

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 7 años de trabajo"

Desarrollo local y participación ciudadana

Liliam Flores Rodríguez



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 70

Junio de 2009

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
Director General

Saúl Munguía Ortiz
Encargado de la Dirección de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

César Augusto Rodríguez Gómez
Director de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Josúe Jijón León
Encargado de la Coordinación Administrativa

Juan Carlos Amador Hernández
Efrén Arellano Trejo

José Alonso Contreras Macías
Lilliam Mara Flores Ortega Rodríguez
Gilberto Fuentes Durán

José de Jesús González Rodríguez
Dunia Ludlow Deloya

Jesús Mendoza Mendoza
Salvador Moreno Pérez

Iván H. Pliego Moreno
Octavio Ruiz Chávez

Roberto Vallín Medina
Carlos Agustín Vázquez Hernández
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Matilde Gómez Vega
Mariela Monroy Juárez
Roberto Ocampo Hurtado
Edgar Pacheco Barajas
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

Documento de Trabajo, núm. 70, junio de 2009. Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237, correo electrónico cesop@congreso.gob.mx

Desarrollo local y participación ciudadana

Liliam Flores O. Rodríguez¹

La dinámica del crecimiento entre las regiones de nuestro país está generando una creciente diferencia en términos de desarrollo, no sólo entre estados sino de manera más aguda entre municipios, muchos de los cuales enfrentan un panorama de creciente abandono poblacional.

Impulsar el desarrollo de las regiones más pobres del país es importante desde un punto de vista de justicia, para atender a las personas que viven en situación de pobreza, y también para impulsar un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales que contienen. Más aún, cobra sentido en términos de seguridad nacional, pues es en muchas de estas zonas pobres existe presencia del narcotráfico, particularmente en las zonas montañosas. En la medida en que los programas de desarrollo locales o regionales² se construyen, operan y evalúan con el concurso de sus habitantes, se obtienen una serie de beneficios que van desde el fortalecimiento de la democracia participativa, la construcción de redes sociales, hasta la identificación de alternativas de innovación para el desarrollo.

El presente artículo se estructura en tres grandes apartados. El primero es una revisión de algunos elementos teóricos sobre los temas arriba señalados, en donde se observa una creciente coincidencia entre los organismos internacionales sobre la importancia de apoyar el desarrollo endógeno; esto es, aprovechando las ventajas locales que presenta una región, y se explican también las ventajas de contar con la participación social en los procesos de planeación e implementación de programas, para finalmente presentar las formas que pueden tomar desde una perspectiva de política pública las estrategias de implementación de los

¹ Investigadora de la Dirección de Estudios Sociales del CESOP. Correo electrónico: liliam.flores@congreso.gob.mx

² Para los fines de este documento, entendemos por local un área geográfica que por sus características es susceptible de compartir un programa de desarrollo común, pudiendo ser un área dentro de un municipio, o un área que abarque varios municipios.

programas. El segundo apartado consiste en una revisión de las experiencias internacionales y la comparación entre tres programas para el desarrollo local que consideran en su forma de operación la participación social aunque en distintas modalidades, estos son: el modelo europeo denominado Leader+, el componente de Programas Regionales de Solidaridad y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias 2009. Finalmente, el tercer apartado, refiere a las conclusiones del documento, en el que se vinculan los conceptos teóricos de la primera parte con las lecciones aprendidas de los programas elegidos. Se incluyen algunas consideraciones sobre los mecanismos de evaluación utilizados para cada uno, sus ventajas y desventajas, y algunas reflexiones finales sobre la importancia de impulsar la planeación del desarrollo regional, utilizando métodos participativos.

Consideraciones empíricas y teóricas sobre la necesidad de crear programas de desarrollo regional acordes a cada realidad.

Las regiones con menores condiciones de bienestar para sus habitantes requieren una estrategia de apoyo particular que les permita aprovechar sus ventajas comparativas. Se ha visto, a nivel internacional, que las condiciones de desigualdad no permiten que las economías converjan en términos de desarrollo. Un ejemplo de ello es el caso de las entidades federativas en México que han crecido en términos del PIB, pero sólo algunas han logrado ampliar su participación en el total del PIB Nacional mientras que otras, incluyendo los estados más pobres del país como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, han visto disminuida su participación como aportantes a la riqueza nacional (Gráficas 1 y 2, y Cuadro 1).

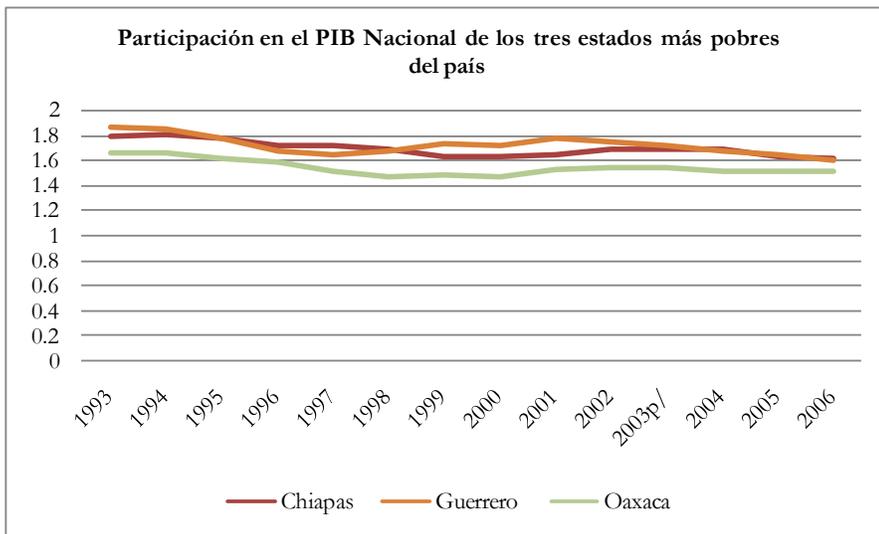
Cuadro 1

Producto Interno Bruto en Entidades Federativas Seleccionadas
Miles de Millones de Pesos de 1993

| | Ags | BC | Chis | DF | Gro | Oax | Qro | Q Roo |
|--------------------------|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|-------|
| 1993 | 11 | 32 | 21 | 275 | 22 | 19 | 16 | 15 |
| 1995 | 12 | 33 | 21 | 261 | 21 | 19 | 17 | 15 |
| 2000 | 17 | 50 | 25 | 328 | 24 | 22 | 25 | 20 |
| 2006 | 22 | 58 | 29 | 344 | 26 | 24 | 31 | 25 |
| Crecimiento 1993-2006 | 97% | 80% | 39% | 25% | 21% | 25% | 89% | 70% |

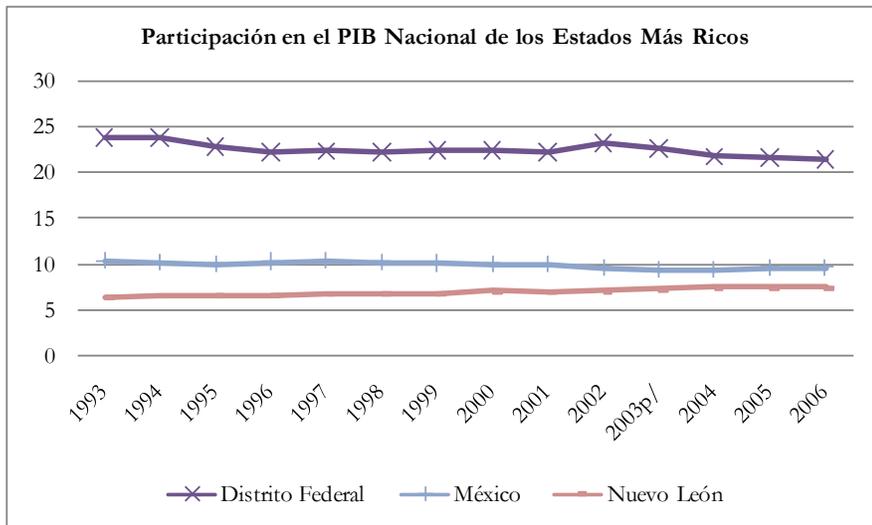
Fuente: Elaboración propia con base en la información del Banco de Información Económica INEGI, a partir del Sistema de Cuentas Nacionales. www.inegi.org.mx

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Banco de Información Económica INEGI, a partir del Sistema de Cuentas Nacionales. www.inegi.org.mx

Gráfica2



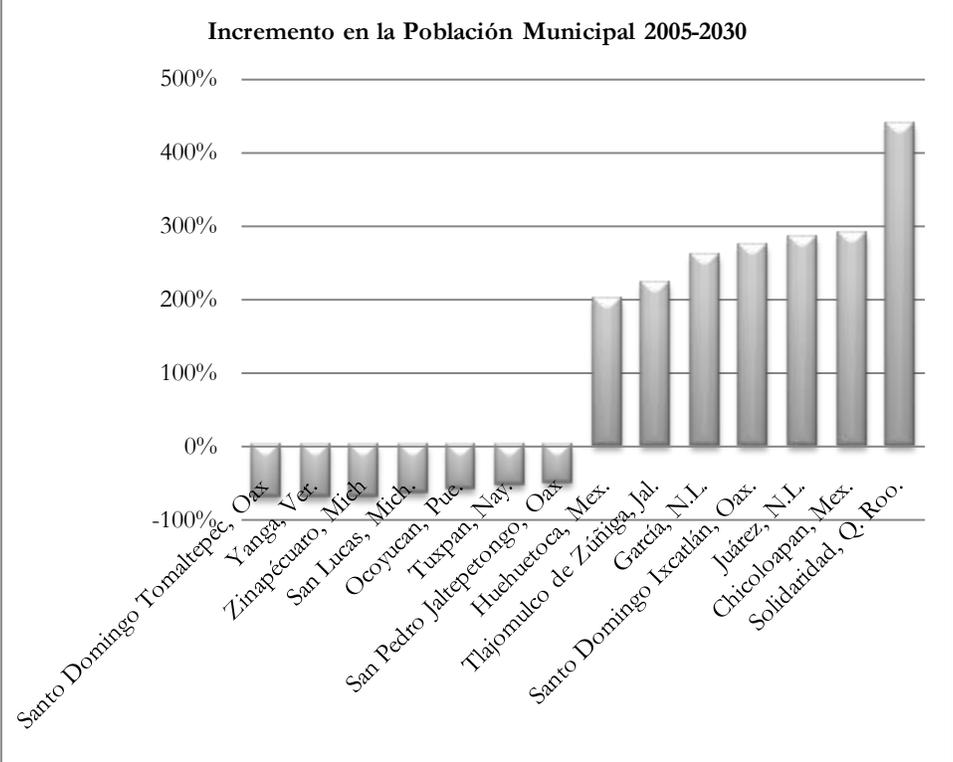
Fuente: Elaboración propia con base en la información del Banco de Información Económica INEGI, a partir del Sistema de Cuentas Nacionales. www.inegi.org.mx

La brecha económica se agudiza aún más entre los municipios del país. Dado que no contamos con información municipal sobre el Producto Interno Bruto en cada municipio, a

continuación presentamos los datos de crecimiento poblacional esperados, que reflejan como la población está migrando en búsqueda de opciones de empleo hacia municipios con mayor dinamismo económico.

Siguiendo la tendencia histórica a nivel nacional, Conapo espera que la población se incremente en 16% para el 2030, pero la dinámica demográfica será muy intensa, 1,561 municipios crecerán a tasas negativas, 452 de ellos perderán el 40% o más de su población actual en ese periodo, por lo que suponemos que quedarán en ellos sólo los niños y los adultos mayores, mientras la población en edad de trabajar se estará trasladando a otros municipios o fuera del país. Precisamente 71 municipios verán duplicada su población y de éstos, cinco estarán arriba del 200%. (Gráfica 3)

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con base en la información de Conapo, De la Población de México 2005-2030, www.conapo.gob.mx

Lo anterior señala que de mantenerse la tendencia actual avanzamos hacia el abandono de los municipios más rezagados, a menos de que se valore de manera abierta la necesidad de

intervenir para lograr un desarrollo sustentable de los mismos, sea por consideraciones económicas, culturales, de protección al medio ambiente o incluso, por qué no, de seguridad.

La dispersión, aunada a una difícil geografía, limitan el potencial de desarrollo de diversas regiones en nuestro país. Así por ejemplo, el informe de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), sobre Yucatán, señala que, si bien el estado es una de las diez regiones de mayor crecimiento en la organización, con Mérida como centro económico, con una fuerza de trabajo bien educada entre otros, es difícil lograr un desarrollo más equilibrado en su territorio debido a la dispersión de pequeñas comunidades, lo que hace difícil el acceder a servicios. La creciente disparidad en la educación entre sus regiones se señala como un potencial elemento más de polarización entre sus habitantes.³

En este mismo sentido, el Informe de Evaluación de Política Social 2008 del Coneval destaca el problema de la falta de acceso a comunidades aisladas y dispersas, sobre todo, en los estados del sur y en las cadenas montañosas que se extienden hasta el norte del país, lo cual ha impedido la ampliación de la red carretera nacional, y una consecuente baja integración a servicios y mercados. Señala por ejemplo, que las localidades de muy bajo rezago social están en promedio a 2.1 km de una carretera pavimentada.⁴

Además de la evidencia empírica sobre la situación de desigualdad que continúa privando en nuestro territorio, existen argumentos teóricos que sustentan la necesidad de intervenir tanto en la creación de infraestructura social básica, de comunicaciones, de formación de capital humano e innovación, a partir de un modelo de desarrollo endógeno como los siguientes:

Desde una perspectiva de la teoría económica, Ron Martin señala que mientras las teorías neoclásicas suponían que las regiones tienden a igualar sus condiciones de desarrollo en el tiempo, gracias a las libres fuerzas del mercado, la teoría del crecimiento endógeno sugiere que, por el contrario, la tendencia a generarse economías de escala y aglomeración conlleva a una mayor desigualdad entre regiones. El mismo autor considera que la baja tasa de convergencia regional y la tendencia a encontrar *clusters* de alta y baja rentabilidad sugiere que los procesos de desarrollo generan resultados dispares. Así, se identifican tres procesos que se sobreponen: la significancia de aumentar las tasas de retorno y las externalidades; el papel

³ OECD Territorial Reviews, Yucatán, México, OECD 2007, p. 20

⁴ Coneval, Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008, pp47-49

que juega el desarrollo del capital humano en las economías regionales; y la importancia de la transferencia e innovación tecnológica.⁵

Refiriéndose a los análisis teóricos sobre el tema, Martín señala que el crecimiento económico debe reconocer que los mecanismos que generan el crecimiento operan de manera diferenciada espacialmente y que los mismos mecanismos están espacialmente diferenciados y constituidos geográficamente.⁶

La preocupación anterior, fue considerada por la Unión Europea desde su creación para desarrollar una serie de fondos estructurales⁷ para apoyar cambios en zonas con menores capacidades de desarrollo. Desde el tratado de Roma (1958) se planteaba ya la necesidad de promover un desarrollo armonioso en la Comunidad, el Acta única Europea de (1986), señala que la comunidad se propondrá reducir las diferencias entre las regiones y retrasos entre las diversas regiones y el retraso de las menos desfavorecidas, el Tratado de Maastricht (1992), incluye la solidaridad entre los Estados miembros a los objetivos de cohesión social y económica, objetivos que se mantienen en los Tratados de Amsterdam (1997) y Niza (2000),⁸ y recientemente el Tratado de Lisboa (2007).

De la misma forma para Clemente Ruiz Durán, la política regional debe operar “no tanto sobre la movilidad de los factores de producción, como proponen los modelos neoclásicos, sino sobre la plena utilización y la productividad de los recursos de la región.”⁹

Uno de los objetivos que con mayor frecuencia se mencionan para los programas de desarrollo local o regional es el de la sustentabilidad (cuadro 2), y en éste, la incorporación de la visión local es por demás importante. Tracey Strange considera que la interacción de los seres humanos con el medio ambiente de manera correcta puede ser favorable ya que, cuando un sistema funciona y está en equilibrio, se produce la posibilidad de renovarse (incluyendo la

⁵ Martín Ron, y Peter Sunley, Slow Convergence? The New Endogenous Growth Theory and Regional Development, *Economic Geography*, Vol. 74, No. 3 (Jul., 1998), pp. 201-227 Published by: Clark University, Worcester, Massachusetts, pp. 208-211.

⁶ Martín Ron, y Peter Sunley, Slow Convergence? The New Endogenous Growth Theory and Regional Development... op.cit., p. 220.

⁷ Para el período 2007-2013, la dotación financiera asignada a la política regional asciende a casi 348 000 millones de euros: 278 000 millones para los Fondos Estructurales y 70 000 millones para el Fondo de Cohesión. Esta política representa un 35 % del presupuesto comunitario, por lo que constituye la segunda partida presupuestaria más importante. http://europa.eu/scadplus/glossary/structural_cohesion_fund_es.htm. (Consulta junio 2009).

⁸ Lázaro Araujo Laureano (Coordinador) Las acciones estructurales en España y sus comunidades autónomas, 2000-2006, Volúmen I, Comisión Europea (España), 2002, pp.15-23.

⁹ Ruiz Durán, Clemente, Dimensión Territorial del Desarrollo Económico de México, UNAM 2005, p.282.

flora y la fauna), siempre y cuando la tierra esté bien administrada y, por tanto puede seguir funcionando indefinidamente.¹⁰

En este contexto, el desarrollo sustentable (Cuadro 2) no es una meta o situación estática, representa tanto un marco conceptual, como un marco para aplicar principios de integración a las decisiones, así como una meta.¹¹

Cuadro 2

| Definiciones de Desarrollo Sustentable |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• <i>Es el desarrollo que atiende las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras de enfrentar sus propias necesidades. (OCDE)</i>• <i>“El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”. (Ley de Desarrollo Rural Sustentable)</i>• <i>El desarrollo sustentable se refiere también a ampliar los beneficios del crecimiento económico a todos los ciudadanos; aumentar alternativas educativas; innovar procesos para ser más eficientes en el uso de la energía; e incluir a los ciudadanos e interesados en el proceso de elaboración de políticas. (OCDE)</i>• <i>Debe considerar la interacción entre tres pilares: la sociedad, la economía y el medio ambiente. De la misma manera en que se requiere cuidar los recursos naturales, la estabilidad de largo plazo de una sociedad recae en la situación de sus ciudadanos.(Tracey Strange).</i> |

Fuentes: Elaboración propia con base en: Presidencia de la República, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Diario Oficial de la Federación 02-02-07, p.2, y Strange Tracey and Anne Bayle, Sustainable Development, Linking Economy, Society & Environment, OECD insights, 2009, pp. 24-27.

El camino de la descentralización

Las particularidades de una región y sus riquezas, permiten generar alternativas de desarrollo específicas para cada una. De ahí la importancia de promover el desarrollo endógeno; en cuanto a la definición del espacio público desde el cuál debe hacerse esto, encontramos que tanto la OCDE, como otros autores como Cabrero defienden las ventajas de la participación local, lo cual no excluye la necesaria coordinación entre niveles de gobierno.

En los países que forman parte de la OCDE, existe una creciente tendencia hacia la descentralización, en donde la provisión de servicios públicos recae cada vez más de manera directa en las autoridades locales; sin embargo, existen razones legales, financieras, de

¹⁰ Strange Tracey y Anne Bayle, Sustainable Development, Linking Economy, Society & Environment, OECD insights, 2009 p. 15

¹¹ Strange Tracey y Anne Bayle, Sustainable Development ... op.cit., p.30

información, de política pública, por las cuales los gobiernos locales deben coordinarse o cooperar con otros niveles de gobierno para lograr verdaderos alcances en materia de desarrollo regional.¹²

Por su parte, Enrique Cabrero considera que dada la proximidad de la autoridad municipal con la ciudadanía, el municipio puede ser el espacio propicio para impulsar lo que él llama un motor endógeno de desarrollo local, ya que dicha cercanía permite “construir una acción pública cohesiva y un proyecto compartido; además la escala de conexión de redes de grupos sociales y ciudadanía pueden propiciar más naturalmente la cooperación y los vínculos para consolidar el capital social.”¹³

Lograr un auténtico programa de desarrollo local o regional con el concurso de distintos sectores y niveles de gobierno y participación ciudadana no es una tarea fácil, mucho menos una acción espontánea. Las políticas públicas, tanto en su diseño como en su implementación, se ven afectadas por la ideología y los intereses de los actores involucrados. Jens Blom describe tres tipos de actores: los defensores del gasto (trabajan para un programa en lo particular, y su interés está en expandir el gasto, constituyen una forma burocrática compleja y defienden intereses sectoriales), los guardianes del gasto (corresponde a los actores interesados en el control macroeconómico y la restricción del gasto público y de la actividad del sector) y los topócratas (se refiere a las autoridades locales o representantes de los gobiernos subnacionales), cada uno buscando sus propios intereses quedan restringidos por la estructura de gobierno y la estructura de las redes intergubernamentales.¹⁴

A pesar de las ventajas de promover la planeación a nivel local, ésta por lo general resulta en una variedad de acciones no siempre homogéneas, con impactos en diversos ámbitos que difícilmente son agregables, o que su impacto sobre el potencial de crecimiento de la zona es difícil de medir a corto plazo, (impacto de una carretera en la vinculación de mercados, la productividad del capital humano capacitado, la incorporación de innovación o tecnologías o

¹² OECD, Linking Regions and Central Governments, contracts for regional development, p.3.

¹³ Cabrero Enrique, Liliana López, Fernando Segura y Jorge Silva, Acción municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?, Documento de Trabajo número 163, CIDE, marzo 2005, p. 1

¹⁴ Blom-Hansen Jens, Policy-Making in Central-Local Government Relations: Balancing Local Autonomy, Macroeconomic Control , *Journal of Public Policy*, Vol. 19, No. 3 (Sep. - Dec., 1999), pp. 237-264, Published by: Cambridge University Press, Pp.138, 240-241

un cambio institucional) lo cual genera un desincentivo para los planeadores centrales que esperan medir resultados concretos año por año.

En las últimas décadas se ha visto un esfuerzo por descentralizar algunos programas, y en otros casos por regresar a la centralización, al tiempo que los gobiernos locales han buscado implementar programas propios, lo que resulta en una multiplicidad de agentes y funciones que no son fáciles de entender por los ciudadanos, que debiesen encontrar un paquete de servicios mejor articulado. Cabrero señala que: “la coordinación más allá de buscarse en el ámbito normativo y formal, también, y sobre todo, circula por el ámbito de las percepciones individuales y es en este plano en el que gran parte del reto de la coordinación puede facilitarse u obstaculizarse”.¹⁵

Estas distintas visiones de desarrollo se ven reflejadas en los programas de impacto local. A continuación se presenta la matriz que utiliza Enrique Cabrero (cuadro 3) para tratar de definir las prácticas de gestión intergubernamental, considerando el nivel de centralización de la política y la intensidad de la acción de coordinación que se realiza en paralelo, a la cual nos referimos en las conclusiones respecto a los modelos que se revisan en este documento.¹⁶

Cuadro 3

Matriz de Escenarios Posibles en la Práctica Intergubernamental

| | | Nivel de Centralización de la Hechura de Políticas Públicas | |
|--|------|---|---------------------|
| | | Alto | Bajo |
| Nivel de Coordinación en las Relaciones Intergubernamentales | Bajo | Coordinación Jerárquica | Dispersión |
| | Alto | Coordinación Donante-Receptor | Gobierno Multinivel |

Fuente: Cabrero Enrique, De la Descentralización como Aspiración a la descentralización como problema, Documento de Trabajo Número 197, CIDE 2007, p.25.

¹⁵ Cabrero Mendoza Enrique, De la Descentralización como Aspiración a la Descentralización como Problema. El reto de la Coordinación Intergubernamental de las Políticas Sociales. Documento de Trabajo Número 197, CIDE, 2007 p. 5.

¹⁶ Ibidem, p. 25.

Dentro de la matriz de escenarios posibles en la práctica intergubernamental (Cuadro 3), el escenario de coordinación jerárquica busca una relación vertical, a partir de una regulación dura, controlando la hechura en todo el trayecto gubernamental, perdiendo las ventajas de la proximidad y cercanía de los problemas. El segundo escenario refiere a la dispersión que se da cuando se descentraliza sin mecanismos adecuados de coordinación, resultando en una fragmentación de beneficios. El tercero corresponde al modelo donante-receptor en el que el centro no necesariamente domina, y se adapta a las condiciones locales. El nivel de descentralización es limitado pues las ideas y diseño vienen del centro, aunque hay adaptabilidad. Por último, el escenario ideal, de acuerdo a Cabrero es el del gobierno multinivel, el cual tiene un nivel de descentralización importante, pero es capaz de generar simultáneamente la coordinación intergubernamental permanente.¹⁷

Consideraciones sobre la importancia de la participación social en la planeación del desarrollo regional

Una vez revisadas las distintas formas de participación de los diferentes niveles de gobierno, incorporamos el tema de la participación de las comunidades partiendo del supuesto de que, en general, no hay nadie mejor que los habitantes de una región para poder considerar la importancia no sólo del desarrollo presente, sino también de la conservación del patrimonio para futuras generaciones. A continuación presentamos la posición de diversos autores e instituciones sobre las ventajas de involucrar a las comunidades en la planeación del desarrollo, y al final algunas de las críticas a la participación.

Para la OCDE la participación social en la arena local tiene una doble importancia; por una parte, permite a la ciudadanía organizarse mejor para expresar sus necesidades y defender sus intereses y, por otra, promueve una administración más transparente de los recursos al quedar éstos sujetos al escrutinio público.¹⁸

En su informe sobre el estado de la Población Mundial, Naciones Unidas señala que existe un consenso sobre los elementos que son claves para el desarrollo, mencionando, en

¹⁷ Cabrero Mendoza Enrique, De la Descentralización como Aspiración a la Descentralización como Problema. El reto de la Coordinación Intergubernamental de las Políticas Sociales. Documento de Trabajo Número 197, CIDE, 2007 pp. 25-28.

¹⁸ OECD Territorial Reviews, Yucatsan, Mexico, 2007, p. 201.

primer lugar, la participación local en la toma de decisión, atender problemas de equidad y género, así como las diferencias de ingreso y la necesidad de crear asociaciones entre el gobierno, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil.¹⁹

De manera coincidente Alicia Ziccardi, considera que el involucramiento social en diferentes grados y etapas del ejercicio de gobierno otorga mayor eficacia a las decisiones públicas y permite fortalecer a la democracia representativa. Sin embargo, las propias autoridades locales tienen resistencia para adoptar prácticas democráticas, y no destinan recursos o esfuerzos para impulsar espacios o instrumentos de participación. De igual forma, si bien en México existe un marco legal que considera la participación social en la planeación del desarrollo, no se ha dado una transformación en la forma de gobernar de las sociedades locales.²⁰

Ziccardi identifica tres ventajas de la participación social: eficacia y mejores resultados en la aplicación de políticas públicas; mayor control social sobre la asignación de recursos públicos y mayor corresponsabilidad sociedad-gobierno. Asimismo, identifica cuatro tipos de participación social: la institucionalizada (contenida en el marco legal), la autónoma (vía una organización de la sociedad civil), la clientelista (a cambio de favores) y la incluyente o equitativa (participan todos los ciudadanos), considerando que la participación institucionalizada es la que mayores aportes puede hacer a la democratización de los gobiernos locales, aunque estas formas de participación no son excluyentes entre sí.²¹

En su Informe sobre la Situación de la Población 2001, el Fondo de las Naciones Unidas para la Población identifica varias vertientes vinculadas con la participación del individuo en las tareas de desarrollo, por ejemplo: considera que el desarrollo requiere mejorar la vida de los individuos, por su propio esfuerzo, destacando la participación de la mujer, aunque se considera que los acuerdos multilaterales en la materia han dado poco énfasis a este aspecto. Otro elemento relevante es la importancia que da a la participación de la comunidad en la

¹⁹ UNFPA, The State of World Population 2001, Chapter 6: Action for Sustainable and Equitable Development, <http://www.unfpa.org/swp/2001/english/ch06.html>

²⁰ Ziccardi Alicia, "La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos." En Cabrero Mendoza Enrique y Ady P. Carrera Hdz., Innovación Local en América Latina, CIDE, 2008, p. 38-45

²¹ Ibidem p. 45-48

recolección de información sobre medio ambiente, recursos y disponibilidad de servicios, lo que permite mejorar las acciones de monitoreo, al incorporar la perspectiva local.²²

Además de las ventajas de la participación social, desde la perspectiva sectorial del medio ambiente, autores como Katrina Brown señalan que el diseño de una política debe considerar tres elementos claves. El primero, que cambia el enfoque de lo estatal a lo local, con un énfasis en la participación de las comunidades locales en la conservación. El segundo, que da un nuevo enfoque a la ecología en cuanto a entender la dinámica y desequilibrio de los ecosistemas, rechazando la noción simplista y reconociendo el rol de la intervención humana en su definición; y, por último, que la nueva conservación va más allá de la preservación de la biodiversidad hacia la conservación a través del uso, llegando al extremo de que la nueva conservación ve al mercado como la salvación de la biodiversidad.²³

Un aspecto que debe estar también presente en el diseño de una política pública, se refiere, como señala Brown, a que las comunidades no son entes homogéneos o unidades democráticas y de consenso, a su interior hay diferencias étnicas, de género, religión, clases sociales, políticas o económicas, por lo que el trabajo de apoyo comunitario debe poder considerar estas situaciones²⁴.

Para Lawrence, en el diseño de una política pública la participación de los ciudadanos puede tener las siguientes ventajas: descubrimiento, encontrar alternativas, definiciones y criterios; educación, para que el público conozca el asunto y las alternativas; medición de la opinión pública sobre el tema; persuasión, hacia la alternativa recomendada; y, finalmente, legitimización, adecuándose a los requerimientos públicos y legales. Asimismo, establece que dependiendo del tipo de asunto de que se trate se puede lograr una política más o menos bien estructurada para lo que hay que considerar el grado de conflicto que representa, el número de participantes, la confidencialidad de la información, el número de alternativas, el conocimiento de los posibles resultados, y la probabilidad de ocurrencia de éstos.²⁵

²² UNFPA, The State of World Population 2001, Chapter 6: Action for Sustainable and Equitable Development, <http://www.unfpa.org/swp/2001/english/ch06.html>

²³ Brown Katrina, Innovations for conservation and development, The Geographical Journal, Vol. 168. No 1, March 2002, p. 7.

²⁴ Brown Katrina, Innovations for conservation and development, The Geographical Journal, Vol. 168. No 1, March 2002, pp. 9-10.

²⁵ Lawrence C. Walters, James Aydelotte, y Jessica Miller, Putting more Public in Policy Analysis, Public Administration Review, Vol. 60, No. 4, Blackwell Publishing, Jul-Aug 2000, pp. 352- 354.

Por otra parte, diversos autores apoyan la participación ciudadana en la toma de decisiones. John D. Montgomery señala que si bien ésta es muy útil, sus ventajas se dan de forma diferenciada según el tipo de servicio o procesos a los que se refiere, en su caso, se refiere a las definiciones sobre acciones en materia de irrigación, y posteriormente en las políticas de precios y mantenimiento de las obras en Asia.²⁶

Por último, es importante señalar que existen diversas expresiones sobre las desventajas de buscar una participación ciudadana en las políticas públicas, Lawrence Walters documenta varias, que van desde señalamientos en cuanto a que los asuntos que se tratan son tan complejos que no necesariamente serían comprendidos por el común de la población, o consideran que los individuos buscarían solamente su interés propio y no necesariamente el público. Citando a Fischer, señala que la toma de decisiones democráticas y la racional tienen distintos objetivos, y existe una tensión fundamental entre la búsqueda racional de la eficiencia y la búsqueda democrática por la participación. Asimismo, señala que para otros, una mayor participación ciudadana significa redefinir el papel del funcionario público, lo cual es rechazado por éstos mismos, y en otros casos los funcionarios rechazan la participación ciudadana porque consume tiempo, es cara, complicada y emocionalmente agotadora.²⁷

Programas de desarrollo local o regional con participación ciudadana

Las experiencias internacionales son múltiples y responden a distintos objetivos, aunque recientemente el análisis vinculado a la competitividad y el desarrollo de *clusters* ha cobrado mayor relevancia. Las respuestas públicas están otorgando una atención creciente a la interacción entre regiones, empresas y personas como una forma de innovar y elevar la competitividad de las mismas. En la búsqueda de opciones para crear empleos y apoyar la adaptación de los sectores, el enfoque de los *clusters* provee un principio de organización que permite enfocarse en los recursos disponibles y en la construcción de sociedades o acuerdos, que permite una mejor administración y optimización de recursos, aunque se reconoce que el enfoque tiene sus limitaciones pues al apoyarse en sectores específicos, se presenta la inquietud

²⁶ Montgomery John D. When Local Participation Helps, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 3, No1 (Autumn, 1983), pp. 90-105.

²⁷ Lawrence C. Walters, James Aydelotte, y Jessica Miller. Putting More Public in Policy Analysis, *Public Administration Review*. Vol. 60 No. 4 (Jul- Aug., 2000), pp. 349-359; Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration. pp. 349-50.

sobre la capacidad de adaptación a una economía cambiante. Por lo general, los programas que utilizan este enfoque enfatizan la importancia de la participación de los actores, los servicios colectivos y la investigación y el desarrollo.²⁸

Francisco Albuquerque revisa algunas experiencias en América Latina como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile, el caso de la provincia de Acre Brasil, para atender a familias desplazadas, e identifica algunos objetivos comunes a los distintos esfuerzos en materia de desarrollo económico local. En primer lugar, la valoración de los recursos endógenos para la diversificación productiva; la organización de redes locales de actores públicos y privados para la innovación; el establecimiento de consorcios intermunicipales; la búsqueda de fuentes de empleo e ingreso; la promoción del desarrollo científico y tecnológico; la creación de nuevos instrumentos financieros para la micro y pequeña empresa; la incorporación de la dimensión productiva; políticas de mercadeo; y acuerdos estratégicos en relación a los bienes ambientales y el desarrollo sostenible.²⁹

Asimismo, el estudio antes citado señala la creciente importancia de la institucionalidad local para la planeación del desarrollo local, enfatizando el papel de la capacitación de las autoridades locales en el tema del desarrollo local, la construcción de la institucionalidad y la cooperación público-privada, así como la generación de sistemas de información del territorio que incluyan la participación de los actores locales en su acopio, para poder identificar circuitos económicos, eslabonamientos productivos y posibilidades de asociación municipal, entre otros. El estudio considera también la cooperación inter empresarial; la complementariedad de fondos de inversión; las limitaciones económicas, administrativas, técnicas y políticas; y el papel de los sindicatos, entre otros.³⁰

Albuquerque expone que un indicador relevante de la experiencia de desarrollo local viene por la formalización de los acuerdos públicos privados existentes, por medio de las agencias de desarrollo local o las incubadoras de empresas, y concluye que:

La promoción del desarrollo económico local exige concertar voluntades, animar diálogos, programar agendas públicas e institucionales, establecer redes territoriales, asumir responsabilidades y compartirlas.

De este modo, la promoción económica local no depende tan sólo del logro de indicadores de eficiencia

²⁸ OECD, Competitive Regional Clusters, National Policy Approaches, OECD 2007, pp.3- 16.

²⁹ Albuquerque, F. (2001), “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo”, Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización, CEPAL, pp. 292 - 293

³⁰ Ibidem, pp 295-307

*económica. Hace falta también una inversión crucial en el capital social e institucional que garantice estos procesos.*³¹

Tres ejemplos de programas destinados a impulsar el desarrollo local que mencionan la participación ciudadana

Por su carácter innovador y su capacidad para adaptarse a las necesidades de desarrollo local, y una explícita referencia a la participación social en la definición de acciones, se eligió el Programa Europeo Leader +, el ejemplo de los Programas Regionales apoyados desde el Pronasol, y finalmente se incluye el Programa que refiere el impulso al desarrollo regional del gobierno actual, el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias 2009. En el cuadro 4, podemos observar un comparativo de las características de los tres programas que desarrollaremos a continuación.

³¹ Ibidem p 319

Cuadro 4

Comparativo de Diseño de Tres Programas de Desarrollo Regional

| | Leader (Unión Europea) | Programas de Desarrollo Regional en Solidaridad | PDZP* |
|--|---|---|---|
| Metodología de operación | Promueve el desarrollo endógeno. | Promueve el desarrollo endógeno combinado con una visión de desarrollo regional de mayor alcance. | Define metas de cobertura de infraestructura, e incluye apertura para una diversidad de acciones. |
| Fuentes de financiamiento | Recursos de la Unión Europea que se complementan por aportaciones de los gobiernos nacionales y locales. | Recursos federales de diversas instituciones, combinados con aportaciones estatales y municipales, así como aportaciones de los beneficiarios. | Recursos federales y en algunos casos mezcla de recursos estatales y municipales. |
| Esquemas de coordinación intergubernamental | La Unión Europea establece un fondo que se fortalece con recursos del país participante, quien se coordina con los estados y municipios. | A través de los Convenios Únicos de Desarrollo y la negociación en los Coplades. | Suscripción de Convenios |
| Instancia normativa | Equivalente a Secretarías Estatales. | Sedesol. | Sedesol. |
| Instancia ejecutora | Los grupos de acción local. | Los Comités de Solidaridad. | Puede ser la federación, estado, municipio, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o de investigación, así como los propios beneficiarios. |
| Esquema de operación | De abajo hacia arriba. | De abajo hacia arriba. | Mayoritariamente de arriba hacia abajo. ³² |
| Esquemas de participación ciudadana y responsabilidades | Grupos de acción local, son responsables de la aplicación y operación de los proyectos que ellos mismos diseñan ³³ . Su participación en el manejo de recursos varía de un Estado miembro de la UE a otro. | Los ciudadanos participan en Comités de Solidaridad o de Obra, y sus representantes en Comités Municipales en donde eligen obras, que después son presentadas en Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados. | Si bien se considera, no quedan claramente definidas. |

³² Con base en la mezcla de recursos reportada en su Primer Informe Trimestral.

³³ Comisión Europea, "Leader", quince años al servicio del desarrollo rural, http://ec.europa.eu/news/regions/071119_1_es.htm.

| | Leader (Unión Europea) | Programas de Desarrollo Regional en Solidaridad | ZAP* |
|---|---|---|---|
| Definición del territorio | <p>Puede participar cualquier territorio de la Unión Europea. Estos deben ser territorios homogéneos desde el punto de vista geográfico, económico y social, que no necesariamente tienen que coincidir con delimitaciones territoriales administrativas.</p> <p>La población deberá estar entre 10.000 habitantes para las regiones menos pobladas y 100.000 habitantes cuando las regiones consideradas alcancen una densidad de población de 120 habitantes por kilómetro cuadrado. Está prevista la posibilidad de admitir excepciones al límite inferior de población para las regiones con mínima densidad demográfica.</p> | <p>Regiones identificadas por los Coplades para el desarrollo regional, incluye zonas urbanas que tenían un papel importante en la articulación de la región.</p> | <p>Las definidas como Zonas de Atención Prioritaria por su condición de alta y muy alta marginación (localidades y municipios).</p> |
| Mecanismos de transparencia y contraloría social | Observatorio Europeo | Contraloría Social y trabajos de la Contraloría de la Federación y Contralorías Estatales. | Contraloría Social |
| Tipo de apoyos que otorga | Apoyos para la instalación de jóvenes, apoyos a microempresas, capacitación, formación para la participación y la planeación, entre otros. | Infraestructura de comunicaciones, social, de apoyo a la producción, apoyo a proyectos productivos, entre otros. | Piso firme, letrina, electrificación, centros de cómputo, entre otros. |
| Esquemas de evaluación | Contempla evaluaciones a corto y mediano plazo, y distintos indicadores por nivel de gobierno. Al nivel más general se considera el uso de la metodología considerada, y la formación y capacitación de grupos locales, así como mecanismos de cooperación interterritoriales. | Se utilizaron mecanismos de seguimiento de acciones y agregación de resultados. | Refiere principalmente a metas del PND, como son cobertura de pisos firmes, que se señalan en el texto de este documento. |

* Elaboración propia con base en las reglas de operación y en el primer informe trimestral de ejecución.

El Programa LEADER de la Unión Europea

Como primer ejemplo de un programa de desarrollo local con una fuerte participación ciudadana encontramos el programa europeo LEADER. Desde 1991 la Unión Europea impulsa acciones para apoyar a las comunidades rurales más rezagadas en su territorio, con un esquema que parte de la participación social plural en la definición e implementación de acciones. Dado que el Programa se ha considerado exitoso, se ha prolongado su aplicación incorporando mejoras y su cambio de nombre a LEADER+, hoy en día la Comunidad Europea pretende seguirlo financiado a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).³⁴

El Programa presenta varias virtudes: su permanencia en el tiempo, la coordinación entre niveles de gobierno (la Unión Europea, los países, sus estados, municipios y la población), la participación ciudadana activa, el grado de descentralización en la toma de decisiones, y el apoyo a proyectos innovadores bajo una visión de desarrollo sustentable.

El enfoque se basa en el uso de grupos de acción local, en la que un grupo de representantes de una zona determinada se hacen responsables de aplicar ellos mismos las medidas que han definido. La participación no se da de manera espontánea, en el programa Leader+ se reconoce la necesidad de promoverla y capacitar a las comunidades.³⁵

La Iniciativa LEADER + se articula en torno a tres temas: el primero, el apoyo a las estrategias de desarrollo rural territoriales innovadores y con carácter piloto, para lo cual los territorios debían presentar un plan de desarrollo, buscando considere la innovación tecnológica; la valorización de productos locales apoyando a las pequeñas empresas; mejorar la calidad de vida; y la valorización de recursos naturales y culturales. El segundo, es el apoyo a la cooperación interterritorial y transnacional entre territorios rurales, en tanto que el tercero, es la integración de la red de intercambio de experiencias y conocimientos.

Partiendo de las dotaciones financieras asignadas a cada Estado miembro, las autoridades competentes designadas elaboran uno o varios programas de ámbito geográfico que se considere más adecuado, teniendo en cuenta además su estructura administrativa. Una vez

³⁴Comisión Europea, "Leader", quince años al servicio del desarrollo rural, http://ec.europa.eu/news/regions/071119_1_es.htm.

³⁵ Comisión Europea. A selection of Leader+ Best Practices, European Communities 2009/4, p.4 y 5.

aprobados los programas territoriales, las autoridades competentes, mediante convocatoria pública, proceden a la selección de grupos, territorios y programas de ámbito local.³⁶

Algunas características interesantes de los proyectos productivos apoyados (caso concreto en España) son: primero, el uso de subsidios y su justificación, así la actividad ganadera es apoyada con subsidios aunque con escalas mínimas que garanticen viabilidad a la explotación y topes de producción definida con base en dos consideraciones, por una parte, reconocer que para ellos la autosuficiencia alimentaria es importante y, por otra, el impacto que la actividad tiene (usando tecnologías de producción autorizadas) en el manejo sustentable del medio ambiente. Segundo, la integración de los grupos de acción local, en los cuales había representatividad de los distintos sectores, pero sobresalía el liderazgo de algunos empresarios locales con empresas ya de proyección nacional e internacional, quienes apadrinan la acción de los nuevos empresarios jóvenes que se asientan en la zona. Tercero, el grado de autonomía de la sociedad civil, ya que las autoridades municipales no tienen mayoría en el voto de las asambleas.³⁷

El modelo de desarrollo territorial español, según Santiago Menéndez de Lurca, Subsecretario de Medio Rural, Medio Marino de España, se basa primero en la cooperación de tres niveles de administración: la de la Unión Europea, la española y la autonómica; es un modelo que va de abajo a arriba y que considera el principio de subsidiariedad por el que cada zona debe tener su propio plan.³⁸

Un ejemplo es el caso gallego con la composición de los Grupos de Acción Local que incorporan al mayor número posible de agentes socioeconómicos existentes en el territorio, incluidas las administraciones locales. Hay que destacar que en los órganos de decisión los agentes económicos locales y sus asociaciones deben representar al menos el 50% del poder de decisión, los grupos designan un representante administrativo y financiero con capacidad para gestionar fondos públicos, o asociarse en una estructura jurídica común cuyos estatutos garanticen el buen funcionamiento del grupo y su capacidad para gestionar fondos públicos.

³⁶ Lázaro Araujo, Laureano, Coordinador General. Las acciones estructurales comunitarias en España y sus comunidades autónomas. Periodo 2000-2006, Volúmen I, Comisión Europea, Representación en España, Madrid pp. 151-154 http://ec.europa.eu/spain/pdf/tomo_1_es.pdf .

³⁷ Entrevista a representantes y beneficiarios del Grupo de Acción Local EUROEUME en 2006.

³⁸ FAO, Entrevista a Santiago Menéndez, <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/interag/pdf/seminova/entresan.pdf> .

Hoy en día el Programa de Desarrollo Rural de Galicia incluye en su programa 2007-2013 continuar con la experiencia del programa que inició desde 1991. Se buscó involucrar a todas las entidades públicas o privadas que participen en las áreas territoriales definidas en los distintos ámbitos de la vida económica. Conforme a la metodología LIDER el programa de desarrollo se diseña por un Grupo de Acción Local, que funciona sin ánimo de lucro y está obligado a admitir a cualquier organización del territorio interesada en participar. El programa incorpora una visión desde el punto de vista productivo, económico y social, mismo que participa en una convocatoria del estado y cuenta con un menú de proyectos que se puede financiar, el propio grupo los analiza y valora, y posteriormente el equivalente a la agencia estatal mexicana (secretaría estatal de desarrollo rural o social) revisa se ajuste a la normativa. Cualquier persona puede solicitar los apoyos y no necesita ser miembro del Grupo de Acción Local. Existen algunas restricciones así los proyectos públicos no deben tener más de un 50% de ayuda pública, aunque los de servicios públicos pueden tener un 100% de financiamiento.³⁹

Los programas que se presentan a concurso tienen una dimensión multisectorial; no sólo se trata de apoyar actividades del sector privado, sino que incluye acciones sociales de equipamiento, patrimonio cultural, medio ambiente, relaciones sociales entre otras. Es importante destacar que se incluye a la innovación como un elemento relevante, entendida no solo como la transferencia tecnológica, sino también los procesos y esquemas de solución de problemas con la participación de la población.

Un ejemplo de este tipo de acciones es el grupo de acción local denominado EUROEUME en Galicia. Región que se distingue por la presencia de un río caudaloso. Gozan de una gran belleza natural, los pequeños pueblos en sus márgenes que cuentan con algunos monumentos históricos, y una tradición culinaria y artesanal muy importante hacen propicio de un importante desarrollo a partir del ecoturismo.⁴⁰

EUROEME es un grupo formado por 60 asociaciones culturales, organismos no gubernamentales vecinales no lucrativos, cooperativas y sociedades agrarias, asociaciones empresariales, y los nueve consejos de administración (presidencias municipales). El grupo se constituyó desde 1990 como un foro de debate para consensuar acciones prioritarias del

³⁹Axencia Galega de Desenvolvemento Rural, Leader Programa, 2007-2013, <http://agader.xunta.es/CambiarIdioma.do?idioma=1>. (Consulta en mayo 2009)

⁴⁰ Se integra por las municipalidades de Cabanas, A Capela, Monfero, Pontedeume, As Pontes, San Sarduriño, As Somozas y Vilarmaior, <http://www.EuroEume.org/>. (Consulta en mayo 2009)

desarrollo, elaboró su programa y concursó para participar en el programa LEADER+. El grupo busca mantener la pluralidad política, la transparencia la gestión de los recursos públicos y un principio de puertas abiertas para la libre adhesión y participación de las entidades interesadas en participar.⁴¹

En el marco de las acciones de desarrollo local, los representantes de sus comunidades han realizado interesantes acciones. En primer lugar, se apoya la presencia o instalación de jóvenes en la zona rural, cuyas actividades productivas contribuyen a la sustentabilidad, y cuidado del medio ambiente. En este caso se subsidia abiertamente la producción de ganado vacuno, pues éste consume los pastizales que se generan por el exceso de humedad y que de no ser controlados son insumo para que se creen incendios en las épocas de sequía. Además se reconoce abiertamente el interés por mantener la autosuficiencia alimentaria de los productos básicos de la región. También se apoya la iniciativa para el desarrollo de restaurantes locales, a cuyos dueños se asesora desde el diseño del local, calidad de productos y su administración, resultando en lugares con excelente servicio e higiene para el turista. Se apoya también a los hoteles para incorporar tecnologías de conservación de energía, como son las celdas solares por ejemplo. En todos estos, vemos de manera abierta la capacitación a los beneficiarios para la innovación y la administración de negocios como una herramienta básica de éxito. Otra de las muchas y sencillas acciones elegidas por el Grupo de Acción Local fue la de establecer señalamientos claros para poder llegar a los distintos lugares de interés turístico.

Mecanismos de Evaluación del Programa Leader

Dado que el Programa Leader+ busca el desarrollo a partir de la definición de acciones en el ámbito local, los mecanismos de evaluación consideran distintos niveles. El primero, agregado para los estados miembros de la Comunidad Europea, considera la adecuada aplicación del método en distintos estados. Entre otras particularidades de la estrategia de evaluación aplicada está precisamente el incluir la responsabilidad asignada a los Grupos de Acción Local, lo cual genera elementos que permiten mejorar el diseño de la implementación, facilita la recolección de datos y valida el ejercicio de evaluación.

⁴¹ <http://www.EuroEume.org/>. (Consulta mayo 2009)

La guía de evaluación del programa reconoce que la acción del programa es muy heterogénea y por ello, más que definir indicadores rígidos de impacto, busca la identificación de indicadores relevantes para la evaluación conjunta. En específico, considera preguntas sobre el método de implementación sobre el desarrollo integrado, derivada de la estrategia como en qué medida se mejoran las capacidades de organización y participación de los actores rurales en el proceso de desarrollo, y en qué medida se realizaron acciones complementarias y el impacto en el territorio. Se mide también el apoyo entre territorios, la protección del medio ambiente, la situación de las mujeres y la viabilidad socioeconómica y la calidad de vida en las zonas rurales. Finalmente, evalúa si los recursos humanos, físicos y ambientales se utilizan más eficientemente, los acuerdos para promover los grupos de acción local y en qué medida se mantienen trabajando en el tiempo o si los acuerdos de administración y financiamiento permiten maximizar el impacto, entre otros.⁴²

Programas de Desarrollo Local en México

En México se han apoyado algunos esfuerzos por detonar el desarrollo local. Algunos con un importante impulso a la planeación participativa como Solidaridad; hoy en día los programas de desarrollo social solo mencionan, aunque de manera dispar, la participación ciudadana. Por su vinculación con el tema de desarrollo local se eligió el Programa de Atención a Zonas Prioritarias que considera apoyos para la participación social para ser analizado.

Por citar dos programas mexicanos diseñados a partir de una visión más centralista, conviene destacar el impulso al Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados, creado en 1979 por la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que consistía en la aplicación selectiva del gasto público en las comunidades que presentaban las condiciones más adecuadas para convertirse en centros polarizadores o concentradores de servicios.⁴³

El segundo ejemplo fue el Programa Nuevo Milenio, durante la administración del Presidente Zedillo, en el que se identificaron Centros Estratégicos y que estaba “dirigido a

⁴² European Commission Agriculture Directorate-General, Guidelines for the evaluation of Leader+ Programs. Document VI/43503/02-Rev.1, Enero 2002 pp. 5-19.

⁴³ Sahop, Programa de Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados, versión abreviada, mayo 1979 p. 1 http://repositorio.ine.gob.mx/ae/ae_001829.pdf.

atender los problemas y la situación de los poblados más pequeños y aislados del país, cuyos habitantes viven todavía en condiciones de pobreza y no cuentan con los servicios más indispensables”.⁴⁴ El programa consideraba dos líneas estratégicas básicas: fortalecer centros de atracción de la población, mejorando la infraestructura de servicios en lugares estratégicos elegidos para ello; seleccionar y fortalecer a estos centros como polos de atracción productiva. Una estrategia similar se siguió dentro del programa Microrregiones y la Estrategia Contigo durante el sexenio de Vicente Fox.

En paralelo a los esfuerzos federales, muchos municipios de México han iniciado la tarea de impulsar el desarrollo regional bajo una perspectiva de lo local en coordinación con la ciudadanía. Enrique Cabrero realizó un análisis de los datos del Premio de Gobierno y Gestión Local 2001, en el que se revisan casos de éxito en materia de desarrollo local, y aporta elementos interesantes como que el 59 % de estos programas surgieron de la cogestión gobierno ciudadanía, en 17% de los casos se maneja ya directamente la participación ciudadana en la planeación y el desarrollo regional, en donde el motor local es la propia ciudadanía. Cita como ejemplo del Programa de Desarrollo Regional de los Pueblos Zapotecas en Oaxaca, que incluye 69 municipios en tres distritos, en donde a la iniciativa local se sumó el apoyo del Coplade Estatal y algunas otras entidades estatales y el entonces Instituto Nacional Indigenista. Para Cabrero, las fortalezas de este programa estribaron precisamente en sus objetivos claros y alcanzables, su duración y la forma de participación comunitaria que obliga a las autoridades a informar a la ciudadanía.⁴⁵

Programas Regionales de Solidaridad

En el periodo 1989-1994 en México, las acciones de apoyo al desarrollo regional y combate a la pobreza, se agruparon en el programa de Solidaridad, el cual trabajó en tres vertientes principales: bienestar social (vivienda, servicios, así como infraestructura educativa y de salud, principalmente), apoyo a la producción (desde subsidios en crédito a la palabra, hasta la creación de diversos instrumentos como el FONAES) y desarrollo regional (con un

⁴⁴ Presidencia de la República, El programa "Nuevo Milenio" para evitar la dispersión y atender las necesidades sociales, Comunicado No. 1339, Aramberri, N.L., febrero 26, 1999. <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com1339.html>

⁴⁵ Cabrero Enrique, Liliana López, Fernando Segura y Jorge Silva, Acción municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?, Documento de Trabajo número 163, marzo 2005, p.p. 1-31

importante componente de construcción de carreteras, acciones para el fortalecimiento financiero e institucional de los municipios).⁴⁶

Dentro de los múltiples programas que constituyeron Solidaridad se crearon los Programas Regionales⁴⁷ para “*apoyar a las comunidades más atrasadas de regiones específicas, a fin de estimular sus potencialidades e incentivar su desarrollo, elevar la producción y productividad, crear oportunidades de empleo, ampliar la infraestructura de servicios básicos y con ello, mejorar el nivel de vida de la población.*” Durante su existencia, el Programa de Solidaridad impulsó la integración de 16 Programas de Desarrollo Regionales en 12 entidades del país⁴⁸.

La definición del espacio regional de atención partió de un consenso entre las autoridades federales y estatales a través de sus Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), la integración de los programas consideraba en primer lugar: un diagnóstico en el que se incorporó a distintos sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones sindicales, empresarios, instituciones de educación superior, los propios comités de solidaridad y las autoridades, en un ejercicio de planeación democrática, la integración de propuestas de los habitantes a quienes se solicitaba la alternativas de solución y manifestar expectativas viables en un periodo de tres años. El tercer y más importante elemento, es el esfuerzo por hacer concurrir las necesidades regionales detectadas a nivel local, con las prioridades sectoriales del gobierno federal y las de los tres órdenes de gobierno.

El resultado fueron propuestas de inversión que consideraban, por ejemplo, para el caso de la Meseta Purépecha con vigencia para el periodo 1992-1994, la necesidad de recuperar las actividades productivas, la integración territorial con la construcción de carreteras básicas, el impulso a acciones de mejora en el bienestar social, la consolidación de las ciudades medias en

⁴⁶ Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí Vanegas, El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural, Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la Oficina Regional de la FAO para América Latina, Estudios para el Seminario Latinoamericano Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: lecciones para una reorientación de las políticas. (RIMISP, Santiago de Chile), Facultad de Economía, UNAM. México, junio 1999, p.6 <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=1728>

⁴⁷ En la Zona Norte: Nueva Laguna y Centro y Carbonífera de Coahuila, en la Zona Centro: Oriente de Michoacán, Sur del Estado de México, Costa de Michoacán, Meseta Purépecha, Sierra Norte de Puebla, Huasteca Potosina y Tierra Caliente de Michoacán; y en la Zona Sur: Istmo de Tehuantepec, Costa de Oaxaca, Tierra Caliente de Guerrero, Costa de Chiapas, Zona Henequenera de Yucatán, Los Ríos y La Chontalpa.

⁴⁸ Programa Nacional de Solidaridad, Información Básica sobre la Ejecución y Desarrollo del Programa del 1º de diciembre de 1998 al 31 de agosto de 1994, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Miguel Ángel Porrúa 1994, p. 166

la zona, así como el fortalecimiento de la institución municipal, con acciones muy concretas en cada caso.

El Programa planteaba su financiamiento a través de los programas normales asignados al estado por parte de los distintos sectores en los que se incluía tanto las asignaciones del propio Programa de Solidaridad, como otras acciones (por ejemplo carreteras, obras de electrificación o hidráulicas) que quedaban etiquetadas a través del Ramo Presupuestal 26 de Desarrollo Regional.

Asimismo, planteaba la realización de evaluaciones trimestrales y anuales para conocer su avance. Este programa derivó en la solicitud de casi mil acciones, algunas pequeñas otras muy importantes como la consolidación de las autopistas.⁴⁹

Los impactos se reportaron a partir de diversos indicadores como fue el acceso a servicios, que es menester decir no se traducen necesariamente en un aumento en el ingreso familiar de corto plazo que permitiera comparar linealmente con programas de transferencias de ingreso como es hoy Oportunidades. En este contexto se debe insistir en que se buscaba el impulso del desarrollo regional y la atención a la pobreza vista desde una óptica multisectorial.

El informe de ejecución del programa reporta un ejercicio de 4,724 millones de nuevos pesos para el periodo 1989-1994 en los programas regionales mencionados, (aproximadamente el 17 por ciento de la inversión federal ejercida en el mismo periodo en el Programa de Solidaridad⁵⁰) mismos que se tradujeron en avances en bienestar social que incluyen la rehabilitación y equipamiento de escuelas, acciones de alcantarillado, de agua potable, de infraestructura vial, banquetas, electrificación, pavimento, edificación y rehabilitación de centros de salud, canchas deportivas, bibliotecas, casas culturales y bibliotecas. En materia de producción, se incluye infraestructura para la producción como la construcción y rehabilitación de canales de riego y pozos, hasta el apoyo a microempresas y el establecimiento de centros de acopio y comercialización, así como la ampliación y conservación de la estructura carretera. Asimismo, se destaca la movilización social que fue la base de la operación, con la

⁴⁹ Gobierno Constitucional de los EUM, Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Gobiernos Constitucionales de los Municipios de Aquila, Arteaga, Coahuayana, Coacomán, Chinicuila, Lázaro Cárdenas, Tumbiscatío, Programa de Desarrollo Regional La Costa de Michoacán, 1992-1994, Programa Nacional de Solidaridad, pp. 1-51.

⁵⁰ Cálculos propios con base en los cuadros estadísticos del documento Información Básica sobre la Ejecución y Desarrollo del programa.

participación de los beneficiarios a través de sus Comités en el planteamiento de la demanda, la ejecución de los proyectos, y el manejo de los recursos financieros.

La autoevaluación del programa habla de una mejora en las condiciones de vida materiales, al permitir que muchas comunidades antes aisladas se incorporasen al desarrollo, una mejoría en el acervo de satisfactores como servicios, así como apoyos para mejorar su producción, y un fortalecimiento del municipio como “fuerza impulsora de las comunidades organizadas.”⁵¹ La operación del programa permitió avanzar en la simplificación de normas y procesos, así como a mejorar la capacidad institucional de los municipios.

Existen diversos esfuerzos por evaluar el alcance del Programa a nivel nacional, sin embargo, al carecerse de una metodología común es difícil generalizar los resultados.

En materia de control, el programa contaba con la supervisión de la Contraloría de la Federación apoyada en las contralorías estatales, y se creó una red de contraloría social a partir de los propios Comités de Solidaridad que elegían entre sus integrantes a un vocal de control y vigilancia.

Las ventajas de la participación social promovida por el programa, es que rescata el sentido comunitario que tienen los mexicanos el cual supera al individualista⁵². Promueve la corresponsabilidad al considerar la opinión de las personas en la definición de los proyectos. Genera la apropiación de las acciones, al incluir aportaciones al programa, garantizando un mayor cuidado de la obra.

Enrique González Tiburcio, quién colaboró en la ejecución del Programa proponía institucionalizar en los municipios los métodos y principios de Solidaridad, para lo cual era necesario avanzar en la profesionalización del municipio, y en los esquemas de coordinación entre niveles de gobierno, manteniendo la dinámica organizativa de las comunidades.⁵³

Asimismo, sugería se evolucionara hacia una forma más descentralizada de operación de este Programa ampliando las oportunidades de vinculación entre sociedad y gobierno y partir del reconocimiento de lo local y lo comunitario como ámbitos preferentes para el desarrollo.⁵⁴

⁵¹ Programa Nacional de Solidaridad, Información Básica sobre la Ejecución y Desarrollo del Programa del 1º de diciembre de 1998 al 31 de agosto de 1994, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Miguel Ángel Porrúa 1994, p. 168.

⁵² González Tiburcio, Enrique, Solidaridad y la Política Social ¿Ahora hacia dónde?, Revista de Administración Pública p. 234 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/89/pr/pr13.pdf>.

⁵³ González Tiburcio, Op. Cit. p. 228.

⁵⁴ González Tiburcio, Op. Cit. p. 237.

Posterior a su desaparición como el Programa que aglutinaba una serie de esfuerzos, estos se fueron resectorizando o descentralizando de varias maneras: los recursos de apoyo a acciones de infraestructura social básica, fueron transferidos a estados y municipios a través del Ramo 33, los recursos para impulsar la permanencia escolar de Niños en Solidaridad se transformaron en el programa Progresá, hoy Oportunidades, los recursos de programas como Jornaleros Agrícolas, Atención a Zonas Prioritarias fueron resectorizados al Ramo 20, el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales, fue sectorizado a la Secretaría de Economía, por mencionar algunos.

Situación Actual y el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias

Las reformas a la Ley de Planeación, el 13 de junio de 2003, otorgan en su artículo 14.III a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las atribuciones para proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República.

En la práctica se observan distintos esfuerzos sectoriales por impulsar la planeación participativa bajo distintos modelos, como por ejemplo el de Sagarpa con sus Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. Semarnat, a través del Instituto Nacional de Ecología que ha iniciado la elaboración de diagnósticos de vulnerabilidad ante el cambio climático y propuestas consensuadas en un diálogo con instituciones, habitantes y autoridades.⁵⁵

El documento Objetivos Estratégicos de Desarrollo Social 2007-2012 publicado por la SEDESOL, plantea como objetivo: disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas. Plantea tres líneas estratégicas: apoyar a las regiones más marginadas del país para reducir la brecha regional de desarrollo humano; vincular a las regiones marginadas con zonas desarrolladas aprovechando sus ventajas competitivas y así integrarlas a procesos de desarrollo; e impulsar el

⁵⁵ Moreno Sánchez Ana Rosa, y Javier Urbina Soria. Impactos Sociales del cambio climático en México. INE- PNUD, agosto 2008, p.31

ordenamiento territorial nacional y el desarrollo regional mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y concertadas con la sociedad civil. Asimismo, el documento plantea metas cuantitativas a cumplir.⁵⁶

Los dos grandes instrumentos que tiene la Sedesol en la materia son, en primer lugar las acciones de Ordenamiento del Territorio, aunque probablemente éstas se estén enfocando en zonas urbanas y aún está pendiente de publicarse el Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio, y, el segundo, es el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias que inició en 2009 y que tiene como antecedentes el Programa de Microrregiones y el de Zonas Prioritarias. La información disponible sobre este programa es limitada y refiere estrictamente a sus Reglas de Operación y su Primer Informe Trimestral.

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) se plantea como objetivo mejorar las condiciones de infraestructura social y de servicios (rellenos sanitarios, saneamiento, infraestructura educativa o de salud, e infraestructura productiva comunitaria), así como las viviendas en localidades y municipios pobres, limitándose la vivienda a pisos firmes, servicios sanitarios, fogones y reforzamiento de muros y techos.⁵⁷

A diferencia de Leader+ donde existe un solo ejecutor, aquí se plantea que el ejecutor puede ser Sedesol Federal, vía sus delegaciones, los gobiernos estatales, municipios, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o de investigación, así como los propios beneficiarios, dependiendo del tipo de acciones a realizar; sin embargo las reglas de operación no se especifica qué tipo de acción puede realizar cada ejecutor. En lo que se refiere a indicadores de desempeño, las reglas incorporan prioritariamente acciones que se han venido realizando bajo un esquema de arriba hacia abajo como son los pisos firmes, respondiendo a metas de infraestructura en el plan sectorial ya mencionado.

⁵⁶ Para el 2012, la eliminación de pisos de tierra a 1.5 millones de viviendas en localidades menores a 15,000 habitantes, disminuir en un 17 % el número de viviendas que no cuentan con servicio de sanitario exclusivo en municipios de Muy Alta y Alta Marginación, es decir 118 Mil viviendas; Reducir en un 12 % el número de viviendas que no disponen de agua entubada en localidades mayores a 500 habitantes, ubicadas en los municipios con Muy Alta y Alta Marginación, atendiendo a 62 mil viviendas, de un total de 512,286, reducir en un 40 % el número de viviendas que no disponen de energía eléctrica en localidades mayores a 500, lo que equivale a dotar del servicio a 51 mil viviendas de un total de 127,529, llevar a cabo 1,200 obras de saneamiento (sistemas de drenaje, lagunas de oxidación o plantas de tratamiento de aguas negras, según el caso), en los municipios de Muy Alta y Alta Marginación; instalar 1,321 centros públicos de cómputo, con acceso a Internet en los municipios de esas mismas características; y lograr que el 80% de los municipios prioritarios lleven a cabo acciones de gestión integral de riesgos de desastre. Sedesol, Objetivos Estratégicos de Desarrollo Social 2007-2012, <http://www.sedesol.gob.mx> . (consulta mayo 2009).

⁵⁷ Sedesol, Microrregiones, www.sedesol.gob.mx. (consulta mayo 2009).

Además de los indicadores antes señalados, incluye de manera genérica, acciones de impacto regional o intermunicipal, estudios o investigaciones para el desarrollo municipal o regional que contribuyan a potenciar las inversiones del Programa para aumentar el impacto social, y acciones de difusión y promoción del Programa a la población objetivo, así como de capacitación y asesoría a autoridades locales. Sin embargo, no acota responsabilidades, procesos de transparencia y más aún pone un mismo techo para todo tipo de acción, así se entendería que una acción de planeación participativa podría costar lo mismo que la elaboración de un programa de desarrollo regional con un techo de 2.5 millones de pesos.⁵⁸

El programa tiene programados \$ 8,109 millones de pesos para 2009, al primer trimestre solamente tenía programados \$ 948.6 millones, de los que logró ejercer el 97% básicamente en el componente de piso firme. En cuanto a los recursos que se ejercen de manera conjunta o concertada con los gobiernos estatales o municipales, las aportaciones estatales y municipales, logradas en el primer trimestre de 2009 corresponden apenas a un cinco por ciento del programa, con una meta de 2 mil millones para todo el año, es decir, la meta corresponde al 25% del programa total.⁵⁹ En el año 2008, por ejemplo, el Programa de Desarrollo Local Microrregiones reportó una aportación local del 25.4%.⁶⁰

Conclusiones

En el cuadro 4 se integró un comparativo de los elementos más sobresalientes de los tres modelos analizados. En primer lugar, llama la atención la permanencia del Programa Leader+ el cuál gracias a la estructura institucional, acuerdos de coordinación, y reglas para el uso y evaluación de los recursos le han permitido continuar su operación al menos por 19 años.

En el caso de los Programas Regionales de Solidaridad en México, la coordinación institucional dependía más del liderazgo del Programa y la voluntad para participar de los responsables sectoriales y de los niveles de gobierno, así como de la posibilidad de incluir los

58 Sedesol, Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias para el Ejercicio Fiscal 2009, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2009.

59 Sedesol, Programa Desarrollo Zonas Prioritarias, Primer Informe Trimestral 2009 http://www.sedesol.gob.mx/archivos/8015/file/informes_trim/1erInfoTrim09_04_desarrollodezonasprioritarias.pdf.

60 Sedesol, Cuarto Informe Trimestral 2008, www.sedesol.gob.mx.

recursos necesarios en el presupuesto a través del Ramo 26 Desarrollo Regional. Estas acciones sirvieron como antecedente para el Programa de Zonas de Atención Prioritaria,

El programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias 2009 considera en sus reglas la suscripción de Convenios para la colaboración entre los tres niveles de gobierno, sin embargo en su primer informe se observa que una parte importante de recursos se ejercen de manera directa por el propio gobierno federal, enfatizando acciones de infraestructura básica (pisos firmes), correspondiéndose a metas fijadas centralmente.

La definición de los territorios a atender en el caso Europeo de LEADER+ corresponde a unidades territoriales que pueden ser una provincia o parte de ella, cuyo nivel de desarrollo PIB per cápita se encuentra debajo de la media nacional, con un proyecto común de desarrollo sustentable, y con un menú acotado de tipo de proyectos a realizar. En el caso de los Programas Regionales de Solidaridad se utilizaron regiones definidas para la planeación del desarrollo por los gobiernos estatales y por lo general son superficies mucho más amplias y heterogéneas que el primero, pudiendo incluir obras y acciones de distintos ámbitos sectoriales; y el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias no acota regiones para la planeación regional (aunque considera esta posibilidad en las reglas como apoyos para integrar programas de esta naturaleza), se enfoca en la definición de alta y muy alta marginación, con un menú de acciones que si bien pueden tener el alcance de impacto regional, priorizan la creación de un piso mínimo de infraestructura.

En términos de participación social para la operación de los recursos, por ejemplo en el caso Europeo, un Grupo de Acción Local integrado por distintos sectores de la sociedad incluyendo los gobiernos locales, definen y administran los recursos para cualquier acción apoyada por el programa, aunque el beneficiario no sea miembro de la asociación, se apoyan por equipos técnicos.

En el caso de Solidaridad los beneficiarios se agrupaban en Comités, pudiendo coexistir en un mismo espacio territorial múltiples comités, los representantes de estos Comités participaban en las reuniones con las autoridades municipales para la definición de los Programas de Desarrollo Regional. Para el PDZP 2009 las reglas de operación señalan que se apoyarán acciones de participación, pero no queda claramente definido por quien se realiza la promoción o cuál es la participación de la comunidad.

Los esquemas de evaluación se presentan como un elemento importante para el fortalecimiento de este tipo de programas, en el caso de Leader+ se reconoce la heterogeneidad de acción y se valora el trabajo de participación ciudadano como un elemento de éxito; para los programas de Solidaridad la ausencia de metodologías comunes de evaluación limita la exposición de sus alcances y resultados; y, para el caso del PDZP, llama la atención que sus indicadores de cobertura sean solamente de infraestructura básica, sin considerar indicadores de su contribución al desarrollo económico o social sustentable de las regiones que impacta.

La revisión de las experiencias de desarrollo local o regional de los programas Leader+, Programas Regionales de Solidaridad, y el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias 2009, a la luz de las estrategias para una descentralización efectiva de programas planteados por Cabrero, nos permiten señalar que:

El Programa Leader+ es el que mejor se relaciona con un Gobierno Multinivel, con un alto grado de descentralización en la toma de decisiones. La Comunidad Europea ha logrado establecer objetivos generales, y convenios bien definidos con los niveles inferiores de gobierno, así como mecanismos de seguimiento y evaluación que permiten la continuidad del programa independientemente de los cambios de gobierno. Sin embargo, es importante señalar que el tipo de acciones que se realizan bajo este programa es acotado (acciones de apoyo a la instalación de jóvenes, impulso a las pequeñas empresas y cuidado al medio ambiente), y no se están considerando la infraestructura física básica (carreteras, servicios de salud, etc.) para la cual estos países cuentan ya con un buen nivel de servicio. Aún hoy, los Estados miembros definen hasta qué nivel se permite el manejo de recursos por las Grupos de Acción Local, considerando las capacidades organizativas y de administración de los mismos. Aquí es necesario reiterar que el propio programa asigna recursos importantes para la formación de estas capacidades como condición para su operación. También se trata de economías cuyo nivel de rezago es muy lejano a las condiciones que enfrentan nuestras comunidades, no tienen las condiciones de aislamiento con los mercados, ni la ausencia de capital humano preparado⁶¹

⁶¹ De acuerdo al documento OECD, Education at a Glance 2008: OECD Indicators - OECD © 2008 p.43. En México solo el 32% de la población entre 25 y 64 años tiene al menos la educación secundaria terminada, en España este nivel es de 50%, para Estados Unidos es de 88% y para el conjunto de la OECD este nivel es de 68%.

para integrar organizaciones plurales, entre otras me refiero a la ausencia de un empresariado local fuerte en las regiones más pobres que de acompañamiento a las microempresas.

En palabras de Cabrero la ventaja de un gobierno multinivel es que “se desvanece la división entre niveles de gobierno y el paquete de servicios al ciudadano aparece como un todo, coherente, cohesionado, complementario, independientemente de qué nivel de gobierno lleva a cabo cuál de las partes del paquete final.”⁶²

En el caso de la experiencia mexicana con los Programas de Desarrollo Regional de Solidaridad, se requirió de un importante esfuerzo de coordinación con los estados participantes, y se acompañó por esquemas de capacitación a presidentes municipales, esto es los mecanismos de coordinación no contaban en ese momento con el grado de madurez institucional necesarios para actuar en automático. Podríamos decir que el nivel de descentralización se parecía más de inicio al esquema donante – receptor planteado por Cabrero, en donde el gobierno federal se adapta a las condiciones locales, y los gobiernos locales tienen la oportunidad de introducir su propia visión, pero con un esfuerzo por fortalecer las instancias municipales que le permitiera transitar hacia un esquema de multinivel. Si bien la idea original de promover el desarrollo partió de lo federal, el esquema de levantamiento de demanda y la combinación de saberes entre niveles de gobierno requería de un alto margen de adaptación a las necesidades locales, y de una decidida voluntad política para que se coordinasen los esfuerzos tanto a nivel del Gabinete Social como en la coordinación intergubernamental. Estos Programas buscaban detonar el desarrollo regional desde una óptica integral, y ante el cúmulo de necesidades incluyó en su propuesta actividades que normalmente debieran realizarse directamente por los organismos sectorizados, en el marco de un programa concertado, por ejemplo las carreteras. Esta estrategia obligó a superar intereses sectoriales para integrar los recursos a proyectos de carácter integral.

En cuanto a la estrategia de Instrumentación del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias 2009 se cuenta con poca información. Su primer informe de ejecución parece indicar que existe apenas un cinco por ciento de participación de estados y municipios en la operación de la totalidad de los recursos, y un importante componente de acciones que se realizan de manera directa por el gobierno federal, lo que lo ubicaría mayoritariamente en el

⁶² Cabrero Mendoza Enrique, De la Descentralización como Aspiración a la Descentralización como Problema. El reto de la Coordinación Intergubernamental de las Políticas Sociales, ... Op Cit., p.28

modelo de tendencia a la dispersión, según el cual el gobierno federal entrega directamente el recurso al beneficiario. Y para ese cinco por ciento que se trabaja concertado parecería que se está trabajando bajo un modelo de coordinación jerárquica. Si bien el programa parecería acotarse a un paquete básico de servicios por sus indicadores, lo cierto es que las reglas dejan abierta la posibilidad de incluir una gama de acciones más amplias (de impacto regional o intermunicipal) en las que podríamos considerar entraría cualquier otro tipo de obra, sin que se definan criterios claros para la definición de los montos a apoyarse en estos casos.

Sin duda, según muestran diversos autores, la participación social aporta un sinnúmero de ventajas al proceso de planeación y ejecución de los programas locales o regionales, pero tanto la participación social como las acciones de coordinación interinstitucional no son procesos de generación espontánea, se requiere invertir en la formación de capacidades para la gestión. Retomando las conclusiones de Enrique Cabrero para América Latina: “los gobiernos centrales no han sido capaces de transformar sus capacidades institucionales para desplegar nuevas formas de regulación ‘suave’ y de redes profesionales entre niveles de gobierno hacia un modelo de coordinación eficaz.”⁶³

En cuanto a los tipos de participación social impulsados por los programas revisados podríamos considerar que en el caso de Leader+ y los programas regionales se trata de participación institucionalizada, desafortunadamente la información disponible del programa de Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria no permite conocer las características de las acciones que apoya en esta materia. Al respecto, la Dra. Alicia Ziccardi señala que en los programas actuales se observa improvisación y ausencia de diseño en las formas de participación ciudadana. En concreto señala que “... se advierte que existen resistencias en los diferentes niveles de la burocracia a abrir las compuertas de la participación social”.⁶⁴

El tema de la coordinación interinstitucional es el tema más importante a abordar, si se desean programas regionales verdaderamente bien concertados.

Para Enrique Cabrero: “*Es claro que el desarrollo local se construye de “abajo hacia arriba” difícilmente podría ser de otra manera. El desarrollo local es un proceso de tipo endógeno. Por ello requiere de*

⁶³ Cabrero Mendoza Enrique, De la Descentralización como Aspiración a la Descentralización como Problema. El reto de la Coordinación Intergubernamental de las Políticas Sociales. Documento de Trabajo Número 197, CIDE, 2007, p. s/n.

⁶⁴ Ziccardi Alicia, La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos. En Cabrero Mendoza Enrique y Ady P. Carrera Hdz. Innovación Local en América Latina, CIDE, 2008 p. 38-45.

*alianzas en el espacio local, requiere de cooperación entre actores, requiere de capital social, requiere de acuerdos y de una acción pública local de 'alta intensidad'.*⁶⁵

El mayor reto para la planeación del desarrollo local con participación ciudadana es lograr una adecuada combinación entre las visiones sectorial, regional y entre niveles de gobierno.

Si queremos avanzar en esquemas descentralizados y participativos, Cabrero recomienda fortalecer a la institución municipal con mejores capacidades, instrumentos de gestión y recursos fiscales, y algunos mecanismos institucionales que permitan la continuidad de su acción, promoviendo la cultura democrática de acción pública local.⁶⁶

Finalmente, el reto no está sólo en lograr el crecimiento económico sino en crear las condiciones que les permita a los más pobres generar avances reales y duraderos.

⁶⁵ Cabrero Enrique, Liliana López, Fernando Segura y Jorge Silva, Acción municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?, ...op.cit., p. 32.

⁶⁶ Cabrero Enrique, Liliana López, Fernando Segura y Jorge Silva, Acción municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?.. op. cit., p. 33.

- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de lo temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo