenderse con un política de desarrollo urbano planificado, creará también conflictos socioambientales (Medina, 2006).

Para efectos de cambio de uso del suelo de áreas forestales, selvas y zonas áridas, el artículo 28 de la LGEEPA define a la evaluación del impacto ambiental como el procedimiento en que se establecen las restricciones a “las actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas”. El artículo 47 bis establece la delimitación de las áreas naturales protegidas, y el artículo 98, los criterios para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo: uso del suelo compatible con su vocación natural sin alterar el equilibrio de los ecosistemas; mantener su integridad física y capacidad productiva; sus usos productivos no deben favorecer la erosión. El artículo 145 menciona que en la determinación de los usos del suelo deben especificarse las zonas donde se permita el establecimiento de actividades riesgosas para el medio ambiente, mientras que el artículo 148 establece que en dichas zonas podría prohibirse los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable en su artículo 3 menciona la necesidad de “promover y consolidar las áreas forestales permanentes, impulsando su delimitación y manejo sostenible, evitando que el cambio de uso de suelo con fines agropecuarios o de cualquier otra índole afecte su permanencia y potencialidad [y] promover acciones con fines de conservación y restauración de suelos”. El artículo 12 establece que son atribuciones de la Federación, en los terrenos forestales, definir y aplicar las regulaciones de uso de suelo; expedir las autorizaciones de cambio de uso del suelo y controlar y vigilar el uso del suelo forestal. El artículo 24 menciona que podrá haber coordinación institucional entre la secretaría y los distintos órdenes de gobierno para autorizar el cambio de uso de suelo de los terrenos forestales.

La ley señala también en su artículo 33 que la política forestal debe promover la inamovilidad del uso del suelo forestal, o bien vigilar su integridad física y capacidad productiva, controlando los procesos de

erosión y degradación. El artículo 61 declara la obligatoriedad de registro de cualquier cambio de propiedad de derechos de uso o usufructo sobre los terrenos forestales. El artículo 108 contempla, entre otros, el siguiente servicio técnico forestal: elaborar estudios técnicos justificativos de cambio de uso de suelo de terrenos forestales. El artículo 118, por otro lado, establece que los interesados en el cambio de uso de terrenos forestales depositarán una compensación ambiental para actividades de reforestación o restauración y su mantenimiento. El artículo 158 establece la prevención y vigilancia forestal a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que en coordinación con los tres niveles del gobierno, las comunidades indígenas y los propietarios forestales organizados, tratará de prevenir, entre otros, cambio de uso de suelo.

Lo anterior es un avance en materia de legislación ambiental; no obstante la escasa demanda y cultura ecológica de la población, insuficiente infraestructura y personal, la corrupción, entre otros aspectos, han impedido la correcta aplicación de las leyes anteriores.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) (DOF, 2003) en su artículo 53 cita que los tres niveles de gobierno deberán estimular

[...] el óptimo uso de las tierras mediante apoyos e inversiones complementarias [...] buscando privilegiar la integración y la diversificación de las cadenas productivas, generar empleos, agregar valor a las materias primas, revertir el deterioro de los recursos naturales, producir bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales.

El artículo 164 menciona que “quienes hagan uso productivo de las tierras deberán seleccionar técnicas y cultivos que garanticen la conservación o incremento de la productividad, de acuerdo con la aptitud de las tierras y las condiciones socioeconómicas de los productores. En el caso del uso de tierras de pastoreo, se deberán observar las recomendaciones oficiales sobre carga animal o, en su caso, justificar una dotación mayor de ganado”. El artículo 171 indica que los tres niveles de gobierno apoyarán



[...] a los productores de las zonas de reconversión, y especialmente a las ubicadas en las partes altas de las cuencas, a fin de que lleven a cabo la transformación de sus actividades productivas con base en el óptimo uso del suelo y agua, mediante prácticas agrícolas, ganaderas y forestales, que permitan asegurar una producción sustentable, así como la reducción de los siniestros, la pérdida de vidas humanas y de bienes por desastres naturales.

La Ley Orgánica Municipal del estado de Chiapas, en su artículo 38, menciona como atribución de los ayuntamientos el “participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y sistemas ecológicos, así como controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones, en los términos de las leyes federales y estatales relativas”. El artículo 110 dice que los planes municipales de desarrollo urbano deberán establecer “las provisiones, usos, destinos y reservas del territorio y del espacio”.

La Ley de Planeación del estado de Chiapas, en el artículo 9, indica que se debe optimizar “el uso de los recursos y con ello alcanzar mejores niveles de vida para la sociedad”, entendiéndose al suelo como uno de estos recursos. Los artículos 52 y 53, relacionados con las herramientas de apoyo al sistema de planeación, mencionan que se deben “identificar y analizar las características en materia de ocupación y aprovechamiento del territorio; formular el diagnóstico territorial y diseñar los escenarios de uso y aprovechamiento y un modelo de uso del territorio”.

Las políticas de uso del suelo en México

Como vimos, la Constitución es la base normativa de nuestra sociedad y en contraparte el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el eje de las políticas en nuestro país. En el presente periodo (2006-2012), se plantea como premisa la búsqueda del desarrollo humano sustentable, mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, señalando que es necesario que toda política pública que se diseñe e instrumente incluya de manera efectiva el elemento ecológico, una administración responsable e inteligente de nuestros recursos naturales y

contar con políticas públicas que efectivamente promuevan la sustentabilidad del medio ambiente (Presidencia de la República, 2007). Dicho plan sólo aborda de manera directa al territorio en materia de seguridad nacional para la defensa de la soberanía y de la integridad del territorio, y en su eje 4 (Sustentabilidad ambiental), de manera indirecta, en el capítulo de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, se refiere al agua, bosques, selvas y biodiversidad, señalando a dicha sustentabilidad como un eje transversal de las políticas públicas.

El uso del suelo, como vimos anteriormente, está regulado por las leyes referidas, que son la base de políticas y programas, las cuales pueden ser divididas de manera simple en rurales, urbanas y para la conservación.

Políticas de uso del suelo en el ámbito rural

Las políticas en el medio rural están destinadas, además de los asentamientos humanos, a la producción principalmente agropecuaria y forestal, la regulación del uso del agua y al desarrollo rural sustentable; en este sentido, a continuación resumiremos los principales puntos de los programas respectivos.

El Programa de Desarrollo Rural Sustentable (2007-2012) tiene, entre sus principales objetivos y metas, conservar y aprovechar sustentablemente los ecosistemas, a través de acciones para preservar el suelo; aumentar en 14.13 millones de la superficie incorporada al manejo técnico forestal, a los programas de pago por servicios ambientales y al Sistema de Unidades para la Conservación y Manejo Sustentable de la Vida Silvestre; reforestar 3 millones de hectáreas (incluye reforestación simple, con restauración de suelos y apoyo a plantaciones forestales comerciales); atender 53 millones de hectáreas con prácticas de conservación, rehabilitación y mejoramiento de suelos en uso agropecuario; fortalecimiento de instrumentos para protección de suelos y de acciones transversales entre Semarnat y Sagarpa para el manejo sustentable de tierras y fortalecimiento de criterios ambientales en los programas agropecuarios y forestales.

Al mismo tiempo plantea la restauración de zonas con suelos erosionados y/o degradados; la formulación de la Estrategia Nacional para la Conservación de los Suelos; la actualización e implementación del Programa



Nacional de Lucha contra la Desertificación; la compensación de las superficies forestales perdidas debido a autorizaciones de cambio de uso del suelo; pago por servicios ambientales e hidrológicos (PSAH) y por captura de carbono; fomento entre las organizaciones incorporadas al Programa Nacional de Auditoría Ambiental (PNAA) de la adopción de prácticas de uso eficiente y racional del agua y agroquímicos; atender la cobertura vegetal de la superficie de pastoreo, en el marco del Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (Progan).

El Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (2007-2012) señala que “el agotamiento y deterioro de suelos y aguas utilizados en las actividades agropecuarias y pesqueras avanza al 5.3% cada 10 años”. Cada año se pierden alrededor de 260 mil hectáreas de bosque, las principales cuencas hidrológicas están contaminadas y la erosión hídrica y eólica arrasa con suelos fértiles. Al comparar el periodo 2000-2004 respecto a 1990-1994, el total de tierras con potencial productivo registró una caída de 1.9 millones de hectáreas. El 67.7% de los suelos agropecuarios con potencial productivo presenta algún grado de degradación (química, eólica, hídrica o física) y los mantos acuíferos muestran sobreexplotación o intrusión salina (sobre todo en el noroeste, norte y centro del país) y la mayor parte de los cuerpos de agua superficiales reciben descargas residuales. Un factor que incide negativamente en la productividad es la atomización de la tenencia de la tierra, ya que cerca del 80% de los productores agrícolas poseen predios menores a cinco hectáreas, cuya producción destinan a su autosubsistencia (Sagarpa, 2007).

En relación a lo anterior, las principales políticas propuestas por este programa se refieren a: el ordenamiento agroecológico territorial, el cual será la base para determinar la densidad e intensidad de actividades de uso del suelo, es decir, su aprovechamiento, protección, conservación y restauración; realizar acciones de recuperación de la tierra, agua y biodiversidad con obras de impacto en las zonas rurales marginadas, con énfasis en los cien municipios de menor índice de desarrollo humano; hacer la georreferenciación de las Unidades de Producción Pecuarias (UPP), que serán apoyadas con el Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (Progan) para la ubicación de las tierras de pastoreo dedicadas a la ganadería extensiva; promover la reconversión de zonas

agrícolas de baja producción y/o de alta siniestralidad a la ganadería; realizar y difundir estudios de cambio de uso del suelo agrícola a ganadero en áreas poco productivas para cultivo; generar o actualizar bases de datos y mapas climáticos y de requerimientos agroecológicos del país.

En la estrategia de conservación de agua y suelos, deben adoptarse prácticas de conservación, rehabilitación y mejoramientos de suelos; así como fomentar el uso sustentable y racional del agua; fortalecer en los planes de desarrollo rural sustentable la atención de subcuencas y microcuencas para definir con los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable; integrar en las reglas de operación de los programas del sector criterios e incentivos para la adopción de prácticas y tecnologías en materia de uso del suelo y agua, que sean acordes a las características agroecológicas y socioeconómicas de cada región; apoyar la realización de obras de conservación de suelo y agua y el desarrollo de manuales de buenas prácticas para regiones y cultivos, así como prácticas de mejoramiento territorial y reconversión productiva, con un enfoque integral y preventivo, que permita a los productores rurales desarrollar sus actividades productivas con mayor certeza y de forma armónica con su entorno; apoyar el desarrollo de proyectos ganaderos sustentables, que minimicen el impacto ambiental de la ganadería, aprovechen excretas en la obtención de biocombustibles y la reducción de gases de efecto invernadero y apoyen la recuperación o mejoramiento de la cobertura vegetal; realizar estudios para la conservación y mejoramiento de pastizales y agostaderos a fin de impulsar la explotación racional de las tierras dedicadas a la ganadería.

Acerca de racionalizar el uso de agroquímicos y promover el uso de biofertilizantes, Sagarpa señala:

El uso inadecuado de los agroquímicos en las actividades agropecuarias se ha convertido en un factor potencial de riesgo para la conservación y sustentabilidad de los recursos naturales. Tal es el caso de los plaguicidas, que pueden inducir la pérdida de susceptibilidad de plagas, alterar el equilibrio de los ecosistemas, contaminación de mantos freáticos y ocasionar intoxicaciones de diversa índole. Los fertilizantes aplicados sin dosificación previa, influyen directamente en la disminución de la fertilidad de los suelos, su alcalinización y acidificación, las emisiones de contami-



nantes en la atmósfera y la pérdida de materia orgánica que lleva a su vez a pérdida de suelo por erosión hídrica o eólica, compactación y disminución de la capacidad de retención de humedad en los suelos, entre otros (2007).

En este sentido, la política es participar conjuntamente con otras dependencias (Semarnat, SS-Cofepris, SE, STPS, entre otras) en el fortalecimiento del marco regulatorio en materia de agroquímicos; capacitar a personal de las delegaciones estatales de la Sagarpa, al personal técnico de los Comités Estatales de Sanidad Vegetal, promoviendo el ejercicio de los profesionales agrónomos (consultores certificados) en el uso y aplicación de plaguicidas agrícolas; fomentar el empleo de mejores prácticas y técnicas disponibles para el manejo apropiado de agroquímicos, con base en los compromisos internacionales de México en materia de sustancias químicas, tales como los Convenios de Estocolmo, Rotterdam y Basilea, otras iniciativas globales como el Código de Conducta de la FAO sobre la distribución y el uso de plaguicidas y el Enfoque Estratégico para el Manejo de Sustancias Químicas a Nivel Internacional.

En materia forestal, el 4 de abril de 2001 se creó el órgano descentralizado de la Semarnat, Comisión Nacional Forestal (Conafor), ante la gravedad de la deforestación en el país, y en noviembre de 2002 se aprobó la Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable, donde se reconoce por primera vez el pago del Estado por servicios ambientales a las comunidades. Los principales programas operativos que se derivaron del Programa Nacional Forestal son: sobre desarrollo forestal (Prodefor); plantaciones forestales comerciales (Prodeplan); conservación y restauración de ecosistemas forestales (Procoref); manejo sustentable de ecosistemas de montaña; protección contra incendios forestales; ordenamiento y fortalecimiento a la autogestión silvícola (Profas); conservación y manejo de recursos forestales (Procymaf II). Asimismo se señala la urgencia de que Semarnat no otorgue más licencias de cambio de uso del suelo agropecuario sobre las masas forestales y que se agilicen los trámites de autorización de planes de manejo forestales. Disminuir la superficie afectada por incendios; la incidencia de plagas y enfermedades a partir de la prevención y el control en 600 mil hectáreas al año; generar empleos e ingresos directos en 11,700

ejidos y comunidades mediante la aplicación de programas de desarrollo forestal sustentable (Conafor, 2005).

El Plan Estratégico Forestal México 2025 (Conafor, 2005) señala que la degradación y deforestación plantean un enorme desafío para el país, y se plantean dos grandes objetivos: lograr que la población que habita en los bosques no los destruya por falta de opciones de empleo e ingreso para satisfacer sus necesidades, y generar condiciones para la protección de las cuencas hidrográficas, de los suelos y para la conservación de la biodiversidad.

Las principales estrategias incluyen:

[...] la realización de ajustes a las políticas y programas de gobierno y respeto a otros usos de la tierra. Promover que el sistema de incentivos del sector agropecuario se oriente hacia la sustentabilidad, otorgando apoyos directos al fomento de los recursos forestales, tal como ocurre con el Procampo Verde. Buscar una relación con la política de población y los asentamientos humanos, para limitar la conversión inapropiada de tierras con vocación forestal a otros usos. Utilizar los instrumentos de incentivos y apoyos ya disponibles para fortalecer el desarrollo forestal sustentable en áreas densamente pobladas, impulsando la protección, conservación y restauración forestal en las cuencas hidrográficas. Utilizar el Pronare para establecer plantaciones de especies nativas, orientadas a la producción de leña, cercos vivos y agroforestería. Eliminar incentivos que promueven la deforestación y degradación, desarrollar labores de saneamiento, reforestaciones, construcción de represas de gaviones, bordos y obras de retención de suelos y agua. Clasificar las áreas forestales de México considerando su potencial, interés científico, degradación, densidad de población, comunicación, disponibilidad de servicios y marginación. Asegurar los derechos de tenencia de la tierra. Resolver en el corto plazo los litigios entre propiedades para evitar la degradación de los recursos en zonas conflictivas. Detener y revertir la formación de minifundios en las tierras forestales, porque en muchos casos se crean condiciones difíciles para introducir el manejo sustentable.



Políticas de uso del suelo urbano

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial plantea

[...] como su principal reto la generación de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, ya que el Sistema Urbano Nacional (SUN) está emplazado sobre cerca de 800 mil hectáreas (0.4% del territorio nacional). En esta pequeña proporción del territorio se produce poco más del 80% del PIB y se asienta el 66% de la población del país. Para alojar el crecimiento urbano, el SUN deberá ampliar su extensión a razón de 44 ha por día, lo que para el periodo 2001-2006 equivalía a 96 mil ha, 1.3 veces el área urbana del Distrito Federal. Cerca de 57 mil ha, el 60%, deberán destinarse a uso habitacional y aproximadamente 39 mil ha, el 40% restante, para la industria, los servicios, el comercio y el equipamiento de las ciudades. La vivienda enfrenta un mercado inmobiliario en el que prevalece el acaparamiento, la especulación y una intensa competencia por el aprovechamiento de la centralidad de los espacios y su infraestructura. Cabe destacar que los asentamientos irregulares generalmente se dan en espacios inapropiados para el desarrollo, por lo que la dotación de infraestructura en ellos resulta dos o tres veces más costoso. Para el periodo 2001-2006, las necesidades de vivienda a nivel nacional se estimaron en 4.2 millones de unidades, de las cuales el 65% serán demandadas en el SUN y el restante 35% en el ámbito rural.

El abandono de las zonas centrales de las ciudades, característico de los procesos de suburbanización, y su consecuente deterioro, provocan un quebranto para las finanzas municipales al subutilizar la infraestructura y al incrementar los costos asociados al transporte. El reto implica revertir esta tendencia y repoblar los centros urbanos mediante la aplicación de mecanismos que tiendan a compensar los altos costos del suelo en estas zonas, sobre todo cuando se imponen límites a la densidad por las características físicas o de infraestructura de la zona. Cabe destacar que del costo total de la vivienda tipo básica y social únicamente se puede destinar el 22% para la adquisición del suelo, cantidad insuficiente para desarrollar este tipo de vivienda en las áreas centrales de las ciudades.

Política ambiental.

Conservación de naturaleza y recursos naturales

Como hemos visto anteriormente, la mayoría de las leyes y los programas inciden de manera directa o indirecta en aspectos ambientales, debido sobre todo a la propuesta internacional y por lo tanto nacional de promover la sustentabilidad ambiental. No obstante, corresponde, en el caso de México, al Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2007-2012) plantear las políticas y los programas específicos en la materia.

En relación a lo anterior, la Semarnat señala que

[...] la sustentabilidad ambiental es cada vez más importante para nuestro desarrollo, debido a que el agotamiento y la degradación de los recursos naturales renovables y no renovables representan cada vez más una restricción para la realización adecuada de las actividades productivas y, por tanto, para la creación de oportunidades de empleo y generación de riquezas.

Asimismo, los impactos ambientales sobre las aguas, suelos, aire y, en general, sobre nuestro entorno, afectan la calidad de vida porque propician enfermedades, destrucción de paisajes naturales, alteración de los ciclos ecológicos y la pérdida de los servicios ambientales.

Los principales objetivos son: revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad; lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales. En materia de la Agenda Gris y la prevención y el control de la contaminación con materiales y residuos peligrosos, se indica que es de vital importancia la protección del suelo de estos aspectos para proteger la salud humana, los cuerpos de agua superficiales y subterráneos y sustentar la vida terrestre y las actividades económicas del país, lo cual es un proceso costoso y administrativamente complejo.

Asimismo, se publicaron las Normas Oficiales Mexicanas NOM-138-Semarnat/SS-2003: “Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y las especificaciones para su caracterización y remediación”, y NOM-



147-Semarnat/SSA1-2004, que establece criterios para determinar las posibilidades de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y vanadio. Estudios y análisis recientes acerca de la contaminación de sitios en México muestran dos tipos de problemas de contaminación: aquellos causados por accidentes, denominados “emergencias ambientales”, y los problemas de contaminación causados por el uso industrial del suelo y el manejo inadecuado de materiales y residuos peligrosos, definidos como “pasivos ambientales”. Las principales causas de contaminación identificadas son: el mal manejo de materiales y residuos peligrosos y la disposición inadecuada de residuos peligrosos, por lo que es necesario realizar un inventario de zonas de riesgo por actividades industriales (Semarnat, 2007).

La Agenda Verde: Conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas terrestres y su biodiversidad. La superficie ocupada por los ecosistemas terrestres naturales de México ha disminuido en el transcurso de las últimas décadas; dichos ecosistemas han sido deforestados, deteriorados y fragmentados por procesos de expansión de otros usos de suelo, para aprovechar sus recursos naturales y sus espacios geográficos con diversos fines sociales, económicos y productivos. El crecimiento de estos usos del suelo refleja, de manera inversa, las tendencias en las existencias de la vegetación, en el sentido de que las superficies de tierras de cultivo, de pastoreo y zonas urbanas han aumentado en casi exactamente la misma medida en que la superficie de los bosques, selvas y matorrales se ha reducido. Las superficies dedicadas a la agricultura (20%) y a los agostaderos (35%) inducidos aumentaron en cerca de 5 millones de hectáreas cada una, en los 26 años transcurridos entre 1976 y 2002 (Semarnat, 2007).

Las principales estrategias y líneas de acción planteadas son:

[...] restauración de ecosistemas y suelos fragmentados y erosionados, con atención especial a áreas críticas, poniendo énfasis en prácticas agronómicas (no mecánicas) y biológicas que mejoren la calidad de los suelos. Formular e implementar la Estrategia Nacional para la Conservación de los Suelos. En materia de investigación y tecnología ambiental, el conocimiento que se tiene sobre la degradación de suelos sigue siendo muy general. Las

investigaciones abordarán, en primera instancia, las causas y los impactos asociados de los distintos procesos de degradación de suelos; los costos económicos que representan su pérdida para el país; la valoración de los servicios ambientales que se pierden en los procesos de degradación del suelo; los factores de éxito y fracaso de los programas diseñados para la conservación de los suelos; los mecanismos de transversalidad de la gestión; las formas de incorporación de la sociedad en la definición del problema y la implementación de las acciones, y los mecanismos de involucramiento de sectores productivos relevantes. Las líneas de investigación prioritarias en desertificación son: establecimiento de indicadores para su monitoreo, ya que uno de los principales problemas que afronta México es la degradación de sus tierras en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas. Los estudios que hay que emprender deben orientarse al fortalecimiento del Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y Degradación de Tierras (Sinades), así como a la identificación de indicadores que permitan su monitoreo en el tiempo (Semarnat, 2007).

Conclusiones

Los cambios al artículo 27 constitucional, según Medina (2006), tuvieron el objetivo de poner fin a las formas de propiedad colectiva para incorporar estas tierras a las leyes del libre mercado dando más valor a la propiedad privada, con lo que paradójicamente se corre el riesgo de que pierdan la propiedad de sus tierras y aumente la migración a centros urbanos, trasladando la pobreza y marginación a los núcleos suburbanos, que resulta en la pérdida de sistemas productivos tradicionales, que son el sustento de la cultura mexicana.

El país se enfrenta a un enorme reto para revertir la imagen de corrupción e ilegalidad que se tiene de sus autoridades y de la propia sociedad; así como de un mayor crecimiento democrático, lo que repercutirá en una disminución de la marginación, pobreza, destrucción y desaprovechamiento de nuestra base natural. Por eso el PND (2007-2012) señala, en su objetivo 1.1 del eje 1, la necesidad de garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población y, en el



objetivo 1.5, confianza en las instituciones públicas, porque “toda actuación de la autoridad fuera del orden legal lesiona los derechos ciudadanos, ya sea por el abuso en el ejercicio del poder público, o bien, por la omisión en la aplicación de la ley”; y en el objetivo 1.6, Cultura de la legalidad: “El Estado de Derecho de un país se sustenta, antes que nada, en el arraigo que tenga la cultura de la legalidad en la sociedad”.

En este sentido es deseable que tanto gobierno como sociedad den un salto enorme para el logro de los objetivos anteriores y evitar que la ley siga siendo letra muerta o de aplicación discrecional, generalmente para los sectores más marginados del país.

El predominio del proceso de urbanización deberá ser evaluado por las políticas públicas, para favorecer un esquema de desarrollo rural-regional, que disminuya el contraste de la acumulación de infraestructura (agua potable, drenaje, comunicaciones, transporte, energía, vivienda) y equipamiento de educación, salud, cultura, servicios públicos a nivel urbano, donde el problema de asentamientos irregulares, en terrenos ejidales o de valor ecológico, se resuelva para un desarrollo urbano sustentable. El apoyo a servicios ambientales y procesos de restauración de ecosistemas, especialmente la reforestación y manejo forestal, son deseables.

La transformación de ecosistemas naturales y su degradación requerirán no sólo de una inversión económica para revertirla desde la perspectiva de manejos productivos sustentables, sino que se necesitarán programas sistemáticos, formales e informales de educación y comunicación ambiental para promover una amplia participación ciudadana, sobre todo en áreas de riesgo y susceptibles a desastres.

Referencias

- Conafor (2005), *Programa Nacional Forestal (2001-2006)*, Comisión Nacional Forestal [<http://www.conafor.gob.mx>].
- DOF (1992), “Ley Agraria. H. Congreso de la Unión”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992, p. 40.
- (1993), H. Congreso de la Unión/Cámara de Diputados, “Ley de Asentamientos Humanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio de 1993. Última reforma publicada el 5 de agosto de 1994.

- (1992), “Ley de Aguas Nacionales”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de diciembre de 1992. Última reforma publicada DOF el 29 de abril de 2004.
- (2003), “Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de febrero de 2003. Última reforma publicada DOF el 26 de diciembre de 2005.
- (1988), “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988. Última reforma publicada en DOF el 5 de julio de 2007.
- H. Congreso de la Unión (1917), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en DOF el 27 de septiembre de 2007.
- H. Congreso de la Unión (2001), “Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2001. Última reforma publicada DOF, 2 de febrero de 2007.
- Medina, C. S (2006), *La reforma al artículo 27 constitucional y el fin de la propiedad social de la tierra en México*, El Colegio Mexiquense, Documentos de Investigación. México.
- Nuevo Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012* (2007), Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, México.
- Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, 2007-2012* (2007), Sagarpa, México.
- Semarnat (2006), *La gestión ambiental en México*, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.

El manejo integrado de cuencas como instrumento para el desarrollo regional

*Georgina Caire**

En este capítulo se presenta el manejo integrado de cuencas como una herramienta para el desarrollo regional desde la perspectiva territorial. Se destaca su utilidad para la gestión integral del agua pero también como un instrumento adecuado para mejorar el aprovechamiento de recursos naturales en proyectos de desarrollo rural. El objetivo del artículo es plantear algunos elementos organizacionales que deben ser considerados al estructurar mecanismos de gobernanza para el manejo de cuenca. Se presentan tres experiencias de manejo de cuencas: Sombrerete (Querétaro), Mesa de Escalante (Guanajuato) y la Cuencua Ayuquila-Armería (Jalisco-Colima).

El manejo integrado de cuencas como enfoque de gestión territorial para impulsar el desarrollo regional

Diversos análisis han señalado la necesidad de reconocer que promover el desarrollo rural constituye un reto, tanto de políticas públicas apropiadas como de instituciones de gobernanza, en el que es necesario ir más allá de la visión sectorial y privilegiar las inversiones de beneficio colectivo sobre

* Maestra en Administración y Políticas Públicas por el CIDE; colaboró en diversas investigaciones en la Dirección de Manejo Integrado de Cuencas del Instituto Nacional de Ecología. Actualmente es candidata a doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sus principales líneas de investigación incluyen gobierno y gestión pública local, políticas públicas, gobernanza ambiental y desarrollo rural [georginacaire@hotmail.com].



los subsidios individuales (OCDE, 2007). El enfoque territorial del desarrollo rural considera los recursos naturales de una región como la base de su cohesión territorial y el elemento principal en la reducción de la pobreza rural, especialmente por la dependencia directa de las personas a los bienes asociados con los recursos naturales (tierra, agua, vegetación, acuicultura, masa forestal, etcétera) (Sepúlveda *et al.*, 2003). Para lograrlo, el enfoque territorial reclama la urgencia de una coordinación multisectorial y la concurrencia de los diferentes niveles de gobierno, así como la interacción entre los actores públicos, privados y sociales.

Hablar del enfoque territorial para el desarrollo rural implica la integración de las dimensiones social, económica e institucional, atendiendo las funciones propias del sistema biofísico que se traducen en bienes económicos, sociales y culturales, al tiempo que se evalúa el impacto del sistema socioeconómico sobre los recursos naturales. Este enfoque atiende la especificidad territorial y las formas de apropiación como resultado de factores históricos, culturales e institucionales para encontrar estrategias de manejo sustentable de los recursos naturales (Sepúlveda *et al.*, 2003).

Desde esta perspectiva, el manejo integrado de cuencas (MIC), las áreas naturales protegidas y el ordenamiento ecológico, son instrumentos de utilidad para enfrentar los problemas ambientales de un territorio. Especialmente, el MIC ha sido ampliamente reconocido a nivel internacional en el manejo de los recursos naturales por su utilidad para mantener la calidad del agua adecuando las actividades humanas a la necesidad de conservar los ecosistemas de una cuenca.¹

La característica común entre estos instrumentos es la gestión participativa, de abajo hacia arriba (*bottom-up*), que posibilita la planeación

¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Argentina, 1977); Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente (Irlanda, 1992); Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo: Agenda 21 (Brasil, 1992); Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible (Francia, 1998); Conferencia Internacional sobre Agua Dulce (Alemania, 2001); Tercer Foro Mundial del Agua (Kyoto, 2003). Incluso, organismos internacionales como la CEPAL (Centro de Estudios para América Latina) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han formulado documentos recomendando las reformas institucionales básicas para la instauración de organismos de cuenca y han expresado, en diferentes momentos, la conveniencia del manejo de cuenca como el instrumento más apropiado para la gestión del agua (OCDE, 2004; Dourojeanni, Juravlev y Chávez, 2002).

del territorio y la implementación coordinada de las políticas públicas, aun cuando éstas se encuentren sectorialmente fragmentadas desde el nivel federal o estatal. Sin embargo, a diferencia de los otros, el MIC utiliza la cuenca hidrográfica por tratarse del espacio geográfico que comprende el ciclo hidrológico, en donde el agua es el elemento articulador de los procesos de la cuenca y, por tanto, el principal indicador que muestra el estado de sus recursos. Asimismo, propone un proceso de gestión más dinámico y participativo, capaz de coordinar acciones y recursos en una estrategia común.

El MIC es un proceso orientado a encontrar soluciones integrales tomando en cuenta la funcionalidad ambiental de las áreas de la cuenca, la aptitud de sus recursos naturales e involucrando a los principales *stakeholders*² dentro y fuera de la cuenca. Al utilizar la cuenca, como unidad de gestión, es posible evitar o resolver problemas de contaminación, pesquerías, incremento en el costo del agua, inundaciones y salud pública, entre otros. El MIC presenta dos desafíos, el primero es lograr la cooperación de los actores involucrados y, el segundo, realizar una planeación de la actividad humana adecuándola a las condiciones ambientales y a la función natural de cada área de la cuenca, es decir, lograr la convergencia entre el aprovechamiento productivo y la conservación de sus recursos.

El objetivo de este artículo será plantear los elementos socio-organizacionales que deben considerarse al estructurar un mecanismo de gobernanza para el manejo de cuenca. En primer lugar, se argumenta la utilidad del MIC ante la necesidad de conservar los recursos hídricos; para después exponer las principales implicaciones derivadas del tamaño de la cuenca en que se desea trabajar. En tercer lugar, se destaca la importancia de una estructura organizacional que cumpla las funciones básicas de liderazgo y dirección, planeación y rendición de cuentas, mediante la

² Dado que en la mayoría de la literatura sobre cuencas se utiliza el término *stakeholders* para referirse a los usuarios del agua de una cuenca, es oportuno aclarar que, para efectos de este trabajo, el término *stakeholders* incluye a todos aquellos actores que funcionan como apostadores o agentes de influencia en el proyecto (Arellano, 2004): individuos u organizaciones, del sector público, social o privado, que comparten intereses sobre la cuenca, cuyo liderazgo y dotación de recursos (experiencia, información, recursos económicos, concesiones sobre el agua, propiedad de tierras, sistemas de manejo o producción, etcétera) son relevantes para el desarrollo del proyecto.



inclusión de la participación social en las diferentes etapas del proyecto. Finalmente, se exponen aspectos sobre las formas y fuentes de financiamiento como principal reto en los procesos del MIC para el caso de México.

El manejo integrado de cuencas y su utilidad

La *cuenca hidrográfica* es el área en que el agua superficial drena hacia un cuerpo de agua (ríos, lagos o humedales); está delimitada por la línea divisoria de la precipitación fluvial (línea imaginaria que une los puntos de máxima altura relativa) hacia la zona más baja o punto de emisión. Al interior de las cuencas, se pueden delimitar subcuencas y microcuencas, es decir, cuencas de orden inferior que constituyen el sistema de drenaje de corrientes de agua principales. Por su función, las zonas de una cuenca se dividen en zonas de cabecera, captación-transporte y emisión. Por sus características de drenaje, las cuencas pueden ser clasificadas como exorreicas, endorreicas y arreicas.³

Según la delimitación de INE-INEGI-Conagua, en México existen 1,471 cuencas hidrográficas principales. De éstas, 16 presentan un área mayor a los 20,000 km² y ocupan aproximadamente 56% del territorio. Por otro lado, 1 217 cuencas tienen áreas menores a los 100 km² y ocupan tan sólo 4.15% del territorio nacional. El resto (238) oscilan entre los 500 y los 20,000 km² y cubren una superficie del 40% (Cotler, Garrido, Mondragón y Díaz, 2007).⁴

En una cuenca hidrográfica se desarrollan diferentes procesos naturales. El ciclo hidrológico es el proceso central que transfiere agua desde la precipitación pluvial hacia la superficie terrestre formando corrientes superficiales y cuerpos de agua. Parte de ésta, se infiltra por el subsuelo

³ Se denominan cuencas *exorreicas* cuando las corrientes de agua desembocan en el mar, cuencas *endorreicas* cuando las corrientes de agua confluyen en un cuerpo de agua dentro de la cuenca, y cuencas *arreicas* cuando se trata de cuencas cerradas en donde las precipitaciones no confluyen en un único cuerpo de agua interno (Cotler *et al.*, 2007).

⁴ El mapa que contiene esta división puede ser consultado en la página *web* del Instituto Nacional de Ecología [<http://mapas.ine.gob.mx/temas.html?seleccion=Hidrología>].

hacia corrientes subterráneas, en tanto que otra se evapora o es aprovechada por la vegetación, cuyo proceso de transpiración favorece la humedad atmosférica.

Sin embargo, la calidad del agua en los cuerpos de almacenamiento depende de los factores físicos, químicos y biológicos que resultan de las características de la cuenca y sus ecosistemas, transformados por la interacción humana. Las actividades productivas generan impactos ambientales que van desde la contaminación (fuentes puntuales y no puntuales), hasta la modificación de su equilibrio natural.

Por ejemplo, en las áreas urbanas, la pavimentación incrementa las escorrentías con metales pesados (plomo, cobre y zinc), coleiformes fecales y otros contaminantes. Las actividades agrícolas, además de incrementar los sedimentos por la labranza de la tierra, representan una fuente difusa de contaminación generada por el uso de fertilizantes químicos, que aumentan la cantidad de nutrientes en el agua y provocan el crecimiento de algas, desoxigenación y disminución o eliminación de la vida acuática. Del mismo modo, la actividad ganadera genera contaminación de aguas superficiales al producir organismos patógenos contenidos en la orina y las heces de los animales. Cuando estos contaminantes alcanzan cuerpos de agua de uso doméstico, pueden generar problemas importantes de salud pública.

El MIC contribuye a evitar este tipo de problemas mediante soluciones integrales. Para ello es importante que además de ocuparse de la planeación y administración de los recursos hídricos, se incorporen todos los procesos que intervienen en el equilibrio funcional de la cuenca y que afectan la calidad del agua. Es decir, debe contemplarse la acción y evaluación comprehensiva e integral del impacto de las actividades humanas en los recursos biofísicos de una cuenca. De otra manera, las acciones sólo se limitarían a administrar el agua disponible, sin atender los aspectos que aseguran su conservación y su calidad como producto de un sistema hidrológico en el que necesariamente están incluidos el suelo y la vegetación. Tal es el principal problema de gestión que no ha encontrado solución en el caso de la Cuenca Lerma-Chapala, especialmente por las divergencias entre la gestión de los recursos hídricos por parte de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y la gestión ambiental, cuya



diversidad de objetivos se encuentra dispersa en los niveles de gobierno federal, estatal y municipal (Caire, 2006; Pacheco, 2007).⁵

La principal ventaja que ofrece el enfoque de cuenca, ante el reto de la sustentabilidad ambiental, es la posibilidad de considerar los efectos *acumulados* de los procesos socioeconómicos que impactan el equilibrio natural de cada cuenca y la posibilidad de desarrollar un sistema de gestión ambiental basado en la cooperación y coordinación de los actores públicos y privados, que tome en cuenta las condiciones ambientales específicas de cada cuenca.

Desde esta perspectiva, el MIC es un proceso de gestión cuyo propósito es coordinar acciones para controlar los impactos provocados por las actividades humanas que afectan el equilibrio y la funcionalidad de la cuenca. Sus acciones se dirigen, principalmente, a mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales con fines productivos, a prevenir y controlar procesos de contaminación del agua y a la conservación y restauración de ecosistemas. Este instrumento utiliza las subcuencas y microcuencas como subunidades de estudio, planeación e implementación.

Al considerar a la cuenca hidrológica como el recurso generador de bienes colectivos que debe ser conservado en beneficio común, puede aplicarse la solución que presenta Ostrom (1990) para la “tragedia de los comunes”: promoviendo *planos institucionales* o acuerdos que emanen del diálogo y del compromiso de la propia comunidad, antes que recurrir a los intentos estatales de imponer reglas e incentivos para el manejo de los recursos comunes (Evans, 2004; Portes, 2006). Este modelo ha sido de gran utilidad para exponer la lógica del problema, pero es necesario considerar que difícilmente una cuenca puede ser igualmente valorada por los actores que la comparten, ya que la estructura institucional les define diferentes atribuciones de derecho público y privado sobre el

⁵ Existen diversos estudios que señalan la necesidad de mejorar radicalmente la protección del medio ambiente, puesto que los programas y acciones emprendidos, generalmente de manera dispersa, no han podido frenar la degradación creciente de los recursos hídricos (Vargas y Mollard, 2005). La protección ambiental, dada la distribución de la propiedad de la tierra en México, necesariamente requiere de la participación social, pero considerando la escasez de recursos y la lógica propia de los recursos naturales en una cuenca, los proyectos deben ser focalizados estratégicamente.

territorio. Por lo tanto, se requiere de la creación de instituciones que faciliten la gobernanza de los recursos considerando, por un lado, la existencia de capacidades institucionales y técnicas necesarias para impulsar la coordinación de actores y, por el otro, una activa participación de la sociedad, en reconocimiento de los derechos de propiedad.

Bajo el enfoque de cuenca, la toma de decisiones debe basarse en el análisis de la interacción humana y sus efectos en el medio ambiente. Por lo tanto, el MIC puede resultar un valioso instrumento para la gestión ambiental, siempre y cuando sea posible empatar los intereses de los actores implicados en el aprovechamiento de sus recursos con las necesidades ambientales que determinan la funcionalidad eco-hidrológica de una cuenca. Esto es, ordenar las acciones según sea su prioridad ambiental y social.

Naturaleza de los problemas y los objetivos

Hemos apuntado ya que en una cuenca hidrológica el agua es el indicador de su nivel de degradación o conservación. En el agua se manifiestan los problemas de erosión, contaminación (agroquímica, pecuaria, urbana) e incremento de escorrentías. Estos problemas son consecuencia, principalmente, de actividades productivas que afectan los recursos hídricos superficiales y subterráneos, imprescindibles para la supervivencia de cada sociedad. Por lo tanto, conservar este recurso y la cuenca, como su “medio de producción”, debe constituir una prioridad para nuestros gobiernos y sociedades, presentes y futuros.

El *principio rector* que sigue el manejo de cuenca es la necesidad de controlar y prevenir los efectos derivados de la actividad humana sobre el funcionamiento de los sistemas naturales para mantener el ciclo hidrológico y la calidad del agua. Sin embargo, dada la interrelación funcional de los recursos naturales (suelo, agua y vegetación), incrementar la calidad y cantidad del agua necesariamente requiere de objetivos intermedios. Éstos dependerán de los problemas socioambientales que se desee resolver (Basterrechea *et al.*, 1996). Independientemente de qué tipo de objetivos se favorezca, la finalidad última será preservar la funcionalidad ambiental



de la cuenca y el ciclo hidrológico. Así, los objetivos de un proyecto de manejo de cuenca pueden ser:

- Conservación de la calidad y la cantidad en cuerpos de agua.
- Conservación y protección de los recursos naturales.
- Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales con fines productivos.
- Prevención y control de sedimentación, erosión hídrica y eólica por deforestación, degradación o mal uso de los recursos naturales.
- Prevención y control de desastres naturales (incendios, inundaciones, etcétera).

Como se verá más adelante, en caso de que el proyecto utilice una unidad de gestión menor (microcuenca o subcuenca), debe asegurarse que el manejo mantenga su función respecto a la cuenca a la que pertenece, procurando que las decisiones y acciones alteren lo menos posible el equilibrio del sistema en su totalidad. Después de todo, si el nivel de degradación ambiental y contaminación de una cuenca es el resultado de la acumulación de los impactos de las actividades humanas que en ella se realizan, entonces la recuperación de sus funciones dependerá, igualmente, de la agregación de acciones dirigidas a la conservación y restauración de sus recursos.

Implicaciones del tamaño de la cuenca para la gestión de proyectos de manejo integral de cuenca

El tamaño de una cuenca tiene importantes implicaciones ante la posibilidad de un proceso de manejo de cuenca. Éste determina la inclusión de los elementos que intervienen en cada proceso para plantear una propuesta de manejo. Entre éstos encontramos aspectos como el número de actores públicos y privados relevantes; tipo, extensión y número de las propiedades contenidas; usos de suelo existentes; y diversidad y complejidad de sus problemas ambientales. Estos elementos resultan de la estructura institucional que determina la organización social y económica de sus habitantes y que establece diferentes formas de acceso y apropiación de los

recursos naturales. Por lo tanto, generalmente, un proyecto de manejo de cuenca aumentará su complejidad en la medida que el tamaño de la unidad se incremente, e influirá en las formas de organización requeridas para alcanzar los fines deseados.

Las experiencias de Sombrerete (Querétaro) y Mesa de Escalante (Guanajuato) presentadas después del artículo ofrecen la oportunidad de comparar los retos organizacionales y técnicos que se presentan según se trate de proyectos de manejo integrado de cuencas grandes o pequeñas. A continuación comentamos las principales implicaciones del tamaño de la unidad de manejo.

Formalidad de la estructura de organización de cuenca

En la medida en que la cuenca comparta fronteras entre varias propiedades (sociales y privadas), municipios y entidades federativas, la complejidad en su manejo aumentará radicalmente. Al incrementarse la cantidad de autoridades públicas y grupos de población, mayor será la necesidad de reconciliar los intereses involucrados para conseguir los acuerdos precisos.

Al igual que las estrategias de manejo de cuenca pueden ser disímiles dependiendo de sus condiciones socioeconómicas y biofísicas, el grado de formalización y especialización de las capacidades técnicas y organizacionales necesarias también pueden resultar significativamente diferentes. El tipo de organización que se adopte estará en función del tamaño de la unidad geográfica en la que se pretende trabajar, la complejidad de su problemática, la dimensión de los objetivos que se proponga, la fuente y cantidad de los recursos necesarios para su financiamiento, y el número de actores e intereses involucrados en los problemas que afectan a la cuenca.⁶

⁶ Así, por ejemplo, en los casos de las microcuencas Sombrerete y Mesa de Escalante, basta utilizar las estructuras tradicionales de participación y acercar a las autoridades ejidales correspondientes para dialogar y proponer soluciones para un aprovechamiento más sustentable de sus tierras. Mientras que, en el caso de la CCRAA, el número de actores gubernamentales y sociales es más amplio y el establecimiento de acuerdos está sujeto a las atribuciones legales y capacidades administrativas y financieras, además de los intereses económicos y personales de cada uno de ellos.



Así, la estructura organizacional puede variar desde un arreglo informal entre los principales actores en cuencas pequeñas, hasta una estructura formalmente organizada con mayor división del trabajo y altamente especializada. Especialmente cuando las fronteras político-administrativas son rebasadas por los límites naturales, es más conveniente contar con una estructura organizacional formal y especializada que tenga la capacidad de acceder a recursos federales o estatales, manejar fondos públicos o sociales y acreditar su representatividad legal para la contratación de servicios (consultores o contratistas de obra) o solicitar permisos oficiales, entre otras funciones (Davenport, 2003).

Inclusión de la participación social

Las organizaciones de cuenca necesitan trabajar desde un esquema *bottom-up* que permita, primero, definir socialmente sus problemas y acordar colectivamente los medios de solución más adecuados. Tratándose de proyectos de manejo de cuencas pequeñas, como las microcuencas, el acceso a los participantes se extiende prácticamente a la totalidad de los habitantes; pero tratándose de cuencas de mayor dimensión, la participación de la sociedad se realiza preferentemente a través de representantes de la misma y organizaciones productivas, sociales y profesionales involucradas en los problemas ambientales de la cuenca.⁷

Cada organización deberá adecuar su estructura a la forma de participación más conveniente para asegurar los beneficios de una entidad incluyente, poniendo especial cuidado en asegurar la representación y representatividad de los principales actores de la cuenca. La participación social adquiere relevancia en la medida en que complementa la información sobre los problemas ambientales de la cuenca y favorece la construcción de consensos sobre los problemas prioritarios y sus soluciones.

⁷ Véase el caso de la Cuenca Ayuquila-Armería, en donde el nivel de participación social alcanzado a través del trabajo de IMECBIO e IIGICRAA ha sido de vital importancia para la conclusión de proyectos en beneficio de la cuenca y de sus habitantes. Especialmente en lo que se refiere a la educación ambiental, la reducción de residuos sólidos y a la construcción social de una identidad de cuenca.

Para lograrlo es necesario impulsar la participación social, tanto en la estructura de la organización de cuenca, como a lo largo del proceso de gestión (diagnóstico, planeación, ejecución, evaluación), con la finalidad de que los intereses de sus habitantes sean incorporados adecuadamente (Ostrom, Gardener y Walter, 1994; Basterrecha *et al.*, 1996; Dourojeanni, 2000; Dourojeanni, Jpravlev y Chávez, 2002; Davenport, 2003).

Sin duda, el proceso de inclusión de actores en este tipo de organizaciones no está libre de conflictos, pero al lograrse se puede vencer una gran cantidad de obstáculos. Establecer organizaciones que cuenten con la legitimidad y confianza es el principal reto para poner en marcha un proyecto de manejo de cuenca, especialmente cuando éste es de dimensiones tales, que involucre a la autoridad pública, no sólo como un actor externo, sino en el ejercicio del poder público (*e.g.* para generar regulación sobre el acceso a los recursos naturales).

Definición de estrategias de manejo

La literatura sobre gestión de cuencas (*watershed management*) utiliza la planeación estratégica como herramienta para analizar los problemas y sus causas, y definir objetivos, metas y medios; este esfuerzo es necesario para focalizar esfuerzos y recursos en la solución de los problemas desde su origen.

En cuencas de grandes dimensiones es probable que las etapas de diagnóstico y planeación sean trabajadas colectivamente con representantes de los actores individuales; pero, una vez establecidos los principales problemas y objetivos, se requerirá establecer una estrategia específica para alcanzarlos. El enfoque de cuenca propone identificar áreas prioritarias para la cuenca y, posteriormente, áreas críticas o zonas en las que se originan las causas del problema a solucionar (Brown *et al.*, 2000). A partir de este momento, es necesario contactar a los agentes gubernamentales y productivos que intervienen directa o indirectamente en el aprovechamiento de los recursos, y trabajar con ellos para encontrar, mediante el diálogo y la discusión, la mejor manera de alinear sus actividades con las necesidades de la cuenca.



Aquí, las formas de propiedad cobran relevancia en la medida en que determinan formas de acceso a los recursos naturales.⁸ Esta situación es especialmente importante en el caso de México, en donde prácticamente en todo el territorio (98%) se ejerce algún tipo de manejo,⁹ y en donde la población rural se encuentra distribuida en más de 199,391 localidades a lo largo del país.

Con esta distribución de la propiedad, la regulación y los instrumentos económicos son insuficientes para orientar las conductas individuales, pues los costos de monitoreo y sanción se elevan considerablemente. En este sentido, las autoridades públicas enfrentan el reto de coordinar las actividades productivas bajo estructuras de gobernanza participativa, especialmente ahí, donde se agregan problemas de degradación ambiental y bajas condiciones socioeconómicas entre los actores rurales.

En el manejo de cuencas grandes, generalmente el objetivo central es la calidad y cantidad del recurso hídrico. En estos casos, el proceso para definir una estrategia resulta altamente complejo, ya que además de considerar la interrelación y la lógica de los diferentes procesos, naturales y sociales, al interior de la cuenca, deberá resolver problemas de colaboración interinstitucional (financiamiento) y de cooperación entre usuarios del agua y productores agropecuarios y forestales. Resueltos los problemas de cooperación, y reconociendo que la coordinación no surge espontánea-

⁸ El tipo de tenencia de la propiedad nos permite comprender la complejidad de incentivos que pueden existir en una estructura de aprovechamiento diferenciado entre manejo individual y manejo colectivo. El estudio de Aguilar *et al.* (2002) señala la importancia de la regulación comunitaria para la conservación de sus recursos naturales. Específicamente, muestra cómo funcionan los diferentes mecanismos para regular el acceso a los recursos naturales en la mayoría de los núcleos agrarios (prácticas, costumbres, creencias y acuerdos). En un manejo de cuenca, la existencia de la propiedad social obliga a entablar el diálogo y la discusión con varios actores, aun tratándose de una sola propiedad, y, de acuerdo con los casos analizados, esto es válido sólo para realizar acciones en áreas de uso común, apostando que los actores puedan y estén dispuestos a utilizarlas en sus parcelas individuales.

⁹ En México la tenencia de la tierra se divide en propiedad privada (37.4%), propiedad social (51.2%) y propiedad pública (10%) (Robledo, 2000). Es importante destacar que del 51.2% correspondiente a la propiedad social, el 67% son áreas de uso común para los más de 30 mil ejidos y comunidades (aproximadamente 70 millones de hectáreas bajo manejo colectivo) (INEGI, 2001).

mente, las estrategias deben apuntar hacia la creación de mecanismos para coordinar acciones y monitorear el cumplimiento de los compromisos.

Tratándose del manejo de unidades inferiores como las microcuencas, los aspectos sobre propiedad son aún más relevantes. Cuando se adopta el enfoque voluntariamente, es necesaria la aceptación de todos los individuos que cuentan con derechos sobre los recursos. En estos casos, encontraremos que, primero, los objetivos están más centrados en la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales que en la calidad del agua de la cuenca; segundo, los mismos propietarios, sociales o privados, realizan la definición de problemas, objetivos y medios colectivamente, y utilizan sus propias formas de organización para crear acuerdos (al interior y entre comunidades) sobre el manejo de sus áreas comunes y para gestionar recursos de los programas públicos según los objetivos planteados internamente.

Ante la falta de un liderazgo adecuado para emprender el manejo integrado a nivel de cuenca, la estrategia de manejo por microcuencas, o en su caso subcuencas, puede resultar la mejor alternativa; incluso, podría ser complementaria a estrategias regionales, en la medida en que se tenga una mayor superficie bajo manejo y se agreguen los impactos positivos. En este escenario, el gobierno correspondiente tendría que asegurarse de que las formas de aprovechamiento en las subunidades no generen impactos negativos para otros actores y respeten la funcionalidad y el equilibrio de la cuenca.¹⁰

¹⁰ En el municipio de Cadereyta de Montes (ver caso Sombrerete), este esquema de trabajo se promueve para varias microcuencas sin seguir una estrategia derivada de una planeación de la Cuenca del Río Moctezuma a la que pertenece este municipio. La elección de las microcuencas se realizó por tratarse de zonas altas, con elevado grado de marginación y alta degradación ambiental, además de la aceptación explícita por parte de los habitantes para involucrarse en el proyecto. En realidad, su objetivo principal es impulsar procesos de desarrollo rural colaborando con estas comunidades para realizar acciones que les permitan mejorar su calidad de vida y conservar o restaurar sus recursos naturales, mediante la coordinación de sus habitantes y unidades de producción para la ejecución de recursos provenientes de los diferentes programas sociales. Esta forma de trabajo supone que, eventualmente, al cubrirse una mayor superficie, se producirán impactos ambientales favorables para la cuenca en su totalidad, como resultado de la acción agregada en cada microcuenca. En el caso de Mesa de Escalante ocurre algo similar, aunque aquí la adopción del proyecto sí derivó de una estrategia para la rehabilitación del acuífero de Laguna Seca.



Aspectos socioorganizacionales para implementar el manejo integrado de cuencas

Como sucede en toda empresa, social o económica, la implementación de un proyecto de MIC requiere de la existencia de una organización estructurada en mayor o menor grado, dependiendo de sus dimensiones y objetivos. Como se señaló arriba, la organización de cuenca debe integrar adecuadamente la representación de todos los actores, públicos y privados, con intereses sobre los recursos de la cuenca (*stakeholders*). Esto es indispensable porque los proyectos de manejo generalmente conducen a decisiones y acciones que afectan la forma de apropiación de los recursos naturales y los sistemas de producción.

Estas decisiones se traducen en el establecimiento de reglas o pautas de comportamiento (*límites o controles*) sobre las decisiones particulares; su propósito es desalentar los comportamientos oportunistas en el manejo de los recursos naturales en aras de un beneficio común. Para que estas reglas sean eficientes deben ser aceptadas y reconocidas por los actores como necesarias para asegurar la sustentabilidad del recurso, en este caso la cuenca (Ostrom, 1990).

Teniendo esto en mente y partiendo del principio de que la creación de una estructura responde a la necesidad de dividir el trabajo y asignar responsabilidades para un mejor y más eficiente uso de los recursos disponibles (económicos, humanos y materiales), podemos decir que la organización debe cumplir con tres funciones básicas.

Desde el punto de vista *político*, deberá promover, en un contexto democrático, la *suma de voluntades* mediante la integración de los intereses involucrados; de tal manera que sea posible generar el consenso necesario para definir una misma dirección y promover actitudes de *cooperación* entre los actores a lo largo del proyecto. Por otro lado, desde el punto de vista *estratégico*, la organización funcionará como un mecanismo de *coordinación* espacial y temporal para hacer más eficiente la aplicación de los recursos disponibles, humanos, técnicos y financieros.

Finalmente, desde la perspectiva *logística*, la organización deberá realizar la búsqueda, recopilación, selección y sistematización de información interna (caracterización de la cuenca, identificación de actores e intereses, capacidades y recursos) y externa (alternativas de financiamiento, soluciones

factibles y mejores prácticas) para la toma de decisiones, además de ofrecer un espacio de encuentro para la *comunicación*, la *información*, el *diálogo* y la *discusión* entre los actores.

En este sentido, la organización para el manejo de cuenca es una estructura que al tiempo que contribuye a direccionar todas las acciones en torno a objetivos planteados, contribuye a disminuir los costos de información y facilita, mediante la sistematización de información confiable, la toma de decisiones más adecuadas para la aplicación eficiente de los recursos.

De esta manera, si bien es cierto que cada proyecto de manejo de cuenca deberá adecuar su organización a sus condiciones específicas, es posible señalar algunas habilidades organizacionales básicas para cualquier proyecto de manejo de cuenca y mostrar cómo éstas cumplen ciertas funciones en la práctica (Davenport, 2003). Estas habilidades básicas se detallan en la siguiente sección.

Liderazgo y dirección

Esta función se refiere a la capacidad para convocar a los principales actores relacionados con un problema que les afecta mutuamente y mantenerlos dentro del proceso. El liderazgo para convocar al trabajo colectivo puede tener su origen en diversas fuentes, por ejemplo, un cargo burocrático, la capacidad económica, el poder político o el reconocimiento social. El liderazgo puede recaer en una o más personas, incluso en el conjunto de la organización misma, en la medida que su conformación agregue competencias legales, recursos, conocimiento y experiencia, todos ellos necesarios para asegurar la viabilidad del proyecto.

El liderazgo no implica imposición en la toma de decisiones, antes bien debe procurar la convergencia entre actores e intereses hacia una misma dirección mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación entre los actores, independientemente de divisiones políticas, límites de propiedad y usos de suelo, etcétera. El liderazgo de una organización deberá:

- a) Promover la dirección del proyecto con base en la declaración de la misión y visión.
- b) Impulsar el acuerdo voluntario y racional entre los actores internos para la adopción del manejo de cuenca, generar certidumbre y reducir los costos para la acción colectiva.
- c) Intermediar en la solución de los conflictos que surjan en el proceso.
- d) Coordinar estratégicamente las actividades consecutivas para desarrollar e implementar el plan de manejo, bajo criterios de responsabilidad, especialidad y temporalidad.
- e) Identificar posibles fuentes de financiamiento y realizar las gestiones necesarias para obtenerlas.

Rendición de cuentas

Como interfase socio-estatal, es importante que la organización sea inclusiva, realice sesiones públicas, difunda sus acuerdos y sea transparente en el manejo de sus recursos. Al funcionar como mecanismo de rendición de cuentas ante la población, puede contribuir a mantener e incrementar la confianza entre los *stakeholders*. Para ello, es necesario que se informe debidamente sobre los avances del proyecto, la secuencia de las acciones y, en su caso, sobre los obstáculos que se presentan a lo largo del mismo.¹¹

Esta función también comprende la necesidad de asegurar mecanismos para promover las diferentes formas de participación, especialmente en los procesos de toma de decisiones que implican una afectación directa a la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, cuando el financiamiento de acciones requiere el establecimiento de tarifas o cuotas, cuando se establece nueva regulación ambiental, o cuando se requiere el acuerdo comunitario para regular el aprovechamiento de los recursos de núcleos agrarios.¹²

¹¹ En los casos comunitarios, la rendición de cuentas se realiza a través de las asambleas. Cuando la participación es activa y propositiva, y existen condiciones para un diálogo abierto entre los actores, esta estructura genera confianza y credibilidad que favorece la cooperación en proyectos que dependen de la acción colectiva (ver caso de Mesa de Escalante).

¹² Consultar casos de las microcuencas Mesa de Escalante y Sombrerete, en donde la reglamentación de áreas comunes requirió acuerdos aprobados por consenso.

Asimismo, es conveniente que la organización promueva la construcción de una visión compartida entre los actores a partir del conocimiento sobre la dinámica natural de la cuenca, los problemas que enfrenta y las consecuencias para su población. En este sentido, la inclusión de la participación social a través de talleres de educación ambiental y acciones de preservación y conservación de los recursos naturales pueden contribuir a formar una conciencia ciudadana en relación con los problemas de la cuenca, y favorecer el apoyo público requerido para el mantenimiento del proyecto.¹³

Planeación, ejecución y evaluación de avances

La planeación es una función imprescindible para el manejo de una cuenca, ya que al establecer los medios más adecuados para lograr los fines, resulta más fácil coordinar las acciones y realizar una asignación eficiente de recursos.¹⁴ La planeación generalmente es realizada por grupos de técnicos profesionales especializados en recursos naturales y procesos socioeconómicos, ya sea que formen parte de la misma organización o que provengan de agencias públicas, instituciones académicas o de organizaciones sociales.

Idealmente, se propone una conformación mixta e interdisciplinaria para asegurar y mantener el equilibrio entre los diferentes campos del

¹³ En los casos aquí presentados puede observarse lo indispensable que resulta la participación social en las diferentes etapas del proyecto de cuenca (diagnóstico, planeación, ejecución y evaluación). En el caso de Ayuquila-Armería destaca la participación del IMECBIO y la IIGICRAA para lograr soluciones integrales y coordinadas. El primero, a través de la investigación, la evidencia científica y el diálogo, ha contribuido con la búsqueda de alternativas factibles para compatibilizar o reducir la brecha entre los intereses antagónicos de los actores. La segunda, ha sido fundamental para concertar acciones entre autoridades de gobierno y sociedad, favoreciendo la coordinación para llevar a cabo proyectos de gestión ambiental en la cuenca, especialmente tratándose de la disposición final de residuos sólidos y aguas residuales municipales.

¹⁴ En la literatura existen diversos manuales y guías para la elaboración de planes de manejo de cuenca. En la mayor parte de ellos se utiliza la planeación estratégica y se enuncia el tipo de estudios necesarios para obtener la caracterización biofísica y socioeconómica de la cuenca (véase Goodstein, Nolan y Pffiffer, 1993; Basterrechea *et al.*, 1996; Hashim, 1998; EES, 1999; Brown *et al.*, 2000; Dourojeanni, 2000; Casillas y Maldonado, 2005; entre otros).



conocimiento necesarios para el proyecto (Davenport, 2003). Es conveniente que la misión y visión que guían la planeación cuenten con amplio consenso social. Asimismo, para asegurar la integración de demandas, costumbres y conocimientos locales en la elección de las alternativas de solución, es importante que el equipo de planeación participe en las discusiones, consultas y talleres públicos. Su sensibilización es necesaria para generar un doble compromiso, con la ciencia y con la sociedad, evitando que intereses de actores externos o internos produzcan disfunciones en los procesos del proyecto.

Finalmente, es importante establecer criterios de evaluación, de tal manera que puedan registrarse los avances logrados y sea posible retroalimentar las decisiones sobre acciones y procesos para corregir las posibles fallas.¹⁵ Entre las ventajas de contar con un plan de manejo integral de cuencas podemos mencionar las siguientes:

- *Creación de visión compartida.* Provee un documento que incrementa la comprensión de la dinámica natural de la cuenca, sus problemas y consecuencias, lo que eventualmente permitirá la contextualización de cada actor respecto a la cuenca y los efectos que sus actividades producen en ella.
- *Facilitar la coordinación de acciones hacia un objetivo común.* Un plan de manejo facilita la programación de acciones al interior de la cuenca porque define objetivos y soluciones que deben darse en un tiempo y espacio determinados; además, al conocer los resultados deseados, herramientas disponibles y metas complementarias, los actores estarán en mejores condiciones para colaborar desde su propio ámbito de acción (Davenport, 2003).
- *Instrumento para gestionar recursos.* El plan representa un documento racional para la búsqueda de financiamiento, ya que las agencias, al conocer los problemas y las líneas de acción aprobadas por los habitantes, pueden calcular un mejor uso de los recursos públicos en función de sus beneficios sociales potenciales.

¹⁵ La etapa de evaluación, aunque en muchos casos queda relegada, es de gran importancia en la medida en que permite a la organización de cuenca calcular y medir su progreso y crear compromisos más sólidos entre los *stakeholders* del proyecto y entre los propios usuarios de los recursos naturales que ellos afectan.

- *Convergencia en las tendencias de conservación y desarrollo.* Un plan de manejo necesariamente deberá atender el conflicto entre estas dos tendencias que con frecuencia aparecen como contrarias. Esto es, maximizar el aprovechamiento de los recursos naturales, dentro de los límites ambientales dispuestos por las condiciones biofísicas de cada cuenca.¹⁶
- *Programación de acciones, seguimiento y continuidad del proyecto.* Un plan de manejo de cuenca, al definir áreas prioritarias y áreas críticas, facilita la programación de acciones y focalización de recursos en el corto, mediano y largo plazos. El cumplimiento ordenado de compromisos promueve la continuidad del proyecto.¹⁷

Estrategias de financiamiento

Idealmente, las organizaciones de cuenca requieren de una autonomía financiera para cumplir sus funciones logísticas, emprender proyectos de conservación, rehabilitación o saneamiento y realizar acciones de investigación, evaluación y monitoreo. Davenport (2003) apunta que, en todo caso, “las asociaciones de cuenca locales necesitan agencias flexibles con capacidad de respuesta a sus circunstancias proveyendo herramientas apropiadas, asistencia técnica y financiamiento [por lo que es necesario] promover consenso, discusiones de negociación que generen acuerdos y políticas apropiadas a situaciones específicas y acciones de manejo”.

¹⁶ En el caso de Mesa de Escalante se puede observar que la reconversión productiva ha generado beneficios económicos, con impactos positivos sobre el suelo y la vegetación. Por un lado, se disminuyó la presión sobre suelos y vegetación, y por el otro, las prácticas agrícolas han aminorado los problemas de erosión hídrica y eólica. Asimismo, la reforestación con agave ha mejorado la calidad de los agostaderos, al mismo tiempo que favorece la capacidad de infiltración de la superficie.

¹⁷ Éste es un proceso, aparece en la literatura como un juego de cooperación entre varios actores que hacen uso de recursos comunes, en donde el cumplimiento de los primeros compromisos trae consigo el cumplimiento de los siguientes (Ostrom, 1990). Para lograr esta dinámica es preciso que se mantengan reuniones periódicas entre los actores con el fin de conocer el avance y las dificultades que, en su caso, enfrenten las acciones comprometidas, de tal manera que los actores puedan conocer, cuestionar y discutir las causas de incumplimiento y realizar el diseño de soluciones pertinentes.



En México, conseguir financiamiento a nivel federal para la gestión ambiental es uno de los obstáculos más fuertes que desincentiva la acción gubernamental coordinada, pues los recursos son insuficientes para proponer fondos especiales que incentiven la colaboración intergubernamental e intersectorial (Caire, 2004).¹⁸ Por otro lado, el marco institucional existente genera limitados recursos financieros para la atención de problemas locales (Cabrero, 1996 y 1998), por lo que al evaluar la prioridad de las distintas demandas en función de su importancia política y social, los problemas ambientales no siempre se colocan como ámbito de acción prioritario.

Por lo tanto, podemos decir que existen pocos incentivos para la creación de organizaciones de cuenca, y cuando éstas se constituyen, su autonomía financiera es muy reducida. La capacidad de los actores se ve limitada a tratar de coordinar la aplicación de programas públicos, federales o estatales, que han sido elaborados atendiendo competencias y restricciones administrativas propias de la entidad que los ofrece.¹⁹ Este problema se agudiza en la medida en que ni las reglas de operación ni los beneficiarios consideran los esfuerzos de planeación regional o local. Ciertamente, estas condiciones determinan un marco demasiado rígido y altamente costoso para efectos de los proyectos de manejo de cuenca; sin embargo, como se puede apreciar en los casos aquí presentados, es posible adecuarse mediante el acuerdo entre actores y la colaboración institucional.

Davenport (2003) destaca dos modalidades para el manejo de cuencas: por mandato y voluntario. El primero se refiere a proyectos que inician como consecuencia de un proyecto federal y, generalmente, están acompañados de recursos financieros para los propósitos establecidos (aunque no siempre suficientes). El segundo, cuando el proyecto se realiza voluntariamente; aquí las comunidades deben encontrar sus propias fuentes de

¹⁸ El presupuesto asignado al ramo ambiental para 2007 representó 5.3%, pero restando lo destinado a la gestión hidráulica (Conagua) y a Conafor, el porcentaje disminuye a 0.92%, estos recursos se distribuyen, a su vez, entre la secretaría, sus 31 delegaciones estatales y los tres organismos desconcentrados que forman parte del sector: INE, Profepa y Conanp. Mientras tanto, otras dependencias como Sagarpa y Sedesol ejercen el 10.7% y 6.4% respectivamente.

¹⁹ En los casos aquí presentados se enlistan algunos programas públicos que han sido utilizados en la ejecución de acciones para cada proyecto.

financiamiento de entre los diferentes programas federales y estatales existentes.²⁰

Independientemente de cuál sea el caso, el financiamiento de cada proyecto dependerá de sus problemas, necesidades específicas y mecanismos de compensación requeridos. Los recursos financieros necesarios para una organización de cuenca podrían clasificarse como sigue:

- Recursos para la elaboración del *diagnóstico* y el proceso de *planeación* (estudios de campo, creación de material cartográfico, etcétera).
- Recursos para adquisición de material *logístico* y promoción de la *participación* (talleres, capacitación, asambleas, material logístico, etcétera).
- Recursos para la implementación de *acciones y proyectos* (reforestación, conservación de suelos, plantas de tratamiento, evaluación de calidad de agua, adopción de nuevas tecnologías agropecuarias, etcétera).
- Recursos para el mantenimiento de la *estructura organizacional* (inmobiliario, máquinas, sueldos, etcétera).

En México prácticamente no existen organizaciones para manejo de cuenca que cuenten con mecanismos propios de financiamiento para realizar sus acciones. En todo caso dependen de alguna entidad específica.²¹ En las organizaciones de cuencas grandes, los gastos de participación, de la estructura organizacional y de acciones se obtienen de las entidades participantes. En las microcuencas, los primeros son proveídos por los gobiernos municipales que participan en el Programa Nacional de

²⁰ La primera modalidad se acercaría más al trabajo de las áreas naturales protegidas federales como la Sierra de Manantlán en la Cuenca Ayuquila-Armería, en donde se crea una estructura administrativa con un presupuesto asignado. La segunda estaría más cercana a la metodología del PNM, en donde las decisiones y acciones parten de acuerdos colectivos a nivel comunitario y los recursos se obtienen de la oferta de programas gubernamentales existentes.

²¹ Este escenario, probablemente podría cambiar en la medida en que sean instalados los organismos de cuenca y puedan avanzar en el cumplimiento de las atribuciones asignadas, especialmente aquellas contenidas en los artículos 12 bis 1 párrafo 3º, 12 bis 6 fracciones IV, XI, XV, XVII, XVIII, XX y XXI; y 13 bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales (LAN).



Microcuencas (PNM) o, en su caso, por las ONG promotoras del proyecto,²² en tanto que los recursos para acciones se obtienen de programas públicos existentes. Desafortunadamente, esta situación podría provocar que la definición de acciones considere más las “alternativas disponibles” que las necesidades ambientales propias de la cuenca.

Finalmente, para evitar la afectación de los resultados del proyecto y el desaliento de la cooperación de los actores, es necesario prever algunos problemas que se derivan de estos mecanismos de financiamiento, tales como la complejidad en la aplicación de las convocatorias, la incertidumbre de su disponibilidad y el desfase en la entrega de los recursos, entre otros.

El siguiente cuadro presenta algunas de las instituciones públicas o privadas que ofrecen financiamiento para acciones específicas dentro de los diferentes proyectos de manejo de cuenca:

<i>Programas públicos y agencias federales</i>	
Semarnat	• Programa de Empleo Temporal (PET)
Conafor	• Programa de Pago por Servicios Ambientales (PAS)
Conagua	• Programa de Conservación de Ecosistemas Forestales (Procoref) (antes Programa Nacional de Reforestación (Pronare))
	• Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales (Prodeplan)
	• Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor)
Sagarpa	• Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva (PIASRE)
FIRCO	• Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)
	• Fondo de Desastres Naturales (Fonden)
	• Programa Nacional de Microcuencas (PNM)*
	• Instituto de Investigación y Fomento Agropecuario (INIFAP)
Sedesol	• Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDI)

* Los casos bajo el esquema del Programa Nacional de Microcuencas cuentan con recursos por parte de FIRCO y el municipio, ambos financian a partes iguales el sueldo de un técnico cuya tarea es ensamblar y elaborar el PRPC. Este financiamiento es de aproximadamente 10 mil pesos mensuales durante 12 meses.

²² Por ejemplo Alternativas y Procesos de Participación Social, AC, el Grupo de Estudios Ambientales (GEA, AC) y la Fundación Pro-Mazahua, AC. Estas organizaciones complementan las capacidades de gestión de las comunidades para promover la comunicación entre

Programas públicos y agencias federales
(continuación)

Organizaciones académicas y de profesionales

- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
 - Universidad Autónoma Chapingo (UACH)
 - Universidad Autónoma del Estado de Querétaro
-

Organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales

- Convención de Ramsar sobre los Humedales
 - The Nature Conservancy
 - Pronatura
 - Fundación Ford
 - Fundación Gonzalo Río Arronte
 - Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza
 - Alternativas y Procesos de Participación Social, AC
-

Conclusiones

El MIC es un proceso que además de ocuparse de la gestión del agua, debe atender la funcionalidad ambiental de la cuenca, analizando y actuando comprehensivamente sobre el impacto de las actividades productivas, la conservación de los recursos naturales y los efectos de zonas urbanas en la calidad del recurso hídrico.

Dos estrategias parecen dominar el escenario en México: la gestión integral de los recursos hídricos que debe avanzar en la incorporación de asuntos ambientales para asegurar el equilibrio de la región; y, la segunda, el manejo de cuencas mediante el impacto agregado de acciones en sus microcuencas. Esta última ve en el desarrollo rural sustentable, la mejor estrategia para la conservación y rehabilitación del ciclo hidrológico.

Aun cuando no existe una evaluación comparativa que pueda determinar cuál estrategia es más eficaz, su implementación coordinada podría resultar complementaria. En la primera, se actúa a nivel regional apoyándose en

los miembros, reduciendo los costos de organización e información y realizando la búsqueda de alternativas de financiamiento mediante la identificación de programas.

el conocimiento técnico especializado, en tanto que, la segunda, implementa proyectos desde lo local, promoviendo una participación más activa y comprometida de sus habitantes.²³ Por otro lado, los proyectos de cuenca en grandes superficies están más centrados en la gestión del agua; mientras que la estrategia por microcuencas ofrece mayor potencial para promover el desarrollo rural integrando las unidades de producción en proyectos económica y ambientalmente sustentables. Esto, eventualmente, favorece las condiciones ambientales para la conservación del ciclo hidrológico.

En cualquier caso, la organización de cuenca requiere de una estructura que, formal o informalmente, provea de liderazgo necesario para dirigir coordinadamente las acciones de manejo de cuenca, incluya la participación social en la toma de decisiones, otorgue certidumbre a los actores mediante la rendición de cuentas y promueva la acción colectiva de sus habitantes.

Por último, el financiamiento en el contexto mexicano es, al parecer, el principal reto para las organizaciones de cuenca, pues su autonomía se ve limitada por el entramado institucional existente. Este elemento dificulta la coordinación de las diferentes políticas públicas en un territorio específico, por lo que resulta importante asegurar que las decisiones de la organización no sean desviadas por los incentivos económicos que se derivan de los programas públicos federales, estatales y municipales.

²³ Vargas y Mollard (2005) destacan dos corrientes de pensamiento en relación con la gestión de los recursos hídricos. Por un lado, la primera considera que la gestión de una cuenca hidrológica, como unidad territorial, debe estar basada en el conocimiento técnico especializado para ofrecer resultados objetivos y racionales. Por otro lado, la segunda corriente se inclina por la necesidad de ampliar la participación social para lograr políticas públicas eficaces y transparentes, rechaza las regionalizaciones de grandes espacios hidrológicos y opta por una gestión bajo control de los actores locales. El conflicto reside en que, ahora, las autoridades gubernamentales no son percibidas como garantes del bien común, ni como actores poseedores del conocimiento e información necesaria para tomar las decisiones más apropiadas social y técnicamente. Además, siendo el agua un elemento que interrelaciona a diversos actores que no necesariamente comparten una visión de cuenca, es probable que existan intereses que puedan imponerse sobre otros. En este sentido, creemos que es necesario un organismo inclusivo para asegurar un manejo estratégico de los recursos naturales en una cuenca, siempre y cuando éste sea capaz de resolver los conflictos dentro de un marco institucional que permita compensaciones transparentes y estables en el largo plazo. Para ello es necesario definir específicamente el tipo de decisiones que quedan en el ámbito de cada nivel de gestión, previniendo los juegos de poder mencionados por estos autores.

Bibliografía

- Aguilar, J., T. Gómez, C. Illsley, A. Flores, E. Quintanar, A. Tlacotempa, J. Acosta y S. Mancilla (2002), *Normas comunitarias indígenas y campesinas para el acceso y uso de los recursos naturales*, Colección Manejo Campesino de Recursos Naturales, Grupo de Estudios Ambientales, México, Proyecto Sierra de Santa Martha, Methodus, México, GEA y SSS Sanzekan Tinemi.
- Arellano Gault, David (2004), *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, FCE, México.
- Basterrechea, Manuel, Axel Dourojeanni, Luis E. García, Juan Novara y Rómulo Rodríguez (1996), *Lineamientos para la preparación de proyectos de manejo de cuencas hidrográficas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Brown Elaine, Amy Peterson, Ruth Kline-Robach, Karol Smith y Lois Wolfson (2000), *Developing a watershed management plan for water quality: an introductory guide*, Michigan State University, Michigan Department of Environmental Quality y Environmental Protection Agency, Estados Unidos.
- Cabrero M., Enrique (coord.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México.
- , L. Flamand, C. Santizo y A. Vega (1998), “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano. Estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, CIDE, México.
- Caire, Georgina (2004), “Retos para la gestión ambiental de la Cuenca Lerma-Chapala: obstáculos institucionales para la introducción del manejo integral de cuencas”, en H. Cotler (comp.), *El manejo integral de cuencas en México. Estudios y reflexiones para orientar la política ambiental*, INE/Semarnat, México.
- (2006), “Marco legal para la gestión de los recursos naturales en la cuenca”, en Helena Cotler, Marisa Mazari y José de Anda, *Atlas de la Cuenca Lerma Chapala: construyendo una visión conjunta*, INE/UNAM-IE, México.
- Caraco, D., R. Claytor, P. Hinkel, H.Y. Kwon, T. Schueler, C. Swann, S. Vysotsky y J. Zielinske (1998), *Rapid watershed planning handbook*, Center for Watershed Protection, Ellicott, MD.
- Casillas Juan A. y Francisco Maldonado T. (2005), *Guía técnica para la elaboración de planes rectores de producción y conservación*, Sagarpa/FIRCO, México.
- Cotler H., A. Garrido, R. Mondragón y A. Díaz (2007), “Delimitación de cuencas hidrográficas de México, a escala 1:250,000”, INEGI/INE/Conagua, documento técnico, México [<http://www.ine.gob.mx>].

- Davenport, Thomas E. (2003), *The watershed project management*, Guide, Lewis Publishers, Estados Unidos.
- Dourojeanni, Axel (2000), “Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable”, *Serie Manuales*, núm. 10, División de recursos naturales e infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile.
- , Andrei Juravlev y Guillermo Chávez (2002), “Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, núm. 47, CEPAL, Santiago de Chile.
- Economic and Engineering Services, Inc. (EES) (1999), *Guide to watershed planning and management* (borrador), State Department of Ecology, Washington, DC [<http://www.ecy.wa.gov/pubs/99106.pdf>], consultado el 23 de abril de 2007.
- Evans, P.B. (2004), “Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation”, *Studies in Comparative International Development*, núm. 38, invierno, pp. 30-52.
- Goodstein, Leonard D., Timothy M. Nolan y J. William Pffiffer (1993), *Applied strategic planning. How to develop a plan that really works*, McGraw-Hill, Estados Unidos.
- Graf Montero, Sergio (2004), “Gestión de cuencas: coordinación intergubernamental y participación de la sociedad”, Seminario Gestión Integral de Cuencas Hídricas: Teoría y Práctica, INE, 9 y 10 de junio de 2004.
- Hashim, William A. (1998), “Planning as Process: A Community Guide to Watershed Planning”, Washington State Department of Ecology, Publication núm. 99-01-WQ [<http://www.ecy.wa.gov/pubs/9901.pdf>], consultado el 20 de noviembre.
- Hirschman, Albert O. (1986), “El avance en colectividad: experimentos populares en la América Latina”, FCE, México.
- INEGI (2000), *XII Censo General de Población y Vivienda*.
- (2003), *Resultados del VIII Censo Ejidal 2001*.
- Moreno Díaz, Alonso e Isabel Renner (eds.) (2007), *Gestión integral de cuencas. La experiencia del proyecto regional cuencas andinas*, Centro Internacional de la Papa (CIP), Condesan, Redcapa, Ministerio Federal de Economía y Desarrollo, GTZ, Perú.
- OCDE (2007), *Estudios de política rural*, Sagarpa, INCA Rural, México.
- (2004), *Análisis del desempeño ambiental*, OCDE, México.
- Ostrom, Elinor (1990), *Governing the commons: The evolutions of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Pacheco Vega, Raúl (2007), “Construyendo puentes entre la política ambiental y la política de tratamiento de aguas en la Cuenca Lerma-Chapala”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, núm. 24, pp. 995-1024 [<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11162406&iCveNum=6372>].
- Portes, Alejandro (2006), “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”, *Cuadernos de Economía*, vol. XXV, núm. 45, pp.13-52.
- Robledo Rincón, Eduardo (2000), “El ordenamiento de la propiedad de la reforma agraria en México”, discurso pronunciado en el Banco Mundial, Washington, DC, 23 de febrero.
- Sepúlveda, S., A. Rodríguez, R. Echeverri y M. Portilla (2003), *El enfoque territorial del desarrollo rural*, San José, Costa Rica.
- Vargas, S. y E. Mollard (2005), *Problemas socio-ambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México*, IMTA/IRD, México.

EXPERIENCIA

Microcuenca Sombrerete, Cadereyta de Montes, Querétaro

Georgina Caire

La microcuenca Sombrerete, ubicada al sureste de Querétaro en el municipio de Cadereyta de Montes, pertenece a la cuenca del río Moctezuma. Su superficie es de 4,020 hectáreas (40.2 km²) y en su interior se forman los arroyos intermitentes El Membrillo y El Estrecho. Los cuerpos de agua existentes son escasos y de acceso abierto a los habitantes de las localidades para uso humano y pecuario.

La superficie es preferentemente forestal, pero sólo 30% tiene este uso. La ganadería (cabras y ovejas) se realiza de manera extensiva en las partes altas y medias de la microcuenca (36%). Las partes planas se destinan a una incipiente actividad agrícola de autoconsumo (maíz y frijol) que ocupa 11% de su superficie con bajos rendimientos.

En esta microcuenca habitan 2,898 personas distribuidas en cinco localidades: Sombrerete (414), El Membrillo (2,529), La Laja (287), El Pulpito (25) y Vizarrón de Montes (1,646). Las acciones de este proyecto se concentran en las localidades de la comunidad agraria Sombrerete, ubicadas en la cabecera de la cuenca.

En cuanto a la tenencia de la tierra, la mayor parte de la microcuenca es propiedad social. El aprovechamiento de sus recursos naturales depende de sus reglamentos internos. Existen algunos conflictos intercomunitarios, por litigios ancestrales, linderos e intereses económicos.

En la microcuenca también se realizan actividades extractivas de mármol. Aunque esta actividad representa un problema social por varias razones, incluyendo el impacto ambiental (ruido y vibración por explosiones, emisiones de polvo y quema de desechos industriales), su importancia como fuente de empleo y otros intereses económicos han obstaculizado la aplicación de la regulación federal para controlar los impactos ambientales.

La mayor parte de su superficie presenta suelos de textura arcillosa altamente erosionados y limitados por roca, tepetate o caliche duro. Actualmente, esta región presenta un fuerte problema de deforestación y la vegetación existente está compuesta principalmente por matorrales, propios de regiones áridas y semiáridas. Como ha sucedido en muchos lugares del país, las causas del deterioro son el uso de madera para construcción de vivienda y producción de carbón vegetal, así como la práctica de la ganadería extensiva.

En consecuencia, las comunidades obtienen una rentabilidad muy baja de sus actividades agropecuarias, en detrimento de la calidad de vida de sus habitantes. Por otro lado, aunque existe una cultura de trabajo comunitario tradicional, ésta no había podido concretarse en capacidades para construir una estrategia productiva adecuada a los recursos naturales existentes. Ante la falta de organización entre las unidades de producción, las acciones de conservación que se han realizado como parte de algunos programas gubernamentales representaron sólo esfuerzos dispersos, insuficientes para revertir las condiciones de deterioro del lugar.

Estructura y operación para la gestión de la microcuenca

A mediados de 2003, FIRCO invitó al municipio de Cadereyta de Montes a incorporarse al Programa Nacional de Microcuencas (PNM), fue entonces cuando se incorporó el ingeniero Salvador Olvera como técnico de FIRCO, para después ocupar el cargo de director de Desarrollo Agropecuario en el municipio.¹ Su desempeño y permanencia en el proyecto le han permitido consolidar el liderazgo entre las comunidades al demostrar que este programa reporta importantes beneficios tanto para las comunidades como para el propio municipio.² Como él mismo lo expresa, su capacidad de convocatoria al interior de las comunidades se ve favorecida por un proceso

¹ Para mayor información sobre la implementación del PNM, consultar el documento de Casillas y Maldonado (2005).

² Durante el primer año de ejercicio, el monto presupuestal aplicado sumó una inversión de \$1,054,719.21, lo cual representaba, aproximadamente, el 30% de lo que obtiene el municipio de Cadereyta por concepto de impuestos.

de trabajo que promueve el diálogo entre comunidades e instituciones para definir acciones en torno a un proyecto integral de desarrollo rural.

De acuerdo con la metodología utilizada por el PNM, los habitantes de la microcuenca Sombreroete iniciaron un proceso de planeación participativa para integrar un diagnóstico y elaborar el Plan Rector de Producción y Conservación (PRPC). Su propósito fue analizar las condiciones específicas de sus recursos y proponer un manejo de los mismos, bajo criterios de sustentabilidad para impulsar el desarrollo económico y social.³

La operación del plan se realiza atendiendo la priorización de acciones, definida con base en los problemas ambientales de la microcuenca y los intereses de la comunidad. La estrategia es atender sus necesidades socioeconómicas para después encontrar formas productivas con nuevas prácticas para el manejo, conservación y recuperación de los recursos naturales, mediante la participación de la población en general.⁴

Las primeras etapas no estuvieron exentas de dificultades por los conflictos locales y el nivel de desconfianza generalizado hacia las instituciones de gobierno. Sin embargo, según lo expresaron los actores entrevistados, la convivencia, el trabajo y los resultados iniciales propiciaron el surgimiento de compromisos e incrementaron su confianza hacia los técnicos asesores del programa.⁵

De acuerdo con el PRPC, esta zona presenta cierto potencial para mantener actividad ganadera mediante la inducción de gramíneas, pero el incremento en la productividad sólo puede darse si se mejora la composición florística del lugar. Por lo tanto, la propuesta fue realizar un manejo silvopastoril y forestal en las áreas de uso común de la microcuenca. Para lograrlo, son necesarias acciones de reforestación y restauración de

³ Para la elaboración del PRPC se utilizó la información estatal y municipal del INEGI, aunque en algunos casos fue necesario generar información propia. En este proceso, se contó con la colaboración de la Universidad Autónoma de Querétaro y la Universidad Autónoma Chapingo.

⁴ Este proceso ha estado acompañado de continuas sesiones de capacitación para los productores, centradas en la discusión de prácticas de manejo más adecuadas según condiciones biofísicas, pues el convencimiento real de los actores es indispensable para asegurar su aplicación continua.

⁵ Algunas acciones de gobierno, como la instalación de la red de agua potable concluida en 2003, también favorecieron las relaciones entre los habitantes y los promotores del programa.

suelos, e introducir prácticas sustentables en el manejo ganadero. Tomando en cuenta las condiciones de degradación del suelo, se establece un plazo de cinco a siete años.



Prácticas para retener suelo y agua. Ollas de agua.

Para organizar la participación social se creó un comité de microcuenca con los representantes de cada comunidad. Éstos consultan e informan las alternativas de acción a las asambleas comunales o ejidales, donde se discuten, aprueban o rechazan las propuestas del comité. Este proceso se ha acompañado de talleres comunitarios, cuyo propósito es aumentar la comprensión de los problemas ambientales y sus consecuencias, a fin de obtener una participación más informada por parte de los actores.

La adopción del enfoque de cuenca ha respetando la estructura organizacional comunal e institucional en todo momento, por lo que los principales interlocutores de los promotores han sido los representantes de bienes comunales, los comisariados ejidales y el subdelegado municipal.⁶ Incluso cada una de las metas y proyectos se han realizado mediante la

⁶ En este caso, destaca la apertura de los representantes de bienes comunales para la adopción de nuevas prácticas en el manejo de suelos sobre áreas de uso común, aunque en las parcelas aún se mantiene el sistema de producción tradicional. La práctica del tequio en las comunidades favorece la participación social en la ejecución de acciones.

creación de comités de obra, nombrados por la asamblea correspondiente para vigilar el cumplimiento de las tareas.⁷

En este proyecto los habitantes de cada comunidad son actores estratégicos. Ellos deciden el rumbo de su comunidad y establecen las metas y los medios para alcanzarlas; toman acuerdos y ejecutan acciones. Por ejemplo, la definición de áreas a reforestar y la rotación de potreros son producto de acuerdos internos que modificaron la reglamentación para el uso de las áreas comunes.⁸

El liderazgo ejercido por los técnicos de la microcuenca, y su capacidad técnica, es determinante en el éxito del programa, toda vez que éstos asumen los costos de asesoría, organización y gestión de los recursos. Asimismo, aparecen ante el resto de los actores como una pieza clave que asegura el cumplimiento de los acuerdos tomados entre los integrantes de las distintas comunidades a lo largo de la cuenca y la continuidad del proyecto.

El financiamiento del proyecto ha seguido mecanismos diversos. Atendiendo las bases del PNM, los primeros costos (sueldo del técnico y elaboración del PRPC) fueron cubiertos tanto por FIRCO como por el municipio a partes iguales. En la etapa de implementación, la mayoría de los recursos para ejecución de acciones provinieron de programas federales y estatales y, en algunos casos, los beneficiarios, además de aportar mano de obra, contribuyeron con recursos propios.⁹ Los principales programas federales y estatales de donde se han obtenido recursos para las acciones de conservación son:

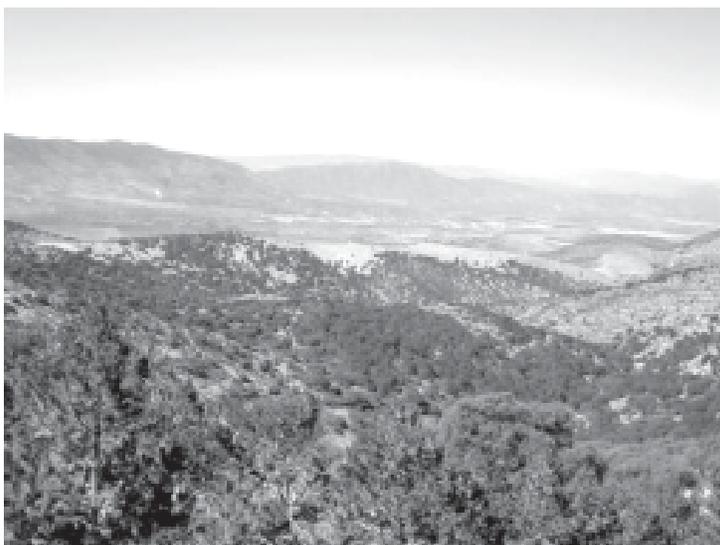
⁷ Estos comités de obra son una forma común de organización en los ejidos y comunidades; sin embargo, en ocasiones su conformación es un requisito incluido en las reglas de operación de los programas federales.

⁸ Actualmente existen acuerdos comunitarios e intercomunitarios para reglamentar el uso de potreros para la rotación de ganado, el cercado de zonas forestadas, la recolección del piñón y la adopción de prácticas para recuperación de suelos y vegetación. Además, se han recuperado formas tradicionales de aprovechamiento de especies como la damiana y el sangregado.

⁹ El resumen financiero de la Dirección de Desarrollo Agropecuario Municipal presentado para 2004 establece una inversión total de \$1,054,719.21 de los cuales \$847,063.00 son recursos provenientes de programas federales y estatales y los \$207,656.21 restantes son aportaciones directas de los beneficiarios (no se contabilizan horas/hombre).

- Conaza-Conafor-Sedaeq: construcción del módulo Conservación de Suelo y Agua.
- Sagarpa: Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva (PIASRE): instalación de cercos y terrazas.
- Conafor: Pronare (hoy Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales).
- Sagarpa, Semarnat: Programa de Empleo Temporal.
- Comisión de Desarrollo Indígena: recursos para obras de educación, salud, adquisición de maquinaria, etcétera.

El PNM ha favorecido la coordinación de los habitantes no sólo para proyectos sociales, sino también para proyectos productivos mediante la cooperación de las diferentes unidades de producción, atrayendo beneficios económicos y sociales palpables para sus habitantes. Además, ha conseguido su compromiso para trabajar en la restauración y conservación de sus recursos forestales.



Zona reforestada con Pino Piñonero.

El proyecto de manejo integral aún enfrenta grandes retos. El alto nivel de degradación de los recursos de la microcuenca representa una limitación que requerirá de atención constante para lograr los objetivos propuestos. Sin embargo, el mantenimiento y expansión de la cubierta forestal empieza a generar beneficios económicos con el incremento en la producción de piñón. Los acuerdos logrados al interior de las comunidades sobre prácticas de manejo y el trabajo colectivo de sus miembros, bajo una adecuada asesoría técnica, han conseguido la rehabilitación de suelos degradados y erosionados mediante la reforestación y la propagación vegetativa de la superficie.

Un conflicto latente para este proyecto es la extracción de mármol. Esta actividad divide las opiniones entre los miembros de algunas comunidades. En términos generales existe un consenso mayoritario sobre el aprovechamiento forestal y silvopastoril y la necesidad de conservar sus recursos naturales; sin embargo, algunos actores creen que las comunidades se beneficiarían más de la venta de tierras a empresas para la explotación de los yacimientos de mármol, y aunque éstos representan una minoría, los intereses económicos han afectado las relaciones comunitarias.

Impactos de la implementación del PRPC.

Microcuenca Sombrerete, Cadereyta de Montes, Querétaro

Productivas	Diversificación productiva: ganadería, agricultura y aprovechamientos no forestales. Mejor calidad de ganado y mejores prácticas. Mejores condiciones para la cría de ganado (agua y alimento). Acceso a asesoría técnica en actividades productivas. Cambios en reglamentación interna para uso de suelo.
Sociales	Incremento en los ingresos familiares por recolección del piñón, mejor calidad de ganado, empleos temporales en trabajos de conservación. Percepción de mejora por beneficios obtenidos de las obras realizadas. Incremento en capacidades de organización y acción colectiva. Mejor comunicación entre instituciones de gobierno y habitantes que favorece la implementación de programas federales y estatales. Actitud propositiva en torno a nuevos proyectos.
Ambientales	Mayor superficie reforestada e índice de supervivencia e incremento de gramíneas en áreas circuladas. Mayor infiltración de agua y mayor humedad que favorecen acciones de reforestación. Capacitación y promoción de principios ecológicos y ambientales entre los habitantes.



Referencias

- Plan rector de producción y conservación de la microcuenca Sombrerete, FIRCO-Municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro.
- Módulos de conservación de suelo y agua en las microcuencas del Sombrerete y San Javier, municipio de Cadereyta, Querétaro, *Folleto descriptivo*, Municipio de Cadereyta, Gobierno del Estado de Querétaro, Conaza y Comisión Nacional Forestal.
- Casillas, Juan A. y Francisco Maldonado T. (2005), *Guía técnica para la elaboración de planes rectores de producción y conservación*, Sagarpa/FIRCO, México.

Entrevistas

- Salvador Olvera, director de Desarrollo Agropecuario del Municipio de Cadereyta de Montes. Recorrido por la microcuenca Sombrerete, 3 de noviembre de 2005.
- Saúl Maldonado Martínez, presidente del Comisariado de Bienes Comunales de Sombrerete, El Sombrerete, Cadereyta de Montes, 3 de noviembre de 2005.
- Funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de Querétaro, de la Comisión de Zonas Áridas y de la Comisión Nacional Forestal, El Sombrerete, Cadereyta de Montes, 3 de noviembre de 2005.

EXPERIENCIA

Microcuenca Mesa de Escalante, Municipio de San Luis de la Paz, Guanajuato

Georgina Caire

La microcuenca Mesa de Escalante alberga las localidades de Mesa del Pueblo, Mesa de Escalante y Rincón de la Mora, tiene una superficie de 1,128 has y alberga una población de 420 habitantes.¹ Esta microcuenca pertenece a la subcuenca Ignacio Allende, al norte de la Cuenca Lerma-Chapala.

El manejo de esta microcuenca es un proyecto que data de 1997, como modelo de desarrollo rural integral impulsado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), cuyo propósito general era la rehabilitación del área de captación del acuífero Laguna Seca, a partir de un uso racional y un manejo eficiente de los recursos naturales de sus microcuencas.² La estrategia a seguir fue iniciar la rehabilitación de las partes altas de la cuenca utilizando las microcuencas como unidad de gestión para mejorar la infiltración del agua y la recarga del acuífero. Desgraciadamente, se desconoce el avance en el resto de las microcuencas y el impacto agregado en el acuífero.

Al inicio de este proyecto la microcuenca presentaba un alto grado de deterioro de sus recursos naturales, sumado a un fuerte grado de marginación socioeconómica derivado del analfabetismo, insalubridad y bajos ingresos provenientes de un sistema agropecuario de subsistencia, bajo esquemas de

¹ Los ejidatarios de Mesa del Pueblo y Mesa de Escalante han extendido las prácticas de manejo más allá de los límites de la microcuenca. La superficie de ambos ejidos suma 5,864 hectáreas.

² En estos primeros esfuerzos participaron el Gobierno del Estado de Guanajuato a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural (SDAR), el Municipio San Luis de la Paz y el Distrito de Desarrollo Rural-Sagar correspondiente y el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO).



manejo inapropiados: deforestación, práctica de ganadería extensiva con especies criollas y agricultura en suelos con fuertes procesos de erosión. Esta situación generaba un círculo vicioso de pobreza en el que la falta de oportunidades de empleo y el bajo nivel educativo incitaban a la emigración de la población principalmente masculina, ocasionando una serie de problemas sociales como desintegración familiar y deserción escolar.

La aplicación del enfoque de cuenca en este caso promovió la organización de los productores para realizar un mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Sin embargo, para obtener el compromiso y la participación de los habitantes en las acciones de conservación y rehabilitación fue necesario satisfacer primero las demandas de servicios públicos básicos. Así, encontramos acciones como introducción de agua potable,³ la construcción del centro de salud e infraestructura para educación preescolar y primaria. Posteriormente, al consolidarse el proyecto, fue posible definir y rehabilitar áreas de conservación, de agostadero y áreas para cultivo; se seleccionó la avena como el cultivo más apto considerando las condiciones ambientales y la actividad ganadera.⁴ Paralelamente, se mantuvo una constante capacitación para los productores y sus familias.

Actualmente, la principal actividad productiva es la ganadería (bovino) y la actividad agrícola se ha convertido en una actividad complementaria. Para lograr un mayor rendimiento y mejor aprovechamiento de sus recursos han utilizado ganado genéticamente modificado (*charolaris*, *cimenton* y *trimosin*) y, mediante el establecimiento de reglas comunitarias, adoptaron la rotación de ganado y prácticas de rehabilitación de agostaderos. Su producción se destina principalmente a la venta en el mercado local y regional con altos niveles de aceptación. La reconversión productiva derivó

³ La infraestructura para el abastecimiento de agua potable concluyó en 1996. La extracción de agua se realiza en la parte más baja de la microcuenca y se bombea con energía eléctrica hasta las localidades (400 mts). Para la introducción de este servicio se contó con la colaboración de la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato (CEAG) y el Ayuntamiento de San Luis de la Paz.

⁴ La avena, como cultivo de cobertera, aunado a prácticas agrícolas de conservación (siembra con surcos al contorno, barreras vivas y muros con piedra) han disminuido notablemente la degradación de suelos por erosión en tierras de cultivo. En esta decisión, los productores fueron asesorados por el INIFAP y la SEDAR de Guanajuato e incluso utilizaron parcelas experimentales para mostrar sus resultados.

en una cadena productiva en torno a la actividad ganadera, con mayor rentabilidad económica y menor impacto en los recursos naturales.



Sr. Ángel Padrón Rivera. Ejido Mesa de Escalante.
Actividad ganadera y reforestación con Agave.
FUENTE: Eduardo Pérez Haro.

De acuerdo con la declaración de los personajes entrevistados, los habitantes de esta microcuenca han comprendido la importancia del suelo y la necesidad de prácticas especiales para mantener su fertilidad y evitar su erosión. Asimismo, están conscientes de que el cambio en su sistema de producción mejora la capacidad de infiltración de la superficie en beneficio del acuífero del que ellos mismos se abastecen.

Estructura y operación para la gestión de la microcuenca

El inicio del proceso de adopción ocurre entre 1994 y 1995 al coincidir dos eventos importantes para las comunidades de la microcuenca. Por un lado, la certificación de la propiedad,⁵ y por el otro, la invitación del

⁵ El 3 de marzo de 1995 se expidió el decreto presidencial para ejecutar la dotación oficial del ejido Mesa de Escalante. La regularización de la tenencia tuvo implicaciones importantes en términos de acceso a estímulos y subsidios de programas federales y estatales, finalizó con conflictos por límites e invasión de tierras y terminó con la incertidumbre que derivaba en el abandono y desinterés de parcelas y demás recursos naturales.



ingeniero Juan Antonio Casillas, que entonces trabajaba en el IMTA, para trabajar a partir de un enfoque de desarrollo rural integral.

La introducción de agua potable, además de mejorar notablemente las condiciones de vida de los habitantes de la microcuenca,⁶ fue un catalizador que incrementó la confianza y el entusiasmo para trabajar colectivamente en la solución de problemas comunes. En 1996 iniciaron los trabajos de planeación participativa para la elaboración del Plan Rector de Producción y Conservación (PRPC) de la microcuenca con la participación de todos los habitantes, bajo la asesoría de técnicos especializados del FIRCO, y el seguimiento de los ingenieros Juan Antonio Casillas y Juan Zavala Hernández (actual coordinador de Microcuencas del FIRCO-Guanajuato).⁷

El PRPC es resultado de un proceso participativo que refleja los principales problemas económicos, sociales y ambientales de las localidades de la microcuenca. Su propuesta de solución apuesta por el ordenamiento del territorio según su aptitud natural para definir un uso y manejo racional y eficiente de los recursos naturales, evitando o revirtiendo su degradación en el corto, mediano y largo plazos (PRPC, 1997).

Según los actores entrevistados, la importancia del PRPC se basa en el tratamiento integral de los problemas y en la definición de proyectos productivos que incidan positivamente en la economía de la población y favorezcan la conservación de los recursos naturales. Este instrumento ha facilitado el diálogo y la discusión entre actores para establecer acuerdos sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente en áreas de uso común. Es un instrumento dinámico que se ha adecuado a sus necesidades, definiendo nuevas acciones para el logro de sus objetivos.

⁶ Anteriormente los habitantes tenían que comprar pipas de agua potable y debían trasladarse a un arroyo que se encuentra a 4 kilómetros de distancia aproximadamente, para acarrear agua y lavar ropa. Especialmente mejoraron las condiciones de mujeres y niños, a cuyo cargo quedaban estas tareas.

⁷ Desde entonces, este proyecto se ha mantenido bajo el liderazgo del ingeniero Casillas, quien después se incorporó a la SEDAR del estado de Guanajuato como coordinador general del Plan Estatal de Rehabilitación de Recursos Naturales en Cuencas de Captación y, a partir de 2001, ocupa el cargo de director ejecutivo del MNM en FIRCO-Sagarpa. Este es un factor importante ya que tanto el ingeniero Casillas como el ingeniero Juan Zavala, desde sus diferentes posiciones, han mantenido el compromiso y la comunicación con los habitantes de la microcuenca, logrando fuertes lazos de confianza.

Su implementación se apoya en la Sociedad de Solidaridad Social (Triple “S”) que funge como organización de cuenca. Sin ser éste su objetivo fundacional, lo reconoce como un instrumento que representa, en perspectiva, los acuerdos sociales para atender las necesidades sociales, productivas y de conservación de los recursos naturales de la microcuenca, participando tanto en los asuntos de gestión de recursos como en las cuestiones operativas. En esta organización destaca la participación y el liderazgo natural de los señores Ángel Padrón Rivera, Moisés Rivera García, Adrián Gualito Padrón y Alicia Guerrero.⁸

En realidad, no se trata de una estructura para la atención *exclusiva* de la microcuenca, pero por su dimensión ésta no requiere una estructura de mayor complejidad. Por lo tanto, siendo sus propios miembros los beneficiarios de los programas públicos, las fuentes de financiamiento dependen de su accesibilidad según las reglas de operación respectivas.

Cuando las decisiones para el manejo integrado han requerido de modificaciones al uso de suelo o el acceso a ciertos recursos de carácter comunitario, los miembros de la Triple “S” consultan, persuaden y discuten estos asuntos en la asamblea del ejido al que pertenecen. Este es el único órgano con atribuciones para tomar decisiones de carácter comunitario;⁹

⁸ La Triple “S” está integrada por 50 personas de las comunidades de Mesa del Pueblo, Mesa de Escalante y Rincón de la Mora. Su objetivo es gestionar, solicitar, ejecutar y dar seguimiento a distintos proyectos productivos y de conservación, de manera colectiva. Desde su inicio esta sociedad ha venido aumentando su número de miembros. Para formar parte de esta organización cada uno de sus miembros son propuestos y elegidos por la población de la microcuenca y sólo se exige como requisito ser parte de alguna de las comunidades.

⁹ Por ejemplo, una de las decisiones más relevantes para llevar a cabo la reconversión productiva en esta microcuenca fue la regulación de la carga animal en los agostaderos (tierras de uso común). Anteriormente, el ejido Mesa del Pueblo tenía una cantidad aproximada de 3 mil animales de raza criolla, cuya permanencia era hasta de tres años. Por cada animal criollo obtenían sólo \$2,000. Para 2005, la carga se redujo a 1,400 animales con permanencia máxima de 14 meses. Esto resultó del cálculo y comprobación del incremento de los costos económicos y ambientales sobre los beneficios. Además de que el uso de especies mejoradas permite vender un animal entre cinco y seis mil pesos. De esta manera, la producción y el precio por becerro creció en un 150% y disminuyó considerablemente el tiempo de permanencia de los animales en los agostaderos. Esto aminoró el impacto del ganado sobre la calidad del agostadero (forraje) y los efectos en la degradación del suelo (compactación y erosión).



especialmente aquellas relacionadas con la reglamentación de acceso y aprovechamiento de áreas comunes y asentamientos humanos dentro de la superficie ejidal. Estas asambleas también funcionan como mecanismos comunitarios para asegurar la transparencia de los recursos y la rendición de cuentas ante los miembros de cada ejido.

La etapa de adopción constituyó un lento proceso de convencimiento, hasta lograr la aprobación consensuada de los productores para aplicar el modelo de producción propuesto. Poco a poco las asambleas ejidales aprobaron nuevas reglas de manejo comunitario para los agostaderos y se logró el compromiso de los productores para realizar prácticas de conservación de suelos y rehabilitación de potreros y reforestación. A partir de esta experiencia, los mismos actores reconocen que las decisiones colectivas por consenso son más sólidas y consistentes.¹⁰

La participación de las autoridades del gobierno municipal se ha limitado a cofinanciar asesoría técnica y capacitación para conseguir los objetivos productivos y ambientales propuestos. Por otro lado, las dependencias estatales y federales han proporcionado financiamiento para la ejecución de acciones por proyecto, dentro de sus atribuciones correspondientes.

Así, no existe un mecanismo de financiamiento propio para realizar las acciones requeridas. Los principales programas e instituciones que han sido de utilidad para financiarlas son:

- Comisión Estatal de Agua de Guanajuato.
- Ayuntamiento de San Luis de la Paz.
- Semarnat: Programa de Empleo Temporal.
- Conafor: aportación de plantas para reforestación.
- FIRCO: recursos para la elaboración del PRPC, asesoría técnica y auxiliar de la Triple “S” en la gestión de recursos.

¹⁰ Durante el trienio que va de 1999 a 2002, en ambos ejidos se realizaron múltiples reuniones para tratar de convencer a los productores para participar en los proyectos de reconversión productiva y llevar a cabo cambios en el manejo actual de los recursos. La resistencia de los habitantes para cambiar su sistema de producción se centraba en la oposición a la venta de toros, vacas criollas, caballos y burros (aun cuando ya no los necesitaban) para comprar ganado genéticamente mejorado, así como en la sustitución del maíz y el frijol para autoconsumo por el cultivo de forraje (avena “chihuahua”) para el ganado.

- Sagarpa: Piasre.
- INIFAP.
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario-Estado de Guanajuato.
- Secretaría de Desarrollo Social-Estado de Guanajuato.
- Fondo Nacional de Desastres Naturales (Fonden).

Sin duda, la asesoría constante, la existencia de apoyos gubernamentales, pero sobre todo el capital humano y social generado en estas comunidades (acuerdos comunitarios), resultan elementos indispensables en el proceso de desarrollo rural integral que ha seguido esta microcuenca en los últimos diez años. Al aumentar sus conocimientos, se ampliaron sus alternativas de elección y mejoraron su capacidad de decisión y organización con fines productivos.

En el pasado, cuando actuaban individualmente, incluso al interior de su comunidad, los resultados que obtenían eran poco alentadores. Actualmente, han encontrado en la organización social una forma de gestionar recursos para satisfacer sus necesidades comunes y resolver problemas, pero también para conservar sus recursos. Este caso de manera particular muestra cómo se va construyendo una racionalidad para lograr mejores condiciones sociales, a partir de acciones colectivas cuyos resultados están en función del incremento de la participación de los miembros de la organización social.

Microcuenca Mesa de Escalante (1997-2005)

REHABILITACIÓN Y CONSERVACIÓN	
Suelos	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio a cultivo de cobertera preferencial • Muros de piedra • Cultivos en contorno • Formación de barreras vivas de maguey • Construcción de terrazas • Uso de abono orgánico (gallinaza) • Labranza de conservación
Agua	<ul style="list-style-type: none"> • Presas filtrantes • Tinajas ciegas • Construcción de bordos

continúa...



Microcuenca Mesa de Escalante (1997-2005)

(continuación)

REHABILITACIÓN Y CONSERVACIÓN	
Vegetación	<ul style="list-style-type: none"> • Reforestación con maguey, nopal y pastos • Conservación de elementos arbóreos o arbustivos que se encuentran al interior de las parcelas donde se cultiva la avena
SISTEMA AGRÍCOLA	
	<ul style="list-style-type: none"> • Adopción de estufas de gas y desuso de las de leña • Se cambio de cultivo de maíz y frijol de autoconsumo por el cultivo de avena “chihuahua” para uso forrajero • Adquisición de maquinaria sólo para uso en terrenos planos • Instalación de invernaderos para producción de jitomate • Uno en cada ejido
SISTEMA PECUARIO	
	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento genético. Compra de especies charoláis, semental y limousine (40 sementales) • Regulación en el uso de los agostaderos (1,400 cabezas aproximadamente). Menos ganado con más altos rendimientos • Rotación de los potreros o agostaderos cada 3 o 4 meses • Rehabilitación de caminos • Construcción de infraestructura para el abastecimiento de agua potable
SISTEMA SOCIAL	
	<ul style="list-style-type: none"> • Huertos y granjas de traspatio • Educación ambiental en las escuelas de la microcuenca • Instalación de vivero comunitario • Establecimiento de un Centro Comunitario Digital en Mesa de Escalante • Instalación de baños secos para control de residuos fecales (50 viviendas)

Referencias

- Casillas, Juan A. y Francisco Maldonado T. (2005), *Guía técnica para la elaboración de planes rectores de producción y conservación*, Sagarpa/FIRCO, México.
- Diagnóstico socioeconómico de la microcuenca Mesa de Escalante*, Mpio. de San Luis de la Paz, Guanajuato/rd-9615, p. 01479, Centro de Consulta del Agua, IMTA [<http://www.imta.gob.mx>].

Plan Rector de Producción y Conservación de la Microcuenca Mesa de Escalante (PRPC), Coordinación de Tecnología de Riego y Drenaje, Subcoordinación de Conservación de Cuencas, IMTA, Municipio de San Luis de la Paz, Guanajuato, diciembre, 1997, México.

Plan Rector de Producción y Conservación de la Microcuenca Mesa de Escalante, Actualización, FIRCO-San Luis de la Paz, 2001.

Entrevistas

Francisco Calderón Hernández, subgerente de Mantenimiento de Redes y Sistemas, FIRCO, Distrito Federal-Sagarpa, entrevista realizada durante los días 13 y 14 de octubre de 2005, Guanajuato, México.

Juan Antonio Casillas, director ejecutivo de Desarrollo Institucional, FIRCO, entrevista realizada el 22 de abril de 2005, México, Distrito Federal.

Juan Zavala Hernández, coordinador de Microcuencas, FIRCO-Guanajuato, entrevista del 14 de octubre de 2005, San Luis de la Paz, Guanajuato, México.

Ángel Padrón Rivera, miembro del Ejido Mesa de Escalante, San Luis de la Paz, Guanajuato, entrevista realizada el 14 de octubre de 2005.

Moisés Rivera García, miembro del Ejido Mesa del Pueblo, San Luis de la Paz, Guanajuato, entrevista realizada el 14 de octubre de 2005.

Adrián Gualito Padrón, miembro del Ejido Mesa del Escalante, San Luis de la Paz, Guanajuato, entrevista realizada el 14 de octubre de 2005.

Alicia Guerrero, miembro del Ejido Mesa de Escalante, San Luis de la Paz, Guanajuato, entrevista realizada el 14 de octubre de 2005.

EXPERIENCIA

Microcuenca Ayuquila-Armería, Colima-Jalisco

Georgina Caire

La cuenca del río Ayuquila-Armería pertenece a la región hidrológica RH16 Armería-Coahuayana, al occidente del país. Tiene una superficie de 9,803 km² que abarca 30 municipios (21 en Jalisco y 9 en Colima), y alberga a aproximadamente 490 mil habitantes.

El 74% de su población vive en zonas urbanas y el 26% restante se distribuye en 373 localidades rurales. Las ciudades más importantes son Autlán, El Grullo, El Limón y Colima. Las actividades económicas preponderantes son la agricultura comercial y la industria azucarera. El río Ayuquila es la principal fuente de agua para la agricultura y el consumo doméstico.

El 54% de la cuenca alberga selvas y bosques con una gran variedad de vegetación y biodiversidad. La superficie de uso agrícola se ubica en las partes bajas de la cuenca. Por sus rendimientos económicos, el cultivo principal es la caña de azúcar, además del agave, melón, jitomate y chile.

Principales usos de suelo

Uso	PORCENTAJE
Selvas	25
Bosques	29
Pastizales inducidos y cultivados	13
Agricultura	32
Asentamientos humanos	1

FUENTE: datos de Tania Román y Paula Silva (2006).



El río Ayuquila-Armería nace al norte de la cuenca en la Sierra de Quila y recorre una distancia de 240 km desde la parte más alta (3,290 msnm), hasta su desembocadura en las costas de Colima. Sobre las seis subcuencas que la integran, existen cinco áreas naturales protegidas: Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán (RBSM), las Zonas de Protección Forestal y Faunística Sierra de Quila y El Jabalí, el Parque Nacional Nevado de Colima, y la Zona de Protección de Recursos Naturales Las Huertas de Comalá.



Manantial en la cabecera de la cuenca.

En esta cuenca era evidente el desarrollo económico de una región que se beneficiaba de una intensa actividad industrial y agrícola, aprovechando la captación y almacenamiento de las presas en la parte alta, pero con una serie de impactos negativos hacia las comunidades ribereñas con mayores índices de marginación. Los primeros diagnósticos mostraron el problema

de la contaminación de las aguas del río como el más alarmante por el impacto negativo en la calidad de vida de las localidades ribereñas. Las principales fuentes de contaminación identificadas fueron: las aguas residuales industriales del Ingenio Azucarero Melchor Ocampo (IMO); disposición de residuos sólidos a orillas del río; aguas residuales municipales sin tratamiento y aporte de agroquímicos altamente tóxicos contenidos en las aguas de retorno agrícola.

El detonante principal para la organización en torno a la gestión de los recursos hídricos fue el problema de contaminación exacerbado por el derrame de melaza del IMO en las aguas del río Ayuquila. Esto agudizó los problemas de contaminación y llevó a la movilización de la población de las localidades más afectadas.¹ El contexto político y social prevaleciente facilitó la aplicación de una solución social y técnicamente eficiente. La participación activa, informada y directa de actores del sector social y académico permitió *presionar* a las autoridades de gobierno para *encontrar* los cauces institucionales que permitieran solucionar el conflicto sin afectar la economía regional.

Estructura y operación para la gestión de la cuenca

En estas condiciones, y ante la ausencia del consejo de cuenca correspondiente, en octubre de 1998 se creó la Comisión de Cuenca del Río Ayuquila-Armería (CCRAA), lo cual fue posible gracias a la confluencia

¹ La actividad de este ingenio, ubicado en el municipio de El Grullo desde la década de 1970, representaba una de las principales fuentes de contaminación del río. Sus descargas contaminantes contenían importantes cantidades de materia orgánica y químicos (ácidos y sosa cáustica) que eran vertidas directamente al río, provocando fuertes problemas de salud pública y la mortandad de peces por hipoxia. Durante dos décadas, esta situación prevaleció como consecuencia de intereses políticos y económicos que percibían la clausura del ingenio como una acción que repercutiría en la economía doméstica de los productores locales de caña. En marzo de 1998, un accidente en este ingenio ocasionó un derrame de 5,000 m³ de melaza que afectó las tierras agrícolas cercanas, los canales de riego y las aguas del río Ayuquila. El impacto ambiental llegó hasta las comunidades ribereñas de Colima, que indignadas, acudieron al ingenio amenazando con su destrucción. La historia detallada de este evento puede consultarse en el video documental “Salvando el río Ayuquila”, en la página *web* de la IIGICRA.



de una serie de factores, cuya evolución y fortalecimiento se dio de manera independiente: los cambios jurídicos de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) de 1992 que introdujeron la participación de los usuarios; y la capacidad de los actores del sector académico y social, consolidada a lo largo de los años. Ambos eventos incrementaron la capacidad de respuesta gubernamental.²

La CCRAA se crea como una instancia necesaria para atender problemas de interés común, con las atribuciones que señala la LAN. El principio es la coordinación de esfuerzos en una misma dirección, construida a partir de objetivos y metas estratégicas que combinen la prioridad de las necesidades y demandas sociales con la funcionalidad ambiental de la cuenca, desde una perspectiva integral.

Para asegurar la existencia de una visión compartida entre la Federación, los estados de Jalisco y Colima y los municipios integrantes, la CCRAA está conformada como sigue:³

- a) *Presidente honorario*: director general de la Conagua.
- b) *Presidente*: gobernador del estado anfitrión, Jalisco o Colima.
- c) *Secretario técnico*: Gerencia Regional de Conagua Lerma-Santiago-Pacífico.

² En la consolidación de las capacidades sociales destacan los siguientes: primero, la creación de las áreas naturales protegidas que favoreció el desarrollo de capacidades comunitarias para el cuidado de los recursos forestales en las partes altas de la cuenca. Segundo, la relocalización del Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad (IMECIBIO) de la Universidad de Guadalajara en El Grullo en 1987, lo que influyó en la disposición de los investigadores para profundizar en el conocimiento de los problemas del desarrollo local y para participar directamente en la solución de conflictos sociales, mediante el uso objetivo y racional de la información. Tercero, la Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral del la Cuenca del Río Ayuquila (IIGICRA), que inició en 1992 como un movimiento social para atender los problemas por contaminación derivados de la disposición de residuos sólidos en áreas cercanas al río (Martínez *et al.*, 2005). Actualmente esta organización formaliza la coordinación de diez municipios para la implementación del Programa Integral de Residuos Sólidos y otros proyectos (para mayor información sobre la IIGICRA consultar su página *web* y el documento de Díaz (2005).

³ En este caso, el liderazgo gubernamental a nivel federal y estatal se origina en las atribuciones y recursos que formalmente ostentan sus dependencias en la gestión del agua.

- d) *Vocales gubernamentales*: representantes de ambos gobiernos, Secretaría de Desarrollo Rural de Colima y Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Jalisco.
- e) *Vocales usuarios*: representantes de cada uno de los usos⁴ de ambos estados: público urbano, agrícola, acuícola, industrial, servicios y pecuario.
- f) *Invitados*: representantes de dependencias del gobierno federal, instituciones académicas y ONG.



Sesión Ordinaria de la Comisión de Cuenca del Río Ayuquila-Armería, Colima.

La participación de la sociedad civil se realiza a través de la IIGICRA, la Fundación Manantlán para la Biodiversidad de Occidente (FMBO) y la Dirección de la RBSM-Semarnat.⁵ Su capacidad innovadora y el reconocimiento del diálogo como el mejor medio para lograr el manejo integral del agua, ha impulsado la inclusión no sólo de los usuarios del agua, sino también de los “productores de agua”, es decir, los *dueños* de las

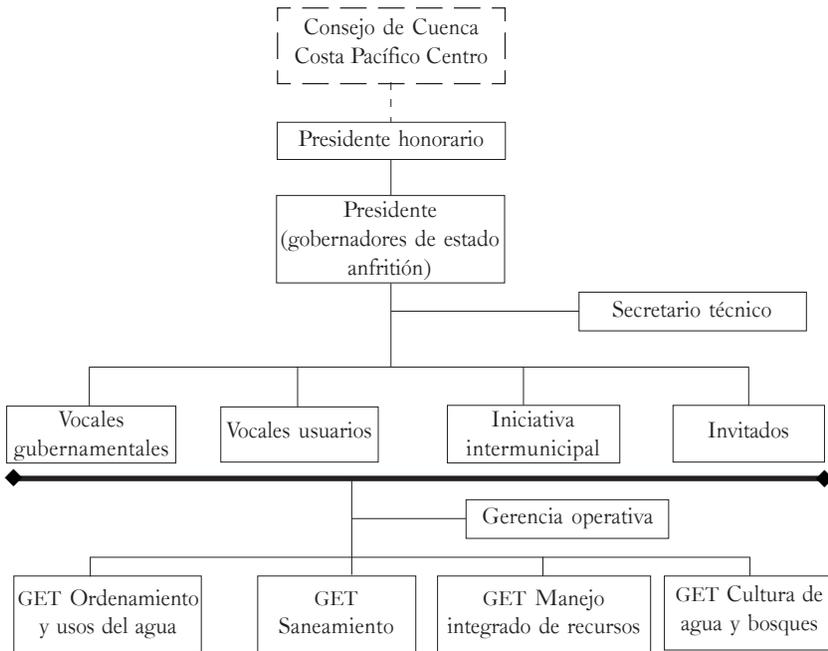
⁴ De acuerdo con la Ley de Aguas Nacionales, existen seis usos del agua reglamentados: agrícola, público urbano, industrial, pecuario, servicios y acuícola.

⁵ Sesión núm. 7, 17 de mayo de 2001 (CCRAA, 2005).



partes altas, a cuya responsabilidad queda la conservación de los bosques y su manejo sustentable para asegurar una producción sostenible de agua en el largo plazo.

Comisión de Cuenca del Río Ayuquila-Armería



FUENTE: elaboración propia con información obtenida de la página *web* de la CCRAA [<http://www.ayuquila-armeria.col.gob.mx/directorio.htm>].

Asimismo, la CCRAA creó la Gerencia Operativa de Cuenca mediante un fideicomiso tripartita en el que participan el gobierno federal y los estados de Jalisco y Colima. Esta estructura representa el brazo ejecutor que se encarga de dar seguimiento puntual a los acuerdos y de realizar actividades operativas y proyectos que rebasan las atribuciones propias de los miembros, por lo que resulta indispensable para su consolidación. Sin embargo, su existencia depende de la renovación anual del convenio de

financiamiento entre los niveles del gobierno federal y estatal. Ante la ausencia de un compromiso permanente por parte de la Federación, se pone en riesgo la estabilidad de esta estructura tan necesaria para el desempeño de la comisión.

Las sesiones de la CCRAA se realizan bimestralmente, con sede alterna en Jalisco y Colima. En ellas se han tomado diversos acuerdos para coordinar y gestionar proyectos y acciones relacionados con la gestión del agua. Para la discusión de los diferentes problemas que afectan a la cuenca, la comisión creó cuatro grupos especializados de trabajo (GET): Ordenamiento del uso y distribución del agua, Saneamiento, Manejo integrado de los recursos naturales y Cultura del agua y del bosque.⁶

Desde su inicio, la CCRAA ha tenido presente la necesidad de contar con información confiable y sistematizada como base para la toma de decisiones (establecimiento de líneas de acción, acuerdos, seguimiento y evaluaciones, etcétera). Asimismo, con el fin de rendir cuentas y difundir la información, la CCRAA cuenta con una página *web* [<http://www.ayuquila-armeria.col.gob.mx>] en la que se enlistan los acuerdos, temas de discusión y resultados de estudios que al mismo tiempo que informan sobre el estado de los recursos en la cuenca, constituyen puntos de partida para las siguientes decisiones y acciones.

Aun cuando no cuentan con un plan comprehensivo, al interior de la comisión se han realizado estudios ante la expectativa de elaborar un instrumento que oriente las decisiones y acciones para mejorar la calidad del agua y coadyuve en el ordenamiento de los diferentes usos. Asimismo, se esperaría que este documento identifique áreas críticas de atención ambiental prioritaria para establecer estrategias de trabajo con la población directamente implicada.

⁶ En este grupo destaca la participación de la IIGICRAA cuyo Programa Integral de Residuos Sólidos incluye importantes acciones para el fomento de la cultura del agua y bosques. Su página *web* [www.ayuquila.org] muestra además de los resultados obtenidos del programa de separación de residuos sólidos, las diversas actividades dirigidas a distintos públicos para impulsar la educación ambiental. Estas actividades forman parte de una estrategia de comunicación que promueve a través de diferentes medios una imagen socializada de la cuenca, sus problemas y las soluciones propuestas (página *web*, demostraciones vecinales, talleres, conferencias, audiovisuales, canciones, obras de teatro, letreros, reseñas, botones, video clips, etcétera).

En cuanto a la ejecución de las acciones, la CCRAA reconoce que, dado el marco institucional que delimita las atribuciones y obligaciones para cada agencia federal y estatal, la división del trabajo para la ejecución de las acciones debe respetar el ámbito de acción de los actores implicados, ya sea que se trate de actores gubernamentales, usuarios del agua, comunidades o actores sociales y otras asociaciones de profesionales (Martínez *et al.*, 2005). De acuerdo con Ostrom (1990), las acciones de esta comisión se podrían dividir en aquellas derivadas de las decisiones colectivas de la comisión (*nivel de acción colectiva*), y aquellas realizadas por los actores en su propio ámbito de operación (*nivel operativo*).

Paulatinamente, las acciones en conjunto han derivado en una reducción de la contaminación del río, tanto por descargas agroindustriales⁷ como por desechos sólidos al margen del mismo; una mejor conservación



Estero en la desembocadura del río Ayuquila-Armería

⁷ Desde 2002, el IMO adoptó medidas para un manejo integral de sus aguas residuales logrando una descarga cero a la corriente del río Ayuquila y mejorando su eficiencia en el uso del agua. Para mayor información véase página web de IIGICRAA y el documento de Luis Manuel Martínez *et al.* (2005).

ecológica de los recursos forestales; desarrollo del capital social e incremento de la educación ambiental; así como la generación de información válida y confiable para la toma de decisiones. El conjunto de estas acciones ha impactado favorablemente la calidad del agua del río Ayuquila, permitiendo nuevamente la existencia de pesquerías, después de dos décadas de ausencia total de vida acuática.

Si bien los avances obtenidos por las diferentes acciones a lo largo de la cuenca representan resultados importantes en el contexto regional, aún enfrentan retos para lograr el equilibrio ambiental de la cuenca. Entre éstos, la CCRAA deberá atender los procesos de deterioro en la cuenca alta que afectan la vida útil de sus presas e incrementan los riesgos de inundación de cultivos y localidades por desbordamiento del río en las partes bajas. Asimismo, es importante atender el saneamiento de aguas residuales municipales y los conflictos que se derivan del ordenamiento y usos del agua. Finalmente, existe un incremento sustancial de la superficie bajo cultivo de agave que no está siendo sujeta a prácticas especiales de conservación de suelo.⁸

⁸ Se ha calculado que, considerando la superficie sembrada con agave y las condiciones específicas que requiere este cultivo en particular, se están perdiendo aproximadamente 20 toneladas de suelo al año.



Referencias

- CCRAA (2005), *Gaceta de la Comisión de Cuenca del Río Ayuquila-Armería*, año II, núm. 5.
- Díaz, Guillermo (2005), *Iniciativa intermunicipal para la gestión integral de la Cuenca del Río Ayuquila Autlán, El Grullo, El Limón, San Gabriel, Tolimán, Tonaya, Tuxcuacuesco, Unión de Tula, Zapotitlán de Vadillo; Jalisco*, Programa ganador en la edición 2005 del Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE [www.agua.org.mx].
- Graf Moreno, S. (2004), “Gestión de cuencas: coordinación intergubernamental y participación de la sociedad. Gestión integral de la cuenca del río Ayuquila”, ***Seminario de Gestión Integral de Cuencas Hídricas. Teoría y Práctica***, INE, 9 y 10 de junio de 2004.
- IIGICRA, Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila, *Salvando el Río Ayuquila*, documental, consultado el 20 de diciembre de 2007 [<http://www.ayuquila.com>].
- Martínez, L., S. Graf, E. Santana y S. García (2005), “Gestión y manejo del agua en la cuenca del río Ayuquila-Armería”, *Primer Congreso Internacional de Casos Exitosos de Desarrollo Sostenible del Trópico, Memorias*, 2-4 de mayo de 2005, Boca del Río Veracruz, México.
- Martínez R., L.M., J. Sandoval, G. Meléndez y L. Olgúin (2002), “Evaluación del impacto del agua residual del lavado de caña del Ingenio Melchor Ocampo utilizada en el riego de los suelos de las parcelas del ejido Las Paredes, Mpio. de Autlán de Navarro, Jal.”, informe técnico, 31 pp.

Entrevistas

- Personal a cargo del ingeniero Alejandro Cazares Moreno, director ejecutivo del Comité Regional de Protección, Promoción y Fomento de los Recursos Naturales de la Sierra de Quila, AC. Entrevista realizada el 6 de marzo de 2006, Zona de Protección Forestal y Fauna “Sierra de Quila”, México.
- Tania Román Guzmán, jefa del Departamento de Ordenamiento Territorial, Delegación de Semarnat-Colima, 6-9 de marzo de 2006.
- Isabel López, jefa de la Unidad de Planeación y Política Ambiental, Delegación de Semarnat-Jalisco.

Sergio Graf, director de la Fundación Manantlán para la Diversidad de Occidente y exdirector de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán. Reunión con presidentes y funcionarios municipales en la Universidad de Guadalajara, Autlán, Jalisco, 7 de marzo de 2006.

Salvador García, educador ambiental, coordinador del Programa de Educación Ambiental de la IIGICRA, Centro de Acopio de Desechos Sólidos, Municipio El Grullo, Jalisco, 6 de marzo de 2006.

Luis Manuel Martínez, coordinador de Investigación de Cuencas de la Universidad de Guadalajara. Recorrido por El Grullo y Autlán –canales de irrigación y plantas de tratamiento de aguas residuales–, 7 de marzo de 2006.

La política social municipal

*Pablo Rojo Calzada**

Comúnmente la política social se percibe como responsabilidad de los gobiernos federal y estatal. Este capítulo muestra que el gobierno municipal está cada vez más interesado y, poco a poco, mejor capacitado para impulsar programas locales de desarrollo. Se presenta una perspectiva histórica de la política social; las características de las políticas asistenciales, de construcción de capital humano y social; finalmente, algunos ejemplos de los temas donde el municipio mexicano ha incursionado. Para ilustrar esta tendencia se presenta la experiencia de la Coordinación de Atención a las Mujeres, en el municipio de Cunduacán, Tabasco.

¿Por qué una política social?

La política social, como la conocemos, no siempre ha existido en los diferentes cuerpos de gobierno. La política social es una evolución del papel que la acción pública ha tenido en nuestras sociedades. La evolución del Estado, gobierno y nuestro concepto de autoridad en general ha seguido

* Maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE y el Instituto de Estudios Políticos de París; es economista por la UAM-Azcapotzalco. Entre sus principales publicaciones están *Gobernar con calidad y para el desarrollo*, *Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México* y *Gobierno de proximidad*. Ha sido funcionario público y se ha desempeñado en el sector privado. Ha realizado labores docentes en diversas universidades del país. Actualmente es profesor investigador en el CIDE y coordinador ejecutivo del Premio Gobierno y Gestión Local [pablo.rojo@cide.edu].



un largo camino que va desde sus etapas más primitivas hasta nuestros días y continúa. Lo que podríamos llamar “gobierno”, en las primeras civilizaciones sedentarias, era una forma de organización que respondía a diversas necesidades colectivas, pero más enfocada a las dos funciones básicas de cualquier gobierno: administrar la fuerza pública y cobrar impuestos. Sociedades muy exitosas como el imperio romano llevaron esta fórmula al punto de convertirse en una máquina de conquista. La absorción de más territorios permitía el cobro de mayores impuestos, gracias a lo que se sostuvo un ejército profesional regular.

El desarrollo industrial del siglo XIX cambió notablemente la forma de vida de muchas sociedades. La mecanización de actividades tanto en el campo como en las ciudades provocó un crecimiento acelerado de éstas. Los viejos esquemas de autoconsumo rurales fueron sustituidos por la producción a gran escala en las ciudades, lo que impidió que grandes grupos dependieran sólo de su salario para vivir. La primera etapa del desarrollo capitalista se caracterizó por la sobreexplotación de mano de obra con jornadas de hasta 14 horas y empleo infantil, desde los 12 años. Si bien la capacidad de producción en general se amplió, los esquemas de distribución de riqueza no evolucionaron al mismo ritmo; incluso se favoreció su acumulación. Los mecanismos de ajuste de los mercados no actuaron automáticamente; es decir, la competencia condujo a la producción acelerada de riqueza por la depresión del costo de mano de obra, lo cual excluyó a gran parte de la población.

La famosa crisis de 1929 dejó ver este fenómeno, porque fue, propiamente, una crisis de sobreproducción junto con una gran especulación: había capacidad para producir riqueza pero al lanzarse al mercado no tenía el valor suficiente para volver a producirse. El riesgo de seguir produciendo era tan elevado que los grandes capitales prefirieron retirarse de la escena. Las teorías tradicionales de la economía llevaron a pensar que sería cuestión de que la crisis tocara fondo para que la propia economía se recuperara al crear espacios de oportunidad donde los capitales inactivos se volvieran a movilizar. Sin embargo, sucedió que, en corto plazo, amplios sectores de la población se encontraron en penurias extremas y no podían esperar, como sí lo estaban haciendo los grandes capitales, a que la dinámica económica se revitalizara por sí misma.

Los gobiernos, entonces, se dieron cuenta de que la intervención pública era indispensable en estos escenarios. Lo que pasó, en términos económicos, fue una ingerencia por el lado de la demanda; es decir, si la oferta, representada por los grandes capitales, estaba inmóvil, el gasto público podría ser el reactivador para una demanda deprimida que hiciera reaccionar a la oferta. Así, buena parte de las partidas de inversión y gasto entrarían a la economía con nueva visión: dar poder adquisitivo a grupos marginados y subsanar algunas carencias que el mercado no podía hacer.

Cabe mencionar que en la década de 1920 se consolidó, en la entonces Unión Soviética, el régimen comunista, que si bien no sacó automáticamente de la pobreza a grandes masas, al menos era su principal propósito en teoría. La expectativa de un modelo de sociedad que prometía un esquema de distribución de la riqueza más justo y racional era una fuerte presión para las sociedades capitalistas en crisis cuya dinámica de distribución del ingreso estaba regulada por la relación salarial. La competencia entre ambos modelos de sociedades sería uno de los elementos clave en la definición que la política social iría teniendo en los países occidentales durante el siglo XX.

La política social se convierte en la solución que los gobiernos buscaban a un problema económico de las sociedades en general. Surge en los gobiernos nacionales como un paliativo a las diferencias sociales que los modelos de desarrollo económico producen.

La evolución de la política social

La forma de echar a andar la política social no ha sido siempre igual. La evolución de los enfoques ha variado con el tiempo y depende de la visión con que se ha planteado la necesidad de dicha política. Si bien la intervención gubernamental tuvo un enfoque reactivador de la economía, al mismo tiempo hubo una parte del gasto que se fue perfilando como paliativo a la pobreza. De hecho ya se le considera como el gasto para el combate a la pobreza. Así es que desde esta perspectiva, las posibles causas de la pobreza determinarían el tipo de estrategia a seguir. De esta forma, lo que parece una respuesta elemental a la pregunta ¿por qué la gente es pobre? es porque no tiene dinero. Es decir, la pobreza primeramente fue



entendida como una ausencia de bienes materiales. La gente no tenía la productividad necesaria para obtener un salario que le permitiera tener lo mínimo, por lo tanto debía crearse un esquema de transferencias. Así surge la política asistencial. Bajo esta visión, las instancias públicas garantizarían o complementarían ese mínimo necesario para una subsistencia decorosa. Las políticas de entrega de despensas, ropa, cobijas, medicamentos y hasta sacos de cemento responden a esta lógica. Sin embargo, este tipo de políticas puede subsanar algunas necesidades inmediatas pero no resuelven el problema.

A pesar de su ineficacia son políticas que se mantienen presentes entre los diferentes niveles de gobierno. ¿Por qué? Porque políticamente son muy rentables. Estas conductas derivan en clientelismo; es decir, lucrar políticamente con la pobreza de los grupos marginados. ¿Cuál es la lógica de un sistema así? Mientras la gente sea pobre es más fácil contar con su apoyo o voto a bajo costo y de esta forma se conserva el amplio capital político. Es obvio que un esquema así no es la solución para acabar con la pobreza sino una fórmula para conservarla y aumentarla.

Racionalmente, la política social no podría continuar así. Es de esta forma que surge un nuevo concepto: el *capital humano*. La visión simplista de la carencia de capital financiero no explica adecuadamente el porqué de la pobreza ni cómo remediarla. El capital humano son las capacidades, habilidades y calificaciones que tiene cada persona para poder desarrollar alguna actividad productiva. En este sentido el punto de partida es contar con un mínimo de salud y de instrucción. Por lo tanto la política social de segunda generación está caracterizada por el énfasis en lograr la reducción al máximo de la mortalidad infantil, alcanzar niveles mínimos de nutrición y aplicación generalizada de vacunas; por otra parte, se hace énfasis en la escolarización universal y la educación técnica que permita el empleo inmediato y bien remunerado. Esta visión no anula por completo a la anterior: la política asistencial se conserva, pero deja de ser la más importante y única estrategia.

El enfoque de la política social ya no se dirige a grandes grupos en grandes regiones; se trata de acciones más personalizadas. No es fácil para la autoridad conocer las necesidades ni el potencial específico de cada ser humano, razón por la que los programas tienen muchos lineamientos y las reglas son comunes a todos los grupos. El riesgo de personalizar puede

ser una actitud demasiado competitiva por parte de los participantes de los programas, lo que puede poner en riesgo los espacios de colaboración.

La tercera generación de política social se convierte en *capital social*. Y son los vínculos, cooperación, soporte y entendimiento que los grupos humanos de una localidad específica pueden lograr. En la medida en que el capital social es más tangible, las oportunidades para los habitantes de una comunidad son mayores para conseguir empleo, echar a andar un proyecto productivo o simplemente contar con una estructura de apoyo para solventar sus necesidades básicas. Desde esta óptica deben promoverse políticas que refuercen el tejido social, partiendo del fortalecimiento o, al menos, conservación de las relaciones familiares, hasta el desarrollo de un sentido claro de identidad entre los diferentes grupos que integran una sociedad. El enfoque se dirige a grupos, pero sin la visión de que son homogéneos, sino que el punto de partida es la composición plural de cualquier comunidad y la necesidad de aceptación de dicha diversidad como principio de convivencia. La tolerancia y el respeto entre individuos son la base de la capacidad que puede tener la comunidad para construir esquemas de desarrollo que realmente funcionen. Así, la sociedad se convierte en soporte e instancia que exige al ciudadano mayor colaboración y respeto a los acuerdos tomados. Cuando existe capital social, el trabajo colectivo es más eficiente y la comunidad puede descubrir sus puntos débiles.

Este enfoque pareciera el esquema óptimo de acción, pero no es el más empleado actualmente, porque se trata de una estrategia a largo plazo; se requiere un amplio conocimiento histórico y cultural de la comunidad, no genera un capital político claro para las autoridades y demanda un trabajo arduo y por momentos frustrante. No obstante, hay casos de éxito muy notables bajo este tipo de estrategia, la mayor parte de ellos se da en gobiernos locales.

Los gobiernos locales son los más propicios para echar a andar experiencias de este tipo. A diferencia del nivel estatal o federal, el gobierno municipal tiene un contacto cercano con la mayoría de los grupos o ciudadanos más relevantes en la localidad y así se facilita el diseño de estrategias que promuevan la interrelación y la cooperación entre diversos actores sociales; mientras que el nivel estatal y federal se ven obligados a emprender programas con reglas homogéneas para todo tipo de comunidades y regiones. El gobierno local puede ser más específico en el



diseño de sus políticas públicas, de manera que las posibilidades de adopción por parte de los beneficiarios sean más altas. Cuando una política pública es tomada por sus destinatarios cobra vida propia y se convierte en un comportamiento social de largo plazo. Por ello, los programas que impulsan o promueven el desarrollo del capital social funcionan mejor cuando son operados a nivel local.

Los gobiernos locales en México

El gobierno municipal mexicano ha cobrado mayor relevancia a pesar de contar con un modelo institucional deficiente y pocos recursos. El modelo actual, con tres años de gobierno (sólo cuatro en Coahuila) y la imposibilidad de la reelección inmediata de autoridades, aunado a la elección del cabildo por planilla no favorece ni la continuidad de las políticas públicas ni los proyectos con resultados a mediano y largo plazo. El municipio mexicano está caracterizado por una necesidad de resultados a muy corto plazo y por la incertidumbre del devenir de las autoridades electas, una vez concluido el periodo de gobierno; debido a esto y a que el cabildo se integra por planilla, la lealtad efectiva de las autoridades locales no se enfoca hacia la población sino hacia el partido político que los postuló, situación que relaja el compromiso de nuestras autoridades y les da estímulos para que su proyección se dirija principalmente hacia fuera del municipio.

Por otra parte, el nivel local de gobierno es el que menos recursos tiene: del total del gasto público apenas más de 7% es ejercido por los gobiernos locales; el gobierno federal con 63% y los gobiernos estatales con 30% concentran el grueso del gasto público. El nivel responsable del funcionamiento del servicio de agua potable, drenaje, recolección de residuos sólidos, buen estado de las banquetas y vialidades, parques y jardines, panteones, rastro y seguridad pública tiene un presupuesto bastante limitado para garantizar a su población condiciones de vida más o menos decorosas.

En efecto, una lectura rápida al artículo 115 constitucional da por resultado que el municipio mexicano es ante todo una instancia prestadora de servicios; sin embargo, el municipio se ha asumido a sí mismo como un nivel de gobierno; es decir, no sólo está tratando de responder a las

solicitudes formales propias de sus atribuciones. Hay otros campos que han merecido sus esfuerzos y energía, ejemplo de ello son las políticas de desarrollo local y la política social.

La experiencia del Premio Gobierno y Gestión Local

El Premio Gobierno y Gestión Local (PGyGL) surgió como una iniciativa ciudadana enfocada en detectar, reconocer y estimular las buenas prácticas de gobierno local en México. A lo largo de ocho años, el PGyGL se ha posicionado como el referente obligado del quehacer local; si bien las experiencias que se reciben son sólo aquellas consideradas exitosas por sus propios promotores o ejecutores, no deja de ser un observatorio importante de lo que están haciendo bien nuestros gobiernos municipales.

El siguiente cuadro muestra los programas, por tema, que se han recibido en las siete ediciones del premio:

Clasificación	TOTAL	
	Programas	%
Conservación ecológica	227	7.57
Desarrollo municipal	359	11.97
Educación	249	8.31
Infraestructura municipal	239	7.97
Modernización administrativa	443	14.78
Participación ciudadana	220	7.34
Planeación urbana	105	3.50
Política social	438	14.61
Rec. Esp. Fortalecimiento Mpal.	49	1.63
Salud pública	193	6.44
Seguridad pública y protección civil	188	6.27
Servicios públicos	219	7.30
Transparencia y rendición de cuentas	69	2.30
Total recibidos	2998	100.00

Se puede apreciar que un porcentaje considerable –casi 30%– del total de los programas recibidos son programas de política social, educación o salud, mientras que los relacionados con servicios públicos apenas representan 7.3% del total. Lo anterior significa que los gobiernos municipales no consideran tener sus principales logros en la prestación de servicios, que es su primordial actividad; sin embargo, los aspectos vinculados al desarrollo local y la política social parecen terrenos fértiles para la creatividad local.

El gobierno local es el gobierno de proximidad, por ello resulta más fácil al gobierno municipal saber dónde se encuentran los grupos más marginados, cuáles son sus principales carencias, por qué se han mantenido en esa situación, qué tipo de estímulos los pueden incentivar a unirse a un programa, qué potencialidades de desarrollo de trabajos productivos pueden tener, de qué manera es más fácil integrarlos a la dinámica general de la localidad.

Los modelos de política social local

Para facilitar la evaluación de los programas de política social que hemos recibido los hemos clasificado en dos grandes tipos: los programas estrictamente asistenciales que van dirigidos a grupos altamente marginados como: mujeres indígenas, niños de la calle, adultos mayores o discapacitados. El otro grupo de programas va más relacionado con lo que la cultura anglosajona llama *empowerment*, es decir empoderamiento o dotar de capacidades, oportunidades o medios de acción a grupos en plenitud de la vida pero en situación de aislamiento, marginación o incapacidad de organización para alcanzar un mayor nivel de vida. Este tipo de políticas incluyen trabajo con jóvenes, pequeños productores, pequeños comerciantes, nuevas familias sin infraestructura.

La política asistencial local ha evolucionado y ahora tiene múltiples facetas. Buena parte de ella tiene su origen en los programas de la red DIF. Algunos incluso operan directamente colgados del DIF federal o estatal. Cuando el municipio actúa solo, generalmente se inclina por programas de bajo presupuesto como prevención de la violencia familiar, programas de género, ayuda a niños de la calle y apoyo a adultos mayores.

Cuando el presupuesto es mayor se realizan programas como los desayunos escolares, consultas dentales o distribución de aparatos ortopédicos.

La otra vertiente se caracteriza por programas enfocados a jóvenes y ocupan un lugar importante los programas enfocados a la prevención o tratamiento de adicciones, así como los de salud reproductiva. Por otra parte están aquellos que buscan facilitar el acceso a una vivienda decorosa o, al menos, mejorar la existente. Destacan también los programas que se enfocan a la capacitación en oficios y los de apoyo financiero o logístico a pequeños productores.

Los esquemas en que se desarrollan los programas que hemos recibido son múltiples y revisten muchas características, los hay para zonas urbanas o rurales, de municipios grandes o pequeños, grupos sociales o individualizados; también se puede ver la participación del gobierno federal o estatal, o sólo la actuación del gobierno municipal. Buena parte de dichos programas ha sido posible gracias a los recursos del llamado ramo 33 del presupuesto federal. La creación de dicho ramo ha permitido una liquidez que los municipios no tenían, así como posibilidades de decisión en la consolidación de la infraestructura local. Sin embargo, sólo dos de los ocho fondos que comprenden el ramo les llegan directamente de la federación: el fondo tres o FAIS y el fondo cuatro o Fortamundf; ambos tienen la restricción de ser empleados solamente para obras o acciones sociales. La aplicación de estos recursos ha cambiado mucho la forma de operar de los municipios, pero aún no son suficientes —ninguno de los dos alcanza el monto anual de Oportunidades— para que los gobiernos locales puedan aminorar las brechas que nuestro modelo de desarrollo ha producido.

La política social ha evolucionado y ha aterrizado en los gobiernos locales. La mejor forma de operarla es, efectivamente, a nivel del terreno en que se aplica. El papel de los gobiernos municipales mexicanos es cada vez más activo en este rubro, sin embargo en el corto plazo tendrá que ser más intensivo y mejor estructurado para que el modelo de desarrollo económico conviva y sea compatible con prácticas más colaborativas, más racionales y menos injustas.

EXPERIENCIA

Coordinación de Atención a las Mujeres, Cunduacán, Tabasco

Programa Ganador del Premio Gobierno y Gestión Local,
edición 2005*

Pablo Rojo Calzada

El origen del programa

La violencia intrafamiliar y las condiciones de marginación en que se encuentran muchas mujeres tanto en el medio rural como en el urbano, ha motivado el surgimiento de diversas acciones de los gobiernos locales enfocadas a mitigar los efectos de esta situación. En el marco del Premio Gobierno y Gestión Local han llegado muchos programas de este tipo, sin embargo, esta experiencia en particular por su diseño y costo de operación se ha considerado muy notable.

La Coordinación de Atención a las Mujeres del municipio de Cunduacán tiene su origen en el reconocimiento de las desigualdades y de la discriminación que padecen las mujeres en aspectos sociales, económicos, políticos y culturales. La administración en turno decidió realizar un “Diagnóstico sobre la situación de las mujeres del municipio de Cunduacán”, lo que permitió contar con información precisa para identificar las necesidades y demandas específicas de género. Los datos encontrados confirmaron la existencia de factores que conducen a la desigualdad y marginación: la violencia en sus distintas modalidades, las escasas oportunidades educativas, la falta de capacitación, las limitantes en el terreno laboral y la dificultad para participar en el espacio público. Estos hallazgos permitieron orientar las acciones de la coordinación, al

* Elaborado con información recopilada por Óscar López Chan, Pilar López y Pablo Rojo en 2005.

definir con mayor precisión las actividades y la visión de trabajo. Se pensó en potenciar los recursos con que contaba el municipio, enfatizando las acciones preventivas y formativas sin descuidar la atención profesional personalizada.

De esta forma, la coordinación no se ha centrado solamente en la atención de problemáticas inmediatas cuya solución representa un paliativo temporal. El programa responde a una apuesta estratégica y de largo alcance, priorizando acciones que fortalezcan la posición social de las mujeres y mejoren sus condiciones de vida de manera integral. Al echar a andar la coordinación el presidente municipal eligió a una licenciada en trabajo social, quien participó activamente en la elaboración y el diseño del programa. Además, ella tenía el antecedente de haber sido responsable de un programa similar de atención a las mujeres en el municipio de Centro, Tabasco, en el trienio 2001-2003.

El programa en sí consta de cinco acciones básicas:

1. Asesoría jurídica, defensa legal y acompañamiento que realiza un equipo de tres abogadas a las mujeres con problemas tales como divorcios, maltratos y violencia intrafamiliar y reclamo de pensión alimenticia para sus hijos.
2. Asesoría psicológica con psicólogas para mujeres con problemas de maltratos, violencia o problemas legales con sus esposos.
3. Talleres de capacitación sobre el papel y el valor de la mujer en la sociedad desde la perspectiva del enfoque de género.
4. Talleres con jóvenes de ambos sexos de secundarias y preparatorias con énfasis en el enfoque de género en la relación hombre-mujer.
5. Promoción y gestión de proyectos productivos para mujeres, con acompañamiento y asesorías para la organización grupal y operación de dichos proyectos.

Los recursos y su operación

El principal recurso asignado por el Ayuntamiento de Cunduacán al programa lo constituye el recurso humano encargado de su operación, constituido por una coordinadora general, tres abogadas, dos psicólogas,

y una trabajadora social. En el primer año de operación no se destinó un techo financiero para acciones o servicios, ya que el Ayuntamiento absorbió el gasto corriente de operación. Posteriormente se le asignó un millón de pesos de recursos federales del ramo XX para proyectos productivos de mujeres. Cabe mencionar que la operación de este recurso está a cargo de la Dirección de Fomento Económico del Ayuntamiento; sin embargo, es la Coordinación de Mujeres la que gestiona, promueve y acompaña los proyectos.

La operación del programa se ha sustentado más en la gestión de recursos externos que en la posibilidad de contar con un presupuesto propio. Entre los principales recursos externos que se han obtenido se encuentran recursos del Fondo de Coinversión Social del Indesol, que se usaron para financiar el diagnóstico sobre la situación de las mujeres. De igual forma, es significativa la cooperación que tuvo el Instituto de la Mujer del Distrito Federal para las capacitaciones sobre equidad de género así como la asesoría del Cesem (Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, AC) para el desarrollo de proyectos productivos.

En términos generales, la Coordinación de Atención a las Mujeres se ha convertido en un programa insignia del gobierno municipal en turno. En un principio se presentó como el cumplimiento a un compromiso de campaña. Posteriormente, el gobierno local municipal le otorgó importancia al programa al darse cuenta de que es una forma de movilizar un grupo social, como son las mujeres.

La forma de atención a las mujeres beneficiarias es directa y personalizada. No existen trámites previos para acceder a los servicios otorgados por la coordinación ya que los tiempos de espera son relativamente cortos y la atención es inmediata. Es decir, se le da prioridad a la atención de las mujeres que llegan a solicitar servicios de la coordinación, más que actuar bajo un sistema burocrático basado en un trámite administrativo.

El impacto del programa

Las particularidades del municipio, la cercanía, social y física, de las mujeres con la autoridad municipal, permiten una atención fluida para las mujeres



que solicitan los servicios; en particular la atención es personalizada dado que cada problemática es diferente. Por ello, no es necesario que el programa tenga otra forma de funcionamiento o que ésta tenga que reglamentarse.

Las mujeres que participan en las diferentes actividades y asisten a la coordinación en su gran mayoría son adultas de 18 a 42 años aproximadamente, 63% son casadas, 16% viven en unión libre, 6% son solteras. Respecto a la escolaridad, 21% tienen primaria terminada, 27% estudios de secundaria, 3.5% cuentan con alguna profesión, y 9% son mujeres sin estudios. En cuanto a ocupación, 73% realizan labores del hogar, 13% realizan actividades de venta informal. En relación a la procedencia, 78% son de zona rural, 20% de zona urbana y 2% foráneas. En total, y mediante diferentes formas de participación, se han beneficiado de este programa alrededor de 6,343 personas.

En año y medio de trabajo desde el área jurídica se logró atender 711 casos y en el área psicológica 228; todos los casos atendidos están relacionados con alguna forma de violencia. Cabe mencionar que 75% de los casos del área jurídica se han resuelto favorablemente, el 14% están en proceso y el restante 11% no continuaron. El área de Educación y Promoción Social ha impartido 137 talleres comunitarios donde participaron 2,480 mujeres, además, asesora y acompaña a 8 cajas de ahorro y a 4 proyectos productivos en los que participan 130 mujeres y 17 hombres. Por su parte el área de Jóvenes ha atendido a 577 estudiantes (53% mujeres y 47% hombres).

El número de mujeres que acuden a solicitar los servicios es en promedio de 15 casos diarios. En 2005 el número de mujeres atendidas se incrementó en un 80% respecto al 2004, lo cual afirma la creciente necesidad de las mujeres de contar con espacios de este tipo, pero también la confianza que ha generado la coordinación entre la población.

Los programas de la coordinación se han convertido en un referente para la vida de las mujeres locales que tienen algún problema en relación con su género. Es un referente porque se percibe que las mujeres han tomado conciencia de dos situaciones. La primera, que existe una instancia creada *ex profeso* para atender sus problemas; la segunda, y no menos importante, es la toma de conciencia de su papel y valor como mujeres, toma de conciencia a la cual ha contribuido definitivamente la acción de la coordinación.

Como resultado de la acción del programa se percibe que las mujeres han tenido mayores elementos para situarse como agentes sociales cada vez con mayor protagonismo dentro de su comunidad y para influir en la toma de decisiones en las mismas. En algunos casos se aprecia la capacidad que tienen las mujeres para apropiarse de algunos procesos; por ejemplo, a través de la organización y administración de cajas de ahorro fomentan la capacidad de ahorro en comunidades marginadas y cuentan con un instrumento de apoyo para casos de crisis económicas familiares, ya que pueden acceder a préstamos personales de su fondo común.

Finalmente, es relevante mencionar que los resultados de este programa sirvieron como referente documental en la elaboración de la “Iniciativa de Ley que reforma, modifica y adiciona diversos artículos de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco”, presentada el 29 de abril al pleno de la Cámara de Diputados local y cuyo propósito fue la creación de la Dirección de Atención a las Mujeres en los 17 municipios de la entidad.

Un vistazo a la hacienda pública municipal como herramienta para el desarrollo local

*Flavio Lazos Garza**

El objetivo de este capítulo es aportar una visión panorámica de la hacienda pública municipal. Se analizará su contexto, sus recursos y sus retos para fortalecer la capacidad que tiene de financiar un desarrollo sustentable y ordenado.

Introducción

Si partimos de la antidefinición de Óscar Navarro Gárete: “el municipio es la parte del gobierno que cobra multas y derechos de plaza, registra niños y matrimonios, mete borrachos a la cárcel, organiza la feria y nunca tiene dinero”,¹ afortunadamente existen experiencias concretas de cómo un buen gobierno local ha sido promotor de una intensa *acción pública*² capaz de transformar remotos rezagos socioeconómicos en oportunidades para detonar el desarrollo regional y el bienestar de sus habitantes.³

* Economista con estudios de posgrado en políticas públicas. Director de Finanzas Públicas en Locallis, especialistas en desarrollo local, organismo civil comprometido con el fortalecimiento municipal, la transparencia y la participación ciudadana. Ha colaborado con una decena de municipios y de organizaciones civiles que promueven el desarrollo regional. Integrante del Comité Técnico del Premio Gobierno y Gestión Local, coordinado por el CIDE, y de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM), entre otros. Profesor en diversas universidades [flazos@yahoo.com].

¹ Citado en *ABC del gobierno municipal* (1999).

² Entendida como la zona de intersección entre la acción gubernamental y la acción civil, como la cooperación entre lo público y lo colectivo que permite emprendimientos de mayor alcance (Cabrero, 2005).

³ Para un catálogo de experiencias municipales interesantes, se recomienda la base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local [www.premiomunicipal.org.mx].



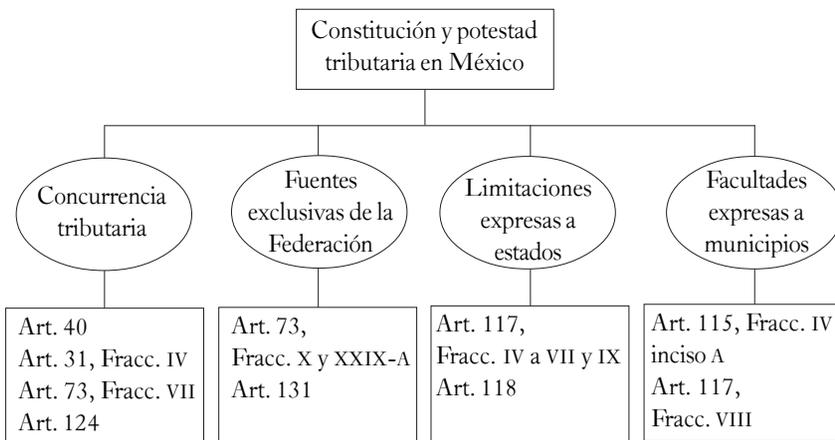
También existen evidencias de cómo las haciendas municipales administradas con proyecto, honestidad, transparencia y profesionalismo pueden ser palancas para el desarrollo, capaces de promover la conjunción de recursos locales y externos para mejorar servicios públicos y ampliar inversiones.

Es importante señalar que la hacienda pública –como su nombre lo indica– se constituye de recursos que provienen de las comunidades y familias; por lo tanto, no son un fin sino un medio para que el gobierno municipal cumpla cabalmente sus tareas y la gente pueda mejorar su calidad de vida.

Los municipios mexicanos en el contexto federal

La Constitución Política del país establece las competencias tributarias para municipios, entidades y Federación (Esquema 1). Sin embargo, es la Ley de Coordinación Fiscal la que precisa las relaciones financieras intergubernamentales: allí se fijan los fondos de las transferencias federales hacia estados y municipios, sus montos, criterios y sus fórmulas de distribución, así como los mecanismos de coordinación fiscal y administrativa entre gobiernos en lo que técnicamente se conoce como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

ESQUEMA 1



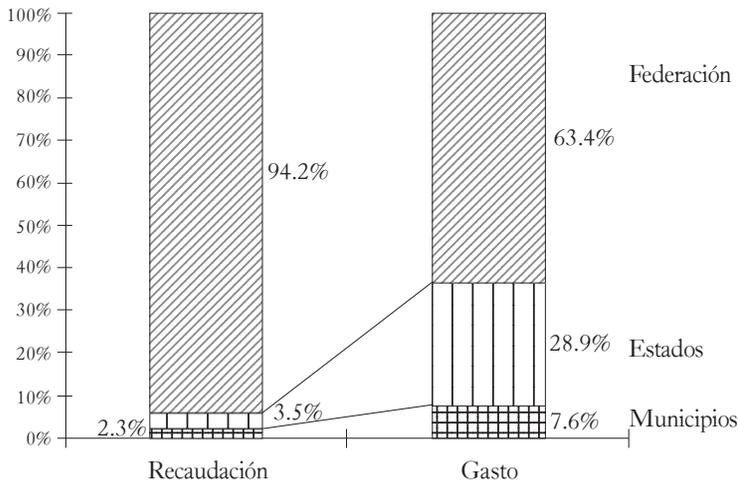
Tres son las características básicas del SNCF:

- Se basa en una severa concentración de potestades y facultades en el gobierno federal.
- Dicha concentración ha generado una fuerte dependencia de la transferencia de recursos federales hacia las haciendas estatales y municipales.
- Tal dependencia inhibe los esfuerzos recaudatorios de las tesorerías locales y debilita esquemas de rendición de cuentas.

Aunque México ha vivido un largo y complejo proceso de descentralización, prevalece un sistema confuso de responsabilidades, competencias, facultades, funciones y recursos de los tres ámbitos de gobierno.

Lo anterior es claro en la Gráfica 1 donde, con datos del año 2004, se muestra la excesiva concentración de la recaudación en el ámbito federal y la redistribución vía transferencias hacia entidades y municipios.

GRÁFICA 1
2004: desigual relación recaudación-gasto público total
entre los tres órdenes de gobierno



FUENTE: Aregional.com



Lamentablemente, los gobiernos municipales mexicanos tienen una participación marginal en los organismos del SNCF, que –dicho sea de paso– requiere de importantes cambios para estar a la altura de los retos del país.

Marco normativo

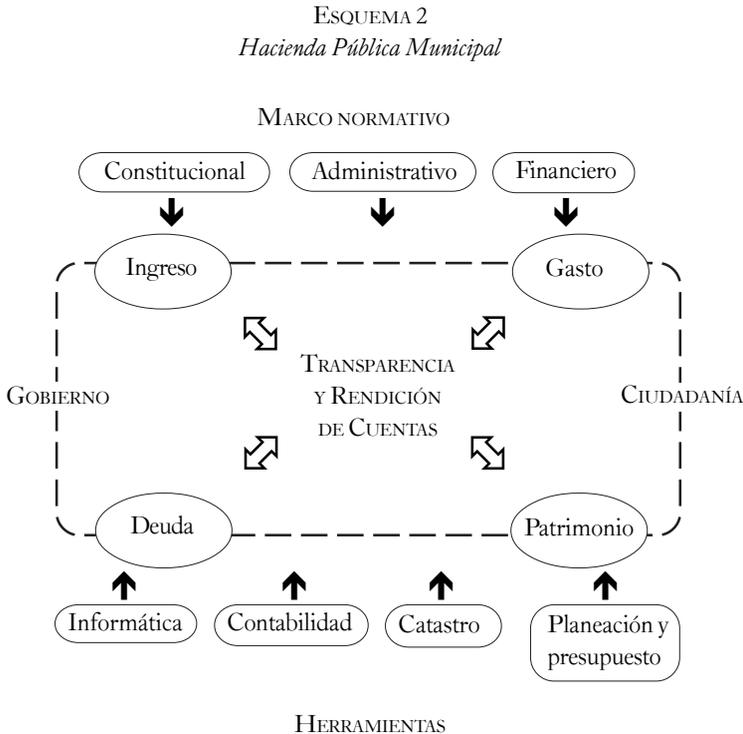
Para reglamentar el artículo 115 constitucional existe un amplio conjunto de normas legales y administrativas para la recaudación de los recursos públicos y su destino, que va desde el ámbito federal: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, que regulan la captación, ejecución y control de ese gasto público; pasando por el ámbito estatal, que, entre otras, abarca las Constituciones Políticas Estatales, Ley de Hacienda, Ley de Deuda Pública y Ley Orgánica Municipal, todas expedidas por las legislaturas locales; hasta la Ley de Ingresos Municipal que, aprobada por el Ayuntamiento y el Congreso estatal, determina los conceptos, cuotas, tasas y tarifas a cobrar durante ese ejercicio fiscal en cada municipio, y el Presupuesto de Egresos Municipal, que permite programar, ejecutar y controlar el gasto de acuerdo con los planes municipales.

Definición y componentes de la hacienda municipal

La *hacienda pública municipal* es el conjunto de recursos financieros y bienes patrimoniales que dispone un gobierno municipal para la prestación de servicios públicos y la promoción del desarrollo, de acuerdo con el marco legal. Abarca todas las actividades relacionadas con el ingreso, gasto, deuda y patrimonio públicos, que median la relación entre Gobierno y Ciudadanía.

Por tanto, el buen manejo de la hacienda pública municipal es el resultado integral de la conducción profesional y responsable de sus cuatro componentes para el cumplimiento de los objetivos trazados, en el marco de la transparencia y rendición de cuentas.

Como se ve en el Esquema 2, las principales herramientas que dispone la hacienda pública para realizar sus tareas son la informática, la contabilidad, el catastro y la planeación, y el presupuesto.



Ingreso público: formado por los recursos financieros que recibe el municipio a través de la Tesorería, por el cobro de las contribuciones establecidas en la Ley de Ingresos vigente, así como los señalados en convenios, decretos y leyes específicas, básicamente la Ley de Coordinación Fiscal. Se clasifican en ordinarios (se perciben de forma constante y regular durante el año) y extraordinarios (fuera de lo planeado, para satisfacer necesidades imprevistas como emergencias o epidemias).

Más adelante se profundiza la definición de ingresos propios, participaciones y aportaciones federales.



Gasto público municipal: es el conjunto de erogaciones que efectúa el gobierno municipal para realizar tareas de provisión de servicios públicos y promoción, de acuerdo con su plan de desarrollo.

Por su naturaleza, el gasto puede ser corriente (destinado a cubrir el costo directo de la administración, servicios personales, recursos materiales y servicios) o de inversión (que busca impulsar y sostener el desarrollo económico y social a través de obras públicas, bienes para conservación, etcétera).

El brazo ejecutor del gasto público es el presupuesto anual, elaborado por la Tesorería y aprobado por el Ayuntamiento. El presupuesto es una herramienta administrativa muy importante porque cruza transversalmente todas las áreas y acciones del gobierno municipal, desde la planeación, ejecución, evaluación y fiscalización del gasto. Además, el presupuesto ayuda a definir, dirigir y transparentar los planes de acción y aplicación de los recursos públicos.

En municipios mexicanos, la experiencia indica que la principal problemática del gasto público se orienta a las erogaciones en áreas no prioritarias, abultado gasto corriente (especialmente en sueldos y salarios) y poca inversión, ineficiente aplicación, fugas y desperdicio de recursos, así como subejercicio presupuestal.

Algunas soluciones para optimizar el gasto se orientan a priorizar la prestación de servicios públicos, no el funcionamiento burocrático: la implementación de políticas de austeridad, ahorro, reuso y reciclaje para incrementar la eficiencia y el aprovechamiento de todos los recursos; la estricta elaboración y aplicación del presupuesto aprobado; la garantía de una adecuada operación y mantenimiento de la infraestructura y del equipo; relación de exigencia profesional a proveedores, priorizar a locales y regionales; modernizar sistemas de control y evaluación internos; implantar tecnologías de mínimo costo, además de capacitación y profesionalización del personal.

Deuda pública: son los recursos que percibe el municipio por concepto de préstamos que solicita para el cumplimiento de sus funciones. Los créditos posibilitan realizar obras de mayor trascendencia y compartir su costo a lo largo del tiempo. Ahora las instituciones crediticias nacionales disponen de nuevos instrumentos y esquemas de deuda, por lo que conviene hacer

un análisis financiero y legal para determinar la capacidad de contratar y las mejores opciones para cada caso. Sobra decir que sólo se debe considerar la contratación de deuda para proyectos viables, factibles y de alto impacto socioeconómico, nunca para gasto corriente.

Para manejar adecuadamente el tema de la deuda municipal es necesario analizar con cuidado las opciones disponibles, optimizar el manejo de la tesorería: planear flujos de efectivo, programar pagos y minimizar la liquidez; así como evaluar todo proyecto de inversión y considerar opciones de participación comunitaria o privada en la provisión de servicios públicos.

Patrimonio público: se define como el conjunto de bienes muebles e inmuebles que pertenecen a un municipio, además de los derechos que sobre los mismos ejerce y de las inversiones financieras que realiza. Su buen manejo puede fortalecer la hacienda municipal.

¿Cómo se puede usar el patrimonio municipal? Algunas opciones son arrendamiento y enajenación de bienes muebles e inmuebles, previa autorización del Ayuntamiento; uso del piso en vías públicas; concesión para la explotación o uso de servicios públicos, como la recolección de la basura municipal; rendimiento de los capitales y valores del municipio, etcétera. Esto supone una estrategia para el control, aprovechamiento e incremento patrimonial: mantener inventarios actualizados y revisar la situación jurídica de muebles e inmuebles, maximizar inversiones financieras por adecuado manejo de tesorería; así como analizar opciones de gestión de servicios públicos a través de la participación comunitaria o privada.

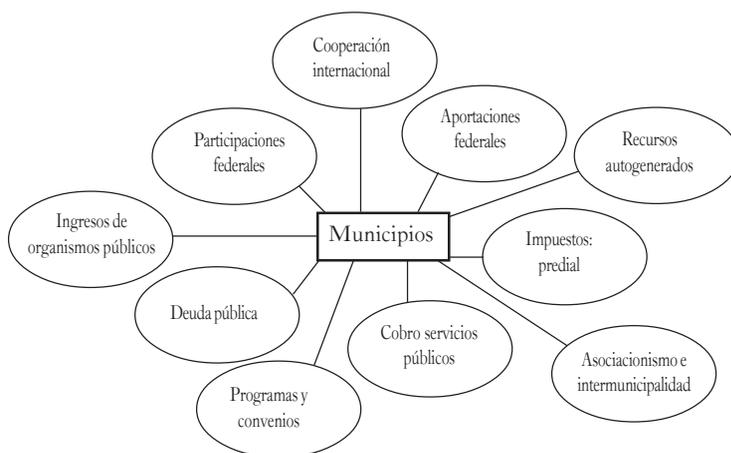
Fuentes de recursos financieros para gobiernos locales

El Esquema 3 muestra las principales fuentes de recursos para los municipios en México, mismas que se explicarán en este capítulo. Las principales opciones de ingreso son:

Ingresos propios: aquellos que obtiene un gobierno municipal al usar sus potestades tributarias y capacidades administrativas y reglamentarias. Están relacionados con su esfuerzo fiscal. Básicamente son cinco:



ESQUEMA 3

Gobiernos municipales de México: fuentes de recursos

Impuestos: son las contribuciones en dinero o en especie que el municipio cobra obligatoriamente a todas aquellas personas que las leyes fiscales consideran como contribuyentes. En general, su existencia, base y tasa aplicable depende de cada ley estatal de hacienda municipal, así como de la Ley de Ingresos municipal. Algunos ejemplos son:

- Sobre los fraccionamientos y divisiones de la propiedad.
- Sobre la consolidación, traslado y mejora de la propiedad inmobiliaria.
- Sobre compraventa de bienes inmuebles.
- Sobre rifas, concursos, loterías y sorteos.
- Sobre anuncios y propaganda en la vía pública.
- Impuesto predial. Sin duda, es el impuesto local más relevante porque implica capacidad para administrar su territorio. Está en relación con el valor del suelo y de las propiedades, con la calidad de los servicios y la infraestructura disponible. Su cobranza está en función de la capacidad administrativa y tecnológica, y de la voluntad política del municipio. Aunque no es fácil de calcular, tiene un alto sentido de equidad y proporciona recursos libres, sin etiquetas. Cabe decir que las fórmulas federales premian el esfuerzo fiscal local: a mayor recaudación de predial, más asignación de recursos de participaciones. Para la administración del impuesto predial es determinante el

funcionamiento aceptable de la oficina del Catastro: un censo estadístico con la descripción física, económica y jurídica de las propiedades de una población.

Comparativamente, México es un país con muy deficiente cobranza del impuesto predial; ocupa el último lugar entre los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con una recaudación de apenas 0.2% respecto al PIB, en tanto Turquía capta 0.9%, Italia 2.7% y Reino Unido 4.3%, es decir, más de 21 veces lo que nuestro país.

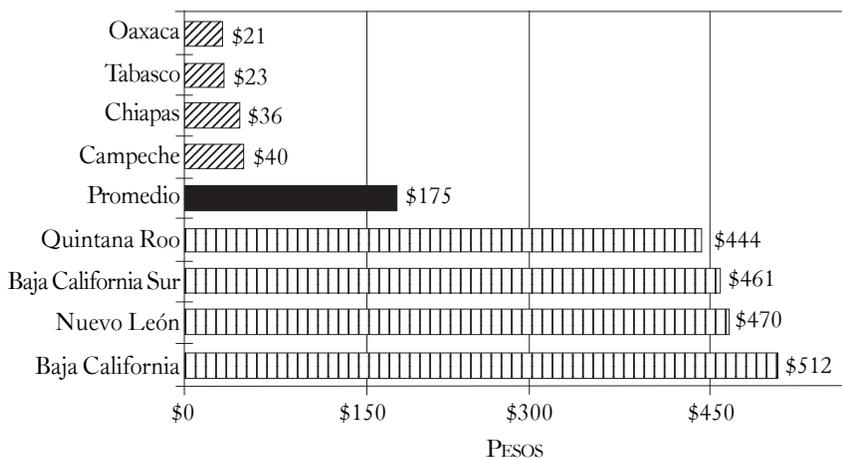
También existe una severa desigualdad en la recaudación entre las entidades federativas. Según datos del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), en 2004 la captación nacional promedio fue de 107 pesos por habitante, mientras el Distrito Federal y Quintana Roo lograron 783 y 366 pesos, en tanto que Oaxaca y Tlaxcala recaudaron 19 y 24 pesos, respectivamente.

Derechos: son los pagos que percibe el municipio a cambio de la contraprestación de un servicio de carácter administrativo. Se derivan de las funciones de derecho público del municipio. Puede ser que no se cubra el total del costo por la prestación del servicio y los rubros más frecuentes son:

- Por agua potable, drenaje y alcantarillado. De creciente importancia para la calidad y cobertura de este servicio público que debe garantizar el derecho de la población a gozar del agua. En la Gráfica 2 se observa la disparidad en la cobranza de los derechos por este concepto en algunos estados.
- Por servicio de alumbrado público.
- Por servicios que presta el Registro Civil.
- Por licencias de construcción, reparación o restauración de fincas.
- Por permisos de subdivisión, lotificación y fusión de terrenos.
- Por el cobro de servicios públicos, como recolección de basura, vigilancia, etcétera.
- Por certificaciones y otros administrativos.
- Por ocupación de vías y áreas públicas para actividades comerciales.



GRÁFICA 2
Derechos de agua,
cobro por habitante, 2000



FUENTE: elaboración propia con datos de Indetec.

Productos: son cobros que hace el municipio por el aprovechamiento o explotación de sus bienes patrimoniales. Se derivan de funciones del derecho privado y deben destinarse a cubrir los gastos públicos del municipio. Algunos ejemplos son:

- Los derivados de concesiones, explotación o arrendamiento de bienes inmuebles (estacionamientos, edificios, mercados, auditorios, centros sociales, etcétera).
- La venta de bienes muebles e inmuebles.
- La inversión de capitales.
- Los cementerios y el rastro municipal.

Aprovechamientos: son todos los ingresos de la hacienda pública que no quedan comprendidos dentro de la clasificación de impuestos, derechos y productos. Básicamente están derivados de multas y sanciones por incumplimiento de leyes y reglamentos. Los más frecuentes son:

- **Recargos:** sanciones que impone la autoridad municipal a un causante por falta de pago oportuno de sus contribuciones; equivalen a los intereses moratorios por falta de pago oportuno.
- **Multas:** funciones que impone la autoridad por falta o violaciones a las leyes fiscales, reglamentos y demás disposiciones legales municipales.
- **Rezagos:** sanciones que impone la autoridad municipal cuando se pagan contribuciones fuera del plazo establecido.
- **Gastos de cobranza:** cantidad que debe cubrir el causante por concepto de gastos realizados por la autoridad para cobrar determinadas contribuciones.
- **Indemnizaciones.** pago a la autoridad por causar algún daño a infraestructura municipal.
- **Donaciones, cesiones, herencias, legados.** Deben ajustarse a lo establecido en las leyes de ingresos municipales y a la legislación civil estatal.

Contribuciones de mejora: son los pagos en dinero, legalmente obligatorios, para aquellas personas que reciben un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública o que provocan un gasto público especial. Por ejemplo, para costear determinada obra pública, se solicita una contribución especial a los más beneficiados (su propiedad aumentará de valor), o bien, obras por cooperación de vecinos o por demanda especial de servicios públicos (bailes públicos, ferias, festivales, etcétera).

Transferencias federales: participaciones y aportaciones

En México, como en la mayoría de los países federales, para buscar más eficiencia global y equidad entre las entidades federativas, los impuestos principales (al ingreso y al consumo) son cobrados por el gobierno nacional, mismo que distribuye una parte de la recaudación entre los estados, municipios y el Distrito Federal a través de diversos fondos según criterios y fórmulas que establece la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

Las participaciones federales (o ramo 28) son recursos libres, no etiquetados, no condicionables e inembargables, que corresponden a entidades (y municipios) por el solo hecho de pertenecer al pacto fiscal.



En general, todas las participaciones federales llegan a los municipios por conducto de las tesorerías de los gobiernos estatales según criterios y fórmulas de distribución dispuestos por cada legislatura local. Sólo la SHCP entrega directamente dos fondos que se distribuyen entre municipios petroleros y fronterizos y portuarios donde se realizan actividades de comercio exterior.

Los principales fondos que llegan a los municipios son el Fondo General de Participaciones (FGP), que se constituye con un poco más del 21% de la *recaudación federal participable*,⁴ un concepto clave en el federalismo fiscal mexicano porque es la “bolsa grande” de recursos fiscales que se distribuye entre los tres órdenes de gobierno. Para 2008, el FGP rebasa los 311 mil millones de pesos (MMDP) y su distribución a las entidades se realiza con tres factores básicos: población (criterio distributivo), crecimiento en la recaudación tributaria (criterio resarcitorio) y, en menor medida, un factor inverso (criterio compensatorio). A partir de este año y de forma creciente y paulatina se consideran factores como el crecimiento del PIB estatal, el esfuerzo fiscal y la recaudación neta de cada entidad.

A su vez, cada legislatura establece la proporción así como los criterios y fórmulas para la distribución de las participaciones recibidas a sus municipios, aunque por disposición federal nunca puede ser menor al 20% del total que recibe el estado. Existen múltiples criterios para la distribución de estos recursos, algunos estados forman fondos únicos, otros tienen una fórmula para cada fondo.

Las leyes estatales más “municipalistas” son las de Hidalgo y Morelos, que comparten el 25% de las participaciones recibidas; Campeche, 24%; Querétaro, 22.5%, y Baja California Sur, Colima, Jalisco y Zacatecas, que distribuyen el 22%.

Aunque existen otros fondos que llegan a estados y municipios (impuestos a los combustibles, tenencia vehicular y los autos nuevos, por ejemplo), sólo se mencionarán las características del Fondo de Fomento Municipal, que se constituye con el 1% de la recaudación federal

⁴ De acuerdo con el artículo 2° de la LCF, se forma con la suma de todos los impuestos federales más los derechos de extracción de petróleo que paga Pemex a la SHCP, menos las devoluciones realizadas por tales conceptos.

participable y su distribución a entidades premia el crecimiento en el total de la recaudación local de impuesto predial y derechos por agua potable. A partir de 2008, también incorpora un factor poblacional. En este caso, los gobiernos estatales deben distribuir todo el fondo, no pueden quedarse con parte alguna.

Ejemplos de distribución de participaciones a municipios:

- En San Luis Potosí, la Ley de Coordinación Fiscal establece la misma fórmula para cada fondo pero no genera un solo fondo. Se distribuye 90% conforme a los siguientes coeficientes: 95% en proporción directa a la población, 4% en proporción directa al Índice Municipal de Pobreza previsto en la Ley Federal de Coordinación Fiscal, y 1% en proporción inversa a las participaciones que por población reciba cada municipio. El restante 10% se distribuye hasta donde alcance para resarcir a los municipios que lleguen a percibir menos de lo que hayan recibido el ejercicio anterior. En caso de ser insuficiente, se distribuye en forma proporcional a la diferencia en las percepciones.
- En Puebla, la Ley para el Federalismo Hacendario instituye un Fondo de Desarrollo Municipal integrado por el 20% del Fondo General de Participaciones, 20% del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, 20% del Impuesto sobre Uso o Tenencia de Vehículos y 20% del Impuesto sobre Automóviles Nuevos. Se distribuye 50% en proporción directa a la población y 50% conforme a criterios de garantía, equidad y marginación, de acuerdo con las siguientes reglas: se asegura al municipio recibir recursos financieros en términos nominales iguales a los recibidos en el ejercicio anterior por el criterio de marginación. Los incrementos que registre el fondo se distribuyen 25% en partes iguales, 75% conforme a la aplicación de una fórmula que pondera los siguientes indicadores: ingresos por persona, 55%; rezago educativo, 15%; espacio de la vivienda, 7.5%; Disponibilidad de electricidad, 15%, y disponibilidad de drenaje, 7.5%. Estos indicadores dan como resultado un déficit social relativo, que se divide entre el déficit social estatal para obtener la aportación porcentual que corresponde a cada municipio. Como algo interesante, obliga a distribuir una parte de las participaciones federales a las Juntas Auxiliares, conforme a los siguientes criterios: 5% cuando existan entre una y cinco Juntas Auxiliares; 10%



cuando existan entre seis y diez; y 15% cuando existan 11 o más Juntas Auxiliares. Éstas aplicarán los recursos en la ejecución de obras aprobadas conjuntamente con el Ayuntamiento.

En Nayarit, Nuevo León, Sonora y Yucatán no hay ley en la materia, se reparte “conforme al Decreto que contenga las bases para la distribución de las participaciones federales que anualmente aprueba el Congreso del Estado”. Sin duda, es una fuente de discrecionalidad y poca claridad.

Las participaciones son una fuente muy relevante de recursos que sirven para que gobiernos estatales y municipales puedan cubrir los costos operativos de la provisión de servicios públicos y de su propia estructura burocrática. No obstante, es importante que cada gobierno local realice su máximo esfuerzo fiscal para lograr la corresponsabilidad de sus habitantes, siempre con máxima rendición de cuentas y participación ciudadana.

Transparencia. La LCF establece que la SHCP debe publicar antes del 31 de enero de cada año el calendario de entrega, la estimación del monto y el porcentaje que corresponde de estos dos fondos de participaciones a cada entidad. A su vez, los estados deben publicar en su periódico oficial la misma información sobre la distribución a cada uno de sus municipios antes del 15 de febrero de cada año, además de reportes trimestrales de lo efectivamente entregado.

Sin embargo, no siempre los estados cumplen con la publicación completa y oportuna de la información o con la entrega puntual de los recursos a los municipios; con frecuencia operan deficientes esquemas de coordinación intergubernamental y son bastante perfectibles muchas de las leyes estatales que regulan este tema.

El derecho al acceso a la información es importante aliado para lograr plena transparencia en la relación estados-municipios, el más débil eslabón de nuestro federalismo fiscal.

Las aportaciones federales (o ramo 33) constituyen un avance en coordinación en materia de gasto público y son la otra gran fuente de recursos para entidades y municipios. Están estrechamente relacionadas con el proceso de descentralización del país y buscan acercar las decisiones de gasto con su población beneficiaria, así como hacer más eficiente el conjunto del

gasto público. Apenas constituidos en 1998, son recursos federales *condicionados* que se transfieren a estados y municipios para que éstos realicen funciones que antes estaban a cargo del gobierno federal. ¿Ejemplos?: educación y salud, que ahora mayormente son de competencia estatal; y la construcción de infraestructura de servicios básicos que hace lustros estaba a cargo de agencias federales y ahora es tarea municipal.

En 2008 los recursos asignados al ramo 33 son (los fondos municipales, en cursivas):

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	\$204.0	55.2%
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	\$43.9	11.9%
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	\$38.3	10.4%
• Fondo de Infraestructura Social Estatal	\$4.6	1.2%
• <i>Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal</i>	\$33.5	9.1%
4. <i>Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal</i>	\$39.3	10.6%
5. Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye en:	\$12.5	3.4%
• Asistencia Social	\$5.7	1.5%
• Infraestructura Educativa	\$6.8	1.8%
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, dividido en:	\$4.1	1.1%
• Educación Tecnológica	\$2.4	0.6%
• Educación de Adultos	\$1.6	0.4%
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	\$6.0	1.6%
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	\$21.4	5.8%
TOTAL	\$369.6	100%

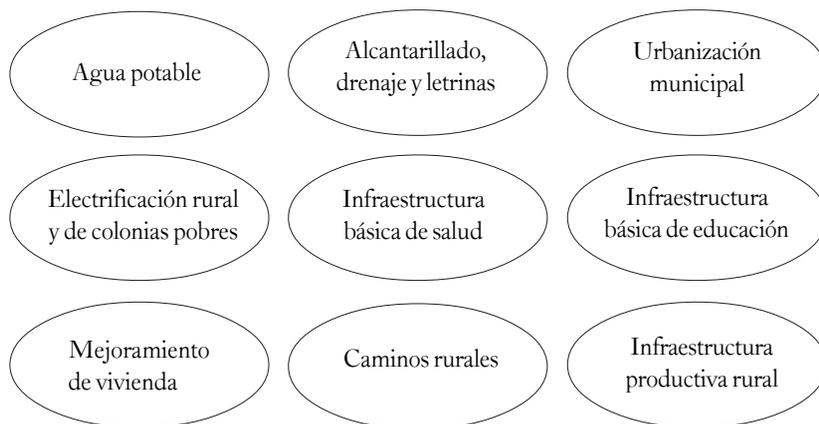
FUENTE: elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 2008. Cifras redondeadas en MMDP y porcentaje.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM o Fondo 3) es el único del presupuesto que se distribuye a los estados de acuerdo con indicadores de magnitud y profundidad de la pobreza extrema y con una fórmula semejante hacia los municipios. Está condicionado a la realización de obras, acciones e inversiones para beneficio



de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema a través de los rubros que se muestran en la Lámina 6.

ESQUEMA 4
Destinos del FAISM.
Posibles usos, nunca a gasto corriente



La LCF obliga a los gobiernos municipales a involucrar a los beneficiarios en la planeación, decisión, supervisión y evaluación de las obras a realizar. Una efectiva participación ciudadana constituye un importante aliado para que los gobiernos locales alcancen importantes estándares de eficiencia, eficacia y legitimidad con la infraestructura construida.

Al principio de cada año, también deben publicar los montos recibidos, las obras a realizar, su ubicación, metas y beneficiarios estimados, y al término del ejercicio deben informar los resultados alcanzados. Además, deben procurar que las obras que realicen con estos recursos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Se permite que hasta 2% del total del FAISM se dedique a un programa de desarrollo institucional municipal, previo acuerdo con Sedesol, y hasta 3% para gastos indirectos de las obras a realizar con este fondo.

En el caso del Fondo para Fortalecimiento a los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (mejor conocido como Fondo 4 o Fortamundf) la condicionante es algo flexible pues “se destinarán

a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes” (artículo 37 de la LCF). Este fondo se distribuye entre los municipios según el número de habitantes, aproximadamente 381 pesos por cada uno.

También, los gobiernos municipales deben informar a sus habitantes los recursos recibidos, los destinos planeados y, al final del año, los resultados alcanzados. La recomendación es canalizar estos recursos lo más posible a proyectos estratégicos de mayor impacto socioeconómico.

Transparencia. La LCF establece que la SHCP debe publicar antes del 31 de enero de cada año el calendario de entrega, y la estimación del monto y porcentaje que corresponde de los fondos de aportaciones a cada entidad. También en esa fecha límite, los estados deben publicar en su periódico oficial la misma información sobre la distribución a cada uno de sus municipios.

En el Cuadro 1 se muestra la distribución de las transferencias federales a las entidades para 2008. Veamos un caso comparado de cómo se expresa la diversidad de los criterios y fórmulas en la distribución de las transferencias federales entre dos estados.

Chiapas y Nuevo León tienen una población total parecida (alrededor del 4.1% del total nacional), por tanto les corresponde un monto semejante del Fortamundf, que se distribuye según número de habitantes. Pero al considerar la magnitud y profundidad de la pobreza las cifras del FAISM y FISE varían significativamente: mientras la entidad norteña recibe menos del 1%, a la sureña se le asigna más del 11%, es decir, tiene una asignación per cápita mucho más alta para tratar de aliviar el rezago social imperante.

En el reparto de las participaciones las diferencias son menores. En los casos del FGP y del FFM porque sus variables de cálculo no varían tanto (población y recaudación de diversos impuestos), aunque en ambos favorece ligeramente a Nuevo León. Algo semejante sucede con el FAFEF cuya distribución tiene que ver con población, aporte a la economía y factores igualitarios.

En el Cuadro 2 se muestran los calendarios de entrega de las transferencias federales a municipios, publicados por la SHCP. Es importante velar por su cumplimiento y entrega cabal.

CUADRO 1

Disribución de recursos para entidades y municipios de México.
Montos y coeficientes porcentuales para 2008

Fondo	Participaciones - Ramo 28			Aportaciones - Ramo 33								
	FGP	FFM	FISM	FISE	FORTAMUNDF		FAFEF					
ENTIDAD	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%		
Total	311.557.544.913	100	15.318.837.418	100	33.655.484.889	100	4.641.607.611	100	39.251.456.045	100	21.446.371.800	100
Aguascalientes	3.476.042.638	1,116	444.499.251	2,902	128.799.204	0,383	17.763.386	0,383	411.123.245	1,047	206.677.530	0,964
Baja California	8.946.510.549	2,872	191.518.708	1,250	247.628.139	0,736	34.151.719	0,736	1.114.129.528	2,838	949.738.387	4,428
Baja California Sur	2.138.485.199	0,686	121.875.644	0,796	52.176.358	0,155	7.195.920	0,155	199.997.745	0,510	138.154.393	0,644
Campeche	3.021.790.557	0,970	193.300.336	1,262	325.687.843	0,968	44.917.349	0,968	288.759.093	0,736	248.453.084	1,158
Coahuila	7.503.034.535	2,408	230.453.874	1,504	274.692.029	0,816	37.884.244	0,816	955.854.100	2,435	509.701.236	2,377
Colima	2.208.180.523	0,709	240.857.541	1,572	83.060.471	0,247	11.455.313	0,247	217.477.225	0,554	168.764.800	0,787
Chiapas	13.916.703.125	4,467	222.011.816	1,449	3.822.066.401	11,356	527.121.584	11,356	1.638.385.268	4,174	861.525.503	4,017
Chihuahua	9.041.362.883	2,902	299.202.230	1,953	690.676.321	2,052	95.254.859	2,052	1.235.340.001	3,147	903.317.385	4,212
Distrito Federal	37.821.669.073	12,140	2.143.165.060	13,990	0	0,000	0	0,000	3.252.189.095	8,286	1.767.320.270	8,241
Durango	4.103.729.029	1,317	376.832.906	2,460	548.160.679	1,629	75.599.766	1,629	570.736.659	1,454	396.533.847	1,849
Guanajuato	12.402.949.802	3,981	483.373.296	3,155	1.695.818.766	5,039	233.879.420	5,039	1.853.709.775	4,723	802.342.094	3,741
Guerrero	7.136.768.830	2,291	192.221.582	1,255	2.618.627.457	7,781	361.148.894	7,781	1.167.864.422	2,975	572.861.627	2,671
Hidalgo	5.716.067.798	1,835	887.737.869	5,795	1.092.534.101	3,246	150.677.211	3,246	889.233.304	2,265	438.048.578	2,043
Jalisco	20.176.204.537	6,476	527.776.964	3,445	1.078.787.255	3,205	148.781.310	3,205	2.562.678.402	6,529	1.507.979.362	7,031
México	40.145.022.005	12,885	622.102.687	4,061	2.790.673.993	8,292	384.876.750	8,292	5.362.823.716	13,663	2.598.757.171	12,117
Michoacán	9.216.569.623	2,958	852.342.040	5,564	1.752.079.270	5,206	241.638.607	5,206	1.479.490.540	3,769	730.836.261	3,408
Morelos	4.513.190.376	1,449	359.500.030	2,347	390.169.674	1,159	53.810.383	1,159	611.962.052	1,559	241.362.747	1,125

continúa...

CUADRO 1
Distribución de recursos para entidades y municipios de México.
Montos y coeficientes porcentuales para 2008
(continuación)

Fondo	Participaciones - Ramo 28				Aportaciones - Ramo 33							
	FGP		FFM		FISM		FISE		FORTAMUNDF		FAFEF	
	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%
Nayarit	2.982.959.442	0,957	345.832.451	2,258	286.341.326	0,851	39.490.861	0,851	357.728.781	0,911	256.064.895	1,194
Nuevo León	14.594.839.605	4,684	250.014.274	1,632	325.727.352	0,968	44.922.798	0,968	1.611.027.758	4,104	981.473.409	4,576
Oaxaca	7.848.456.588	2,519	937.226.286	6,118	3.227.291.950	9,589	445.093.064	9,589	1.317.570.881	3,357	505.006.935	2,355
Puebla	12.830.300.807	4,118	802.020.750	5,236	2.645.827.614	7,862	364.900.212	7,862	2.056.649.382	5,240	947.342.333	4,417
Querétaro	5.223.599.587	1,677	435.081.605	2,840	453.929.303	1,349	62.603.814	1,349	616.826.343	1,571	332.590.993	1,551
Quintana Roo	3.693.036.836	1,185	274.978.531	1,795	239.193.237	0,711	32.988.416	0,711	454.932.271	1,159	200.287.996	0,934
San Luis Potosí	6.007.797.105	1,928	439.261.971	2,867	1.180.093.144	3,506	162.752.946	3,506	913.445.732	2,327	422.352.143	1,969
Sinaloa	7.561.414.082	2,427	203.304.492	1,327	552.122.074	1,641	76.146.103	1,641	980.554.181	2,498	620.782.059	2,895
Sonora	7.746.249.791	2,486	163.583.719	1,068	327.773.075	0,974	45.204.935	0,974	914.784.830	2,331	680.112.291	3,171
Tabasco	11.807.178.865	3,790	415.626.069	2,713	904.738.216	2,688	124.777.278	2,688	732.966.781	1,918	521.583.517	2,432
Tamaulipas	8.795.941.679	2,823	414.663.396	2,707	553.022.921	1,643	76.270.344	1,643	1.157.421.605	2,949	642.851.695	2,997
Tlaxcala	3.181.777.081	1,021	307.570.364	2,008	282.556.254	0,840	38.968.842	0,840	410.355.980	1,045	195.365.559	0,911
Veracruz	19.099.913.994	6,130	629.712.660	4,111	3.722.990.389	11,062	513.457.482	11,062	2.686.589.693	6,845	1.343.289.374	6,263
Yucatán	4.940.171.253	1,586	610.093.589	3,983	715.816.727	2,127	98.722.106	2,127	696.164.309	1,774	444.340.284	2,072
Zacatecas	3.759.627.116	1,207	701.095.427	4,577	646.423.346	1,921	89.151.695	1,921	512.683.348	1,306	310.554.022	1,448

FUENTE: elaboración Localis con base en el *Diario Oficial de la Federación*, 7 y 30 de enero de 2008 [www.shcp.gob.mx].



CUADRO 2

Calendario de entrega de recursos a entidades y municipios en 2008

MES	Participaciones*		Aportaciones	
	FGP	FFM	FAISM	FORTAMUNDF
Enero	25	31	31	31
Febrero	25	29	29	29
Marzo	25	31	31	31
Abril	25	30	30	30
Mayo	26	30	30	30
Junio	25	30	30	30
Julio	25	31	31	31
Agosto	25	29	29	29
Septiembre	25	30	30	30
Octubre	27	31	31	31
Noviembre	25	28		28
Diciembre	26	29		15

* La LCF permite que los estados entreguen las participaciones a los municipios hasta cinco días naturales de su recepción. En el caso de las aportaciones deben entregarlas el mismo día que las reciben de la Federación.

FUENTE: elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 2008.

Otras fuentes de recursos

Como posibles recursos municipales vale mencionar otras opciones que aparecen en los óvalos externos del Esquema 3.

La cooperación internacional descentralizada es una tendencia creciente de contribución solidaria con perspectiva de largo plazo y decisiones conjuntas, con mínima intervención de los gobiernos nacionales (algo que todavía no permite la legislación mexicana). La activa búsqueda de socios con esta perspectiva puede ser una buena opción. Sin duda, las asociaciones nacionales y regionales de municipios facilitan la tarea.

A diferencia del asociacionismo (que es un término más amplio y que en nuestro país ha tenido un fuerte sentido gremial-político), la intermunicipalidad es la suma de voluntades de municipios para buscar concretos procesos de cooperación para la mejor prestación de servicios públicos. En ambos casos existe un potencial amplio de trabajo horizontal

para reducir costos y elevar la capacidad de incidencia en políticas públicas estatales y nacionales. Recientemente, diversas experiencias tanto de asociacionismo e intermunicipalidad han sido premiadas por su innovación y efectos positivos.

La autogeneración de recursos tiene que ver con el aprovechamiento del patrimonio para producir recursos no fiscales, por ejemplo, la colocación de parquímetros en determinadas vías públicas. Finalmente, es la obtención de ingresos por el uso temporal de bienes públicos para fines privados. Ahora existe una nueva generación de parquímetros que no sólo recaudan sino proporcionan información diversa y contribuyen a tareas de seguridad pública.

Considerar la posible participación de empresas privadas en la provisión de servicios públicos como limpia, rastros y panteones puede ser una opción para ahorrar recursos municipales y reforzar programas sociales. El reto está en lograr acuerdos constructivos y sustentables entre las partes que reduzcan los costos burocráticos y mejoren el servicio a la población.

Existen más de 180 programas federales de potencial aplicación municipal pero que su “aterrizaje” y puesta en marcha demandan energía adicional pues con frecuencia las reglas de operación son establecidas con criterios neocentralistas. Según un estudio del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) la aplicación de todos los programas federales en un municipio implicaría la creación de 38 comités diferentes. El asociacionismo de municipios vecinos es una buena forma de aproximarse a conocer los programas federales e incrementar la capacidad de negociar su puesta en marcha.

Perspectivas

Los municipios enfrentan el gran reto de financiar un tipo de desarrollo incluyente y sustentable. Un adecuado manejo de la hacienda pública es una herramienta que permite apoyar una gestión comprometida con metas sociales y el aprovechamiento integral de recursos públicos mediante políticas bien diseñadas y ejecutadas. Pese al deficiente diseño y operación del federalismo actual, la experiencia indica que se pueden obtener resultados interesantes mediante el trabajo de un equipo municipal bien capacitado,



con ímpetu emprendedor y fuerte compromiso con su gente, apoyado en una combinación de tecnologías idóneas. Conocer las fuentes de recursos municipales es un primer paso en ese sentido.

Bibliografía

Cabrero, Enrique (comp.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE/Porrúa, México.

— (2005), *Acción pública y desarrollo local*, FCE, México.

Catálogo de programas federales para los municipios (2007), INAFED/Segob, México.

Chávez, Octavio y Jaime Villasana (2003), *Diez pasos para elaborar y operar un presupuesto en los gobiernos municipales*, ICMA/Conamm, México.

Guía para el buen gobierno municipal (2004), tomo 4, “Las finanzas municipales: cómo se integran y cómo incrementarlas”, Sagarpa/INAFED/INCA-Rural, México.

Enríquez, Carmelo (1996), *Manual para la gestión de recursos financieros*, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, México.

Manual de diagnóstico y buenas prácticas en México; estados y municipios, Standard & Poor’s, CD edición 2007, con apoyo de Banobras, BID y Fondo Japón.

Martínez, Concepción (2003), *Guía para elaborar presupuestos municipales con enfoque de equidad de género*, Indesol, Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, México.

Monroy, Rubén y José Peña (2007), *Manual de transferencias federales para municipios*, INAFED, México.

Municipios transparentes. 14 acciones básicas para la transparencia (2002), ICMA/Secodam, México.

Navarro Gárete, Óscar (1999), *ABC del gobierno municipal*, Instituto de Desarrollo Municipal, México.

Ramírez, Mónica (1995), *Manual del instructor. Gerencia financiera municipal*, Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, BID, Quito.

Verver, Jesús (2003), *Manual de la tesorería municipal*, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, México.

www.indetec.gob.mx

www.inafed.gob.mx

www.shcp.gob.mx

www.ihaem.org

www.banobras.gob.mx

www.ammac.org.mx

Fuentes de financiamiento para gobiernos locales

*Adriana Abardía**

*Sofía Becerra***

Los gobiernos municipales tienen la responsabilidad constitucional de proveer servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, calles, parques, jardines, rastrojos, entre otros (artículo 115). Si además de esto se espera que el gobierno municipal realice inversiones en obras públicas de mayor envergadura o en programas de desarrollo económico y social, la escasez de recursos se convierte en una constante para la mayoría de los gobiernos locales. En el capítulo anterior se exploraron las principales fuentes de recursos para gobiernos locales, el objetivo del presente es describir el andamiaje jurídico de la deuda subnacional y algunas fuentes de financiamiento públicas y privadas para proyectos de desarrollo municipal, estatal y regional.

* Estudió Ciencia Política y Relaciones Internacionales y un diplomado en Políticas Públicas para el Desarrollo Social en el CIDE. Participó en el proyecto de Secundaria Intercultural para la Atención de los Pueblos Originarios de Oaxaca; en la creación del Consejo Nacional Empresarial sobre Sida (Conaes). Fue voluntaria en fortalecimiento institucional y planeación estratégica para diferentes organizaciones civiles. Trabajó en Alternativas y Capacidades, AC, de 2006 a 2008 en el área de Fortalecimiento Institucional de Donantes y como docente en talleres de incidencia en políticas públicas y constitución legal de asociaciones civiles [aabardia@gmail.com].

** Es egresada del CIDE de la licenciatura de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Hizo su servicio social en Alternativas y Capacidades, AC. También realiza investigaciones en temas de medio ambiente y estrategias de comunicación y negociación [sofia.becerra.83@gmail.com].



Se aborda primero el marco legal del endeudamiento estatal y municipal. En segundo lugar se describen los requisitos y mecanismos para obtener crédito en la banca de desarrollo, en la banca comercial y emitir bonos en el mercado de valores. Finalmente se esbozan los retos pendientes de la regulación de la deuda y de las capacidades locales para acceder al financiamiento público y privado. Las opciones que aquí se proponen aplican para proyectos de mediano y largo plazos (de 2 a 10 años) y son un acercamiento general al tema. Por la dificultad que implican estos procesos de endeudamiento será siempre necesaria la asesoría técnica de expertos.

Marco jurídico de la deuda estatal y municipal

La deuda pública (ingresos por concepto de préstamos) es una vía para obtener recursos en el corto plazo. Con ingresos adicionales es posible que el gobierno local emprenda proyectos de desarrollo económico y social, pero no debe considerarse como opción para sufragar el gasto corriente. Entre las ventajas que ofrece la contratación de deuda se encuentran (Locallis, SC):

- Genera recursos para inversiones fuertes.
- Distribuir los costos de la inversión a lo largo del tiempo.
- Negociar mejores precios en compras por gran volumen.
- Debido a los requisitos de la banca pública y privada, mejorar la transparencia en la cuenta pública de las entidades que solicitan y obtienen créditos.

Antes de 1995 los estados y municipios podían contraer deuda utilizando como aval a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público federal (SHCP). Los prestamistas confiaban en la capacidad de ésta para solventar a los deudores morosos, y por eso raras veces revisaban la capacidad real de endeudamiento de las entidades. Durante la crisis de 1994, la economía mexicana se vio afectada por tasas muy elevadas de inflación, y muchos estados y municipios fueron incapaces de pagar sus deudas. El gobierno federal utilizó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y el

Programa de Capitalización Temporal (Procapte) para absorber las deudas ante los bancos, capitalizar el sistema financiero y garantizar el dinero a los ahorradores. Mientras tanto muchos proyectos de inversión fueron detenidos.

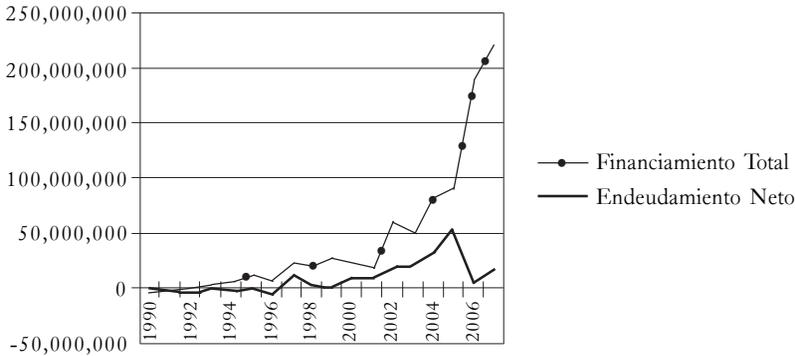
En 1995 se reformó el sistema de endeudamiento subnacional. Particularmente se enmendó el artículo 9 a la Ley de Coordinación Fiscal para permitir que los estados y municipios utilizaran ciertas participaciones federales del presupuesto como garantía de crédito. Con ello se buscaba, por un lado, evitar el sobreendeudamiento subnacional y, por otro, ampliar el acceso al crédito privado. La SHCP dejó de funcionar como garante de la deuda de estados y municipios. Además se crearon medidas prudenciales que exigen a los solicitantes de crédito demostrar su capacidad de pago.

En 2001 se reformaron las Leyes del Mercado de Valores y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para que los estados y municipios pudieran emitir certificados bursátiles, es decir, colocar deuda en la bolsa de valores. Se estableció como requisito la obtención de al menos dos calificaciones de calidad crediticia otorgadas por instituciones autorizadas por la CNBV. Estas calificaciones reflejan la capacidad de pago de la entidad tomando en cuenta una serie de indicadores económicos y de gestión pública, entre los que destaca la transparencia en las finanzas públicas. La obtención de estas calificaciones es relativamente cara (alrededor de 80 mil pesos cada una) y representa un obstáculo para emitir certificados bursátiles y contratar deuda en la banca; sólo las entidades que son productivas y que llevan responsablemente sus finanzas públicas podrán acceder a este tipo de financiamiento. Estas reformas estaban pensadas para ampliar las posibilidades de endeudamiento responsable, pero al mismo tiempo que ampliaban los esquemas de endeudamiento ponían obstáculos para su acceso.

Otra reforma importante ocurrió en 2004 cuando se modificó la Ley General de Deuda Pública para que las entidades pudieran solicitar financiamientos bancarios estructurados. Es decir, a partir de entonces las entidades pudieron emitir deuda para subsanar deudas anteriores, generalmente a través de la renegociación de sus deudas en términos más favorables. Por esto, a pesar de que en los últimos años el endeudamiento total de estados y municipios ha sido mayor, su endeudamiento neto ha disminuido (Gráfica 1).



GRÁFICA 1
*Financiamiento Total y Endeudamiento Neto de los estados y municipios,
 1990-2007 (miles de pesos)*



FUENTE: INEGI, Finanzas públicas. Situación financiera de entidades bajo control presupuestario directo, financiamiento.

Finalmente, a partir de 2006 se les exige a los municipios tener dos calificaciones crediticias propias y no utilizar las calificaciones del estado como suyas. Como resultado de estas reformas el financiamiento a estados y municipios ha crecido considerablemente (Gráfica 2). Sin embargo, este crecimiento se concentra en unos cuantos estados y municipios. Por ejemplo, en 2004 el 73% del crédito estatal correspondió tan sólo a cuatro entidades: Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco. Ocurre lo mismo con la deuda municipal: la mayoría de los municipios aún no entran al mercado de la deuda. En 2005, 20 municipios concentraron el 70% de la deuda municipal total; 372 municipios el 30% restante, y 2,044 municipios simplemente no contrajeron ningún tipo de deuda (Aregional: 2006, Deuda consolidada). En particular la deuda bursátil de los municipios es la más concentrada; en 2005 solamente seis municipios¹ habían logrado colocar algún tipo a través de la bolsa de valores.

¹ Aguascalientes (Aguascalientes), Guadalajara (Jalisco), Monterrey (Nuevo León), San Pedro Garza García (Nuevo León), Tlalnepantla (Estado de México) y Zapopan (Jalisco).

GRÁFICA 2
Financiamiento a estados y municipios: 1998-2006 (millones de pesos)



FUENTE: INEGI, Sistema Municipal de Base de Datos (Simbad).

Los 564 municipios que contrajeron algún tipo de financiamiento en 2007 tienen características muy similares: urbanos, altamente poblados (entre 80 y 200 mil habitantes), bajos índices de marginación, ingresos propios adicionales a los del presupuesto federal, y un presupuesto anual de 200 a 600 millones de pesos aproximadamente (Urrutia, 2006:3). En general los estados piden financiamiento de entre 150 a 200 millones de pesos anuales, mientras que los municipios lo hacen por alrededor de 60 millones de pesos anuales.

La banca comercial y de desarrollo son las que prestan más a municipios; de enero a marzo de 2008 la primera dio la mayoría de sus créditos por montos de 60 millones y le prestó a 86 municipios, mientras que la segunda los dio por alrededor de 3.5 millones de pesos y le prestó a 478 municipios (cálculos propios con base en datos de la SHCP). Las emisiones bursátiles aún son pocas; durante este mismo periodo solamente Aguascalientes contaba con una emisión por 70 millones de pesos. Finalmente los fideicomisos también son escasos; para esta misma fecha había tan sólo 5, y dos de ellos fueron por 45.6 millones de pesos cada uno.

La posibilidad de obtener créditos es mayor si la entidad invierte muy poco en gasto corriente relativo a su gasto en inversión de deuda. En otras



palabras, los municipios que se han endeudado en el pasado y han logrado pagar sus créditos, son los que tienen mayores posibilidades de endeudarse; un buen historial crediticio aumenta los límites de crédito.

El marco jurídico para contratar deuda es tan importante como la viabilidad financiera de un proyecto de endeudamiento. En todos los casos es necesario que la entidad contrate asesoría especializada, tanto para revisar el marco jurídico de la entidad como para estimar qué tipo de financiamiento es posible conseguir y guiar o realizar el proceso. El esquema siguiente muestra las diferentes regulaciones a que está sujeta la deuda de estados y municipios.

Marco jurídico básico para la contratación de deuda

LEYES FEDERALES	LEYES ESTATALES	LEYES MUNICIPALES
<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política • Ley de Coordinación Fiscal • Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal • Ley General de Deuda Pública • Ley de Mercado de Valores • Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores • Ley de Ingresos y Egresos 	<ul style="list-style-type: none"> • Constituciones estatales • Leyes de deuda pública • Leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público • Leyes de adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos • Códigos financieros • Reglamento del Registro Único de Obligaciones y Empréstitos del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Deuda Pública Municipal • Ley Orgánica del Municipio Libre • Código Financiero Municipal • Código Hacendario Municipal

FUENTE: elaboración propia con base en bibliografía citada.

La siguiente sección explicará, como referencia, los principales aspectos regulados en las leyes federales.

Constitución Política Mexicana

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917 (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de junio de 2008).²

² Documento completo en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

- En el artículo 73, fracción VIII, se señala que los empréstitos federales, estatales y municipales deben contratarse para obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos.
- El artículo 117, fracción VIII, dicta que la deuda se contrate solamente para la inversión pública productiva, *de acuerdo a las bases y lineamientos que establezcan las legislaturas locales y hasta por los montos que fijen los presupuestos anuales*. En la práctica esto se traduce en la contratación de adeudos para proyectos de infraestructura a largo plazo. La misma fracción estipula que únicamente se podrá contratar deuda pagadera en moneda y territorio nacional, es decir, *no se puede contratar deuda externa*.

Ley de Coordinación Fiscal

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1978 (última reforma publicada el 21 de diciembre de 2007).³

- El artículo 9 establece que para contraer deuda, tanto los estados como municipios necesitan la autorización del Congreso estatal.
- Se especifica que la deuda sólo se puede contratar con instituciones financieras que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales mexicanas.
- Los estados deben publicar periódicamente su deuda a través de un Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios (Registro Estatal).
- En el artículo 50 se establece que el Fondo para la Infraestructura Social (FAIS), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) se podrán utilizar como garantías para préstamos bancarios. Esta famosa reforma de 1995 estipula que los rubros para los cuales se pueden utilizar los financiamientos que utilicen estos fondos como garantía, son los mismos establecidos para estos

³ Documento completo en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>.

fondos.⁴ También prevé que sólo se puede comprometer como máximo el 25% de cada fondo. Para un financiamiento que dure dos años o más, se tomará en cuenta el porcentaje del año cuyo fondo obtuvo más recursos.

- Se establece que los municipios necesitan la garantía de su estado o la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en caso de no contar con la garantía solidaria del estado, para contratar deuda.

*Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal
en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos
de Entidades Federativas y Municipios.*

Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de octubre de 2001.⁵ Este reglamento establece el procedimiento para inscribir la deuda en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios (Registro Federal) de la SHCP.

- Actualmente el reglamento no establece una definición de “inversión pública productiva”, ésta se hace en las Leyes Locales de Deuda Pública;⁶ sin embargo, antes de la reforma de 2001, señalaba: “Se entiende por Inversiones públicas productivas, las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y

⁴ El FAIS se puede utilizar para: obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema; obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda, caminos rurales; infraestructura productiva rural. El Fortamun se puede utilizar para: infraestructura física; infraestructura hidroagrícola; infraestructura concesionada; saneamiento financiero a través de la amortización de la deuda pública, saneamiento de pensiones; modernización de registros públicos, catastros, y sistemas de recaudación local; proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; sistemas de protección civil; educación pública.

⁵ Documento completo en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LCF_Art9.doc.

⁶ Para una descripción de las leyes de deuda pública locales véase Aregional, “El marco jurídico de la deuda pública en las entidades federativas”, pp. 29-73.

prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas” (Bojórquez, 2002:15).

- El artículo 3 prevé que en el registro se inscribirán obligaciones directas y contingentes.⁷ Son directas las obligaciones que asumen las entidades por préstamos que reciben directamente para sus propias actividades, y contingentes en las que funjan como garantes. La deuda debe inscribirse tanto en el Registro Federal como en el Estatal.
- El artículo 4 puntualiza que para inscribir la deuda en el Registro Federal, ésta debe pagarse en México, estar en moneda nacional y haberse contraído con personas físicas o morales mexicanas o instituciones de crédito que operan en México. Similarmente los títulos de crédito deben ser negociables tan sólo en México. También se ordena que la deuda sea previamente autorizada por las legislaturas locales y la entidad esté al corriente en sus pagos con la banca de desarrollo. Finalmente obliga a que las entidades que quieran contraer deuda publiquen semestralmente su información fiscal y financiera relevante en un diario local y en uno nacional.
- El artículo 6 enumera los documentos que deben presentarse para inscribir una obligación en el Registro Federal o para hacerle modificaciones.
- El artículo 9 señala que las entidades deben presentar informes trimestrales de sus deudas y notificar, con la documentación correspondiente, su liquidación.
- El artículo 11 menciona que la deuda municipal no garantizada por el estado, necesita dos calificaciones crediticias con nivel de “grado de inversión” y la aprobación escrita de la SHCP.

⁷ “Se entenderá por obligaciones contingentes, las asumidas de manera solidaria o subsidiaria por las Entidades Federativas con sus Municipios, organismos descentralizados y empresas públicas, locales o municipales y por los propios Municipios con sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas”. Artículo 3, Reglamento de la Ley de Coordinación Fiscal.

Ley General de Deuda Pública

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976 (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2007).⁸ Esta ley señala las obligaciones y facultades de la SHCP para regular la deuda pública de las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal.

- El artículo 4 establece que los financiamientos sólo pueden contratarse si se utilizan para instrumentar los planes de desarrollo económico y social, generar ingresos propios o reestructurar la deuda pública. Es facultad de la SHCP vigilar la capacidad de las entidades para pagar los créditos que contraten y el cumplimiento oportuno y puntual de sus obligaciones.
- El artículo 14 obliga a las entidades a indicar claramente de dónde obtendrán los recursos para pagar los financiamientos que requieran.
- El artículo 15 faculta a la SHCP para no autorizar créditos cuando considere que las entidades no tienen la capacidad de pago necesaria.

Ley del Mercado de Valores

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2005 (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 28 de junio de 2007).⁹

- El artículo 94 establece que los organismos públicos autónomos podrán emitir deuda en la bolsa de valores si sus leyes se los permiten.
- El artículo 186 permite a las casas de bolsa emitir certificados de participación ordinaria y certificados bursátiles con recursos públicos a través de los fideicomisos establecidos para este fin e inscritos en el Registro Federal.

⁸ Documento completo en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/136.pdf>.

⁹ Documento completo en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMV.pdf>.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 1995 (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2007).¹⁰ La CNBV es un organismo desconcentrado de la SHCP que regula a las entidades financieras y supervisa el sistema de calificaciones crediticias. Esta ley establece sus facultades y obligaciones.

La ley de la CNBV se complementa con la Resolución del 13 de diciembre de 1999 y la disposición de la CNBV del 20 de agosto de 2004. La primera establece que los montos de los créditos de la banca comercial y de desarrollo se determinan tomando en cuenta la calidad crediticia de la entidad. La segunda especifica las reservas preventivas requeridas para cada tipo de calificación; para las entidades mejor calificadas sólo tienen que crear una reserva de .5% del financiamiento requerido, mientras que las peor calificadas necesitan una reserva de hasta 100% (Aregional, “Nuevos esquemas de financiamiento a la inversión estatal y municipal”, p. 13).

Leyes federales adicionales

Otras leyes importantes son la Ley de Ingresos, el Código Financiero, la Ley de Hacienda y el Código Civil. Además, dependiendo del tipo de financiamiento que se quiera contratar, se tendrán que consultar: la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Leyes para el Distrito Federal

La deuda del Distrito Federal, a diferencia de los demás estados, tiene que ser aprobada por el Congreso de la Unión. La rendición de cuentas está a cargo del presidente de la República y del jefe del Distrito Federal. Éstos deben entregar informes trimestrales a la SHCP. Igual que en los estados, esta secretaría tiene la facultad de no aprobar obligaciones que

¹⁰ Documento completo en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/46.pdf>.

excedan la capacidad de pago de las delegaciones. Las leyes que tratan a fondo estos temas son las siguientes:

- Constitución Federal. Artículos 73 y 122.
- Ley de Ingresos de la Federación. Artículo 3.
- Ley General de Deuda Pública. Capítulos I, II y IV.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Artículo 67.
- Código Financiero del Distrito Federal. Cap. III: artículos 270 al 279.
- Ley de Ingresos del Distrito Federal.

Opciones de financiamiento a municipios: crédito en la banca de desarrollo (Banobras), crédito en la banca comercial y emisión de deuda en la bolsa de valores

En general, la banca comercial y de desarrollo prefiere financiar proyectos de infraestructura, energía y medio ambiente. La infraestructura ha sido uno de los rubros más financiados, ya que se considera que es uno de los primeros pasos para entrar en el mercado y generar desarrollo. En el mercado bursátil se considera uno de los rubros con menos riesgo.

Más importante aún que los fondos, es tener un buen proyecto a través del cual el gobierno en cuestión muestre su capacidad de promoción y gestión. Esto significa conocer bien la región, sus oportunidades y debilidades; conocer a los actores que pueden ayudar al desarrollo y aquellos que lo pueden obstaculizar; permitirles participar en el proyecto y sobre todo, presentar toda esta información de forma transparente y clara.

La planeación financiera del proyecto también es de suma importancia: facilita el proceso si se tiene un “plan multi-anual de ingresos y egresos que considere el impacto en los futuros presupuestos del nuevo servicio de deuda” (USAID Tríptico). Es recomendable que el proyecto esté vinculado al Plan de Desarrollo Estatal y/o Municipal; cuente con un objetivo de largo plazo y una cadena causal explicativa que plantee cómo se va a alcanzar y a medir el logro de este objetivo. También es de gran ayuda si antes de pedir los fondos ya se ha negociado con los actores relevantes y se han formalizado las posibles aportaciones de cada uno en el proyecto. Los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado, Regional y Municipal (Coplade, Coplader y

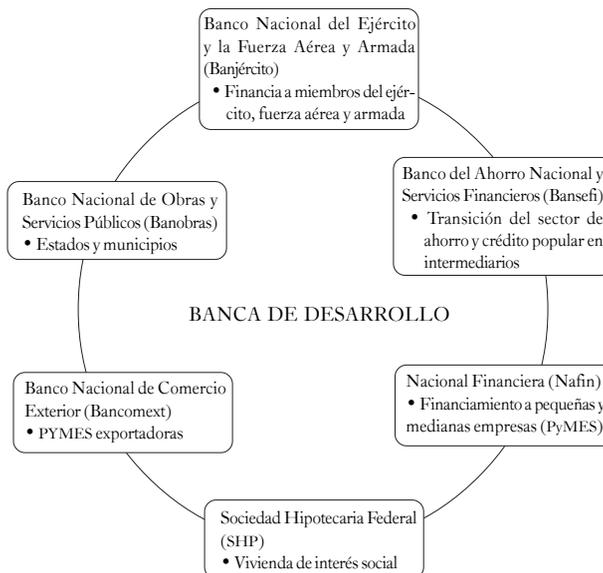
Coplademun), tienen el potencial para facilitar estos procesos de negociación para el desarrollo regional.

Finalmente, ya que la transparencia y la rendición de cuentas es un tema que puede ayudar mucho a elevar la calificación crediticia, es recomendable la presentación de informes semestrales o anuales, y que toda la información financiera sea consistente, homogénea y que esté actualizada.

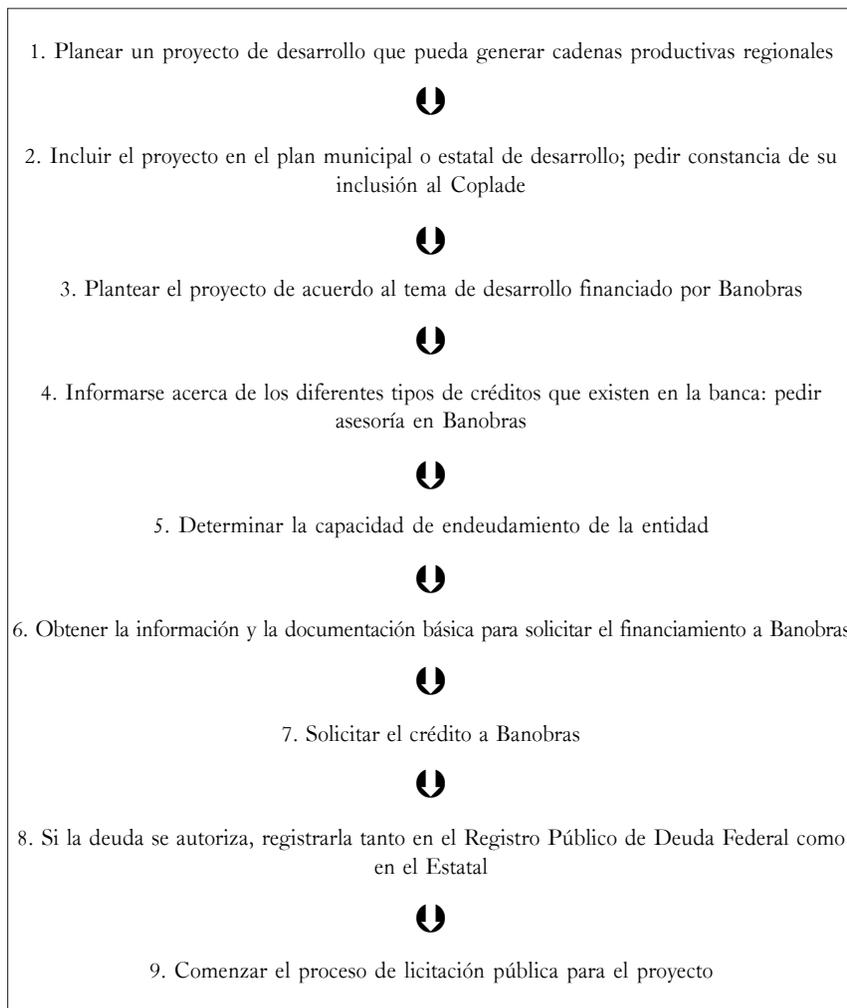
Enseguida se presentan tres opciones de financiamiento a proyectos estatales o municipales: crédito de la banca de desarrollo (Banobras); crédito en la banca comercial y emisión de bonos en el mercado de valores.

a) Crédito en la banca de desarrollo (Banobras)

De la banca de desarrollo los únicos bancos que prestan a entidades gubernamentales son Nafin, Banobras y Bancomext. Sin embargo Nafin y Bancomext lo hacen a través de las empresas que prestan servicios al gobierno. En cambio Banobras otorga créditos directamente a entidades gubernamentales. En 2006 la tasa de interés para un crédito en Banobras de un millón de pesos, en un plazo de cinco años, oscilaba alrededor del 10.93 por ciento.



El proceso para obtener un crédito en Banobras puede resumirse en nueve pasos: desde la elaboración del proyecto hasta la licitación para ejercer los recursos obtenidos:



1. Elaborar un *proyecto* de desarrollo que pueda generar cadenas productivas regionales. Éste debe incluir:
 - Estudio de diagnóstico y planeación integral.
 - Estructura de los costos reales.
 - Metas de eficiencia.
2. *Incluir el proyecto en el plan de desarrollo municipal o estatal*; pedir constancia de su inclusión al Coplade. Para ello se sugiere consultar la Guía para elaborar el plan municipal de desarrollo en la página <http://www.banobras.gob.mx/ServiciosenLinea/PMD/Pages/default.aspx>].
3. Plantear el proyecto de acuerdo a un *tema de desarrollo financiado por Banobras*:
 - Agua, Alcantarillado y Saneamiento.
 - Carreteras, Vialidades, Puentes y Obras de Urbanización.
 - Recintos Fiscalizados Estratégicos.
 - Adquisición y Habilitación de Suelo.
 - Adquisición de Vehículos, Maquinaria y Equipo.
 - Equipamiento e Imagen Urbana.
 - Proyectos de Generación y Ahorro de Energía.
 - Catastro y Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio.
 - Recolección, Disposición y Tratamiento de Basura y de Residuos Industriales.
 - Distribución de Gas Natural.
4. Pedir *asesoría* directamente en Banobras *para elegir el tipo de crédito* más adecuado a las necesidades del proyecto, las características del gobierno, así como el plazo de pago y condiciones del crédito. Las opciones disponibles son:
 - Certificados de Depósito (Cedes).
 - Bonos bancarios.
 - Pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento.
 - Papel gubernamental con ventajas fiscales.
 - Fondos de pensiones.
 - Fideicomisos.
 - Financiamientos bursátiles.
 - Créditos.



5. Determinar la *capacidad de endeudamiento* de la entidad:
 - Si los ingresos propios son constantes, continuarán fluyendo durante el periodo para el cual se pide el financiamiento, y se cuenta con documentación que compruebe esta situación, sólo será necesario conseguir un garante (deudor solidario) para el proyecto. Por ejemplo, el gobierno estatal puede fungir como garante de gobiernos municipales.
 - Si los ingresos propios no son suficientes, se deberán conseguir dos calificaciones crediticias para la entidad y/o el proyecto en particular.¹¹
6. Obtener la información y documentación básica para solicitar el financiamiento a Banobras:
 - Autorización del Congreso estatal y del cabildo, en su caso, para la afectación de participaciones.
 - Escrito de la entidad autorizando a Banobras consultar el Buró de Crédito.
 - Relación analítica de los estados de ingresos y egresos de los dos últimos ejercicios, firmados por notario.
 - Estados financieros internos de los últimos 180 días, firmados por representante legal interno.
 - Estudio de la capacidad de endeudamiento de la entidad.
 - Registros de deuda correspondientes.
 - En caso de pedir financiamiento para alguno de los proyectos masivos de Banobras, estudios financieros y socioeconómicos de la entidad o una constancia que acredite el cumplimiento con los parámetros establecidos por Banobras.
7. *Solicitar* el crédito a Banobras:
 - La solicitud se puede hacer en línea [<http://www.banobras.gob.mx/BANOBRAS/ServiciosenLinea/Solicituddecredito/>]; Banobras determina la capacidad de pago de la entidad y autoriza o rechaza el crédito.
8. Si la deuda se autoriza, *registrarla tanto en el Registro Público de Deuda Federal como en el Estatal*.
9. Comenzar el proceso de *licitación pública para el proyecto*.

¹¹ Véase el recuadro ¿Cómo obtener una calificación de riesgo crediticio?

¿CÓMO OBTENER UNA CALIFICACIÓN DE RIESGO CREDITICIO?

Una calificación crediticia estima la capacidad potencial de pago de una entidad en general o para un proyecto en específico (Guerra, 2005:7). Para contratar un crédito se estima la capacidad de pago para una fecha determinada. En cambio, en el caso de la emisión de deuda, se estima la capacidad de liquidez en cualquier momento dado. Las entidades con calificaciones más altas obtienen mejores términos de financiamiento, es decir tasas de interés más bajas o menores requisitos de reservas por concepto del riesgo en que se incurre.

La calificación es esencial para que los inversionistas tengan información acerca del riesgo que implica su inversión. Ésta posiciona a las entidades en una escala nacional y en otra internacional tomando en cuenta su historial crediticio, solidez económica y coherencia en la gestión pública. El objetivo es que los acreedores sepan a qué tipo de entidad le prestan, para que no asuman (como pasaba antes de 1995) que el gobierno federal, a través de la SHCP, rescatará a las entidades en caso de cartera vencida (Ordoñez, 2004:3; Lara, 2005:9).

Cada calificación de crédito cuesta entre 88 mil y 110 mil pesos (Díaz, *Reforma*, 2007), y las agencias tardan aproximadamente un mes en elaborarla (Ordoñez, 2004:16). Por ley se requieren dos calificaciones de la entidad que emitirá la deuda (municipio o estado), aunque opcionalmente también se puede calificar un proyecto de emisión en particular (Guerra Vela, 2005:16). La calificación tiene una vigencia de dos años.

En general, para determinar la calificación se evalúan los siguientes elementos:

- *Estructura Jurídica*: concordancia entre las Leyes Federales, Estatales y Municipales; de Deuda Pública, de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y de Presupuesto y Contabilidad.
- *Finanzas Públicas*: evolución y estructura de los ingresos y egresos (flujos de fondos) de los últimos cinco años, informe de la aplicación de los recursos del ramo 33, último presupuesto, niveles de ahorro interno y gasto (operativo e inversión pública), calidad en la información financiera.



- *Deuda Pública*: historia de endeudamiento; porcentaje del flujo mensual de las participaciones federales afectadas por la deuda; posibles pasivos, activos o reservas, que funcionen como garantía total o parcial de liquidez y de repago; transparencia y consistencia en la información.
- *Administración Pública*: sistemas administrativos y recaudatorios del gobierno; políticas de gestión gubernamental, estabilidad de políticas públicas, mecanismos de evaluación (externos e internos).
- *Situación económica y social de la entidad*: principales actividades económicas de la entidad; peso o importancia económica relativa en el país; habilidad para influenciar las políticas monetaria, fiscal y cambiaria nacionales; posibilidad de acceso a divisas internacionales e indicadores de empleo (población económicamente activa; asegurados permanentes en el IMSS), infraestructura y bienestar social.

FUENTES: Guerra Vela, 2005; Ordoñez, 2004; Rodríguez Torres, 2005.

Para conocer los requisitos más específicos de las compañías calificadoras en México, consultar:

Moody's [http://www.moody.com.mx/mexico/interna_escala_de_ratings_proc_classificacao_top.htm].

FitchRatings [http://www.fitchmexico.com/espanol/Metodologias/metodologia_finanzas.aspx].

Standar & Poors [http://www2.standardandpoors.com/portal/site/sp/es/la/page.topic/ratings_pf/2,1,7,0,0,0,0,0,0,3,0,0,0,0,0.html].

(Acceda a la página Standard & Poors > Latinoamérica > Productos y Servicios > Calificaciones > Finanzas Públicas > Criterios de Calificaciones).

b) Crédito en la banca comercial

En esta sección se describen cuatro opciones de financiamiento en la banca comercial.

1. Fideicomisos para la Administración de Participaciones Federales

La mayoría de las instituciones de crédito ofrecen este servicio. Los créditos se negocian directamente entre el gobierno y el banco y funcionan de la siguiente manera: el gobierno recibe un crédito del banco a través de la firma de un contrato que establece como garantía un porcentaje del presupuesto federal que el gobierno recibirá en el siguiente ejercicio. Con esto se crea un Fideicomiso de Administración y Fuente de Pago en el mismo banco, una nueva cuenta de banco, o se instituye un mandato irrevocable (Aregional, “Nuevos esquemas de financiamiento a la inversión estatal y municipal”, p. 10). En esta cuenta la Tesorería Federal deposita el monto que corresponda a las participaciones federales y a través de amortizaciones mensuales el gobierno estatal o municipal le pagará al banco el crédito contraído. En caso de que al liquidarse el crédito haya un saldo positivo en el fideicomiso por los intereses generados, dicho saldo se devolverá a la entidad gubernamental. Hasta ahora se puede pedir un crédito hasta por el 50% de los recursos del ramo 33, destinándose a la inversión pública productiva.

Este esquema tiene diversas ventajas, pues se puede anticipar un porcentaje del presupuesto federal y con esto acelerar el pago de obras públicas; negociar mejores precios para los contratos de servicios; y finalmente, por los requerimientos bancarios se transparentan las cuentas públicas, generando una buena historia crediticia que puede facilitar más créditos en el futuro.

Los requisitos para acceder a un crédito de este tipo pueden consultarse en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n110.pdf.



2. Créditos Municipales Estructurados

Este esquema permite que dos o más municipios sin calificación crediticia obtengan créditos a través de su asociación con otros que sí la tengan. Las participaciones federales se utilizan como garantía, es decir, un financiamiento conjunto. El proceso para obtenerlo tarda aproximadamente seis meses; sólo ciertos bancos están dispuestos a dar este tipo de créditos.

3. Arrendamiento Financiero

Esencialmente es una venta a plazos pero jurídicamente se tramita como un arrendamiento: una empresa arrendadora compra un bien para el arrendatario, éste lo recibe para un periodo determinado a cambio de una “contraprestación en dinero que incluye la amortización del valor del bien, los intereses, la comisión por la operación y eventuales recargos”. Sus ventajas estriban en que no se necesita ningún pago inicial y en que mejora la posición de los balances pues no registra ningún pasivo porque no se ha contraído ninguna deuda (*Diccionario de Economía y Finanzas*, en línea).

4. Factoraje (para empresas que provean al gobierno)

El gobierno contrata a una empresa proveedora de bienes o servicios; emite un contra-recibo como prueba de los servicios recibidos al proveedor, éste le cobra al banco el contra-recibo, el banco le paga al proveedor el valor nominal de sus contra recibos descontando intereses y finalmente al vencimiento del contra-recibo el gobierno le paga al banco el 100% del crédito.

Entre las ventajas del factoraje se encuentran que: traslada los gastos operativos y administrativos; no requiere calificación; ni inscripción en los registros de deuda estatal ni municipal; ni autorización del cabildo o Congreso por ser gasto corriente; y elimina cuentas por cobrar, mejorando así la estructura financiera de la entidad.

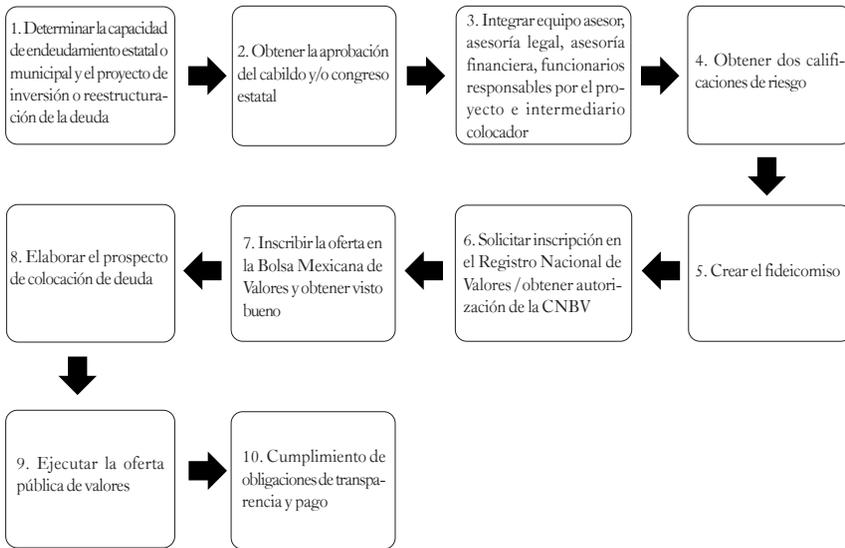
c) Emisión de deuda en el mercado de valores

En el mercado de valores, el gobierno y las empresas venden productos financieros a inversionistas individuales o colectivos. Este mercado se compone de capitales y de títulos de deuda. En el mercado de capitales, la mayor parte de los títulos negociados son representativos del capital social de la empresa que los emite (acciones, certificados de participación ordinaria sobre acciones y obligaciones).



FUENTE: elaboración propia.

Los certificados de participación ordinaria son los instrumentos utilizados por gobiernos estatales y municipales para “colocar” deuda en el mercado de valores y con ello obtener recursos para inversiones públicas. El proceso de emisión de deuda es bastante complejo, pero podemos resumirlo en los diez pasos siguientes:



FUENTE: elaboración propia.

1. Determinar la *capacidad de endeudamiento estatal o municipal* y elaborar el proyecto de inversión o reestructuración de la deuda.
2. Obtener la *aprobación del cabildo y Congreso del estado*.
3. Integrar un *equipo asesor* (asesoría legal, asesoría financiera, funcionarios responsables por el proyecto e intermediario colocador).
4. Obtener dos *calificaciones de riesgo*.
5. Elaboración de *prospecto de colocación de deuda*. El prospecto es un documento con información dirigida a los inversionistas, generalmente elaborado por la empresa colocadora (los gobiernos estatales o municipales no pueden emitir deuda directamente en el mercado de valores). El prospecto es la fuente primordial de información legal y financiera sobre el municipio y la deuda que desea colocar, incluye el monto, plazo al que es emitida, y tasas de rendimiento, entre otros. Los inversionistas interesados encontrarán aquí toda la información necesaria para tomar decisiones. Los cambios en la información presentada deben ser reportados a la BMV para su publicación.

Con pequeñas variantes, un prospecto de colocación se estructura de la siguiente manera:

INFORMACIÓN GENERAL

- a)* Glosario de términos y definiciones
- b)* Riesgos de los tenedores de títulos opcionales
- c)* Otros valores inscritos en el Registro Nacional de Valores

CARACTERÍSTICAS DE LA EMISIÓN

- a)* Transcripción de las cláusulas relevantes del acta de emisión
- b)* Destino de fondos
- c)* Fundamento del régimen fiscal aplicable
- d)* Autorización y registro
- e)* Documentos de carácter público
- f)* Nombres de personas con participación relevante en la oferta

LA EMISORA

- a)* Historia y desarrollo del emisor
- b)* Información financiera
- c)* Administración
 - i)* Consejo de administración
 - ii)* Principales funcionarios

EMISOR DE LOS VALORES DE REFERENCIA

- a)* Datos generales
- b)* Información bursátil

6. Crear un fideicomiso de administración y fuente de pago.
7. Solicitar la inscripción al Registro Nacional de Valores (CNBV). Obtener autorización de la CNBV.
8. Inscribir la oferta en la Bolsa Mexicana de Valores y obtener visto bueno.
9. Ejecutar la oferta pública de valores.
10. Cumplimiento de obligaciones de transparencia y pago.



Retos del marco jurídico de la deuda y las capacidades institucionales para acceder a ella

Uno de los principales retos para los estados y municipios es adaptar el marco jurídico local para permitir nuevos esquemas de financiamiento tomando como base aquellos que han demostrado ser exitosos en el resto del mundo o en otros estados de la República; por ejemplo, proyectos de prestación de servicios, asociaciones público-privadas, financiamiento conjunto de municipios, o utilización de los derechos de suministro de agua como garantía de préstamos.

Es importante que los gobiernos estatales y municipales actualicen sus leyes locales de deuda y arrendamiento para sacar el máximo provecho de las leyes federales y evitar controversias constitucionales. Como observamos anteriormente, la primera tarea es elaborar una definición de *inversión pública productiva* acorde con las necesidades y condiciones de estados y municipios. Otras reformas podrían prever expresamente utilizar el financiamiento para la reestructuración y refinamiento de adeudos, límites máximos de endeudamiento y la obligación de entregar informes sobre el uso de los recursos provenientes del endeudamiento para mejorar la transparencia gubernamental.

Por parte de los estados y municipios, es necesario que conozcan y comprendan las opciones de financiamiento existentes en el mercado actualmente. Todas requieren asesoría especializada para llevar a cabo el proceso de endeudamiento; sin embargo, se deben considerar como opciones reales de financiamiento y elaborar planes de desarrollo con esa perspectiva. Los recursos municipales pueden potenciarse y llevarse más allá del gasto corriente.

En este sentido, el reto mayor es para los municipios rurales, pequeños y de escasos recursos. Como se mencionó en el recuadro de calificaciones crediticias, los requisitos económicos para el endeudamiento lo hacen prohibitivo para ciertos municipios. El asociacionismo es también una opción poco explorada por los municipios mexicanos. Un municipio que cuente con una calificación crediticia puede impulsar a dos o varios que no la tengan, por ejemplo, a través de créditos municipales estructurados. Sin embargo el desafío del financiamiento conjunto es más profundo que

el mero acceso a recursos, pues cada municipio establece su propio programa de desarrollo municipal sin considerar a sus vecinos. Al mismo tiempo que pensar en financiamiento conjunto, se requiere construir espacios formales e informales para generar proyectos regionales conjuntos.

Referencias

- Aregional (2001), *Calificación de deuda municipal en el contexto mexicano*, serie Deuda Pública, año 1, núm. 1.
- (2004), *Calificación de la deuda de los municipios mexicanos, 1998-2004*, serie Deuda Pública, año 4, núm. 4.
- (2006), *Dinámica del desarrollo regional de México, 1970-2004*, serie Desarrollo Regional, año 6, núm. 5.
- (2006), *Deuda consolidada de los 20 municipios con mayores adeudos. Junio 2005*.
- (2006), *El marco jurídico de la deuda pública en las entidades federativas*.
- *Nuevos esquemas de financiamiento a la inversión estatal y municipal* [<http://www.aregional.com/docs/publicaciones/esquemasfinanciamiento.pdf?lang=es&PHPSESSID=c5d34ab87d9ca731cb8d2288871eced2>].
- Armenta Mier, Alejandro (2007), *Reforma normativa en materia distributiva de los recursos públicos estatales y federales para un auténtico federalismo y autogestión municipal*.
- Banobras (2006), “Financiamiento de Banobras para proyectos municipales”, Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, octubre de 2006, en línea.
- Bojórquez, César (2007), *Primeros resultados de los Institutos para el Financiamiento de los Estados*, Indetec.
- (2002), *Emisión de deuda pública en el mercado de valores: el caso del municipio de Aguascalientes*, serie Federalismo Hacendario, Indetec.
- Galicia Ramos, Mercedes, *Financiamiento bursátil para las finanzas públicas*, Sonora, Instituto Tecnológico de Sonora.
- Giacoman, Omar (2007), *Mejorando el acceso a los mercados de capital, vehículos de financiamiento*, Alianza de Desarrollo Global, Conferencia Legislativa Fronteriza.
- Guerra Vela, Roberto (2005), *Finanzas públicas sanas: ¿realidad o fantasía?*, FitchRatings.



- Hernández de la Garza, Eduardo y Óscar Cortés Hidalgo (2004), “Calificación crediticia a gobiernos subnacionales en México”, en *Programa de Certificación de Funcionarios Hacendarios Municipales*, Módulo IV: Administración del Gasto, Patrimonio y Deuda Pública Municipal, FitchRatings.
- Minuta de la 5ª Reunión de la III Mesa de Deuda Pública, México, 31 de marzo de 2004.
- Oliva Zárate, Martha, *Deuda bursátil como alternativa de financiamiento para los municipios*, Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana.
- Ordoñez, Fernando y Marcela Andrade (2004), *Importancia y perspectiva de la calificación a la calidad crediticia para los municipios*, FitchRatings.
- Panti, Huberto y Marcela Andrade (2004), *Emisión de bonos, opción de financiamiento para los municipios en México*, FitchRatings, 28 de enero.
- Urrutía, Ana, “Financiamiento para estados y municipios. Mayor disciplina y transparencia”, en *Ejecutivos de Finanzas*, en línea.
- USAID, AMMAC, ICMA, *Diez pasos observados para acceder al mercado de bonos municipales*.



Desarrollo regional. Reflexiones para la gestión de los territorios, obra coordinada por Adriana Abardía y Federico Morales, se terminó de imprimir en noviembre de dos mil ocho. En su composición se utilizaron tipos de la familia Caslon Old Face. Se imprimieron dos mil ejemplares sobre papel bond ahuesado de noventa gramos y cartulina sulfatada de catorce puntos. Edición e impresión: Miguel Carranza, editor / *mc editores*, Selva 53, altos 204, Insurgentes Cuicuilco, 04530 Ciudad de México [mceditores@hotmail.com].