Evaluación de la Estrategia de Microrregiones
Reporte de diseño

Coordinador general de la evaluación
Jorge Mario Soto Romero

Responsable técnico
José Carlos Ramírez Sánchez

Coordinador del Reporte de diseño
Jorge Mario Soto Romero

Colaboradores
Víctor Aramburu Cano
Ana Gabriela Ayala Núñez
Marcos Cantero Cortés
Héctor Iturribarría Pérez
Juan Manuel Martínez de la Calle
Cinthya Rocha Santos
# TABLA DE CONTENIDOS

1. **Introducción** ................................................................................................................ 5

2. **Consistencia interna y congruencia lógica de la EM** ................................................ 8
   2.1 Descripción de las relaciones de causa-efecto ....................................................... 8
   2.1.1 Análisis de los actores involucrados ................................................................. 8
   2.2 Árbol de problemas ......................................................................................... 9
       2.2.1 Análisis de objetivos ................................................................................. 17
       2.2.2 Análisis de alternativas de intervención ................................................. 21
   2.3 Matriz de marco lógico .................................................................................... 23
   2.4 Valoración de la consistencia interna y congruencia lógica de la EM. ................. 31
       2.4.1 Análisis de los actores involucrados ......................................................... 31
       2.4.2 Árbol de problemas ................................................................................... 32
       2.4.3 Análisis de los objetivos ........................................................................... 34
       2.4.4 Análisis de las alternativas ....................................................................... 34
   2.5 Lecciones, implicaciones y reflexiones para el diseño de la EM. ....................... 37

3. **Modelos teóricos y evidencia empírica: sustento y alternativas a la EM** .......... 41
   3.1 Modelos teóricos .............................................................................................. 41
       3.1.1 Enfoque territorial ..................................................................................... 41
       3.1.2 Modelo de la tecnología apropiada ........................................................... 55
       3.1.3 Participación comunitaria ......................................................................... 61
       3.1.4 Coordinación institucional ....................................................................... 71
   3.2 Evidencia empírica internacional ..................................................................... 79
       3.2.1 Iniciativa LEADER ................................................................................... 79
       3.2.2 El caso de Italia ....................................................................................... 85
       3.2.3 El caso de Kecamatán ............................................................................. 91
       3.2.4 El caso de China .................................................................................... 93
       3.2.5 El caso de Sudáfrica .............................................................................. 96
       3.2.6 El caso de Brasil ..................................................................................... 99
       3.2.7 El caso de Chile ..................................................................................... 102
   3.3 Lecciones, implicaciones y reflexiones para el diseño de la EM ...................... 105
       3.3.1 Enfoque territorial ................................................................................... 105
       3.3.2 Participación comunitaria ....................................................................... 109
       3.3.3 Coordinación institucional .................................................................. 113

4. **Continuidad y cambio: la EM en la perspectiva histórica** ................................. 116
   4.1 La lucha contra la marginación rural en México antes de 1970 ..................... 116
4.2 PIDER .............................................................................................................. 117
4.3 COPLAMAR ................................................................................................... 121
4.4 PRONASOL .................................................................................................... 123
4.5 Lecciones, implicaciones y reflexiones para el diseño de la EM .......... 128

5. Conclusiones y recomendaciones para mejorar el diseño de la EM .......... 133

5.1 Enfoque territorial .......................................................................................... 134
  5.1.1 Conclusiones ........................................................................................... 134
  5.1.2 Recomendaciones ................................................................................... 136
5.2 Participación social ......................................................................................... 136
  5.2.1 Conclusiones ........................................................................................... 136
  5.2.2 Recomendaciones ................................................................................... 137
5.3 Coordinación institucional ........................................................................... 138
  5.3.1 Conclusiones ........................................................................................... 138
  5.3.2 Recomendaciones ................................................................................... 139
5.4 Banderas blancas .......................................................................................... 139
  5.4.1 Conclusiones ........................................................................................... 139
  5.4.2 Recomendaciones ................................................................................... 141

6. Anexos .............................................................................................................. 142

6.1 Anexo 1: Análisis de los problemas (relaciones causales) .................... 142
6.2 Anexo 2: Análisis de los objetivos (situaciones deseadas) .................... 145
6.3 Anexo 3: Análisis de alternativas de intervención (banderas blancas–
  programas) ....................................................................................................... 147
  6.3.1 Anexo 4: Políticas regionales internacionales: el caso chino .......... 157
  6.4 Anexo 5: Políticas regionales internacionales: el caso de Sudáfrica ..... 160

7. Bibliografía ........................................................................................................ 162
1. Introducción

La Estrategia de Microrregiones (EM) es uno de los principales instrumentos de la política de desarrollo social en México, que tiene como fin mejorar las condiciones estructurales de marginación en los municipios del país con mayores rezagos. Tal y como lo establece la Sedesol, la EM tiene como propósito establecer y consolidar un piso básico de infraestructura, servicios y capital social que promueva el desarrollo integral de las localidades designadas como Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), así como el acceso a estos emprendimientos por parte de la población que habita en localidades consideradas dentro de sus áreas de influencia, a través de la concurrencia de programas y políticas públicas.

Por un lado, la EM busca sumar e impulsar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, de las instituciones académicas, de la sociedad civil y de las propias comunidades, para la realización de proyectos y acciones de infraestructura, servicios sociales, promoción económica y organización comunitaria. Por otro, concentra las intervenciones en unidades geográficas prioritarias denominadas microrregiones, que incluyen a los municipios de alta y muy alta marginación, así como a los de marginación relativa y predominantemente indígenas. Dentro de las microrregiones, las intervenciones a su vez se concentran en localidades consideradas como Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), que presentan condiciones iniciales adecuadas y son de confluencia natural para otras más pequeñas y dispersas.

Para lograr sus objetivos, la EM combina el *enfoque territorial*, la *identificación de localidades CEC*, la *participación comunitaria* y la *coordinación interinstitucional*.

Estos cuatro ejes o enfoques fundamentales resumen un conjunto de teorías y experiencias que sustentan el diseño y operación de la EM, y le confieren una visión de sistema y redes para, en conjunción con los actores privados y sociales, integrar y complementar las acciones y recursos de los diferentes niveles de gobierno, con objeto de atacar las condiciones estructurales que dan origen a la marginación en las localidades de las microrregiones.

Dado lo anterior y en cumplimiento de lo establecido en las Bases de participación, los Términos de referencia y la Demanda específica del Fondo Sectorial CONACYT-Sedesol, así como de la Propuesta técnica sometida por el equipo del Tecnológico de Monterrey, el presente Reporte de diseño de la Evaluación de la Estrategia de Microrregiones consta de cuatro capítulos principales que a continuación se describen.

En el Capítulo 2 nos enfocaremos al análisis de la consistencia interna y la congruencia lógica de la EM, aplicando para ello la metodología del *marco lógico*, que ha sido adoptada por las principales agencias e instituciones internacionales de desarrollo como...
referente básico para este tipo de análisis.3 Primeramente, procuraremos reproducir de manera ordenada y sistemática el conjunto de relaciones de causa-efecto con las cuales la EM entendió el reto de disminuir la marginación rural, a partir de identificar los actores involucrados, plantear los problemas, definir los objetivos y establecer las alternativas de intervención que consideró más adecuadas. Posteriormente, presentaremos una matriz de marco lógico que especifica los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos que sustentan la Estrategia en cada uno de los correspondientes niveles de fines, propósitos, componentes y actividades. Dicha matriz no sólo sirvió para evaluar el diseño de la EM, sino también para generar las variables e indicadores principales que permitieran evaluar su operación e impacto. Seguidamente, valoraremos las principales fortalezas y debilidades que—a juicio de los evaluadores—tiene la EM en términos de las relaciones causales que sustentan su diseño.

Cabe señalar que el esbozo inicial de las relaciones causales y de la matriz de marco lógico buscó estrictamente reflejar la visión que los funcionarios responsables tenían acerca de la EM, y no la que los miembros del equipo evaluador pudieran tener. En ambos casos se partió de una propuesta generada por el equipo evaluador, que fue revisada y corregida en sucesivas rondas de discusión presencial y a distancia con el personal directivo de la Unidad de Microrregiones, los representantes de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales y el equipo de asesores de la evaluación.

El Capítulo 3 examina los ejes fundamentales del diseño de la EM—enfoque territorial, participación comunitaria y coordinación interinstitucional—a partir tanto de los modelos teóricos y la evidencia empírica que los sustentan como de aquellos que los pueden cuestionar. Para ello, desarrollaremos primero los modelos teóricos detrás de cada eje, acudiendo a los trabajos de análisis e investigación más relevantes que explican la problemática y sugieren intervenciones acordes a la EM. Seguidamente, mostraremos algunas visiones críticas o alternativas, que ayuden a valorar las desventajas y limitaciones de estos modelos y que señalen formas de intervención distintas a las que se ha planteado la EM. En esta misma línea, expondremos algunas experiencias internacionales en torno de intervenciones con objetivos similares a los de la EM, algunas con ejes de acción alineados y otras con ejes distintos, procurando especificar en cada caso sus logros y limitaciones. Con este ejercicio queremos desarrollar una visión más informada, matizada y diversa acerca de los retos y de las opciones que tiene la EM para enfrentar la marginación en el ámbito rural.

3 El marco lógico propone una matriz conceptual para organizar y visualizar la interacción de los distintos elementos de cualquier proyecto entre sí y con su entorno. Los conceptos claves de esa matriz son: recursos, actividades, productos, objetivos, indicadores supuestos o factores externos. Esta herramienta permite facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su propósito es brindar una estructura coherente al proceso de planificación, diseño y ejecución del proyecto, a la vez que permitir la comunicación de la información esencial de éste. Dicho marco puede utilizarse en todas las etapas relativas al diseño, ejecución y evaluación de proyectos: programación, identificación, análisis, revisión, ejecución ex-ante, evaluación ex-post, etc. Véase DIPRES, 2001.
El Capítulo 4 trata sobre la experiencia mexicana en la lucha contra la marginación rural, analizando algunas de las estrategias, programas y acciones más significativos que otros gobiernos adoptaron. La EM se plantea a sí misma como una intervención que recoge las experiencias anteriores y quiere evitar sus errores; sin embargo, para aprender del pasado la EM debe conocerlo y reconocerse en él, en términos de los elementos que comparten así como de aquéllos en que es genuinamente distinta e innovadora. Por ello pretendemos ver la Estrategia a la luz de la experiencia nacional, enfocados sobre aspectos fundamentales del diseño, mecanismos y criterios de operación y resultados e impactos logrados, para identificar los elementos de continuidad y de cambio en las políticas y aprovechar las lecciones que de ellas se deriven.

Finalmente, en el Capítulo 5 retomaremos las principales conclusiones de los análisis precedentes y generaremos una serie de recomendaciones para mejorar el diseño de la EM. Esto lo haremos retomando el espíritu y propósito de los ejes fundamentales del diseño actual de la Estrategia, pero redefiniendo sus criterios y alcances para hacerlos más consistentes y funcionales, a partir de un análisis puramente de diseño que—al menos por lo pronto—no se alimenta de información empírica sobre los resultados de operación e impacto. Esto no invalida las recomendaciones de rediseño, pero sí acota su alcance.
2. Consistencia interna y congruencia lógica de la EM

A continuación veremos los elementos principales de la metodología del marco lógico aplicada a la EM, pero antes, se deben tener en cuenta tres consideraciones. La primera es que el análisis de marco lógico para la EM presentado aquí es de carácter general. La segunda hace referencia a que, cuando se lleve a cabo algún proyecto específico, es conveniente hacer un nuevo marco lógico más minucioso con la misma metodología para que contemple las particularidades del ambiente o contexto en el que se va a desarrollar la acción. Y la tercera, se refiere a que este análisis de marco lógico está basado a partir de los principios y las relaciones establecidos por los diseñadores de la EM.

2.1 Descripción de las relaciones de causa-efecto

2.1.1 Análisis de los actores involucrados

El diseño original de la EM involucra a una gama amplia de instituciones y actores, públicos y privados, que participan en los procesos relevantes de toma de decisiones, incluyendo a los gobiernos federal, estatales y municipales, a la iniciativa privada y a la comunidad, así como a la Agencia de Desarrollo Local y al Consejo Microrregional (ver Cuadro 2.1.1a) Esta amplia representatividad favorece la descentralización de la gestión, trata de prevenir las sesgos con fines particulares, políticos o partidistas y de esta manera buscar consensos a través de una planeación participativa. Además, a través de la participación comunitaria se favorece y se contribuye al éxito de la estrategia ya que se van a incluir tanto a los potenciales beneficiarios como a los eventuales perjudicados de las acciones que se lleven a cabo.

Cuadro 2.1.1a
Actores y agentes involucrados en la EM

<table>
<thead>
<tr>
<th>Gobierno e Instituciones</th>
<th>Grupos de interés y sociedad civil</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>-Gobierno Federal (14 secretarías)</td>
<td>-Individuos, hogares y empresas del CEC y del área de influencia</td>
</tr>
<tr>
<td>-Gobierno Estatal</td>
<td>-Grupos y asociaciones comunitarias</td>
</tr>
<tr>
<td>-Gobierno Municipal</td>
<td>(Pequeños productores; ejidatarios; comunidades indígenas; grupos religiosos; migrantes; y asociaciones diversas)</td>
</tr>
<tr>
<td>-Empresas Públicas</td>
<td>-Líderes locales</td>
</tr>
<tr>
<td>-Agencia de Desarrollo Local</td>
<td>-Iniciativa privada</td>
</tr>
<tr>
<td>-Consejo Microrregional</td>
<td>-Instituciones educativas</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>-Ciudadanos y habitantes de las microrregiones</td>
</tr>
</tbody>
</table>

La descripción formal que la EM tiene para su activación y generación de proyectos es la siguiente:

1) Los miembros de la localidad identifican sus necesidades y demandas por medio de las asambleas comunitarias y/o las Agencias de Desarrollo Local, contando...
para ello con el apoyo de los residentes de la EM y los funcionarios municipales. Estas necesidades y demandas luego se priorizan e integran en una propuesta de proyectos que se canalizan al gobierno municipal, mismos que luego son enviados a los COPLADEMUN para su valoración y eventual aprobación.

2) Los proyectos son validados por las delegaciones estatales de las instancias federales o por los representantes de sus programas. De ser autorizada la iniciativa, ésta es ejecutada por los gobiernos municipales, estatales, dependencias federales, delegaciones, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o los beneficiarios dependiendo de la naturaleza del proyecto y del programa que lo apoye. Cada uno de los actores anteriormente mencionados contribuye con recursos al proyecto en la medida de sus posibilidades.

2.2 Árbol de problemas

De acuerdo al libro *México desde sus Microrregiones, Desarrollo Local* (2004, p. 19), se plantea que la “Estrategia de Microrregiones es una forma de encarar el desarrollo de las regiones del país, que han acumulado, a lo largo de los años, atraso y marginación.” Por tal motivo, la EM busca como fin el mejoramiento de las condiciones estructurales de marginación en los municipios del país con mayores rezagos. Visto así, el problema focal que pretende encarar es la marginación en el medio rural. Para este problema puede encontrarse que las causas y los efectos están interrelacionadas en un proceso cíclico, de ahí que verdaderamente se puede hablar de un *círculo vicioso de la marginación rural*. En el siguiente esquema 2.1.2a se observa el primer nivel de la lógica específica de la EM, donde se detallan los efectos de la marginación rural:
Esquema 2.1.2a
Efectos directos del problema focal

Migración nacional e internacional
Déficit de capacidades
(Desnutrición y bajos niveles de salud y educativos)

Dispersión poblacional
Déficit de oportunidades
(Desempleo, subempleo, bajos salarios, etc)

Inequidad territorial
(Incremento de las brechas de desarrollo entre los territorios)

MARGINACIÓN RURAL

PROBLEMAS ESPECÍFICOS

CAUSAS PROXIMAS
Los efectos directos de la marginación rural (problema focal), son principalmente (ver esquema 2.1.2a):

- **Déficit de capacidades** que mantiene a la población en una permanente situación de pobreza como consecuencia de la desnutrición, bajos niveles de salud y educación.
- **Déficit de oportunidades**, en un entorno de escasa generación de empleos, subempleo o ingresos insuficientes. En el supuesto de que hubieran capacidades suficientes, la escasez de alternativas productivas y el acceso limitado a los mercados de insumos y de productos reducen considerablemente las posibilidades de superar la marginación rural. De la misma manera, si hubieran oportunidades suficientes pero un déficit de capacidades, se llegaría a la misma situación.
- **Inequidad territorial (entre las regiones, los municipios y las localidades)**. Debido a las características específicas de las zonas rurales de alta y muy alta marginación rural, las brechas de desarrollo entre estas zonas y otras más dinámicas se van incrementado. De esta manera se produce un fenómeno de divergencia territorial, en donde determinadas regiones, municipios o localidades, cada vez están más atrasados con respecto a las zonas de alto crecimiento.

Estos tres problemas, que son originados por la marginación rural van a influir, aunque no de manera directa, para que haya una mayor migración y una perpetuación de la dispersión poblacional, lo cual origina el **círculo vicioso de la marginación rural**. De acuerdo a Javier Delgadillo, citado por Pérez y Cohen (2004: 41), “[…] el escaso desarrollo socioeconómico característico de las localidades rurales de México se explica entre otras causas por sus dificultades para integrarse de forma articulada al sistema de asentamientos poblacionales de mayor tamaño o mejor dotados en cantidad y calidad de servicios públicos y de mercado, indispensables para satisfacer sus múltiples necesidades básicas.” Según los mismos autores (Pérez y Cohen, 2004: 41), “[u]n de los problemas que más aqueja al campo mexicano […] es la desigualdad de las familias debido a la emigración, principalmente a Estados Unidos. Esto se debe al empobrecimiento general de las regiones víctimas de la marginación […].” Así, la EM identifica como efectos indirectos y retroalimentadores de la marginación rural a la migración y a la dispersión poblacional.

En un segundo nivel, se pueden apreciar las causas directas que provocan el problema focal, las cuales constituyen lo que denominamos como problemas específicos. Según la EM dichos problemas son aquellos que, en conjunto y por razones estructurales, excluyen a la población de la cobertura de las necesidades básicas, servicios sociales, infraestructura y servicios para la producción creando condiciones de marginación rural, como son (ver esquema 2.1.2b)

---

4 Para facilitar la explicación del árbol de problemas, en el Anexo 1 se demuestra la relación que existe entre dos de los problemas con sus respectivas causas próximas. Los ejemplos que vamos a desarrollar son: la escasa generación y desarrollo del capital humano y; las condiciones inadecuadas de las viviendas.
• **El aislamiento e inaccesibilidad de las localidades.** La gran cantidad de localidades dispersas a lo largo de la República, la orografía mexicana con caminos y carreteras poco transitables y desarticuladas, aunado a una baja cobertura de telefonía e Internet, hace que la accesibilidad hacia las localidades sea difícil, aumentando la marginación rural.

• **El estancamiento económico general.** En el ámbito productivo, las localidades marginadas tienen tasas de crecimiento económico inferiores al promedio nacional debido a que cuentan con: bajas tasas de ahorro, inversión y fuentes de financiamiento; actividades no rentables; técnicas obsoletas; y acceso limitado a mercados, entre otros.

• **La escasa generación e insuficiente desarrollo de capital humano,** principalmente causado por la insuficiente provisión de servicios educativos y sanitarios de calidad, así como por el desabasto de productos básicos.

• **Condiciones inadecuadas de las viviendas,** donde es muy frecuente una baja calidad y una baja cobertura de ciertos servicios (agua, electricidad, drenaje), así como la utilización de materiales de construcción inadecuados, los altos niveles de hacinamiento y la localización de viviendas en zonas de riesgo.

• **La degradación del medio ambiente y los recursos naturales,** causada por: la estructura de los derechos de propiedad de la tierra; el manejo inadecuado de recursos agrícolas y residuos; y el crecimiento desordenado de las localidades.

• **La exclusión y fragmentación social de las localidades.** Hay una serie de factores que inciden en esta problemática como son: barreras culturales, limitada capacidad de acción colectiva, autoexclusión, discriminación, cultura política clientelar y paternalista, y actitudes apáticas.
Esquema 2.1.2b
Árbol de Problemas

MARGINACIÓN RURAL

Asilamiento e inaccesibilidad de las localidades
- Escasa cobertura de telefonía pública
- Acceso a Internet limitado o inexistente
- Caminos en mal estado o intransitables

Estancamiento económico general
- Bajas tasas de ahorro e inversión
- Escasas fuentes de financiamiento formal
- Concentración en actividades no rentables

Escasa generación de capital humano
- Insuficiente cobertura y mala calidad de los servicios de salud
- Insuficiente cobertura y mala calidad del servicio educativo básico
- Desabasto de productos básicos

Viviendas en condiciones inadecuadas
- Insuficiente cobertura y mala calidad del servicio de agua potable
- Insuficiente cobertura y mala calidad del saneamiento (drenaje y letrinas)
- Insuficiente cobertura y mala calidad del servicio eléctrico

Degradación del medio ambiente y los recursos naturales
- Materiales de construcción inadecuados (piso, techos y paredes)
- Altos niveles de hacinamiento
- Localización en zonas de riesgo

DegradaCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES

Exclusión y fragmentación social de las comunidades
- Actitudes apáticas, fatalistas y de dependencia
- Barreras culturales
- Discriminación de género, raza y religión
- Cultura política autoritaria, paternalista y clientelar
- Limitada capacidad de acción colectiva
- Cultura de la pobreza como destino y autoexclusión

INTERVENCIÓN INEFICAZ, INEFICIENTE Y EXCLUYENTE
El siguiente nivel de la lógica de la EM vincula las causas próximas con un problema de intervenciones ineficaces, ineficientes y excluyentes, en donde las políticas públicas resultan insuficientes en un contexto de dispersión poblacional, exclusión social y marginación debido a su diseño tradicional. Para el caso de la EM, se identificaron cuatro enfoques de intervención que crean las causas subyacentes:

- **Visión agropecualtrista del desarrollo rural**

Se cree que los proyectos rurales sólo pueden estar relacionados con actividades agropecuarias y pierden de vista el desarrollo de encadenamientos productivos en agroindustria y otras alternativas de ingreso, desaprovechando gran parte de los recursos, vocaciones y potencialidades territoriales. En este ámbito, una posible actividad de desarrollo rural puede ser el turismo ya que México cuenta con un gran potencial, tanto por su diversidad cultural como por sus formidables espacios naturales. Otras alternativas de desarrollo rural no agropecuario son la explotación sustentable de recursos de mayor valor agregado presentes en los ecosistemas de las microrregiones.

- **Dispersión geográfica de proyectos y acciones**

La forma en la que las autoridades públicas suelen intervenir en el desarrollo rural de las regiones es a través de programas aislados, en los que la insuficiencia de recursos provoca que el gasto se realice para paliar sólo algunas necesidades. De esta manera, el gasto en infraestructura no siempre resuelve de manera integral las necesidades de la población. A veces los proyectos quedan inconclusos y para que sean operativos es necesario que se complementen con otros proyectos.

La concentración de la infraestructura y servicios productivos y sociales tiene la ventaja de compartir el alto costo de la dotación de infraestructuras, creando externalidades positivas, economías de escala y aglomeración y atrayendo mano de obra. El hecho de que en las zonas rurales de alta marginación, la dispersión de las acciones sea lo más común provoca que no se logren acumular masas críticas de infraestructura y servicios productivos para detonar y escalar en el desarrollo económico.

- **Autonomía institucional**

La falta de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y entre las distintas dependencias de un mismo nivel de gobierno, impide que haya una planificación adecuada y que no haya una priorización de las intervenciones (y si la hay puede ser poco clara o incorrecta). Esta falta de cooperación también provoca duplicidades de las acciones e incluso conflictos y desarticulación al llevar a cabo los proyectos.

- **Intervenciones centradas en el gobierno**

Al no incluir a las comunidades en la toma de decisiones y en la ejecución de los proyectos y acciones, éstas no se sienten parte de los logros, por lo que no van a procurar que las acciones y proyectos funcionen adecuadamente y tampoco darán el mantenimiento adecuado. Puede surgir un sentimiento de rechazo porque los ciudadanos...
pueden considerar que el problema se podría haber solucionado de otra manera, aumentando la insatisfacción de los beneficiarios. Tampoco se aprovecha la información a la que sólo quienes habitan en las microrregiones tienen acceso.

El último esquema que forma parte del árbol de problemas y que hace referencia a las intervenciones es el siguiente:
Esquema 2.1.2c
Intervenciones

INTERVENCIÓN INEFICAZ, INEFICIENTE Y EXCLUYENTE

- Intervenciones parciales y aisladas
- Desaprovechamiento de los recursos y vocaciones territoriales
- Deseconomías de escala y de alcance (altos costos)
  - Carencia de masas críticas en la provisión de infraestructura y servicios a nivel local
  - Acceso inadecuado a la infraestructura y servicios existentes

- Prioridades poco claras, incompletas o incorrectas
- Duplicidades y omisiones en proyectos y acciones de desarrollo social
  - Competencias y criterios conflictivos y desarticulados

- Escasa participación, aportación y apropiación de las comunidades en los proyectos y acciones
- Selección inadecuada e implementación deficiente de proyectos y acciones
  - Insatisfacción de los beneficiarios

Enfoques de Intervención

- Visión agriculturista del desarrollo rural
- Dispersion geográfica de proyectos y acciones
- Autonomía institucional
- Intervenciones centradas en el gobierno
2.2.1 **Análisis de objetivos**

Aplicando la metodología del análisis de objetivos a la problemática de la EM, sus objetivos serían los siguientes:

**Esquema 2.1.3a**

Árbol de objetivos de la EM

El objetivo principal o focal de la EM es el *desarrollo rural* para que las regiones que tienen altos índices de marginación o marginación relativa sean capaces de sostener un círculo virtuoso de desarrollo sostenible, a través de:

- La generación de capacidades que conlleva la posibilidad de que se abata la desnutrición y se incrementen los niveles de salud y educativos de la población.
- La generación de oportunidades que se traduzca en más y mejores empleos dignos y bien remunerados.
- La equidad territorial a través de la reducción de las brechas de rezago entre las localidades, los municipios y las regiones.

En el siguiente gráfico se puede observar la relación de medios y fines en torno a los objetivos específicos:
Los objetivos específicos que nos van a permitir alcanzar el desarrollo rural son:

- Conectividad y accesibilidad de las localidades.
- Crecimiento económico general.
- Generación y desarrollo de capital humano.
- Viviendas en condiciones adecuadas.
- Desarrollo sustentable.
- Inclusión y cohesión social de las comunidades.

De acuerdo a la EM, estos objetivos se podrían conseguir con una intervención eficaz, eficiente e incluyente, para lo cual se requiere cambiar los enfoques tradicionales de intervención por los siguientes:

1. **La visión territorial del desarrollo rural permite:**
   a. El aprovechamiento de los recursos y vocaciones territoriales
   b. Intervenciones integrales e integradas acordes a las particularidades de cada territorio

2. **La concentración geográfica de proyectos y acciones contribuye al:**
   a. Acceso adecuado a la infraestructura y servicios existentes
   b. Desarrollo de masas críticas en la provisión de infraestructuras y servicios para la producción
   c. Economías de escala, de aglomeración y de alcance (bajos costos)

3. **La coordinación de las acciones institucionales va a conseguir:**
   a. Competencias y criterios armónicos y articulados
   b. Complementariedad y sinergias en proyectos y acciones de desarrollo social
   c. Prioridades claras, completas y correctas

4. **Las intervenciones centradas en la comunidad lograrán:**
   a. La satisfacción de los beneficiarios
   b. La selección, implementación y mantenimiento adecuados de los proyectos y acciones
   c. La participación, aportación y apropiación de las comunidades de los proyectos y acciones

Visto en forma gráfica, la parte de las intervenciones del árbol de objetivos queda de la siguiente manera:

---

5 De la misma manera que se explicó la relación causal que existe entre los problemas específicos y sus causas próximas en el Anexo 1; el Anexo 2 desarrolla los mismos ejemplos para ver la relación entre los objetivos específicos y el objetivo principal. Los ejemplos a desarrollar hacen referencia a la generación y desarrollo de capital humano y a las viviendas en condiciones adecuadas.
Esquema 2.1.3c

INTERVENCIÓN EFICAZ, EFICIENTE E INCLUYENTE

Intervenciones integrales e integradas acordes a las particularidades de cada territorio.

Aprovechamiento de los recursos y vocaciones territoriales

Economías de escala y de alcance (bajos costos)

Desarrollo de masas críticas en la provisión de infraestructuras y servicios a nivel local

Acceso adecuado a la infraestructura y servicios existentes

Visión territorial del desarrollo rural

Concentración geográfica de proyectos y acciones

Prioridades claras, completas y correctas

Complementariedad y sinergias en proyectos y acciones de desarrollo social

Competencias y criterios armónicos y articulados

Selección e implementación adecuadas de los proyectos y acciones

Satisfacción de los beneficiarios

Participación, aportación y apropiación de las comunidades en los proyectos y acciones

Intervenciones centradas en la comunidad

ENFOQUES DE INTERVENCIÓN
2.2.2 Análisis de alternativas de intervención

El enfoque territorial es la alternativa de intervención elegido por la EM, que se define e instrumenta en función de las características y capacidades del territorio, y por lo tanto, permite plantear políticas sociales diferenciadas para cada realidad espacial. Es así que los diferentes sectores económicos que coincidan en un espacio geográfico van a abordar, de manera integral y articulada, las problemáticas comunes que se identifican en un territorio dado.

En México, la diversidad geográfica, climática, cultural y urbanística son tan grandes que el proceso de identificar unidades territoriales con características comunes es bastante complejo. Y es por eso que la EM define una región de intervención a la que llama “microrregión”. Una microrregión es un espacio geográfico conformado por municipios que presentan características de muy alto y alto grado de marginación, de marginación relativa y/o predominantemente indígenas. Tales espacios territoriales se caracterizan por deficientes circuitos de producción-consumo, problemas de tenencia de la tierra, altos niveles migratorios, deterioro de las reservas naturales, severas deficiencias de caminos, infraestructura educativa, de salud y de comunicación, entre otros; así como otros fenómenos asociados a problemáticas religiosas étnicas, políticas y sociales.

La Microrregión puede abarcar varios municipios y la Estrategia pretende impulsar la dotación de infraestructuras y servicios en localidades que tradicionalmente han sido centros naturales de confluencia social, productiva, comercial y de servicios. A estas localidades se les denomina Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) y debe haber al menos uno en cada municipio. De esta forma, se configuró el universo de actuación de la Estrategia de Microrregiones con 2,966 localidades CEC dentro de los 1,338 municipios con mayor marginación dentro del país. Es a partir de estas localidades que se busca concentrar en ellas esfuerzos y recursos con el fin de establecer un piso mínimo de infraestructura y servicios, además de desarrollar sus potencialidades económicas. A partir de estos, la EM busca identificar otras localidades que cumplan con los requisitos para ser denominadas CEC.

---

6 Es importante resaltar, que la articulación territorial, tanto productiva como social suele rebasar o no ser compatible con la división administrativa del territorio como se mostrará más adelante mediante el estudio del caso del País Vasco.
7 “En México hay una marcada polarización entre dispersión y concentración de la población. De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2000), en el país existen alrededor de 200 mil localidades, de las cuales 3 mil 41 concentran una población de 72.8 millones (localidades mayores a 2 mil 500 habitantes), y 196 mil 350 localidades registran 24.6 millones de personas (localidades con menos de 2 mil 500 habitantes).” En línea: http://www.microrregiones.gob.mx/enfoque.html
8 La agrupación de los municipios en Microrregiones fue consensuada con las autoridades estatales, teniendo en cuenta que compartieran características comunes que las identifiquen, tales como lo cultural, económico, social, étnico, etc. Además de las carencias estructurales del territorio, existen otros factores que comparten estos municipios: Una gran dispersión poblacional y zonas de difícil acceso.
9 Para determinar los grados de marginación se usan los índices creados por CONAPO. Para el caso de los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima y Coahuila se identificaron municipios con Marginación Relativa.
10 Los requisitos que debe cumplir una localidad para ser denominada CEC son: que tenga más de 500 habitantes; que cuente con una red de caminos transitables todo el año; que tengan un red de energía electrica, una fuente de agua, elementos mínimos de senidad, una tienda de abasto y telefonía rural.
de esta concentración se previó que los CEC irradiarían sus beneficios hacia otras localidades menores localizadas en su área de influencia. De acuerdo al documento de Delgadillo (2000: 5), una de las bases teóricas de la EM,

[…] los centros rurales pueden desempeñar funciones para sus áreas de influencia operando como:

– Centros económicos, políticos y culturales para la población de la microregión rural circundante.
– Sitios de mercado donde se ofrecen productos locales y de fuera de la región, así como algunos bienes especializados.
– Lugares donde se instalan ocupaciones especializadas administrativas y profesionales que no se encuentran en otras localidades.
– Lugares donde hay servicios básicos principalmente en educación y salud.

El desempeño eficiente de estas funciones debiera promover la concentración espacial de la población y en consecuencia reducir la magnitud de los procesos migratorios, estimulando al mismo tiempo el desarrollo integral de las regiones.

Pérez y Cohen (2004: 28) justifican la adopción de los CEC “[a]nte la imposibilidad de instalar, de golpe, servicios de infraestructura en [las] 133 mil localidades escasamente pobladas […].” La imposibilidad de dotar de infraestructura a estas localidades deriva según los mismos autores (2004: 51) de “[…] un elevadísimo costo por persona.” Así, la EM busca actuar directamente mediante la concentración de infraestructura y servicios en las localidades CEC e indirectamente incidir para promover la concentración espacial de la población y reducir los procesos migratorios.

Para dotar a las localidades CEC de pisos mínimos de infraestructura y servicios se llevan acciones concretas11 y con el cumplimiento de una meta se obtiene lo que la EM llama Bandera Blanca. De acuerdo Pérez y Cohen (2004: 88), las once banderas blancas12 son las siguientes:

---

11 De esta manera, y acorde con la lógica que se ha estado llevando hasta ahora, las intervenciones van a ir orientadas a: Facilitar la conectividad y el acceso de las localidades; Promover el crecimiento económico general; Impulsar la generación y desarrollo de capital humano; Mejorar las condiciones de las viviendas; Promover el desarrollo sustentable; Fomentar la inclusión social y la civilidad de las comunidades.
12 Siguiendo los ejemplos que se han ido desarrollado en el árbol de problemas y en el de objetivos, el Anexo 3 se muestra las banderas blancas y los programas asociados a ellas que tratan de lograr los objetivos de generación y desarrollo de capital humano y, de viviendas en condiciones adecuadas.
Cabe aclarar que cada uno de los enfoques de la EM será analizado en la sección siguiente a la luz de la teoría y la evidencia empírica que los sustenta, así como de algunos de sus enfoques teóricos y experiencias alternativas.

2.3 Matriz de marco lógico

En la matriz se especifica una jerarquía de objetivos para cada intervención en los niveles de fines, propósito, componentes y actividades, así como una serie de indicadores, medios de verificación y supuestos de sustentabilidad a través de los cuales se puede apreciar con certeza el logro o no de dichos objetivos.\(^{13}\) Se puede leer la matriz en forma vertical u horizontal\(^{14}\). La lógica vertical se refiere a las relaciones de causalidad entre los diferentes objetivos de la EM:

- La primera fila corresponde a los “fines”, que es el objetivo superior a cuyo logro la EM contribuirá de manera significativa para lograrlo. Por lo general, la contribución de la EM se materializará cuando la estrategia haya estado funcionando de manera prolongada.

---


La segunda fila corresponde a los “propósitos”, que es el resultado esperado cuando se haya ejecutado la EM. Un ejemplo sería la construcción del piso de infraestructura.

La tercera fila corresponde a los “componentes”, que son los productos o servicios que deben emanar de la EM, como por ejemplo la construcción de escuelas, carreteras, drenajes y servicios sanitarios entre otros.

Y la cuarta fila corresponde a las “actividades”, que son las tareas y acciones que se deben llevar a cabo para poder contar con los “componentes”. Dentro de estas actividades, se pueden citar las de planeación y de coordinación institucional.

La lógica horizontal establece cómo se controlará y medirá el logro de cada nivel de objetivos y de dónde se obtendrá la información necesaria para ello:

- La primera columna es el “resumen narrativo” o “columna de objetivos”. En el proyecto, cada nivel debe ser necesario y suficiente para lograr el siguiente, esto es, con las actividades se lograrán los componentes, con ellos se logrará el propósito y dicho propósito nos permitirá alcanzar el fin.
- La segunda columna es la de “indicadores”, que son indispensables para una buena administración, ejecución y seguimiento de la estrategia. Nos va a permitir analizar la eficacia y eficiencia del proyecto en sí, pero también en su operación y ejecución.
- La tercera columna es la de “medios de verificación”, que son las fuentes de información que vamos a usar para obtener los datos necesarios para calcular los indicadores.
- La cuarta columna es la de “supuestos” o “factores externos”. Lamentablemente, los supuestos que se van a definir en la EM no siempre se van a cumplir, ya que al ser externos a ella no se pueden controlar en forma directa, pero es necesario tenerlos en cuenta para poder actuar en caso de que se presenten.

En términos de la lógica vertical, la matriz de marco lógico de la EM que aquí se presenta resulta congruente y consistente, en el sentido de la relación de suficiencia y/o condición necesaria, que guardan entre sí los diversos elementos a lo largo de la jerarquía de objetivos.

Así, el “mejoramiento de las condiciones estructurales de marginación en los municipios del país con mayores rezagos que conforman las microrregiones, atendiendo a la dinámica sistémica del territorio” es un fin al que la EM pretende contribuir a través del “establecimiento de un piso básico de infraestructura, servicios y capital social que promueva el desarrollo integral de las localidades designadas como Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), así como el acceso a estos emprendimientos por parte de la población que habita en localidades consideradas dentro de sus áreas de influencia.” De esta forma, la EM busca contribuir a dicho fin mediante la incidencia directa en localidades con ciertas características, estableciendo o consolidando una oferta básica de infraestructura y servicios.
Para lograr el propósito arriba enunciado, la EM pretende realizar tres componentes: proyectos y acciones de infraestructura y servicios en las localidades CEC; proyectos y acciones de promoción económica y organización productiva en las localidades CEC y en su área de influencia; y comunidades empoderadas y apoderadas de su propio desarrollo. Los tres componentes de la EM contribuyen a lograr el propósito del piso básico de infraestructura, servicios y capital social en las localidades CEC; sin embargo, la relación no es directa para el caso de las áreas de influencia porque el establecimiento de infraestructura y servicios en las localidades CEC no garantiza que la población de dichas áreas acceda directamente a ellos. Se requieren de otras condiciones para que esto suceda.\(^{15}\)

Para examinar la lógica horizontal, utilizaremos un ejemplo por cada uno de los cuadros que conforman el resumen narrativo. Para el fin al cual contribuye la EM, observamos que uno de los indicadores principales es precisamente el índice de marginación medido a nivel municipal por el CONAPO. Es decir, la lógica horizontal se cumple porque tenemos un indicador específico y medible objetivamente y se obtiene a través de una tercera institución. Para el propósito específico de la EM, se tiene como indicador medible objetivamente las coberturas de infraestructura básica como el agua potable, electricidad, drenaje, tratamiento de aguas residuales. La información de ellas puede ser obtenida del más reciente Conteo de Población 2005 del INEGI que coincide con los años de operación de la EM.\(^{16}\) Respecto al componente “proyectos y acciones de infraestructura y servicios realizadas en las localidades CEC”, una forma de medir su alcance es a través de la cantidad, tipo de inversiones y beneficiarios directos de proyectos y acciones de infraestructura y servicios en las localidades CEC y ello se puede obtener a través de los registros y bases de datos de la propia Unidad de Microrregiones. Finalmente, para la actividad “realización de proyectos y acciones de infraestructura, servicios, fomento económico y organización comunitaria en las localidades CEC y áreas de influencia de los municipios que conforman las microrregiones” se puede medir mediante la identificación, propuesta y aprobación de proyectos y acciones en las localidades CEC y de influencia, información que puede obtenerse de los registros de los municipios y de los COPLADEMUN.

---

\(^{15}\) Es aquí donde entra el papel de los supuestos, ya que la relación causal está mediada por los supuestos 3.2 y 3.3.

\(^{16}\) Sin embargo, el aumento en las coberturas en las CEC no puede ser atribuido enteramente a la EM, pues puede ser resultado de otras intervenciones.
1. **Fines** (impactos)

1.1 Mejoramiento de las condiciones estructurales de marginación en los municipios del país con mayores rezagos que conforman las microregiones, atendiendo a la dinámica sistémica del territorio.

1.1.1 **Marginación**: índice de marginación y sus componentes.
1.1.2 Bienestar: índice de desarrollo humano y sus componentes, incidencia de la pobreza por ingreso, y distribución del ingreso.
1.1.3 Actividad económica: población ocupada, unidades productivas, inversión y activos, diversificación de actividades.
1.1.4 Conectividad y accesibilidad: índice de conectividad de telecomunicaciones e índice de accesibilidad terrestre.
1.1.5 Medio ambiente: acervo y degradación de recursos naturales, y degradación y contaminación de tierras y acuíferos.
1.1.6 Dinámica demográfica territorial; dispersión poblacional, aislamiento, y emigración rural nacional e internacional.

1.1.1.1 Índices de marginación municipal de CONAPO.
1.1.1.2 Censos y conteos de población y vivienda.
1.1.2.1 Índice de desarrollo humano municipal del PNUD.
1.1.2.2 Censos y conteos de población y vivienda.
1.1.2.3 Encuesta de hogares beneficiarios.
1.1.3.1 Censos económicos.
1.1.3.2 Encuesta de hogares beneficiarios.
1.1.3.3 Encuesta de hogares beneficiarios.
1.1.3.4 Diagnósticos situacionales de localidades CEC.
1.1.3.5 Cartas de uso de suelo, inventarios de acuíferos y otras fuentes similares de SEMARNAT e INE.
1.1.6.1 Censos y conteos de población y vivienda.
1.1.6.2 Bases de datos y estudios de caso sobre migración internacional a nivel municipal, generadas por algunos gobiernos y universidades estatales.
1.1.6.3 Encuesta de hogares beneficiarios.
1.1.6.4 Diagnósticos situacionales de localidades CEC.

1.1.1.2 Censos y conteos de población y vivienda.
1.1.2.1 Índice de desarrollo humano municipal del PNUD.
1.1.2.2 Censos y conteos de población y vivienda.
1.1.2.3 Encuesta de hogares beneficiarios.
1.1.3.1 Censos económicos.
1.1.3.2 Encuesta de hogares beneficiarios.
1.1.3.3 Encuesta de hogares beneficiarios.
1.1.3.4 Diagnósticos situacionales de localidades CEC.
1.1.3.5 Cartas de uso de suelo, inventarios de acuíferos y otras fuentes similares de SEMARNAT e INE.
1.1.6.1 Censos y conteos de población y vivienda.
1.1.6.2 Bases de datos y estudios de caso sobre migración internacional a nivel municipal, generadas por algunos gobiernos y universidades estatales.
1.1.6.3 Encuesta de hogares beneficiarios.
1.1.6.4 Diagnósticos situacionales de localidades CEC.

1.1.4 **Conectividad y accesibilidad**: índice de conectividad de telecomunicaciones e índice de accesibilidad terrestre.

1.1.4.1 Anuarios estadísticos por entidad federativa.
1.1.4.2 Encuesta de hogares beneficiarios.
1.1.4.3 Diagnósticos situacionales de localidades CEC.
1.1.5.1 Cartas de uso de suelo, inventarios de acuíferos y otras fuentes similares de SEMARNAT e INE.
1.1.5.2 Diagnósticos situacionales de localidades CEC.
1.1.6.1 Censos y conteos de población y vivienda.
1.1.6.2 Bases de datos y estudios de caso sobre migración internacional a nivel municipal, generadas por algunos gobiernos y universidades estatales.
1.1.6.3 Encuesta de hogares beneficiarios.
1.1.6.4 Diagnósticos situacionales de localidades CEC.

1.1.5 **Medio ambiente**: acervo y degradación de recursos naturales, y degradación y contaminación de tierras y acuíferos.

1.1.5.1 Cartas de uso de suelo, inventarios de acuíferos y otras fuentes similares de SEMARNAT e INE.
1.1.5.2 Diagnósticos situacionales de localidades CEC.
1.1.6.1 Censos y conteos de población y vivienda.
1.1.6.2 Bases de datos y estudios de caso sobre migración internacional a nivel municipal, generadas por algunos gobiernos y universidades estatales.
1.1.6.3 Encuesta de hogares beneficiarios.
1.1.6.4 Diagnósticos situacionales de localidades CEC.

1.1.6 **Dinámica demográfica territorial**: dispersión poblacional, aislamiento, y emigración rural nacional e internacional.

1.1.6.1 Censos y conteos de población y vivienda.
1.1.6.2 Bases de datos y estudios de caso sobre migración internacional a nivel municipal, generadas por algunos gobiernos y universidades estatales.
1.1.6.3 Encuesta de hogares beneficiarios.
1.1.6.4 Diagnósticos situacionales de localidades CEC.

2. **Propósito** (resultado)

2.1. **Establecimiento de un piso básico de infraestructura, servicios y capital social que promueva el desarrollo integral de las localidades consideradas dentro de sus áreas de influencia.**

2.1.1 **Rezago estructural**: índice de rezago estructural Microregiones (indicador principal de la evaluación de impacto).
2.1.2 **Cobertura de la infraestructura básica**: agua potable, electricidad, drenaje, tratamiento de aguas residuales.
2.1.3 **Conectividad y accesibilidad**: telefonía, computación e Internet público, caminos.
2.1.4 **Cobertura, utilización y calidad de los servicios esenciales**: educación básica, paquete básico de salud, abasto rural.
2.1.5 **Condiciones de la vivienda**: piso firme, techos, paredes y letrinas.
2.1.6 **Capital social (vinculante y cívico)**: confianza, reciprocidad, colaboración y resolución de conflictos entre distintos grupos y comunidades; niveles y formas de conflictividad social; cultura y participación cívica; participación electoral y actitudes políticas, etc.
2.1.7 **Activos y oportunidades económicas**: ahorro popular e inversiones productivas.

2.1.1.1 Censos y conteos de población y vivienda.
2.1.2.1 Censos y conteos de población y vivienda.
2.1.2.2 Anuarios estadísticos por entidad federativa.
2.1.2.3 Registros y bases de datos municipales.
2.1.2.4 Diagnósticos situacionales de localidades CEC.
2.1.3.1 Censos y conteos de población y vivienda.
2.1.3.2 Anuarios estadísticos por entidad federativa.
2.1.3.3 Encuesta de hogares beneficiarios.
2.1.3.4 Encuesta de proyectos.
2.1.3.5 Observación en sitio.
2.1.3.6 Registros y bases de datos municipales.
2.1.3.7 Diagnósticos situacionales de localidades CEC.
2.1.4.1 Censos y conteos de población y vivienda.
2.1.4.2 Encuesta de hogares beneficiarios.
2.1.4.3 Encuesta de proyectos.
2.1.4.4 Entrevistas con líderes comunitarios y funcionarios municipales.
2.1.4.5 Grupos focales con miembros de hogares beneficiarios.
2.1.4.6 Observación en sitio.
2.1.4.7 Registros y bases de datos municipales.
2.1.4.8 Registros y bases de datos de la SEP y SS.
2.1.4.9 Diagnósticos situacionales de localidades CEC.
2.1.5.1 Censos y conteos de población y vivienda.

2.1.1 Que la población de las localidades CEC y de influencia acceda efectivamente y utilice adecuadamente la infraestructura y los servicios establecidos en las localidades CEC. 2.1.2 Que las instancias operadoras operen y mantengan adecuadamente la infraestructura y los servicios establecidos. 2.1.3 Que exista estabilidad y paz social al interior o entre las comunidades para que la población tenga acceso a la utilización de la infraestructura y los servicios establecidos. 2.1.4 Que un desastre natural no destruya o inhabilite la infraestructura o impida la provisión de servicios.
| Componentes (productos) | A. Convergencia territorial | 3.1 Proyectos y acciones de infraestructura y servicios realizadas en las localidades CEC.  
3.2 Proyectos y acciones de promoción económica y organización productiva realizadas en las localidades CEC y su área de influencia. |
| | B. Capital social | 3.3 Comunidades empoderadas y apoderadas de su propio desarrollo. |
| | 3.1 Que las instancias gubernamentales federales, estatales y municipales involucradas cuenten con recursos suficientes para realizar inversiones y aportaciones para realizar proyectos y acciones de la EM.  
3.2 Que los proyectos y acciones se adecuen a las necesidades, capacidades y condiciones de los territorios y contextos sociales en los que operan.  
3.3 Que existan mecanismos, condiciones o actitudes de inclusión social en las localidades CEC y de influencia. |

| | 2.1.5.2 Encuesta de hogares beneficiarios.  
2.1.6.1 Encuesta de hogares beneficiarios.  
2.1.6.2 Encuesta de proyectos.  
2.1.6.3 Encuesta de líderes comunitarios.  
2.1.6.4 Grupos focales con miembros de hogares beneficiarios.  
2.1.6.5 Entrevistas con líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.  
2.1.6.6 Observación en sitio.  
2.1.6.7 Estadísticas y bases de datos de resultados electorales.  
2.1.6.8 Registros y bases de datos municipales.  
2.1.6.9 Diagnósticos situacionales de localidades CEC.  
2.1.7.1 Encuesta de hogares beneficiarios.  
2.1.7.2 Encuesta de proyectos.  
2.1.7.3 Encuesta de líderes comunitarios.  
2.1.7.4 Grupos focales con miembros de grupos beneficiarios.  
2.1.7.5 Registros y bases de datos municipales.  
2.1.7.6 Diagnósticos situacionales de localidades CEC.  |
| | 3.1 Que las instancias gubernamentales federales, estatales y municipales involucradas cuenten con recursos suficientes para realizar inversiones y aportaciones para realizar proyectos y acciones de la EM.  
3.2 Que los proyectos y acciones se adecuen a las necesidades, capacidades y condiciones de los territorios y contextos sociales en los que operan.  
3.3 Que existan mecanismos, condiciones o actitudes de inclusión social en las localidades CEC y de influencia. |

| | 3.1.1 Cantidad, tipo, inversiones y beneficiarios directos de proyectos y acciones de infraestructura y servicios en las localidades CEC.  
3.1.2 Sostenibilidad física, mantenimiento operativo, suficiencia técnica, calidad y satisfacción lograda de proyectos y acciones de infraestructura y servicios en las localidades CEC.  
3.2.1 Cantidad, tipo, inversiones y beneficiarios directos de proyectos y acciones de promoción económica y organización productiva en las localidades CEC y de influencia.  
3.2.2 Sostenibilidad financiera, rentabilidad, suficiencia técnica, calidad y satisfacción lograda de proyectos y acciones de promoción económica y organización productiva en las localidades CEC y de influencia.  
3.3.1 Capital social (comunitario): cantidad, tipo y características de las organizaciones comunitarias locales; confianza, reciprocidad, colaboración y resolución de conflictos entre los miembros de los grupos y comunidades beneficiarias; fortaleza de los liderazgos locales; trabajo voluntario, etc.  
3.3.2 Percepciones y actitudes de atención, inclusión, pertenencia, empoderamiento y apoderamiento de los hogares, organizaciones y liderazgos comunitarios en las localidades CEC y de influencia. |
| | 3.1.1.1 Registros y bases de datos de la UM (RAM y SIBAB).  
3.1.1.2 Registros y bases de datos de los COPLADES y COPLADEMUNES.  
3.1.1.3 Registros y bases de datos municipales.  
3.1.2.1 Encuesta de hogares beneficiarios.  
3.1.2.2 Encuesta de proyectos.  
3.1.2.3 Encuesta de líderes comunitarios.  
3.1.2.4 Grupos focales con miembros de hogares beneficiarios.  
3.1.2.5 Entervistas con líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.  
3.1.2.6 Observación en sitio.  
3.2.1.1 Registros y bases de datos de la UM (RAM y SIBAB).  
3.2.1.2 Registros y bases de datos de los COPLADES y COPLADEMUNES.  
3.2.1.3 Registros y bases de datos municipales.  
3.2.2.1 Encuesta de proyectos.  
3.2.2.2 Entervistas con líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.  
3.2.2.3 Observación en sitio.  
3.3.1.1 Encuesta de hogares beneficiarios.  
3.3.1.2 Encuesta de proyectos.  
3.3.1.3 Encuesta de líderes comunitarios.  
3.3.1.4 Grupos focales con miembros de hogares beneficiarios.  
3.3.1.5 Entervistas con líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.  
3.3.1.6 Observación en sitio.  
3.3.1.7 Registros y bases de datos municipales.  
3.3.2.1 Encuesta de hogares beneficiarios.  
3.3.2.2 Encuesta de líderes comunitarios.  
3.3.2.3 Grupos focales con miembros de hogares beneficiarios.  |
| | 3.1.1.1 Registros y bases de datos de la UM (RAM y SIBAB).  
3.1.1.2 Registros y bases de datos de los COPLADES y COPLADEMUNES.  
3.1.1.3 Registros y bases de datos municipales.  
3.1.2.1 Encuesta de hogares beneficiarios.  
3.1.2.2 Encuesta de proyectos.  
3.1.2.3 Encuesta de líderes comunitarios.  
3.1.2.4 Grupos focales con miembros de hogares beneficiarios.  
3.1.2.5 Entervistas con líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.  
3.1.2.6 Observación en sitio.  
3.2.1.1 Registros y bases de datos de la UM (RAM y SIBAB).  
3.2.1.2 Registros y bases de datos de los COPLADES y COPLADEMUNES.  
3.2.1.3 Registros y bases de datos municipales.  
3.2.2.1 Encuesta de proyectos.  
3.2.2.2 Entervistas con líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.  
3.2.2.3 Observación en sitio.  
3.3.1.1 Encuesta de hogares beneficiarios.  
3.3.1.2 Encuesta de proyectos.  
3.3.1.3 Encuesta de líderes comunitarios.  
3.3.1.4 Grupos focales con miembros de hogares beneficiarios.  
3.3.1.5 Entervistas con líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.  
3.3.1.6 Observación en sitio.  
3.3.1.7 Registros y bases de datos municipales.  
3.3.2.1 Encuesta de hogares beneficiarios.  
3.3.2.2 Encuesta de líderes comunitarios.  
3.3.2.3 Grupos focales con miembros de hogares beneficiarios. |

Calle del Puente 222     Colonia Ejidos de Huipulco     México, D.F.     C.P. 14380  
Teléfono: 5483-2230     Fax: 5483-2020 ext. 1303     Correo-e: jsoto@itesm.mx
4. Actividades (acciones y procesos)

A. Planeación
4.1 Definición de las microrregiones, las localidades CEC y las localidades de influencia participantes en la EM.  
4.2 Selección y validación de los programas institucionales y los proyectos y acciones prioritarias participantes en la EM.  
4.3 Establecimiento y ejecución de acuerdos de colaboración entre organismos y dependencias operadoras de programas federales, para la realización de proyectos y acciones de infraestructura, servicios, fomento económico y organización comunitaria en las microrregiones.  
4.4 Establecimiento y ejecución de acuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, para la realización de proyectos y acciones de proyectos y acciones de infraestructura, servicios,  

4.1.1 Establecimiento de criterios para la selección de las microrregiones, las localidades CEC y las localidades de influencia.  
4.1.2 Selección de las microrregiones y las localidades CEC y de influencia.  
4.1.3 Elaboración de diagnósticos situacionales de las localidades CEC.  
4.2.1 Definición de programas institucionales participantes en la EM.  
4.2.2 Definición de proyectos y acciones “bandera blanca”.  
4.3.1 Firma, publicación y actualización de las bases de colaboración y coordinación intersecretarial.  
4.3.2 Integración, reuniones y cumplimiento de compromisos del Grupo de Trabajo de Subsecretarías, el Grupo de Trabajo Operativo, y la Comisión Técnica.  
4.3.3 Direcciónamiento preferente de recursos de programas federales hacia las microrregiones, las localidades CEC y las localidades de influencia.  
4.4.1 Firma de convenios de desarrollo social entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, para la realización de proyectos y acciones de proyectos y acciones de infraestructura, servicios,  

4.1.1.1 Registros y documentos internos de la UM.  
4.1.1.2 Entrevistas con funcionarios de la UM.  
4.1.2.1 Diario Oficial de la Federación.  
4.1.2.2 Registros y documentos internos de la UM.  
4.1.3.1 Registros y documentos internos de la UM.  
4.2.1.1 Minutas de las reuniones del Grupo de Trabajo Operativo.  
4.2.1.2 Registros y documentos internos de la UM.  
4.2.2.1 Registros y documentos internos de la UM.  
4.2.2.2 Entrevistas con funcionarios de la UM.  
4.3.1.1 Diario Oficial de la Federación.  
4.3.1.2 Registros y documentos internos de la UM.  
4.3.1.3 Entrevistas con funcionarios de la UM y del Grupo de Trabajo Operativo.  
4.3.2.1 Minutas de las reuniones de los grupos y la comisión.  
4.3.2.2 Registros y documentos internos de la UM.  
4.3.2.3 Entrevistas con funcionarios de la UM de los grupos y de la comisión.  
4.3.3.1 Reglas de operación de los programas de la EM.  
4.3.3.2 Presupuesto de Egresos de la Federación y Programas Operativos Anuales de los organismos y dependencias federales participantes en la EM.  
4.3.3.3 Registros y documentos internos de la UM.  
4.3.3.4 Registros y documentos internos de la UM y operadores de los programas federales participantes en la EM.  
4.3.3.5 Registros y documentos internos de los COPLADES y los COPLADEMUNES.  
4.4.1.1 Convenios de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano; y Acuerdos para la Difusión y Ejercicio de Recursos de los Programas del Ramo 20, “Desarrollo Social en la Microrregiones y Regiones”.  
4.4.1.2 Registros y documentos internos de los COPLADES y COPLADEMUNES.  
4.4.1.3 Registros y documentos internos de la UM.  
4.4.2.1 Registros y documentos internos de los COPLADES y COPLADEMUNES.  
4.4.2.2 Registros y documentos internos de la UM.  
4.4.2.3 Entrevistas con funcionarios de las delegaciones estatales de SEDESOL, de las delegaciones de los organismos y dependencias federales  

4.1 Que se cuente con la información válida, oportuna y suficiente para la definición de los diagnósticos situacionales  
4.2 Que la normatividad establecida para los programas institucionales no se adecue al planteamiento de intervención de la EM.  
4.3 Que se alcance una coordinación efectiva entre los organismos y dependencias federales participantes, para implementar proyectos y acciones en las microrregiones y las localidades CEC.  
4.4 Que se alcance una coordinación efectiva entre los gobiernos federales, estatales y municipales, para la realización de proyectos y acciones en las microrregiones.  
4.5 Que las comunidades, la sociedad civil, la iniciativa privada y las instituciones académicas no se interesen por participar o aportar para implementar proyectos y acciones en las microrregiones y las

---

17 Pendiente de aclarar el menú y la incorporación de programas con la Unidad de Microrregiones.
<p>| | |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>fomento económico y organización comunitaria en las localidades CEC y de influencia</strong></td>
<td>4.5 Realización de proyectos y acciones de infraestructura, servicios, fomento económico y organización comunitaria en las localidades CEC y áreas de influencia de los municipios que conforman las microrregiones.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>C. Participación social</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.6 Participación de las comunidades en la realización de proyectos y acciones de infraestructura, servicios, fomento económico y organización comunitaria en las localidades CEC y de influencia.</td>
<td>4.7 Participación de las organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada e instituciones académicas en la realización de proyectos y acciones de infraestructura, servicios, fomento económico y organización comunitaria en las localidades CEC y de influencia.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.5.3 Mantenimiento y evaluación de proyectos y acciones en las localidades CEC y de influencia.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.1 Nivel, tipo y calidad de la participación de los hogares beneficiarios, organizaciones locales y liderazgos en asambleas y reuniones para la planeación y seguimiento de proyectos y acciones.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.2 Nivel, tipo y calidad de la corresponsabilidad y aportaciones de los hogares beneficiarios, organizaciones locales y liderazgos para la implementación, mantenimiento y contraloría social de proyectos y acciones.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.3 Satisfacción y percepción de los hogares, organizaciones y liderazgos respecto de su participación en la realización de proyectos y acciones.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.7.1 Nivel, tipo y calidad de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada e instituciones académicas en asambleas y reuniones para la planeación y seguimiento de proyectos y acciones.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.7.2 Nivel, tipo y calidad de la corresponsabilidad y aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada e instituciones académicas en la implementación, mantenimiento y contraloría social de proyectos y acciones.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.7.3 Satisfacción y percepción de las organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada e instituciones académicas respecto de su participación en la realización de proyectos y acciones.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.5.1.1 Registros y documentos internos de los COPLADEMUNES, CMDRS y figuras similares de los gobiernos municipales.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.5.1.2 Registros y documentos internos de los COPLADES y COPLADEMUNES.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.5.1.3 Encuesta de líderes comunitarios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.5.1.4 Entrevistas con líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.5.2.1 Registros y documentos internos de los COPLADEMUNES, CMDRS y figuras similares de los gobiernos municipales.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.5.2.2 Registros y documentos internos de los COPLADES y COPLADEMUNES.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.5.2.3 Encuesta de proyectos.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.5.2.4 Encuesta de líderes comunitarios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.5.2.5 Entrevistas con operadores o responsables de los proyectos y acciones, miembros de los organismos de contraloría social, líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.5.3.1 Registros y documentos internos de los COPLADEMUNES, CMDRS y figuras similares de los gobiernos municipales.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.5.3.2 Encuesta de proyectos.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.5.3.3 Encuesta de líderes comunitarios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.5.3.4 Entrevistas con operadores o responsables de los proyectos y acciones, miembros de los organismos de contraloría social, líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.5.3.5 Registros y documentos internos de los COPLADEMUNES, CMDRS y figuras similares de los gobiernos municipales.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.1.1 Registros y documentos internos de los COPLADEMUNES, CMDRS y figuras similares de los gobiernos municipales.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.1.2 Encuesta de hogares beneficiarios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.1.3 Encuesta de líderes comunitarios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.1.4 Grupos focales con miembros de hogares beneficiarios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.1.5 Entrevistas con operadores o responsables de los proyectos y acciones, miembros de los organismos de contraloría social, líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.2.1 Registros y documentos internos de los COPLADEMUNES, CMDRS y figuras similares de los gobiernos municipales.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.2.2 Encuesta de hogares beneficiarios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.2.3 Encuesta de líderes comunitarios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.2.4 Grupos focales con miembros de hogares beneficiarios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.2.5 Entrevistas con operadores o responsables de los proyectos y acciones, miembros de los organismos de contraloría social, líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.3.1 Registros y documentos internos de los COPLADEMUNES, CMDRS y figuras similares de los gobiernos municipales.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.3.2 Encuesta de líderes comunitarios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.3.3 Grupos focales con miembros de hogares beneficiarios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.6.3.4 Entrevistas con líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.7.1.1 Registros y documentos internos de los COPLADEMUNES, CMDRS y figuras similares de los gobiernos municipales.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.7.1.2 Encuesta de líderes comunitarios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.7.1.3 Encuestas con líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.7.1.4 Grupos focales con miembros de hogares beneficiarios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.7.1.5 Entrevistas con operadores o responsables de los proyectos y acciones, miembros de los organismos de contraloría social, líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.7.2.1 Registros y documentos internos de los COPLADEMUNES, CMDRS y figuras similares de los gobiernos municipales.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.7.2.2 Encuesta de lideres comunitarios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.7.2.3 Grupos focales con miembros de hogares beneficiarios.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.7.2.4 Entrevistas con líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>4.7.2.5 Encuestas con líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.7.1.2 Encuesta de líderes comunitarios.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>-----------------------------------------</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.7.1.3 Entrevistas con representantes de las organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada e instituciones académicas, así como con líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.7.2.1 Registros y documentos internos de los COPLADEMUNES, CMDRS y figuras similares de los gobiernos municipales.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.7.2.2 Encuesta de líderes comunitarios.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.7.2.3 Entrevistas con representantes de las organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada e instituciones académicas, así como con líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.7.2.4 Observación en sitio.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4.7.3.1 Entrevistas con representantes de las organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada e instituciones académicas, así como con líderes comunitarios, funcionarios municipales y residentes de SEDESOL.</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
2.4 Valoración de la consistencia interna y congruencia lógica de la EM.

2.4.1 Análisis de los actores involucrados

2.4.1.1 Fortalezas

El diseño de la EM abarcó a todos los niveles e instituciones de gobierno relevantes para la promoción del desarrollo rural. Además, creó al Consejo Microrregional como un nuevo organismo de negociación y coordinación en el cual participarían los actores públicos, privados y sociales de la Microrregión. Por medio de él, se podrían alcanzar consensos más allá de las fronteras municipales para lograr sinergias en el aprovechamiento de sus recursos y en el establecimiento de una visión estratégica común y de largo plazo. Ligado a este nuevo mecanismo institucional, se planteó la creación del Fondo de Desarrollo Microrregional como un fideicomiso encargado de la evaluación de los proyectos, la adjudicación de fondos y el seguimiento y evaluación de los proyectos.

La EM pretende en su diseño original ser lo más incluyente ya que contempla la participación de toda la ciudadanía. Es importante resaltar la inclusión de la iniciativa privada como actor importante porque es la primera vez que se ha previsto un rol activo en comparación con las iniciativas de desarrollo rural precedentes.

La EM contempló la creación de la Agencia de Desarrollo Local como una organización civil de vanguardia y proactiva encargada de detectar las necesidades locales y desarrollar planes de acción para su satisfacción. El papel que juega la ADL es primordial pues es a ella a quien se le encarga detonar el proceso de toma de decisiones y además de continuar presionando para que el proyecto llegue a su cristalización. A la ADL se le otorgó también el poder de negociación entre los distintos actores y, en caso de ser necesario, de conseguir fondos suplementarios en caso de que resultasen insuficientes.

2.4.1.2 Debilidades

Una de las principales dificultades que se le encuentra a la creación de la figura del Consejo Microrregional es la carencia de un estatus legal. El orden legal mexicano sólo contempla tres órdenes de gobiernos y el Consejo Microrregional quedaría como una entidad informal, por encima de los municipios y por debajo de los estados. La carencia de un estatus legal implica la ausencia de facultades formales que fomenten la colaboración, negociación y la búsqueda de consensos entre los actores municipales que conforman la Microrregión. Una situación similar es la que enfrentan los Fondos de Desarrollo Microrregional, pues al igual que los Consejos Microrregionales no se les desarrolló una normatividad en relación al manejo de sus fondos, su integración, sus mecanismos de evaluación, seguimiento y contraloría, etc.

Para subsanar estas debilidades, las figuras del Consejo Microrregional y del Fondo de Desarrollo Microrregional podrían ser integrados al Sistema Nacional de Planeación Democrática como instancias de coordinación mediante la modificación de la Ley de
Planeación federal y las equivalentes estatales. Dentro de los Consejos y Fondos de Desarrollo Microrregionales deberán concurrir además los representantes locales y residentes de las delegaciones estatales de las secretarías y programas participantes en la EM estableciéndose así un mecanismo de coordinación horizontal descentralizado. Así, podrían convertirse en la forma mediante la cual la EM podría operar como el único mecanismo para poder acceder a los fondos de los programas federales que formen parte de ella. Cabe aclarar que esto podría generar resistencias por parte de los actores involucrados en el sentido de que se les estaría restando libertad de acción, sin embargo es la mejor forma para evitar duplicidades, priorizar inversiones y buscar consensos, compromisos, sinergias y la articulación de una visión común de desarrollo en el largo plazo. Más aún, la puesta en marcha de estos mecanismos de coordinación es necesaria si lo que se quiere es continuar con la microrregión como una unidad funcional. Si lo que se pretende es estrictamente hacer acciones de infraestructura, puede prescindirse tanto del Consejo como del Fondo de Desarrollo Microrregional.

Las ADL, si bien algunas sí se pusieron en marcha, tuvieron problemas de diseño operativo similares a los del Consejo y Fondo de Desarrollo Microrregionales pues tampoco se les estableció en forma precisa una normatividad que indicara cómo debían conformarse, quién las apoyaría, cómo se financiarían y cómo se relacionarían con los demás organismos, instituciones y actores. En caso de que se mantenga la figura de las ADLs es muy importante que en su diseño se establezcan elementos que impidan su captura por parte de los grupos menos desfavorecidos de las microrregiones.

2.4.2 Árbol de problemas

2.4.2.1 Fortalezas

La EM realiza un diagnóstico adecuado de uno de los principales problemas que aqueja al país: la marginación. La EM encuentra, al igual que CONAPO (2000), algunos de los efectos que la marginación causa tanto en los habitantes de estos territorios como en los territorios mismos: una precaria estructura de oportunidades y el incremento en las brechas de desigualdad territorial. Siguiendo la línea de razonamiento de CONAPO, la EM le imputa un carácter multidimensional en relación a las privaciones que enfrentan los habitantes de los territorios marginados. Además de las dimensiones que contempla el Índice de Marginación de CONAPO, la EM avanza e integra nuevas dimensiones —de acuerdo al avance de la tecnología— que la conforman como: la escasa cobertura de telefonía pública, acceso limitado o inexistentes a Internet, caminos en mal estado o intransitables, insuficiente cobertura y mala calidad de los servicios de salud y educación, desabasto de productos básicos, localización de viviendas en zonas de riesgo, incertidumbre en los derechos de patrimonio rural, prácticas no sustentables con el medio ambiente, crecimiento desordenado de las localidades, discriminación, cultura política clientelista y autoritaria y limitada capacidad de acción colectiva.

La EM diagnostica correctamente, de acuerdo con CONAPO, la causa subyacente de la marginación. Para la EM, ésta se encuentra en intervenciones ineficaces, ineptas y excluyentes y para el CONAPO, la marginación se origina en la modalidad, estilo o
patrón histórico de desarrollo y, sobra decirlo, este patrón de desarrollo tuvo su empuje mayoritariamente en el Estado. Durante muchos años (este tema se explora a profundidad en el último apartado de este reporte) el desarrollo de México estuvo fundamentado en la substitución de importaciones y el campo era percibido como un instrumento para apoyar la industrialización del país. La producción del campo quedó subordinada al desarrollo industrial y a la urbanización. La importancia del campo fue instrumental porque se centró casi exclusivamente en la producción de alimentos. No se exploraron las numerosas posibilidades que las zonas rurales ofrecen, más allá del sector agropecuario y extractivo. La visión fue efectivamente agriculturista y, a pesar de que hubo repartos agrarios y apoyos a ejidatarios y pequeños propietarios, la mayor parte se dirigieron a las grandes propiedades a las cuales se consideraba como las más productivas. En este sentido la estrategia de desarrollo fue excluyente en el reparto de recursos. En otro sentido, también fue excluyente porque muy pocas veces se propició la participación. Peor aún, la participación fue utilizada en ocasiones como mecanismo de cooptación o para subsanar la carencia de recursos y la retirada del Estado en estas zonas. Por si fuera poco, en muy pocas ocasiones se logró coordinación entre las distintas agencias de gobierno.

2.4.2.2 Debilidades

La EM considera a la migración y a la dispersión poblacional como un efecto de los déficits de capacidades y oportunidades. Si bien es cierto que una de las razones por las cuales la gente migra es debido a la carencia de posibilidades de desarrollo en el sentido amplio de la palabra, también es cierto que no es la única causa. La migración tiene también orígenes históricos, sociales y antropológicos. En el caso mexicano, la migración se remonta a épocas pasadas —alentada a veces por las políticas públicas— y se han establecido patrones migratorios difíciles de revertir porque los migrantes cuentan ya con redes sociales en el país destino y se encuentran influenciados por la cultura estadounidense.

La EM no incluye a la vulnerabilidad como un efecto y causa de la marginación. Si un resultado de la marginación es la migración, es claro también que no todos los habitantes de las localidades son quienes migran. Por el contrario, generalmente se queda la parte de la población más vulnerable: niños, mujeres y ancianos. Además de descapitalizar humanamente a la región, por otro lado la deja con grupos que dadas sus características requieren de mayor atención. La vulnerabilidad se extiende más allá de los tipos de personas que se quedan en la localidad, son también vulnerables debido a que la topografía, clima y características socioeconómicas los enfrenta frecuentemente a desastres naturales que conllevan a la pérdida de sus fuentes de subsistencia, ingreso y patrimonio. Otra característica de la vulnerabilidad incluye el esquema de tenencia de la tierra. En muchas ocasiones, la dispersión poblacional se explica porque la tierra junto con su fuerza de trabajo constituye el único activo de los pobres.
2.4.3 Análisis de los objetivos

2.4.3.1 Fortalezas

El objetivo principal de la EM es el desarrollo rural. Según su esquema de causalidad, los efectos que la EM busca producir son la generación de capacidades, de oportunidades y la igualdad territorial para reducir la migración y la dispersión poblacional. Esto lo busca a través de intervenciones eficaces, eficientes e incluyentes basadas en el enfoque territorial, la coordinación de las acciones institucionales y con intervenciones centradas en la comunidad para incidir en mejor conectividad y acceso a las localidades; en el crecimiento económico general; en la generación y desarrollo de capital humano; en viviendas en condiciones adecuadas; en el desarrollo sustentable; y en la inclusión y cohesión social de las comunidades. En sí, todos estos objetivos son deseables y difícilmente se puede estar en contra de ellos.

2.4.3.2 Debilidades

Al concentrar geográficamente sus objetivos y acciones en las localidades CEC, la EM incide implícitamente en la dinámica poblacional. Varios de los documentos que sustentan conceptualmente a la EM plantean que la concentración geográfica de infraestructura y servicios tiene como efecto la migración de los habitantes de las zonas más dispersas y con menos servicios hacia las localidades CEC. Sin embargo, es muy probable que no todos los grupos que se encuentren fuera de las localidades CEC respondan a este incentivo, incluso en el largo plazo. Si bien la dispersión poblacional es causa de la marginación e incidir en la dinámica poblacional para reducirla en sí es deseable, también se hace necesario que la EM integre a su diseño proyectos y acciones para aquellos que grupos que por sus características étnicas o sociales decidan no migrar hacia las localidades CEC. De no hacerlo, la condición de marginación, vulnerabilidad y pobreza de estos grupos podría incrementarse todavía más.

2.4.4 Análisis de las alternativas.

2.4.4.1 Fortalezas

El enfoque territorial es la alternativa elegida por la EM. El enfoque alrededor de las potencialidades del territorio tiene la ventaja de poder explotar las potencialidades y ventajas comparativas que pueden ser aprovechadas como detonantes del desarrollo. Otra ventaja del enfoque territorial es que permite hacer un mejor diagnóstico de las necesidades y problemáticas específicas que enfrentan sus habitantes y el diseño ad hoc de estrategias para satisfacerlas y solucionarlas.

La EM contempla acertadamente un enfoque que busca promover la participación social no sólo como mecanismo para obtener más información acerca de las potencialidades del territorio y las necesidades de su población, sino también como mecanismo de empoderamiento y apropiación de los proyectos y acciones.
2.4.4.2 Debilidades

Dado el enfoque territorial de la EM, su unidad de intervención es el territorio mediante la concentración de infraestructura y servicios en las localidades CEC y se espera que los habitantes de las localidades en su área de influencia se beneficien de ellos. Sin embargo, esto es problemático por diversas razones. En primer lugar, asumiendo que los habitantes de las localidades de influencia efectivamente se beneficiarán de los proyectos y acciones que se llevan a cabo en las localidades CEC quedan todavía fuera de la estrategia otras localidades dentro de los municipios que no fueron clasificados ni como CEC ni como localidades en el área de influencia. Si la EM efectivamente logra hacer converger los programas y recursos en las localidades CEC y en sus zonas de influencia en un contexto de competencia por recursos (suma-cero), los habitantes de las localidades no CEC y fuera del área de influencia resultarían ser los perjudicados relativos de la EM.

Uno de los argumentos de la EM para concentrar sus acciones de infraestructura en las localidades CEC es el alto costo de introducirla en las localidades del área de influencia y fuera de ellas. Dejar de introducir servicios de agua potable, electricidad, saneamiento y transporte a estas localidades puede incrementar las condiciones de marginación de estas localidades. Como hemos venido señalando con anterioridad, la EM debe integrar a su diseño proyectos y acciones para atender a los grupos que se encuentran fuera de las localidades CEC. Una posibilidad a explorar son las tecnologías alternativas y los sistemas autónomos de provisión muchos de los cuales han logrado reducir sus costos dramáticamente. Se sugiere explorar la experiencia que en materia de provisión de electricidad por medio de fuentes alternativas de energía tienen la CFE, el Centro de Investigaciones en Energía de la UNAM, el National Renewable Energy Laboratory (NREL) y Condumex. El PNUD, DFID y el Banco Mundial también tienen ejemplos exitosos con pozos hidráulicos, saneamiento a bajo costo y medios intermedios de transporte que podrían apoyar el acceso de los habitantes en las localidades dentro y fuera de las áreas de influencia a los servicios que brindan los CEC.

Respecto a la conformación de las microrregiones, existen problemas porque muchas de ellas son demasiado pequeñas, especialmente en el sur-sureste, y no incluyen a los municipios que son los verdaderos centros económicos y de servicios de sus territorios circundantes. La exclusión de estos centros de la EM dificulta el proceso de desarrollo de estas microrregiones a la vez que no propicia la elaboración de intervenciones integrales.

Como se mencionó anteriormente, la EM no integró a su diseño conceptual a la vulnerabilidad como efecto y causa de la marginación. El equipo evaluador reconoce que los temas de la vulnerabilidad y dispersión poblacional se encuentran fuertemente ligados al tema de la seguridad en la tenencia de la tierra. Un mecanismo mediante el cual la EM puede incidir indirectamente en la dispersión poblacional es a través de la regularización del patrimonio rural. Actualmente la EM contempla como uno de sus programas participantes a la CORETT, que sólo actúa en los asentamientos irregulares urbanos. Estas acciones podrían complementarse incorporando e impulsando las acciones del PROCEDE en todo el territorio microrregional, incluyendo a las localidades dentro y fuera de las áreas de influencia.
El objetivo de promover iniciativas centradas en la gente y en la participación de la EM puede expandirse si se incluyen a instituciones y organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, instituciones académicas y empresas que no sólo pueden aportar su experiencia tecnológica, sino también que puedan aportar apoyos financieros mediante donaciones o créditos, incubadoras de empresas, patrocinios de becas o como socios en proyectos productivos.

Para que las comunidades tengan mayor control del desarrollo local, la participación debe ser muy amplia, muy efectiva y de alta calidad, lo cual plantea un reto muy difícil, especialmente cuando se busca impulsarla desde el gobierno. Un buen proceso participativo exige un esfuerzo de promoción, facilitación y acompañamiento que rebasa por mucho las capacidades, roles y recursos previstos para los Residentes Microrregionales. Por lo anterior, si se quiere lograr el objetivo, se deberán desarrollar mecanismos de convocatoria y organización adecuados, capacitar a los residentes en técnicas de prospectiva y planeación participativa, y dotarlos de los recursos y el tiempo necesarios para que puedan poder dedicarse más y mejor a los procesos de participación, más allá de lo que de sí mismo implica ejecutar las obras.

Una problemática del enfoque de banderas es que se plantea metas en términos de cobertura territorial y sus Banderas Blancas no incluyen dimensiones que forman parte del Índice de Marginación de CONAPO. En este sentido, es necesario que la EM integre como bandera blanca la reducción de la tasa de analfabetismo entre la población adulta, el incremento de la tasa de adultos con educación básica completa y la reducción del índice de hacinamiento. Esto se podría lograr al incluir en su diseño los programas que forman parte del INEA. En general, las localidades CEC cuentan con suficientes centros educativos y de salud para cubrir la demanda, y las banderas blancas respectivas incluyen ya los aspectos de cobertura e instalaciones para lo que hiciera falta en este sentido. Sin embargo, no se prevén como tal acciones para mejorar la calidad de los servicios que se prestan en ellos, muchos de los cuales presentan deficiencias y carencias muy importantes. Así, se sugiere promover la inclusión de estos centros en programas como Escuelas de Calidad, Enciclomedia, la Cruzada por la Calidad de los Servicios de Salud y el Seguro Popular.

El enfoque de banderas blancas asume que si se proveen todas juntas habrá un efecto de masa crítica que generará desarrollo económico local. Si bien la falta de infraestructura y servicios puede limitar el desarrollo, no significa que estos activos basten para generarlo, especialmente cuando no existen oportunidades latentes o ventajas potenciales listas para explotarse; esto es, la infraestructura y los servicios son condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo económico, y por ello surge la bandera de impulso a la

---

18 La lógica “inclusión → participación → apropiación → apoderamiento → capital social → civilidad” que sustenta el enfoque participativo, se puede ver como una especie de pirámide en la que los efectos van disminuyendo conforme se avanza a etapas superiores. Cabe mencionar además que si el proceso participativo no se desarrolla bien, se corre el riesgo de que sea capturado por los grupos de mayor poder e ingreso relativo o que se excluya a los habitantes de las localidades de influencia, generando mayor inequidad y concentración de la marginación.
actividad productiva. Sin embargo, la definición y los criterios para levantar esta bandera son ambiguos e insuficientes ante el reto que implica promover el desarrollo económico de los territorios más marginados, y la situación no parece haberse resuelto tampoco a través de las Agencias de Desarrollo Local (ADL). Así, levantar la bandera bajo los criterios y mecanismos actuales puede generar la idea falsa de que se ha cumplido con el propósito, cuando en realidad se esté lejos de hacerlo. Por lo tanto, es necesario redefinir los criterios para levantar esta bandera, replantear o sustituir el mecanismo de las ADL y propiciar una mayor coordinación con los diversos programas de fomento económico, para generar más y mejores proyectos productivos en los CEC y su área de influencia.

2.5 Lecciones, implicaciones y reflexiones para el diseño de la EM.

La EM hace un diagnóstico correcto de uno de los principales retos—quizá tal vez el más importante—que enfrenta México en la actualidad. La propuesta de disminuir la marginación rural a través de los enfoques territoriales, de participación comunitaria y coordinación institucional es adecuada. A diferencia de anteriores encoativas de desarrollo rural, la EM innova al tener una visión territorial, integral e integradora que concibe como más amplias las potencialidades de los territorios rurales más allá de las actividades agropecuarias y extractivas. Partiendo del hecho de que la EM surgió en primera instancia a partir de una aproximación básicamente operativa y sin un diseño sistemático, el análisis y el establecimiento de las relaciones causales entre los distintos niveles de la problemática que conforman a la marginación rural, los efectos que conlleva y las formas de solucionarla son acertados. Es así que este ejercicio más que ser una evaluación es un complemento, una sistematización y un afinamiento del diseño de la EM.

En relación al diagnóstico de los actores que deben involucrarse en el proceso de mejorar las condiciones estructurales de desarrollo de los municipios del país con mayores rezagos, la EM avanza al involucrar a actores que anteriormente habían sido relegados o que habían ocupado un lugar marginal dentro de este proceso. Es de destacarse el hecho de que por primera vez se considere a la incoativa privada como un actor relevante en el proceso de desarrollo. Sin embargo, de acuerdo a los documentos conceptuales de la EM, pareciera que beneficia por igual a todos los habitantes de los territorios en los que opera, situación que se antoja difícil en cualquier iniciativa de desarrollo. Los procesos de formulación de políticas por su naturaleza son eminentemente políticos y generalmente conllevan a perjudicados relativos ya sea por intervención directa, indirecta o incluso por la inacción. Este asunto lo exploraremos a mayor profundidad en párrafos posteriores.

19 Los criterios para levantar la bandera de impulso a la actividad productiva son los siguientes: “Que en la localidad CEC y/o su área de influencia exista una agrupación formalmente constituida y actuante en donde: 1) exista una caja de ahorro o similar, que cumpla con lo dispuesto en la Ley de Ahorro y Crédito Popular y que apoye a través de financiamiento proyectos productivos; y/o 2) exista un proyecto productivo viable, avalado técnicamente en relación a los siguientes aspectos: ecoeficiencia, autosustentabilidad, rentabilidad, alcance y proyección; ó 3) que exista un comité de planeación y conducción del desarrollo local que evidencie su funcionalidad.”
Dado el enfoque territorial que la EM adoptó, un acierto importante fue la creación de instituciones—al menos en el plano conceptual—que operaran a nivel de toda la unidad territorial de intervención. En particular nos referimos a los Consejos y Fondos de Desarrollo Microrregionales. Estas instituciones representan espacios propios para la convergencia y negociación de intereses y recursos de los actores relevantes para el desarrollo del territorio. En ellos se puede articular una visión estratégica del desarrollo territorial a largo plazo que trascienda las fronteras administrativas para poder lograr el escalamieneto de los proyectos que ahí se generen, priorizar las inversiones, evitar duplicidades y la dispersión de recursos. Si además de los actores públicos, privados y civiles de los territorios asisten a ellos representantes y residentes de las delegaciones de las dependencias federales y estatales, se estarían estableciendo verdaderos mecanismos de coordinación verticales y descentralizados. El reto que queda es encontrar las formas de dotarlos con una personalidad a través de una normatividad y operacionalizarlos mediante su encuadramiento ya sea en la forma de implementar la EM o en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Unas alternativas que deben explorar las autoridades es si la EM debiera operar a través de los Fondos de Desarrollo Microrregional apoyando sólo a aquellas iniciativas que se presenten por medio de los Consejos de Desarrollo Microrregional o si éstos se integran al Sistema Nacional de Planeación Democrática. Estas alternativas podrían hacer de las microrregiones unidades verdaderamente funcionales. El papel de los residentes como catalizadores del desarrollo puede fortalecerse si además se les capacita en técnicas de planeación participativa y prospectiva.

Siguiendo la línea de la argumentación anterior, la creación de las ADL como organizaciones de vanguardia que catalicen el objetivo de promover la participación social es también acertada. En su caso, debe tenerse cuidado en que efectivamente representen los intereses de la sociedad civil, sean incluyentes y evitar su captura.

Como se mencionó en el párrafo introductorio de esta sección, la EM hizo un diagnóstico adecuado de las relaciones causales—lógica vertical—de la problemática que genera la marginación rural. La causa subyacente de la marginación rural la encuentra en intervenciones ineficaces, ineficientes y excluyentes. Por ello trata de corregirlas adoptando enfoques más integrales, integradores e incluyentes. Incluso, resulta también innovadora en cuanto integra otras dimensiones no consideradas anteriormente: la escasa cobertura de telefonía pública, acceso limitado o inexistente a Internet, caminos en mal estado o intransitables, insuficiente cobertura y mala calidad de los servicios de salud y educación, desabasto de productos básicos, localización de viviendas en zonas de riesgo, incertidumbre en los derechos de patrimonio rural, prácticas no sustentables con el medio ambiente, crecimiento desordenado de las localidades, discriminación, cultura política clientelista y autoritaria y limitada capacidad de acción colectiva. Sin embargo, no contempló a la vulnerabilidad como causa y efecto de la marginación. La vulnerabilidad incluye diversas manifestaciones como la inseguridad alimentaria, a los desastres naturales y también está relacionada al esquema de tenencia de la tierra. Una forma de hacer todavía más eficaz e incluyente a la EM es mediante la adopción de medidas que se encarguen de atender a los grupos más vulnerables que habitan estos territorios. En este sentido, es recomendable que se incorpore esta dimensión al análisis de los problemas.
que generan la marginación, pero todavía más importante es que se integren a su diseño como alternativas de intervención los programas encaminados a combatir este fenómeno. Así, se recomienda explorar la posibilidad e integrar programas como el FONDEN, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el Programa de Abasto Social de Leche, el Programa de Ayuda Alimentaria, el Programa Piloto de Seguridad Alimentaria de la SAGARPA y el PROCEDE.

Para poder incidir integralmente en el combate a la marginación, la EM debe integrar otras dimensiones que la conforman tales como el analfabetismo e incidir en la calidad de los servicios educativos y de salud y la cobertura de la seguridad social. Ya existen iniciativas como Enciclomedia, la Cruzada por la Calidad de los Servicios de Salud, los programas de alfabetización del INEA y el Seguro Popular que podrían ser integrados al diseño de la EM.

Finalmente, un aspecto crucial en el diseño de la EM se refiere a si uno de sus objetivos es incidir en la dinámica poblacional al intentar abatir la dispersión poblacional. Al concentrar la mayor parte de sus proyectos y acciones en las localidades CEC pareciera ser que, al menos implicitamente, está creando los incentivos para promover la migración hacia estas localidades. Sin embargo, este punto no deja de ser problemático porque los habitantes de aquellas localidades que se encuentren en el área de influencia, pero más aún los de aquellas que estén fuera de ellas, podrían convertirse en los perjudicados relativos de la EM. En sí, tratar de incidir en la reducción de la dispersión a largo plazo es un objetivo deseable y la EM debería analizar la posibilidad de hacer explícito este objetivo. No obstante, si la EM ha de transformarse en el principal instrumento de combate a la marginación rural, se torna imprescindible que contemple acciones encaminadas a no dejar desprotegida a este segmento de la población. En este sentido, el equipo evaluador ha sugerido incorporar a los principales programas que mitiguen la vulnerabilidad de estos grupos así como otras medidas que lleven servicios básicos—tecnologías alternativas para el acceso a electricidad, agua y saneamiento así como medios de transporte intermedios para incrementar la accesibilidad a los servicios que proveen las localidades CEC—en el mediano y corto plazo. De esta forma puede resolverse en el mediano plazo la aparente contradicción de transformar a las localidades CEC en polos de desarrollo mediante la concentración de servicios y de la actividad económica y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de localidades más remotas. El proceso de detonar el desarrollo económico de las CEC así como la reducción de la dispersión poblacional son de largo plazo, mientras que la atenuación de las condiciones de marginación debe darse en el corto y mediano plazo. La provisión de infraestructura y servicios puede hacerse en forma diferenciada: en las localidades CEC se puede concentrar la infraestructura necesaria para la producción y los servicios educativos, de conectividad y de salud que irradién hacia las localidades dentro y fuera de las áreas de influencia; mientras que en las en estas últimas se puede proveer de los servicios mínimos indispensables para garantizar un medio de vida digno y el acceso a los servicios que se proveen desde las CEC. En la medida en que se detone el desarrollo económico en el largo plazo, la dinámica poblacional también se irá modificando. Debe aclarase aquí que ésta no es una tarea exclusiva de la EM ya que existen otros mecanismos mediante los
cual es combate la marginación rural; sin embargo si la EM ha de ser la punta de lanza para este esfuerzo, es necesario que contemple en su diseño estas previsiones.
3. Modelos teóricos y evidencia empírica: sustento y alternativas a la EM

En este apartado se tratará a la EM como una política para reducir las brechas de rezago entre las regiones a través de los cuatro ejes fundamentales en los que se basa su diseño. En primer lugar, se analiza el esquema teórico-lógico en el que se sustenta cada uno de estos ejes o enfoques; esto es, la forma en que describe y explica la problemática, las intervenciones que sugieren y los efectos que teóricamente conlleva su aplicación. Una vez desarrollados los modelos conceptuales utilizados para el diseño de la EM, se presentan algunas visiones críticas a los enfoques teóricos que sustentan a la EM, así como otros enfoques alternativos que podrían servir para lograr objetivos similares al de la EM. Posteriormente, se expondrán algunas experiencias internacionales de intervenciones que tienen objetivos y ejes de acción parecidos al de la EM, especificando sus logros y limitaciones. También se consideran experiencias que se han desarrollado a partir de los enfoques críticos para sopesar igualmente sus logros y limitaciones. El objetivo de esta parte es analizar el problema que la EM se ha planteado desde perspectivas distintas, con opciones de intervención y efectos diferentes. De esta forma, se pretende identificar y valorar mejor las ventajas y desventajas que el diseño de la EM presenta ante posibles alternativas y críticas, así como el potencial que éstas tienen para mejorar el diseño de la EM.

3.1 Modelos teóricos

3.1.1 Enfoque territorial

3.1.1.1 Política de desarrollo regional

La Estrategia de Microrregiones (EM) tiene como objetivo contribuir a detener y eventualmente revertir las enormes y crecientes desigualdades económicas y sociales que afectan a las áreas rurales más pobres del país. Es decir, intenta aportar al propósito de lograr un crecimiento menos desequilibrado y desigual en el plano territorial mediante la creación de condiciones que permitan el desarrollo de las zonas rurales más marginadas; en este sentido, es una política regional.

En una primera etapa, la estrategia se ha concentrado en dotar a dichas zonas de un piso mínimo de infraestructura básica que en lo inmediato permita reducir los altos niveles de marginación, pero que también sienten las bases para un mejor aprovechamiento de los escasos activos productivos locales.\(^{20}\) Eventualmente, la EM plantea enfocarse hacia la provisión de asistencia técnica y tecnológica aplicada directamente a proyectos productivos específicos.

\(^{20}\) Se refiere a la infraestructura en sentido amplio, como pueden ser desde la social (escuelas en educación básica, hospitales, agua potable y alcantarillado, etcétera); económica (energética, vías de comunicación, telecomunicaciones); y tecnológica (centros de educación superior, y de investigación y desarrollo).
Así, la EM descansa en la hipótesis de que la asistencia a las áreas rurales marginadas se traducirá en un mayor bienestar para los habitantes de las mismas—es decir, aproxima la reducción de la marginación de la población a través de reducir la marginación del área. La EM asume también que las áreas rurales más marginadas del país tienen un adecuado potencial de desarrollo y que se pueden generar las condiciones para que la inversión, el empleo y el ingreso, en el largo plazo, crezcan lo suficiente para abatir la marginación. Asimismo, el enfoque de la EM asume de forma implícita que bajo las condiciones actuales sería muy difícil lograr que los habitantes de las áreas rurales marginadas emigraran hacia otras áreas con mayores oportunidades.  

Sin duda este enfoque de la EM tiene meritos pero también algunos problemas que hay que puntualizar. Por una parte, el esfuerzo para cimentar las bases del crecimiento de las áreas marginadas mediante el mejoramiento de los servicios públicos de infraestructura, y a través de estimular la iniciativa empresarial y la cooperación entre actores públicos, privados y sociales, en efecto puede resultar en beneficios importantes. En principio, esas acciones contribuirán a descubrir y aprovechar las ventajas comparativas locales y favorecerán una mejor utilización de los activos existentes.

Sin embargo, es muy probable que aunque los habitantes más necesitados de cada área resulten beneficiados, una buena parte de los beneficios llegue a los habitantes menos necesitados—aquellos que tienen tierra, casas “modernas” o algún pequeño negocio o que tienen recursos para poder conectarse a las redes de servicios. Aunque las localidades sufran un alto grado de marginación siempre habrá habitantes más prósperos.

Por lo tanto, el progreso de una localidad marginada no necesariamente se traducirá en una mejora de todos sus habitantes, y generalmente beneficiará más a algunos, mientras otros quedarán relativamente más rezagados. Debido a esto, resultaría conveniente estimular, al mismo tiempo, la emigración de la población de las localidades más marginadas hacia otras localidades más prósperas, promoviendo la consolidación de estas últimas por el aumento en su densidad de población. Lo anterior contribuiría al principio de equidad de oportunidades, pues es muy probable que en las localidades más prósperas los habitantes que decidan emigrar de las localidades marginadas encuentren mayores oportunidades de desarrollo. Asimismo, la emigración favorecería un uso más eficiente de los recursos. Esto implica hacer un esfuerzo considerable para desarrollar los recursos humanos de las localidades más marginadas y con menos posibilidades de desarrollo económico sostenible a la par que se les brinde información a sus habitantes acerca de las oportunidades a las que podrían acceder si emigran a las localidades más cercanas con mayores oportunidades de desarrollo y menor nivel de marginación.

3.1.1.2 Enfoque microrregional

---

21 Ciertamente, la evidencia sugiere fuertemente que independientemente del tipo de área, los desempleados son más propensos a querer migrar que los empleados, aunque ese deseo se restringe cuando el nivel de educación y las capacidades de la población son escasos y si la población ya no es joven. Por lo tanto, sin educación, sin capacidades, y si se tiene alguna forma de subsistir, es muy improbable que la población emigre aunque este desempleado.
La EM se estructuró de acuerdo a un enfoque territorial. Dentro de la EM, este enfoque es entendido como la visión eminentemente integradora de espacios, agentes, mercados, políticas públicas, en donde el territorio se convierte en el eje estructurador de las estrategias de desarrollo. La EM busca concentrar las intervenciones en unidades geográficas funcionales con una dinámica sistemática del territorio homogénea, las microrregiones. Estas microrregiones se conforman de municipios de alta y muy alta marginación, así como de los municipios de marginación relativa y predominantemente indígenas. Como se menciona en el libro *México desde sus Microrregiones*, una microrregión es “[… ] un territorio integrado por uno o varios municipios colindantes *que poseen características de marginación similares*, incluyendo la lingüística, cultural o la económica. Al concentrar la estrategia a dichas áreas objetivo, se pretende elevar el impacto de las políticas públicas en términos de sus efectos al interior de cada área objetivo.

El enfoque territorial en la EM implica que los actores convergen en un espacio geográfico donde se identifican problemáticas y potencialidades las cuales es posible manejar para articular acciones y proyectos para el desarrollo local. De acuerdo a la EM,

Una microrregión no es cualquier municipio, pueblo o conjunto de pueblos agrupados teóricamente, al azar o por razones políticas, sino un territorio integrado por uno o varios municipios colindantes que poseen características de marginación similares, incluyendo la lingüística, cultural o la económica. Esto permite una canalización más racional –y sobre todo realista—de apoyos técnicos y económicos donde más falta hacen y cuyas repercusiones positivas serán la base de desarrollos posteriores dentro de la microrregión.

Por lo tanto, el sistema de selección de región se basa en características socioeconómicas compartidas entre localidades colindantes con la intención de conformar una unidad de desarrollo y crecimiento conjunto. Para delimitar un espacio geográfico y llamarlo región, los principales enfoques teóricos consideran diversos criterios sociales, económicos, políticos geográficos y étnicos.

Harry W. Richardson distingue tres tipos de regiones: homogénea, nodal y de la planificación o administrativa. La *región administrativa* es considerada como un área con fuerzas unificadoras de las decisiones económicas y con instrumentos políticos debidamente planificados. Tanto el sector privado como el público han encontrado la conformación de estas regiones muy útiles. Usualmente son delimitadas porque, en sí, están creadas para clarificar las esferas de actividad para los negocios o gobiernos. Puesto que son la base para la aplicación de distintas políticas, en ocasiones estas regiones se convierten en detonadores de la homogeneización de espacios geográficos y en promotores de la construcción de vías de comunicación, del comercio, así como del control de algunas otras regiones emergentes.

Las *regiones homogéneas* se refieren a las áreas geográficas que están vinculadas por compartir características uniformes, ya sea de tipo geográfico, político, social o económico. Este concepto deja bajo segundo plano las posibles diferencias intrarregionales para poner en relieve las relaciones entre la región y el resto de la
economía con sus características en común. Las regiones que son similares sólo en algunos aspectos, así que los criterios para su conformación deberán ser claros.

La definición de región nodal destaca la interdependencia que integra una región sin hacer mucho énfasis en las características que la hacen homogénea, a diferencia de la caracterización anterior. Su composición es de espacios heterogéneos que tienen una interrelación funcional como por ejemplo: flujos de población, de bienes y de servicios, así como de comunicaciones. Una región nodal está basada en un sistema de jerarquías y relaciones comerciales. La relación y dependencia de las regiones provocan un cierto grado de especialización en cada nodo identificado para el funcionamiento integral del sistema. Bajo este criterio, es importante la existencia de medios de comunicación y los servicios entre los nodos, tales como las vías de transporte, energía, abasto de agua, flujos de materias primas, etc.

De acuerdo a las definiciones anteriores, pareciera ser que el diseño de las microrregiones echa mano de cada una de ellas. En primer lugar, están definidas como municipios colindantes que se distinguen por compartir características socioeconómicas en común, en este caso la marginación y aspectos étnicos, históricos y lingüísticos. Esta primera caracterización se aproxima al concepto de región homogénea. En segundo lugar, el establecimiento de las microrregiones para el caso específico de la EM cumple con el criterio de la región administrativa, pues en estas la política tiene su universo de acción. En tercer lugar, las microrregiones también se acercan a la definición de región nodal pues para su delimitación se consideró la interdependencia exclusiva y la interrelación funcional de los municipios que la conforman (en condiciones de marginación altas). En este contexto, las localidades CEC fungirían como los nodos o pequeños centros de negocios con la infraestructura productiva necesaria para apuntalar el desarrollo económico.

Estas definiciones también resultan útiles para señalar áreas de oportunidad para mejorar el diseño de la EM. Atendiendo a la definición de la región administrativa, vemos que ésta debe contar con instrumentos políticos. La EM, en su diseño original, contemplaba la creación de Consejos Microrregionales y de Fondos de Desarrollo Microrregional como instrumentos de coordinación, de articulación de las demandas y proyectos comunitarios, así como de financiamiento. En estos términos, debe asegurarse la consolidación de estos instrumentos para favorecer la integración de la microrregión a través de la coordinación de acciones y, especialmente, de las estrategias de desarrollo económico entre los municipios que forman parte de la microrregión.

Por otro lado, la definición de región nodal destaca un aspecto importantísimo y no considerado dentro del diseño de la EM: el hecho de que el circuito comercial de las microrregiones no se agota en su espacio territorial, sino que trasciende su delimitación hacia otras zonas que no necesariamente se encuentran en condiciones de marginación. Esto no quiere decir que dichos municipios sean integrados directamente a la EM, pero sí deben ser tomados en cuenta para planificarlas. Ejemplo de lo anterior son las comunicaciones que deben establecerse entre los CEC y centros comerciales más grandes situados al exterior de las microrregiones en donde seguramente se comercializarán los
productos de las microrregiones. Además de esto, debe asegurarse que existan proyectos de desarrollo con carácter microrregional, es decir, que mediante la coordinación y cooperación entre los distintos actores del territorio, efectivamente se concreten estrategias de desarrollo integrales por medio de instrumentos vinculatorios que brinden certidumbre.

3.1.1.3 Identificación de las localidades CEC

Dentro de las microrregiones, las intervenciones, a su vez, se concentran en localidades consideradas como Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), que presentan condiciones iniciales adecuadas para dirigir las obras y acciones de infraestructura y servicios básicos, y son centros de confluencia natural para otras más pequeñas y dispersas. Así, en cada uno de los municipios que conforman a las microrregiones, la EM identificó por lo menos un CEC, el cual es definido como “[…] una localidad que funge como centro natural de confluencia de carácter social, productivo, comercial y de servicios que incluirían salud, educación y abasto.”22 En estos CEC se pretende concentrar las acciones para asegurar un piso básico en distintos rubros de infraestructura, lo que permite una canalización más racional —más eficiente y, sobre todo, viable presupuestariamente— de apoyos técnicos y económicos donde más falta hacen y cuyas repercusiones positivas serán la base de desarrollos posteriores dentro de la microrregión.”23 Esto implica que la EM tiene como hipótesis que los CEC comenzarán a desarrollarse con base en la creación de infraestructura básica y que las localidades circundantes también empezarán a despegar al poder acceder a dicha infraestructura desde los CEC.24 De esta forma, se pretende que los CEC funcionen como polos de desarrollo local con el fin de proveer servicios y coordinar inversiones públicas. Esto asume que en el largo plazo el desarrollo gradual de estos polos contribuirá a contener el patrón de dispersión rural y promover la actividad económica de forma auto-sostenida.

Así, la EM es vista como el principal vehículo de transformación del territorio y su gente, y como el instrumento del proceso de desarrollo en el mediano y largo plazos, el cual incluye las decisiones y las acciones, bajo una perspectiva local para dar respuesta a problemas y objetivos locales25. En suma, la EM se plantea reforzar los servicios en el medio rural “acercándolos” a la población dispersa, “sin dispersar” los recursos. Se espera que esta concentración de infraestructura y servicios pueda generar condiciones económicas y de empleo favorables y dar origen, en el mediano y largo plazos, a un “reagrupamiento” de la población en torno a los CEC.

Parte de la literatura dedicada a examinar el fenómeno de la marginación argumenta que uno de los principales problemas que muchos países enfrentan en materia de desarrollo social es la dispersión poblacional, especialmente aquélla que se presenta en el ámbito

22 Ídem, pp. 26
23 Ídem, pp.26
24 Ídem, pp.45
25 Ver Presidencia de la República 2002, Segundo Informe de Gobierno, México.
rural\textsuperscript{26}. Se considera que la marginación es una de las principales consecuencias de la dispersión de la población: por un lado, se dice que la baja densidad de la actividad económica y de la población en las localidades aisladas y apartadas dificulta la generación de economías de escala, tanto para la provisión de servicios públicos, como para la explotación de su propio potencial económico; por otro, que las características de aislamiento de esas localidades hacen que sea muy costoso llevar servicios de infraestructura básica a las mismas.

De esta forma, los habitantes de las localidades aisladas y dispersas sufren privaciones asociadas a la falta de infraestructura y servicios públicos básicos, desencadenando círculos viciosos de pobreza extrema, marginación, y baja productividad y consumo. Bajo estas condiciones, los pobladores de esas localidades por lo general no tienen otra opción más que dedicarse, prácticamente de forma exclusiva, a la economía de subsistencia. Así, las localidades dispersas tienden a rezagarse de forma crónica en términos de bienestar y de capacidades productivas respecto al resto de la región y del país, generándose con ello una creciente desigualdad en el plano territorial.

En un estudio para México, por ejemplo, se menciona que el escaso desarrollo socioeconómico característico de las localidades rurales de México se explica, entre otras causas, por sus dificultades para integrarse de forma articulada al sistema de asentamientos poblacionales de mayor tamaño y/o mejor dotados en cantidad y calidad de servicios públicos y de mercado, indispensables para satisfacer sus múltiples necesidades básicas\textsuperscript{27}. Por su parte, instituciones como el Consejo Nacional de Población (CONAPO) ponen de manifiesto que el rezago productivo de las localidades rurales en México tiene, entre sus causas más profundas, los obstáculos que impiden la propagación del progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y entre las regiones del país, lo cual a su vez en buena medida es determinado por la dispersión poblacional\textsuperscript{28}.

Cabe señalar que si al fenómeno de la dispersión se le añade el hecho de que muchas de las localidades rurales en México (y en muchas otras naciones) se ubican en zonas montañosas, en medio de la selva, en el desierto o a lo largo de las costas, se tiene como resultado asentamientos poblacionales en territorios aislados, con un subdesarrollo determinado por fenómenos estructurales difíciles de superar sin una efectiva intervención externa. La marginación de esos territorios no sólo es el resultado de la falta de electricidad o de agua, o de un camino para sacar la cosecha; es un fenómeno estructural y sistémico que no puede medirse por uno o varios rezagos: es resultado de la falta de energía eléctrica, agua, caminos, y cómo ello repercute en la educación y salud de los habitantes de la zona. Además, es resultado de la imposibilidad de emprender y operar

\textsuperscript{26} Ver, por ejemplo, Delgadillo Macías, Javier, \textit{Enfoque territorial para la investigación del medio rural. Una aproximación metodológica microregional}, mimeo producto de un estudio llevado a cabo en 1999 y 2000 Estrategias de Impulso a la Consolidación de Centros Integradores en el Medio Rural en corresponsabilidad con la SEDESOL y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, de la UNAM.

\textsuperscript{27} Ver Delgadillo Macías, Javier, \textit{idem}.

\textsuperscript{28} Conapo 2000, Programa Nacional de Población, 2001-2006.
empresas económicas ante la falta de lo esencial para ponerlas en marcha. Esta situación genera un proceso de retraso productivo y social, compromete la calidad de vida de las personas y transmite esa condición de precariedad de una generación a la siguiente; es decir, se trata de un rezago estructural que se refleja en escasa conectividad, baja actividad económica y reducida (o nula) generación de oportunidades sociales, empleo e ingresos.

Recientemente, la OCDE ha puesto de manifiesto que los patrones de distribución territorial en México se mantienen muy polarizados, ya que existe una muy elevada concentración de la población en algunas grandes ciudades, al igual que una dispersión poblacional en miles de pequeñas localidades. Estima que una cuarta parte de la población mexicana vive en 198 mil localidades con menos de 2,500 habitantes, muchas de las cuales se asocian con condiciones de extrema pobreza y marginación, y rezagos socio demográficos. Para el CONAPO, esto ha significado históricamente la realidad más desafiante para la política social en México.

En general, la evidencia señala que las localidades más dispersas tienden a presentar los más elevados índices de marginación, pero también que las localidades de mayor marginación tienden a estar más dispersas. Las localidades de tamaño poblacional inferior a un determinado umbral -por lo general menor a 2,500 habitantes- tienden a concentrar las condiciones que determinan la marginación; a medida que el tamaño poblacional aumenta, estas condiciones de marginación tienden a reducirse. Es decir, existe una clara relación inversa entre tamaño de la localidad y marginación, así como directamente proporcional entre dispersión y marginación. Esto, en general, se atribuye a factores de índole estructural relacionados con la escasez de oportunidades económicas, así como resultado de una menor disponibilidad de vías de comunicación y lejanía de las ciudades, lo que se traduce en menores posibilidades para obtener un empleo bien remunerado, vivienda adecuada a las necesidades de las familias y acceso a servicios básicos como educación y salud, entre otros bienes y servicios esenciales.

Asimismo, como resultado de la ausencia de infraestructura, capitales y productividad del trabajo en las zonas dispersas respecto a las ciudades, los hogares que viven en localidades de menos de 2,500 habitantes enfrentan las condiciones más adversas en cuanto a la percepción de ingresos. A mediados de los noventa el ingreso promedio anual de los hogares urbanos fue casi tres veces superior que el de los hogares de las

29 De esta forma, la dinámica de la marginación tiene causas múltiples que se retroalimentan entre sí configurando sistemas perniciosos como resultado de condiciones de carácter geográfico, como relieve extremadamente accidentado; condiciones de naturaleza económica, como deficiente infraestructura productiva y de servicios sociales básicos; condiciones de índole demográfico, como la dispersión de la población; condiciones ecológicas, como pueden ser suelos empobrecidos por la erosión y biodiversidad diezmada por un uso inapropiado de los recursos naturales; y también condiciones institucionales, como es la deficiente o nula coordinación entre las agencias que actúan en un solo ámbito territorial y la percepción de que los esfuerzos institucionales en las microrregiones implican un escaso retorno social, económico y político; ver Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional, SEDESOL, *Modelo Conceptual de la Estrategia de Microrregiones*, noviembre de 2004.

30 Ver por ejemplo Conapo 1999, *La Situación Demográfica de México, 1999*. 
localidades rurales\textsuperscript{31}. Las localidades situadas en el área de influencia de las ciudades tienen un promedio de dos mil habitantes, las ubicadas cerca de carreteras alcanzan un promedio de 700 habitantes, y las localidades aisladas de 120. De esta forma, el aprovechamiento de las economías de aglomeración que se da gracias a una elevada densidad de población, al parecer es factible únicamente en las localidades más próximas a las ciudades, pero sumamente difícil en los que se encuentran alejadas de éstas\textsuperscript{32}.

Bajo este contexto, existe evidencia de que sin una efectiva intervención gubernamental, el fenómeno de la dispersión puede no sólo mantenerse, sino incluso reproducirse con un consecuente incremento de la marginación en el agregado nacional. El CONAPO menciona algunos factores que en México contribuyen a incrementar la dispersión poblacional; destacan: la estructura de la tenencia de la tierra, el régimen y tipo de cultivos, el bajo rendimiento de las parcelas pequeñas, los precios relativos de los productos, la falta de apoyos crediticios para acceder a tecnología moderna y sustentable, e incluso la residencia de las familias en los predios o sus inmediaciones para preservar la integridad de la propiedad, que es a menudo su activo más importante. La información disponible sugiere que la tendencia hacia la dispersión es una realidad persistente en México\textsuperscript{33}; por ello, el monitoreo sistemático del fenómeno y el conocimiento de las causas que lo propician es esencial para la planeación del desarrollo regional y la definición de estrategias públicas de atención a la población que vive en localidades rurales y dispersas\textsuperscript{34}.

De lo revisado anteriormente se deriva que la dispersión poblacional dificulta la generación de economías de escala, tanto para la provisión de servicios públicos, como para la explotación del propio potencial económico de toda la localidad. Asimismo, las características de aislamiento de buena parte de las localidades pequeñas hacen que sea muy costoso llevar servicios de infraestructura básica a las mismas. De esta forma, los habitantes de las localidades dispersas y aisladas enfrentan un fuerte problema estructural como resultado de la falta de infraestructura y servicios públicos básicos, desencadenando con ello círculos viciosos de pobreza, marginación, escasas oportunidades de empleo, y baja productividad y consumo. Como se vio, el fenómeno de la dispersión poblacional, que en buena parte explica la marginación en el medio rural, puede incluso aumentar sin una adecuada intervención gubernamental.


\textsuperscript{32} Ver Conapo 1999, idem.

\textsuperscript{33} El Conapo pone de manifiesto que, aun cuando los cambios en el concepto de localidad en los levantamientos censales desde 1950 pueden conducir a una sobreestimación de su número, los datos señalan la existencia de una duplicación de los asentamientos de menos de 2,500 habitantes en los últimos 25 años. Mientras en 1970, 95 mil localidades tenían menos de 2,500 habitantes; para 1990 este número pasó a 154 mil; y para 1995, a 198 mil. En cambio, la población que reside en dichas localidades aumentó sólo en cinco millones, al pasar de 18 millones de personas en 1970 a 24 millones en 1995. En consecuencia, la densidad media de las localidades pequeñas fue en franco descenso, al pasar de 208 a 121 habitantes, respectivamente. Ver Conapo 1999, idem.

\textsuperscript{34} Idem.
Investigaciones relacionadas ponen de manifiesto que los determinantes más importantes del subdesarrollo de las zonas rurales son la baja productividad de las actividades agrícolas, así como la ausencia de oportunidades de empleo en actividades no agrícolas. Se argumenta que las inversiones en infraestructura y servicios básicos en las zonas rurales tienen incidencia directa, a través de estos determinantes, sobre el salario y el empleo, por un lado, y incidencia indirecta a través del crecimiento económico, por el otro. Por ejemplo, la construcción de un camino puede incrementar la productividad agrícola en una zona, así como el empleo y la productividad en el resto de actividades no agrícolas, con un efecto directo sobre los salarios y el empleo de los pobladores. Adicionalmente, el crecimiento de la productividad y del empleo incide sobre un mayor crecimiento económico, incrementando la demanda y el consumo, y con ello las oportunidades y el bienestar de los pobladores de esas localidades. Las relaciones de causalidad son similares en el caso de inversiones de irrigación, electricidad, educación o salud.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el acceso a servicios de agua potable y saneamiento es fundamental, ya que las enfermedades derivadas de la contaminación del agua y la falta de saneamiento en las viviendas es una de las principales causas de la mortalidad infantil. El organismo muestra evidencia que constata que la mortalidad infantil se reduce de forma importante en zonas las rurales de los países en desarrollo que han experimentado un incremento en la calidad y cobertura de los servicios de agua potable. El Banco Mundial menciona que diversos programas de infraestructura y servicios básicos en localidades rurales en países en desarrollo han incrementado el tiempo que las personas dedican a las actividades productivas, así como también el tiempo que los niños dedican a sus tareas escolares en horas de ausencia de luz solar. Asimismo, afirma que una mayor cobertura de caminos alumbrados ha aumentado la movilidad de personas y bienes, al incrementar la seguridad durante la noche.

Si bien por lo general la literatura empírica no detalla con precisión las relaciones causales entre la infraestructura y el desarrollo económico, provee evidencia importante sobre cuantificaciones estadísticas entre ambas variables. Las medidas regularmente se presentan como elasticidades, las cuales representan la respuesta de una variable —como puede ser el desarrollo, la pobreza o la marginación— ante el cambio en un determinante —en este caso, la infraestructura. Algunos trabajos elaborados para países de Asia evidencian, por ejemplo, un impacto significativo de los caminos en la reducción de la pobreza. Kwon (2000) encuentra que un incremento de 1 por ciento en la inversión en caminos en las provincias de Indonesia reduce, en cinco años, la incidencia sobre la pobreza en 0.3 por ciento. Un estudio paralelo para las provincias de Filipinas revela que la infraestructura en caminos, particularmente cuando se complementa con inversiones en escolaridad, tiene un importante efecto positivo sobre el bienestar de los pobres.

(Balisacan y Pernia, 2002)\textsuperscript{38}; las elasticidades sugieren que el aumento de 1 por ciento en el acceso a los caminos en combinación con inversión en educación formalizada, resulta en un incremento directo de 0.11 por ciento en el ingreso promedio de los pobres.

En un estudio de Fan et al (2002)\textsuperscript{39} se evidencia que la inversión pública en caminos en la República Popular China reduce significativamente la pobreza a través de un aumento de la productividad agrícola y del empleo en las actividades no agrícolas. Las elasticidades estimadas respecto a la densidad de caminos son de 0.08 para la producción agrícola por trabajador; de 0.10 para el empleo no agrícola; y de 0.15 para los salarios de los trabajadores no agrícolas en las áreas rurales. Un trabajo similar muestra que la densidad de caminos en China tiene un impacto positivo sobre el consumo de las familias rurales de las regiones pobres: por cada 1 por ciento de aumento en el número de kilómetros de caminos per cápita, el consumo de las familias se incrementa en 0.08 por ciento (Jalan y Ravillion, 2002)\textsuperscript{40}.

En materia de infraestructura eléctrica, la evidencia apunta que este tipo de inversión contribuye de forma significativa en el desarrollo económico y en la reducción de la pobreza en las zonas rurales. En su estudio, Fan et al (2002) estima que la electricidad tiene un impacto importante sobre el crecimiento del sector no agrícola en las zonas rurales, dando lugar a una reducción de la pobreza con una elasticidad de 0.42\textsuperscript{41}. En Indonesia, la electrificación incrementó de forma directa el empleo y los ingresos de los pobres de las zonas rurales, y redujo la pobreza como tal mediante un mayor crecimiento económico (Balisacan et al, 2002). En Filipinas, la infraestructura en electricidad incrementó el ingreso de los más pobres a través del crecimiento económico, con un efecto directo que no es del todo claro (Balisacan y Pernia, 2002)\textsuperscript{42}; a decir de los autores, esto evidencia que se requiere un nivel mínimo de ingreso y el impulso de infraestructura complementaria en otros sectores. En una evaluación de proyectos de electrificación rural en Asia a cargo del Banco Mundial, se concluye que la infraestructura en electricidad incrementó el uso de la irrigación, reduciendo de forma significativa la incidencia de la pobreza (Songco 2002)\textsuperscript{43}. Con electricidad, los beneficiarios perciben una mejora en sus vidas, en la medida en que mejora su acceso a las actividades productivas y reduce su vulnerabilidad a los choques económicos externos.

\textsuperscript{41} Fan et al (2002), ibidem.
\textsuperscript{43} Songco, J. (2002), Do Rural Infrastructure Investments Benefit the Poor? World Bank Working Paper 2796, Washington, D. C.
Algunos otros estudios dedicados a examinar el impacto de la infraestructura y los servicios básicos en América Latina encuentran también resultados alentadores sobre la reducción de la pobreza y la marginación. Por ejemplo, en un estudio para Argentina, Galiani et al (2005)\textsuperscript{44} encuentra que la mortalidad infantil se redujo 8 por ciento en áreas en las que se privatizaron los servicios de agua —experimentando por tanto un aumento en la cobertura y en la calidad del servicio—, con las mayores caídas en las zonas de menores ingresos en las que la red de provisión experimentó la mayor expansión. Fay et al (2005)\textsuperscript{45} evidencia que el permitir el acceso a la población del quintil más pobre en los países en vías de desarrollo a los servicios básicos, al nivel al que es disfrutado por los más ricos, la mortalidad infantil se reduciría entre 8 y 14 por ciento. Brenneman (2002)\textsuperscript{46} explora otras asociaciones menos obvias; por ejemplo, encuentra que la matrícula escolar aumenta al mejorar el acceso al agua potable, que anteriormente había que acarrear. La electricidad también permite tener más tiempo para estudiar, mientras que el efecto positivo sobre la salud por la provisión de servicio de agua potable se traduce en más tiempo de atención en el salón de clases.

De esta forma, la literatura empírica antes revisada pone de manifiesto en forma clara la asociación entre infraestructura y desarrollo. En general, la evidencia señala que en los lugares en los que se ha asegurado un piso básico de infraestructura social —tales como escuelas, clínicas, servicios médicos, caminos, agua potable, electrificación, drenaje y alcantarillado— en el largo plazo se han logrado reducir de forma exitosa las condiciones estructurales de marginación y pobreza. Diversos trabajos coinciden en afirmar que la infraestructura tiene efectos directos e indirectos sobre la reducción de la pobreza y la marginación. Se argumenta que mediante la creación de infraestructura básica en las poblaciones rurales y apartadas se acercan los mercados a esos pobladores y se incrementa el rendimiento de sus habilidades personales; asimismo, hay un impacto positivo ya que una mayor actividad económica incrementa la demanda laboral y aumenta los mercados potenciales\textsuperscript{47}.

De esta manera, la forma de concebir el problema de la marginación en las zonas rurales puede resumirse y esquematizarse de la siguiente forma: la dispersión poblacional eleva el costo unitario de llevar infraestructura y servicios básicos, lo que genera que la provisión y el acceso a los mismos en las localidades más aisladas, que usualmente son las más pequeñas, disminuya; esta situación, a su vez, incrementa la marginación y disminuye el desarrollo integral y las oportunidades de tales localidades y sus habitantes (ver esquema 3.1.1.3a). Este resultado, al no detener el fenómeno de la dispersión


\textsuperscript{45} Fay, M., Leipziger D., Wodon Q. and T. Yepes (2005), Achieving Child Health-Related Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure, World Development 33(8).


poblacional, tiende a generar un círculo vicioso entre dispersión y marginación. La EM comprende que el problema de la marginación se configura de esta manera y plantea soluciones, que a continuación se presentan, para romper dicho círculo vicioso.

**Esquema 3.1.1.3a**

**Problema y causas de la marginación bajo el enfoque de la EM**

A. Dispersión poblacional  
B. Costo per cápita de la infraestructura y los servicios  
C. Provisión y acceso per cápita de la infraestructura y los servicios  
D. Marginación  
E. Desarrollo integral

Se refuerza el fenómeno de dispersión poblacional

Del análisis anterior se deriva y evidencia que la infraestructura social básica es fundamental para atacar las causas estructurales que originan la marginación, en la medida en que incrementan las oportunidades para que las personas acrecienten sus capacidades y potencialidades individuales. Mediante la infraestructura social básica se amplía el acceso a la población de las localidades rurales a los mercados, ya que reduce los costos de producción y transacción. De esta manera, las inversiones en infraestructura y servicios básicos contribuyen al aumento de la productividad, lo que incide sobre un mayor crecimiento económico; con ello se incrementa la demanda y el consumo y, consecuentemente, el bienestar de los pobladores de esas localidades.

Uno de los objetivos es hacer explícito una serie de supuestos que están detrás de las relaciones de causalidad y que le dan consistencia al diseño conceptual de la estrategia. De esta forma, una vez que se reconoce que la infraestructura social básica es fundamental para atacar las causas estructurales que originan la marginación, la EM busca romper la dinámica de rezago crónico y sistémico de las zonas rurales marginadas del país mediante la provisión de infraestructura y servicios públicos básicos. Sin embargo, la EM argumenta que llevar infraestructura básica a todos los lugares aislados y pequeños implica un elevadísimo costo por persona, lo que resulta oneroso económicamente e inviable presupuestariamente. Con el panorama de elevada dispersión que caracteriza la geografía del país, uno de los retos más importantes en términos de organización espacial y planeación establecidos en la EM consiste, por tanto, en fortalecer la conectividad de las regiones más marginadas del país en torno a los CEC y responder a las necesidades de localidades remotas mediante la creación de la masa crítica necesaria para asegurar el acceso a los servicios.

La idea de masa crítica es importante. Se refiere a la cuestión de cómo optimizar los recursos disponibles que son, necesariamente, limitados. La EM toma esto en cuenta al identificar localidades rurales situadas estratégicamente, que con incrementos específicos en su acervo de servicios puedan atender las necesidades más importantes de la población que habita en los asentamientos pequeños que se encuentran en su área de influencia. La EM se orienta a dotar a estas localidades de la infraestructura básica necesaria para elevar
el nivel de vida de esos poblados y crear la masa crítica de población y actividad económica necesaria para generar un proceso de desarrollo endógeno.

De esta forma, la EM se basa en una política territorial en dos niveles geográficos: por un lado, la identificación de regiones funcionales o microrregiones en las que se concentran los esfuerzos de la estrategia y, por otro, la implementación de mecanismos para impulsar desarrollo endógeno al interior de dichas microrregiones por medio de la creación de “micro-polos de desarrollo”, los CEC. En principio, se han identificado los CEC con base en criterios espaciales, económicos y sociales, mediante la selección de una localidad particular relativamente bien comunicada y con elevada confluencia en términos sociales, comerciales y de servicios con las localidades aledañas. El objetivo es crear a nivel local un polo para atender demandas de las localidades, con el fin de proveer servicios y coordinar inversiones públicas de los programas de las distintas secretarías de los diferentes niveles de gobierno, suponiendo que en el largo plazo el desarrollo gradual de estos “polos” contribuirá a revertir el patrón de dispersión rural y promover la actividad económica. De esta forma, el planteamiento de la EM es reforzar los servicios en el medio rural “acercándolos” a la población dispersa, “sin dispersar” los recursos. Se espera que esta concentración de obras y acciones de infraestructura y servicios básicos genere condiciones económicas y de empleo favorables y, de esta forma, dar origen en el mediano y largo plazo a un “reagrupamiento” de la población en torno a los CEC.

A partir de las localidades CEC, la EM se plantea la meta de generar posibilidades y oportunidades de desarrollo en esos territorios con la participación de las comunidades, de las autoridades locales, de los gobiernos federales y estatales, y de las organizaciones de la sociedad civil. Para ello, se establece un conjunto de requisitos mínimos indispensables en distintos rubros de infraestructura, servicios básicos y proyectos económicos, a los que se les ha dado el nombre genérico de *banderas blancas*. Estas *banderas blancas* van marcando objetivos cumplidos de un *piso básico* en materia de suministro eléctrico básico, camino transitable todo el año, servicio educativo básico, servicio público de computación y acceso a *internet*, suministro de agua, abasto de la canasta básica, drenaje y planta de tratamiento de agua o letrinización, y piso firme en las viviendas, así como -aunque en una segunda fase- una organización comunitaria de ahorro, servicios o producción.

Además de obras y acciones de infraestructura y servicios *bandera blanca*, la EM considera promover y financiar el establecimiento de una infraestructura institucional microrregional que detone y apoye procesos endógenos y sustentables de desarrollo local. Esta infraestructura institucional consta de tres columnas, que son: un Consejo Microrregional, una Agencia de Desarrollo Local y un Fondo de Desarrollo Microrregional.48 El Gobierno federal espera que estas tres columnas sean suficientes

---

48 El Consejo Microrregional es el ámbito de reflexión y decisión conjunta en que los actores locales definien y se comprometen con un plan general de desarrollo para hacerlo realidad. Debe incluir a todas las fuerzas vivas de carácter político, económico y social presentes y actuantes en la microrregión; y debe constituirse formalmente como persona moral no lucrativa y garantizar, vía estatutos, una participación equilibrada y funcional de todos sus integrantes, evitando un protagonismo excesivo de los actores políticos. Por su parte, la Agencia de Desarrollo Local es un equipo profesional, cuya función es la
para dar efectividad, continuidad y trascendencia al proceso de desarrollo de cada microrregión.

De esta forma, bajo la EM los proyectos y acciones bandera blanca en los CEC es la respuesta lógica para romper las condiciones estructurales de la marginación y promover el desarrollo integral de los pobladores de numerosas localidades rurales aisladas y pequeñas. Es importante señalar que, por la naturaleza en su diseño, la EM no incluye a todas las localidades; es decir, bajo la EM no todas las localidades van a poder beneficiarse de las obras y acciones de infraestructura y servicios básicos llevadas a cabo en los CEC, particularmente aquéllas que se encuentran fuera de su área de influencia.

En este sentido, mediante la concentración de un piso básico de infraestructura y servicios en las localidades CEC se buscan reducir los costos unitarios de provisión de dicha infraestructura y servicios, y concentrar la demanda proveniente de las localidades del área de influencia. Como ya se ha comentado, esta estrategia implica, por un lado, que habrá localidades en las que será imposible llevar infraestructura –concentrándose estos esfuerzos exclusivamente en los CEC- y, por otro, que en el mediano y largo plazo la dispersión se revertirá, previéndose una modificación de los patrones de comportamiento demográfico-espacial de la población de las localidades pequeñas para beneficiarse del desarrollo de los CEC.

De forma esquemática, concentrar las obras y acciones de infraestructura y servicios básicos en los CEC, enmarcados en las banderas blancas, modifica los signos de los puntos B y C: esta concentración de infraestructura y servicios en los CEC permite generar economías de escala que se traducen en menores costos por habitante, por lo que la provisión y el acceso a los mismos aumenta. Con ello, la marginación disminuye y se incrementa el desarrollo integral.
Esquema 3.1.3b
Solución del problema de la marginación bajo el enfoque de la EM

A. Dispensión poblacional
B. Costo per cápita de la infraestructura y los servicios
C. Provisión y acceso per cápita de la infraestructura y los servicios
D. Marginación
E. Desarrollo integral

Se reduce el fenómeno de dispersión poblacional y se favorece el crecimiento de los CEC

1.1.1.1 Modelos teóricos alternativos a la identificación de las localidades CEC

3.1.2 Modelo de la tecnología apropiada

La EM tiene como una de sus bases en su línea de causalidad que la necesidad de recurrir a la identificación de las localidades CEC responde al costo elevado de la infraestructura. Sin embargo, este supuesto no se cumple en todos los casos, ya que gracias al avance tecnológico, se puede llevar infraestructura a bajo costo y no necesariamente se necesita estar conectado a una red en donde sí resulta elevado su costo de instalación. El uso de estas tecnologías también puede ser autónomo. Ejemplo de lo anterior es la generación local de energía eléctrica mediante paneles solares o turbinas eólicas y la innovación tecnológica en la distribución de agua potable a zonas rurales a través de membranas de filtración o bombas manuales. Ciertamente, no toda la infraestructura es susceptible de proveerse localmente, tal es el caso de los caminos y no en todos los casos resulta conveniente o viable instalar estas tecnologías debido a las características propias de las localidades.

La teoría de la tecnología apropiada se considera un enfoque postmoderno, ya que adopta un enfoque pluralista al respetar la cultura y las costumbres socioculturales de los pobladores de las localidades rurales; el enfoque reconoce la diversidad, los derechos y usos y costumbres de los pueblos, así como las limitaciones de las políticas públicas. Mediante la innovación y la adecuación tecnológica, este enfoque busca que los habitantes de las localidades rurales y dispersas disfruten de los beneficios de la infraestructura y los servicios básicos. Reconocer como dada la dispersión de la población, y no intentar modificarla, no significa que estas localidades tengan que
permanecer al margen del desarrollo; por el contrario, el enfoque de la tecnología apropiada busca acercar los servicios básicos a tales localidades con la introducción de tecnologías alternativas cuyos costos, en este caso, son variables y no dados como en el caso de la EM.

En este sentido, el enfoque de la tecnología apropiada se distingue del adoptado por la EM en cuanto a que éste último es un enfoque de constructivismo o modernismo social, que lo que implícitamente busca es alterar en el mediano y largo plazos los patrones de comportamiento demográfico-espacial de la población rural; esto eventualmente implica imponer una determinada visión a los habitantes de las localidades rurales, dicho de otra forma, su modernización.

Asimismo, supone que la tecnología está dada y, por tanto, enfrenta una estructura de costos, la cual se caracteriza por aumentar proporcionalmente a la lejanía de las localidades respecto a la fuente de abastecimiento del servicio. Por este motivo, la EM se plantea dotar de la infraestructura necesaria únicamente a las localidades CEC, ya que los costos por habitante se elevarían de forma importante si se pretende dotar de tales servicios a todas las localidades dispersas. Esto implica que, bajo el enfoque de la EM, no todas las localidades lograrán tener infraestructura social básica.

Por este motivo, surge el enfoque de la innovación tecnológica, mediante el cual es posible llevar infraestructura básica a todas las localidades apartadas sin necesariamente elevar los costos por habitante, dado que la tecnología en este caso no es dada. De esta forma, la tecnología fuera de redes (off-grid) permite elevar la provisión y acceso de dichos servicios y, por tanto, se constituye en una alternativa viable para reducir la marginación en las localidades rurales y dispersas. Ese enfoque tiene la ventaja de que es posible dotar de infraestructura y servicios a prácticamente todas las localidades y no sólo a las localidades CEC, beneficiando no sólo a las que se encuentran en el área de influencia.

Así, el enfoque de la tecnología apropiada permite evitar el aumento de los costos unitarios en la provisión de infraestructura y servicios como resultado de la dispersión. Al igual que el esquema anterior, es decir, bajo la EM, los signos de los puntos B y C del esquema se reducen o, por lo menos no aumentan. Así, es posible reducir la marginación e incrementar el desarrollo integral de las comunidades y sus habitantes. Sin embargo, a diferencia de la EM, en el caso de la tecnología fuera de redes se respeta el patrón de dispersión de la población, por lo que ésta puede incluso continuar reproduciéndose; ver esquema 3.1.1.3.2a. Como ya se comentó, la ventaja de este enfoque es que es posible llegar a prácticamente todas las localidades, aun cuando se encuentren fuera del área de influencia de los CEC, incluso, se puede llevar más infraestructura básica, como agua potable y electricidad, a las localidades en el áreas de influencia de los CEC.

Dado que el enfoque de la tecnología apropiada responde a la dispersión, es importante considerarlo en el diseño de la EM. Este enfoque, incluso, no tiene por qué considerarse forzosamente como opuesto o alternativo a la EM, puede ser complementario, particularmente para llegar a las localidades que están fuera del área de influencia de los CEC.
CEC. Esto es importante en la medida en que al ser la EM el instrumento principal de la política de desarrollo social de ataque a la marginación rural, debe tener la capacidad de expandir su cobertura para llegar a todas las localidades rurales. Si la EM no considera la posibilidad de llegar a las localidades más apartadas —fuera del área de influencia de los CEC— mediante tecnologías alternativas, esta opción difícilmente va a poderse incorporar en algún otra medida o programa de gobierno en México.

3.1.2.1 Evidencia empírica alternativa a la identificación de las localidades CEC

Existe evidencia empírica de que es posible llevar infraestructura a localidades rurales con marginación a través de la innovación tecnológica. La generación de estos procesos alternativos surge de la necesidad de reducir costos, llegando a lugares donde la topografía es un obstáculo para construir carreteras y llevar agua potable, electricidad y otros servicios importantes.

Después de revisar experiencias alternativas de innovación tecnológica, se identificó que gran parte de ésta se ha presentado en el sector eléctrico, así como en la provisión de agua. Los proyectos alternativos para distribuir electricidad en países en desarrollo son impulsados por el programa del The Energy Sector Management Assistance Programme (ESMAP) instrumentado por el Banco Mundial⁴⁹, cuyo fin es construir sistemas eléctricos en localidades rurales para crear mercados locales sostenibles con técnicas innovadoras llamadas off-grid energy⁵₀. Existen básicamente dos alternativas para construir este tipo de sistemas que satisfacen las necesidades de los integrantes de las localidades, mientras reducen los costos de manera considerable:

La primera es la eliminación de la costosa construcción de postes cableados hasta las regiones rurales más remotas al colocar sistemas aislados en la localidad misma -Solar Home Systems (SHS)-. La segunda forma de introducir electricidad es utilizar el método denominado mini-grid energy que consiste en poner un generador pequeño con postes y cables de menor tamaño en vez de los tradicionales para satisfacer el reducido consumo de la población rural. Es posible utilizar diesel y viento como combustible para los mini-grids.

Existen varios proyectos en países en vías de desarrollo impulsados por el ESMAP que utilizan el off-grid: En Brasil, Argentina (el proyecto PERMER), Bolivia, Nicaragua, Uganda, Sri Lanka, un proyecto piloto en México, proyectos en India e Indonesia que se han llevado a cabo con el SHS y, finalmente, una organización llamada Solar Development Group (SDG) que cuenta con proyectos en países como Bangladesh, República Dominicana y Vietnam. También hay un caso en una comunidad rural en Marruecos donde los emigrantes lograron abatir los costos de la tecnología para electrificar sus comunidades de origen. A través de asociaciones con la empresa estatal

---

francesa EDF y la participación social buscaron entre distintas alternativas tecnológicas. El resultado fue una opción en la cual se hizo una adaptación a las redes tradicionales de transmisión eléctrica para satisfacer la demanda específica de esa población y reducir costos, haciendo viable llevar la electricidad a comunidades dispersas. En particular, instalaron un generador pequeño y a través de mini-grids —postes de la mitad del tamaño estándar hechos de madera, en vez de concreto, y con cables delgados que son más baratos— para llevar la electricidad a los hogares, satisfaciendo el consumo específico de esa población.

Las ventajas del sistema off-grid es que se reducen los costos de tener que construir miles de kilómetros de cableado para llevar electricidad a localidades rurales remotas. Otra superioridad de este sistema es que el servicio se adapta a la demanda de los integrantes de estas localidades e incurren en costos menores que los sistemas eléctricos tradicionales. Lo anterior lleva a que se pueden crear mercados locales sostenibles en la repartición de los servicios eléctricos off-grid.

Las desventajas surgen al tratar de igualar la oferta a la demanda. Es decir, una vez instalada la infraestructura eléctrica, los individuos no pueden aumentar su consumo porque habría una falla en el sistema. Otros problemas que se puede originar son dar mantenimiento a equipos sofisticados necesarios para instalar el off-grid en zonas rurales y la durabilidad de dichos equipos.

En México existen diversas experiencias con el uso de tecnologías apropiadas. La propia Comisión Federal de Electricidad contempla en sus planes utilizar celdas solares para electrificar aquellas zonas rurales a las que no se les puede llevar este servicio por medio de la red eléctrica. Según su diagnóstico, la CFE cubre al 96.5% de las localidades urbanas y rurales, no obstante, le quedan por iluminar 71,770 localidades con menos de 2,500 habitantes. Para llevar el servicio a estas localidades, la CFE tiene planeado instalar pequeños módulos solares como lo ha hecho hasta ahora en 42,000 viviendas desde hace diez años. Otras experiencias se han dado por medio de asociaciones entre el Nacional Renewable Energy Laboratory (NREL), el Departamento de Energía y la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) del gobierno de los EE.UU. junto con Condumex, la CFE, el hoy desaparecido Instituto Nacional Indigenista, el IMSS y la UNAM, así como entre la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Canacintra y Cinvestav, que han abarcado distintas actividades relacionadas con la transferencia de tecnologías, la construcción de capacidades, la valoración de recursos, estudios sobre eficiencia en proyectos de energía renovable e instalaciones de sistemas híbridos, solares y eólicos.

---

53 Ejemplo de esta colaboración es el caso de Oaxaca varias veces citado y documentado por el Instituto de Investigaciones Eléctricas de la UNAM, el NREL y la GTZ del potencial de la región del Istmo de Tehuantepec de generar hasta 6,000 Megawatts con energía eólica. Otro ejemplo es el mapeo que se ha hecho del potencial solar de los estados de Chiapas, Veracruz y Oaxaca (coincidentemente son algunos de los estados donde se concentran las regiones de alta o muy alta marginación) con la colaboración del NREL y el USAID.
De acuerdo a la Cooperación Técnica Alemana, “la electrificación rural a través de la energía fotovoltaica únicamente es rentable si se aplica en lugares muy apartados de la red eléctrica”. No obstante, la misma agencia menciona que no se cuenta con datos para México sobre la distancia necesaria a la red existente a partir de la cual la generación de electricidad por energía fotovoltaica resulta más rentable que extender la red eléctrica. La GTZ cita una aproximación de Sinergia (filial de Condumex encargada de producir celdas fotovoltaicas) la cual considera que a partir de 3 km de distancia de la red se debe estimar una inversión de aproximadamente 5,000 dólares por kilómetro para capacidades bajas. Considerando los costos de una instalación fotovoltaica (en 1999, hay que destacar que desde entonces han bajado) para pequeñas distancias de la red únicamente resultan rentables instalaciones pequeñas, pero cada kilómetro adicional justifica, desde el punto de vista meramente económico, más de 4 sistemas domésticos fotovoltaicos de 75 Watts. Dicho de otra forma, por cada kilómetro de distancia a la red eléctrica se puede operar de manera rentable una superficie de módulo solar de 500 Watts, que abarca aproximadamente 5 metros cuadrados. Este estudio recomendó que se movilizaran los fondos que se ahorran al no tener que cablear largas distancias para el financiamiento de sistemas fotovoltaicos de uso doméstico y que se establecieran sistemas de microcréditos para la sustitución de baterías que tienen una vida útil de tres años en promedio para así incentivar el mantenimiento por parte de los usuarios. Uno de los principales desafíos que mostró este estudio fue el precio de los módulos fotovoltaicos en México que son de aproximadamente el doble en comparación al mercado europeo. El mercado actualmente se haya dominado por una sola empresa (Condumex) y si se considera que este producto no paga aranceles, la importación de fotoceldas japonesas, alemanas o estadounidenses podría ayudar a nivelar el precio en el mercado nacional.

En cuanto a las experiencias sobre innovaciones tecnológicas en la distribución de agua a zonas rurales, la evidencia en Marruecos señala que el método incluye la utilización de membranas de filtración para obtener agua potable. Este sistema tiene la característica que sólo requiere energía para limpiar las membranas, lo que reduce los costos considerablemente. Otro método que incurre en costos muy bajos es la bomba manual con cuerda para pozos hechos a mano que es utilizada en Nicaragua. Por último, están

54 Según datos de la CFE, el costo promedio de generación de un kilowatt hora de uso agrícola es de 1.36 pesos y según tendencias históricas calculadas por el NREL, el costo actual de generación de un kilowatt hora en condiciones óptimas por medio eólicos sería de 45 centavos mexicanos y por energía solar de 92 centavos. Una herramienta elaborada por este laboratorio para elegir en forma eficiente fuentes renovables de energía de acuerdo a las condiciones locales puede encontrarse en forma gratuita en: [http://www.nrel.gov/international/analysis_software.html]

55 Neuser, H. y Kuhnke, K. 1999, Potenciales de desarrollo de una técnica solar adaptada para un mejoramiento sostenible de la situación económica, social y ecológica en el país de México, Canacintra y Cooperación Técnica Alemana (GTZ).


las innovaciones que desarrollan técnicas para aprovechar la poca lluvia que reciben zonas áridas en Kenia e India.\(^{58}\)

Las ventajas de estos métodos es que se puede lograr una cobertura más amplia del servicio de agua potable ya que los costos son menores que con los métodos habituales. Lo anterior lleva a que los métodos alternativos de agua en las localidades rurales marginadas puedan ser localmente sostenibles. También es posible que se requiera menor mantenimiento en estos sistemas como es el caso de la bomba manual en Nicaragua.

Existen algunas desventajas en utilizar procedimientos alternos en el servicio de agua como el posible descuido de estándares de sanidad e higiene\(^{59}\) o que la durabilidad de los sistemas nuevos suele ser corta y es necesario reinvertir continuamente para lograr distribuir de forma sostenida el agua potable a estas localidades rurales.

**Esquema 3.1.1.3.2a**

**Solución del problema de la marginación bajo el enfoque de tecnologías alternativas**

Las implicaciones de ésta parte se centran en que, gracias al avance tecnológico, es posible llevar infraestructura a bajo costo a localidades rurales apartadas. A diferencia de la localización de las localidades CEC, la tecnología adecuada evita alterar los patrones de comportamiento demográfico-espacial de la población rural al llevar infraestructura básica a todas las localidades apartadas. De esta forma, la tecnología fuera de redes (off-grid) permite elevar la provisión y acceso de dichos servicios y, por tanto, se constituye en una alternativa viable para reducir la marginación en las localidades rurales y dispersas. Ese enfoque tiene la ventaja de que es posible dotar de infraestructura y...

---


servicios a prácticamente todas las localidades y no sólo a las localidades CEC, beneficiando no sólo a las que se encuentran en su área de influencia.

Como se mencionó, es importante considerar el enfoque de la tecnología apropiada en el diseño de la EM. Éste no tiene por qué considerarse como alternativo a la EM, puede ser incluso complementario, particularmente para llegar a las localidades que están fuera del área de influencia de los CEC. Esto es importante en la medida en que al ser la EM el instrumento principal de la política de desarrollo social de ataque a la marginación en el ámbito rural en nuestro país, ésta debe tener la capacidad de expandir su cobertura para llegar a todas las localidades rurales. Si la EM no considera la posibilidad de llegar a las localidades más apartadas mediante tecnologías alternativas, esta opción difícilmente va a poderse incorporar en algún otra medida o programa de gobierno en México.

3.1.3 Participación comunitaria

La EM conjuga en su diseño los enfoques: territorial, de identificación de las localidades CEC, de coordinación institucional y de participación comunitaria. A través de éste último, la Estrategia busca fomentar la inclusión de los habitantes en la planeación de su propio desarrollo, es decir, involucrar a la gente que habita en los lugares en donde se ejecutan los proyectos con el propósito de aprovechar el hecho de que son, precisamente ellos, los que tienen mayor información de las necesidades y prioridades de su localidad, y así hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones.

En este sentido, la EM concibe a la participación comunitaria como un mecanismo mediante el cual es posible “devolver el poder real a los habitantes de las áreas de México que han sido marginadas por razones históricas, geográficas, orográficas, sociales e incluso políticas. Que la población sea capaz de asumir la responsabilidad de su propio desarrollo, con los conocimientos y las herramientas adecuados, [ya que sólo] así, podrán identificar, estructurar e implantar una visión de desarrollo que enriquezca su comunidad sin desvirtuar su naturaleza profunda”60.

El supuesto teórico que sustenta la promoción del papel activo de la sociedad, tanto en el diseño como en la instrumentación de las políticas públicas, descansa en la idea de que su inclusión en el quehacer gubernamental parece ser necesaria para otorgar eficiencia a la acción social del Estado. La literatura especializada en esta materia menciona dos conceptos que contribuyen a explicar las ventajas, desventajas, riesgos y soluciones que son resultado de dicha inclusión. Estos conceptos son: participación comunitaria y capital social61.

60 SEDESOL. Ibídem. pp 71
3.1.3.1 Enfoques de participación de abajo hacia arriba (bottom-up)

El diseño de la EM está basado en un enfoque descentralizado, en el cual las estrategias y decisiones tendientes a reducir las condiciones estructurales de marginación, mejorar las oportunidades de empleo y elevar la calidad de vida de las localidades permean de la comunidad hacia los gobiernos locales y de ahí hacia el gobierno federal. Este enfoque participativo es conocido como “de abajo hacia arriba” (bottom – up) y se centra en mostrar la utilidad de formular y tomar las decisiones partiendo del contexto local, considerando para ello las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los proyectos, programas y acciones y, una vez valoradas las debilidades y fortalezas los mismos, se procede a definir las estrategias y acciones.

Otro beneficio importante es el fortalecimiento de la rendición de cuentas y el mayor impulso a la democracia, ya que este enfoque se encuentra directamente asociado con las ideas de autoayuda, liderazgo, participación, cooperación y confianza. En el aspecto económico, los principales beneficios se hacen evidentes en la reducción en los costos de transacción; una provisión más eficiente y eficaz de los bienes y servicios públicos; una mayor calidad en las funciones del sector público; el impulso a gobiernos socialmente responsables y transparentes y; la conformación de actores sociales comprometidos con el desarrollo de su propia comunidad.

3.1.3.2 Participación comunitaria y capital social

Gran parte de la literatura especializada en el tema, entiende por participación comunitaria al proceso a través del cual los grupos sociales (stakeholders) influyen y toman partido sobre las decisiones que impactan en aspectos que son del interés común como la infraestructura y los servicios públicos. Para que surjan dichos beneficios, es fundamental que los pobladores se involucren activamente en la toma de decisiones gubernamentales y asuman las responsabilidades específicas que les correspondan, fomentando de esta forma la creación de nuevos vínculos entre el gobierno, la sociedad, la academia, la iglesia y el sector privado. En este sentido, la participación activa de la comunidad es una pieza clave en la conformación de una comunidad empoderada, lo que significa que la gente y, en general, la comunidad tienen la oportunidad y la capacidad de participar efectivamente en la esfera social, económica y política. En este sentido, la participación comunitaria representa, el insumo más importante para impulsar el desarrollo y la acumulación del capital social.

63 El empoderamiento es entendido como la acción en la que los grupos comunitarios no sólo participan en la toma de decisiones y en la distribución de los recursos, sino también reciben capacitación y el apoyo para continuar realizando acciones en aras de mejorar su situación futura. Entre los aspectos que se consideran en la capacitación destacan: identificación de objetivos, estimación de presupuestos, creación de fondos y técnicas de negociación y cabildeo con las autoridades de gobierno; es decir, son capacitados para convertirse en “agentes del cambio”.
Asimismo, es importante señalar que el impulso a la participación comunitaria en la EM se encuentra muy asociada con el principio de subsidiariedad y la capacidad de agencia de los individuos, ya que ambos conceptos hablan no sólo de la importancia de delegar la toma de decisiones a la comunidad en aquellas situaciones en la que su intervención sea más provechosa y eficiente; sino también se señala la pertinencia de que la participación sea la necesaria como para incidir de manera benéfica en un cambio de la situación original. Por un lado, el principio de subsidiariedad pretende que las decisiones sean tomadas en el nivel más eficaz y cercano al ciudadano con el objetivo de que los resultados de la instrumentación de la política pública sean más eficaces y eficientes que ésta fuera instrumentada por el gobierno federal o estatal; y por el otro lado, la capacidad de agencia se refiere a que todo lo que pueden conseguir positivamente los individuos dependerá de todas las oportunidades económicas sociales y políticas, así como de las fuerzas sociales, de las iniciativas y de la libertad para participar en las decisiones sociales y en la elaboración de las decisiones públicas.

No obstante los beneficios que resultan de la participación, existen factores que ponen en riesgo los beneficios que resultan de esta participación destacan: los grupos de poder político y local; las jerarquías socioeconómicas y la carencia de información.

Para evitar que estos factores pongan en peligro el desarrollo eficiente y eficaz de la EM, es necesario que ésta incorpore mecanismos tendientes a vigilar y monitorear no sólo el uso correcto de los recursos públicos, sino también el desarrollo y el tipo de participación de los grupos sociales, así como la forma en que cada uno de estos grupos colabore en la toma de decisiones sobre la definición de los proyectos, los apoyos y el financiamiento de las obras o acciones a impulsar. Es decir, para que la participación comunitaria cumpla con su objetivo de impulsar eficiente y eficazmente el desarrollo de obras de infraestructura y acciones que favorezcan el desarrollo de sus propias comunidades es imprescindible contar con mecanismos que desincentiven la apropiación de los proyectos por parte de grupos de poder o que las decisiones favorezcan intereses particulares y no los intereses de la comunidad, a través de acciones que impulsen la contraloría social. Estas acciones podrían llevarse a cabo a través de la creación de Consejos o Comités de Participación Social mediante los cuales podrían diseñarse esquemas de evaluación y monitoreo para medir el grado de avance, impacto y satisfacción de las obras desarrolladas; además de establecer sanciones creíbles que castiguen las conductas ilícitas y así garantizar que la EM cumpla cabalmente con su objetivo primordial.

En términos de la EM, la participación comunitaria es vista como un vehículo mediante el cual se pretenden fortalecer los procesos de democratización, construcción de la ciudadanía y empoderamiento. Uno de los argumentos que sustentan esta idea es el hecho de que se considera que “nadie conoce mejor los problemas de un lugar que aquellos quienes viven allí. Y también conocen sus ventajas y el valor de los recursos humanos con que cuentan. Además, cuando los proyectos se organizan desde la base —y no desde una oficina federal— los efectos colaterales pueden ser muy positivos, pues con la participación ciudadana directa se estimulan y fortalecen los ideales democráticos en el sentido más estricto de la palabra. Si esto no fuera suficiente, depositar confianza en la
sabiduría local —en lugar de importarla del centro— mejora la autoestima colectiva del lugar porque inviste a sus habitantes de poderes sobre su propia vida de los cuales carecían anteriormente.”

En este sentido, “…los mismos habitantes de las microrregiones deberán organizarse democráticamente a través de asambleas comunitarias y serán ellos también quienes diseñen y pongan en marcha sus proyectos”.

Como puede apreciarse en los párrafos anteriores, la EM considera que a través de la colaboración conjunta gobierno-comunidad, es posible identificar de manera más eficiente y efectiva aquellos proyectos que son realmente necesarios en las diferentes localidades y con ello, establecer la estrategia de instrumentación para el establecimiento de las denominadas banderas blancas en las respectivas localidades CEC. Entre los beneficios que identifica la EM como consecuencia de dicha participación se encuentran los relativos al desarrollo de una cultura participativa que fortalezca la cooperación y promueva el sentimiento de pertenencia no sólo hacia la comunidad sino también hacia los proyectos y la conformación de ciudadanos que se consideren protagonistas del desarrollo de su propia comunidad. Dichos resultados son ampliamente explicados por el concepto de capital social, el cual, a pesar de no encontrarse claramente especificado en el diseño de la EM, sí le da sustento teórico a muchos de los objetivos y alcances que ésta persigue.

Dicho capital es entendido como el contenido de ciertas relaciones e instituciones sociales, caracterizadas por conductas de reciprocidad y cooperación, las cuales son retroalimentadas con actitudes de confianza. Dado su carácter social, este capital cuenta con diferentes acepciones como: “el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo”68, “los recursos socio–estructurales que constituyen un activo de capital para el individuo y facilitan ciertas acciones de individuos que están adentro de esa estructura”69 o, “los aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo”70. A los puntos de vista anteriores, falta incorporar el que señala que las instituciones son un mecanismo importante para incentivar la cooperación; así como la postura adquirida por algunos organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), Banco de Desarrollo Interamericano (BID) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que han considerado al capital social desde un enfoque económico, a través del cual se señala que dicho capital permite mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y marginación.

---

65 SEDESOL, 2004, México desde sus Microrregiones, pp.49
66 Ídem, pp.64-66
67 Durston, J. “Superación de la pobreza, capital social y clientelismos locales” en Aprender de la Experiencia. El capital social en la superación de la pobreza”. CEPAL, 2000, pp. 47
69 Coleman, citado en ¿Qué es e capital comunitario?, pp.8
70 Putnam, citado en ¿Qué es e capital comunitario?. pp.8
71 El Banco Mundial sostiene que resulta crucial invertir en la capacidad organizativa de los pobres, lo que implica efectuar inversiones a nivel micro para promover la creación de organizaciones, y a nivel macro,
Dadas las diversas acepciones que pueden encontrarse en términos de capital social, existen diferentes enfoques que buscan clasificarlo a partir de patrones específicos como su origen o su impacto. De estos enfoques, el más utilizado quizá sea el que distingue los cuatro grupos siguientes: i) el que parte de una visión comunitaria, ii) el que se concibe a las redes como un factor fundamental de promoción, iii) el que considera un punto de vista institucional y, iv) el que señala el surgimiento y aprovechamiento de sinergias.

3.1.3.3 Capital social comunitario

La visión comunitaria de capital social alude los lazos que conectan a los miembros de familias, vecinos, amigos y socios, estos vinculan a personas que comparten características socio-demográficas. El capital social comunitario se hace evidente tanto en las redes de relaciones interpersonales como en las estructuras normativas y sancionadoras, se expresa en instituciones complejas, con contenido de cooperación y gestión, para lo cual es fundamental que se consideren las normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal.

Bajo esta perspectiva, el capital social es la suma de redes existentes entre vecinos y también la institucionalidad formal e informal que ellos han construido para enfrentar desafíos comunes. Los fines de esta institucionalidad comunitaria son la legitimación de líderes; el control social de miembros y líderes; promover la cooperación coordinada y el trabajo en equipo; la resolución de conflictos; y la gestión de recursos comunes. Esta institucionalidad puede producir bienes colectivos o públicos, pero los resultados positivos nunca son garantizados por el sólo hecho de existir capital social comunitario en las formas descritas. El capital social comunitario puede ser un eslabón clave que conecta el hogar con la institucionalidad pública, cuya expresión espacial menor suele ser el municipio.

3.1.3.4 Capital social de redes

En este tipo de capital social, las redes pueden ser usadas para describir los patrones de las relaciones o para determinar su existencia; a este respecto es importante señalar que la intensidad de las relaciones es muy variada y no todas las redes están conectadas por capital social. Las redes pueden tener una variedad de estructuras como pueden ser las del tipo jerárquico, ya sean lineales o difusas.

mediante el cambio de reglas y leyes para apoyar y sustentar la actividad asociativa. El BID ha puesto un mayor acento en las dimensiones éticas y culturales del capital social, su propuesta comprende varios factores tales como el clima de confianza social, el grado de asociatividad, la conciencia cívica, los valores éticos y la cultura entendida como “la manera de vivir juntos”, así como los procesos que eviten la corrupción. En tanto que, el PNUD ha desarrollado una conceptualización y medición de capital social entendido como relaciones informales de confianza y cooperación (familia, vecindario, colegas), asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo, y marco institucional normativo y valórico de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico.

Cuando las conexiones de capital se incrementan a través de una red, también lo hacen los costos de mantenimiento de estos contactos, medidos especialmente en tiempo empleado. Una importante característica de las redes es su permeabilidad. Una red puede desalentar el comportamiento oportunista de sus miembros debido a que el costo de hacerlo será la censura de todos los otros miembros de la red. Por lo tanto, las redes pueden realizar una importante función en el mantenimiento de las reglas y normas aceptadas. En este sentido, la estructura de cada red tiene implicaciones para la eficiencia económica y para la formación de capital social.

3.1.3.5 Capital social institucional

Por instituciones se entiende a “los órganos que realizan las funciones sociales”; tienen una estructura de roles y son racionalizadas y conscientes; su análisis permite ordenar el estudio de una comunidad. Las instituciones tienen características de sistemas y son, a su vez, partes de sistemas más amplios. Por un lado, son complejos de múltiples normas, por el otro, son organizaciones de personas en roles reglamentados.

Las instituciones son las reglas que hacen posible intercambios ordenados y significativos. Estas también establecen derechos de propiedad, requerimientos de membresía, reglas para resolver disputas y procedimientos para el establecimiento de nuevas instituciones, son el producto de la respuesta conjunta de las personas de una red a las acciones de otros. Pueden ser formales o informales.

Las instituciones informales están mejor adaptadas para la organización de los intercambios de bienes socio-emocionales, por lo que la eficiencia económica generalmente no se obtiene cuando los intercambios son organizados a través de las instituciones informales, no obstante, existe la posibilidad de que la eficiencia económica pueda ser incrementada a través de instituciones informales como lo es la lealtad. En economías desarrolladas, se pueden intercambiar bienes y servicios con personas que no son miembros de nuestras redes de vínculo y cuando ocurren estos intercambios con personas extrañas, se requieren instituciones formales.

En lo referente a las instituciones formales, éstas son entendidas como las reglas de la sociedad que son generalmente aceptadas y que operan incluso entre las personas que no pertenecen a la sociedad, generalmente están escritas y son publicadas en espacios públicos, son aceptadas o cambiadas siguiendo procedimientos formales. El mantenimiento y legitimidad de las instituciones formales depende en parte de su valor de arraigo creado por relaciones de capital social. Por otra parte, el costo de mantenimiento de ellas por medio de incentivos físicos o económicos, generalmente, sobrepasa sus posibles beneficios. Para lograr que la comunidad interactúe con el gobierno es fundamental que las instituciones formales no se encuentren en conflicto con las instituciones informales.

Este enfoque señala que para que surja la cooperación entre actores con intereses diferentes y, en algunos casos opuestos, cuyo principal objetivo es maximizar su propia utilidad, es necesario que se den tres condiciones previas: que el juego (acción) sea
repetido; que exista información completa sobre experiencias previas y que el número de actores participantes no sea muy grande\textsuperscript{73}. Bajo el enfoque institucional, aspectos como la corrupción, el rezago de la burocracia, la limitación de las libertades civiles, una elevada desigualdad, las tensiones sociales motivadas por las divisiones étnicas y un débil estado de Derecho representan los mayores impedimentos para promover el bienestar social; incluso, se han realizado estudios en los que se demuestra que el capital social reduce la pobreza y mejora o, al menos no empeora, la desigualdad en el ingreso.

3.1.3.6 Capital social de sinergias

El capital social de sinergias establece que las economías que se logren de la colaboración entre el gobierno y la acción ciudadana están basadas en la complementariedad\textsuperscript{74} y la integración. Para que la complementariedad y la integración coexistan y funcionen en términos de la creación de sinergias es necesario que los servidores públicos estén involucrados en ambientes organizacionales orientados a los resultados y caracterizados por la competencia, la congruencia y la credibilidad.

Bajo este contexto, es importante precisar que en aquellas comunidades en donde exista un buen gobierno y elevados niveles de acumulación de capital social, será posible encontrar complementariedad entre Estado y sociedad, prosperidad económica y orden social; en situación contraria, se encuentran aquellas comunidades en las que el capital social se observa a través de diversos grupos que están desconectados unos de otros. En este caso, el grupo más poderoso dominará al Estado y excluirá a los demás grupos\textsuperscript{75}.

Dada la naturaleza concurrente de la Estrategia y el objetivo a través del cual busca atacar el problema del rezago socio-económico de forma integral en las localidades con elevada marginación, la EM debiera contener en su diseño las especificaciones relativas a las cuatro clasificaciones de capital social abordadas con anterioridad; ello en aras de considerar todos los factores de riesgo que pueden obstaculizar el cumplimiento de sus metas como resultado de una estrategia de instrumentación poco planeada.

Lo anterior adquiere gran relevancia si se observa a la luz de la elevada heterogeneidad política, histórica, étnica, cultural, social e institucional que caracteriza a los diversos municipios del país, lo cual resulta en localidades y estructuras muy diferentes en donde habrá de conocerse a profundidad sus especificidades para poder evaluar la viabilidad y factibilidad de instalar una localidad CEC. Bajo este contexto, es importante señalar que las cuatro clasificaciones de capital social se presentan en diferentes etapas de la instrumentación de la EM; en un primer momento, es posible señalar la presencia del

\textsuperscript{73} North, \textit{El redescubrimiento de las Instituciones}. pp.

\textsuperscript{74} La complementariedad se refiere a las relaciones de apoyo mutuo entre los actores públicos y privados, para lo cual se requiere el establecimiento de un marco de reglas y leyes que protejan los derechos de asociación y que faciliten el intercambio y cooperación entre las comunidades asociadas, tal como una mayor provisión de medios de comunicación y transporte que conecte y facilite la movilidad entre estas comunidades; en tanto que, la integración tiene que ver con la naturaleza y la amplitud de los lazos que existen entre los ciudadanos y los servidores públicos.

\textsuperscript{75} Woolock, M. y Narayan, D, \textit{Idem}. pp.13
capital social comunitario como elemento necesario para incentivar a la comunidad a que participe y se involucre en el desarrollo de los proyectos impulsados a través de la Estrategia.

Este capital es un indicador mediante el cual se estarían identificando las relaciones afectivas y de confianza, así como los lazos de integración, identidad y pertenencia entre los diversos actores de cada comunidad, elementos que son clave para lograr que éstas se involucren con los objetivos de la EM y los hagan suyos, permitiendo con ello, no sólo la identificación de las localidades CEC y la definición de los proyectos prioritarios que deberán desarrollarse para implementar las denominadas banderas blancas, sino también, un mayor compromiso de la comunidad respecto al cuidado y mantenimiento de los proyectos desarrollados.

Otro momento o etapa en la EM en donde puede observarse la presencia del capital social es durante el establecimiento de las reglas para la cooperación, coordinación y participación entre la comunidad y los diferentes actores involucrados. En esta etapa se evidencia la importancia de considerar los elementos y especificaciones que ofrece la literatura sobre el capital social de redes y el institucional, sobretodo en un contexto en el cual se requiere de estructuras de gobierno más modernas, flexibles y responsables, cuyos gobernantes y servidores públicos se encuentren comprometidos con el bienestar de su comunidad y que den las facilidades para la coordinación institucional tanto vertical como horizontal. Éste es, quizá, uno de los principales desafíos que enfrenta el diseño de la EM, ya que en ningún momento se observan los lineamientos que den cuenta de cómo fomentar estas nuevas estructuras de gobierno en municipios en los que, dadas sus condiciones de rezago social, económico e institucional, es muy posible que no existan y, en caso de que sí las haya, las características inherentes de cada comunidad pueden ser una restricción importante para impedir que se modernicen sus instituciones.

Por último, se encuentra el capital social de sinergias el cual se hace presente a través de los resultados obtenidos sobre la forma en que se lleva a cabo la cooperación entre el gobierno y la comunidad para el desarrollo de los proyectos. Dichos resultados serán el reflejo de la calidad y congruencia con que se haya realizado la planeación y la programación.

La instrumentación de programas que generen capital social incrementa las posibilidades de éxito de los proyectos dirigidos a fomentar el desarrollo y por consiguiente, la garantía sobre la eficiencia de los programas de superación de la pobreza96 será mayor, ya que tanto en acciones dirigidas a elevar la calidad y cobertura en materia de educación y salud como en proyectos de desarrollo rural, el capital social se ha mostrado como un poderoso elemento que incrementa la eficiencia, compromiso y responsabilidad de los actores involucrados. Una de las vertientes que han ido adquiriendo gran relevancia en el impulso, desarrollo y acumulación del capital social es el diseño de políticas y estrategias de gobierno dirigidas a impulsar el Desarrollo Basado en la Comunidad (DBC)97.

---

3.1.3.7 Desarrollo basado en la comunidad

Los principales supuestos que se encuentran implícitos en las políticas y acciones que dan impulso a los proyectos basados en la comunidad (PBC) es que éstos prometen mejorar la eficiencia, sostenibilidad y el proceso de democratización, ya que a través de ellos se les otorga el poder de tomar decisiones en el diseño y ejecución de proyectos prioritarios a los grupos comunitarios; ello, en aras de mejorar la calidad de vida y la distribución de los recursos a través de la acción colectiva en la persecución de objetivos comunes. Por medio del DBC no sólo se provee de infraestructura y servicios a las comunidades, también se contribuye a mejorar la administración de los recursos naturales y financieros, así como el impulso al empoderamiento de la comunidad objetivo; logrando así, beneficios importantes en materia de gobernabilidad, democracia, rendición de cuentas y seguridad.

El Banco Mundial señala que el DBC es un mecanismo potencial que contribuye a elevar la sostenibilidad, mejorar la eficiencia y eficacia de la asignación de los recursos públicos permitiendo que los esfuerzos para reducir la pobreza se realicen localmente, logrando que el desarrollo se vuelva más inclusivo, empodere a los pobres, construya capital social, fortalezca la gobernanza y complemente las actividades del mercado y del sector público. Se cree que el DBC puede lograr lo anterior, al reducir los problemas de información, elevar los recursos disponibles para los pobres y fortalecer las capacidades cívicas de las comunidades a través de las organizaciones que los representan. En este sentido, el DBC contribuye a modificar las relaciones de poder dotando a los pobres de voz y permitiéndoles un mayor control sobre el desarrollo, haciendo más sensible la distribución de los recursos con respecto a sus necesidades; con lo cual, se mejoraría la focalización de los programas, se volvería el gobierno más sensible, se mejorarían los servicios e infraestructura públicos y se fortalecerían las capacidades de los ciudadanos para emprender acciones de desarrollo por su cuenta, ya que, según la literatura, los proyectos en los que participa y de los que se apropiara la comunidad tienden a ser altamente valorados y, por lo mismo, a ser más sostenibles en el tiempo.

Otro aspecto que sustenta la importancia de la inclusión de la comunidad es que los beneficiarios mantendrán una mayor vigilancia sobre los recursos y demandarán una mayor rendición de cuentas a sus autoridades, por lo tanto, dejarían de ser objetos pasivos del desarrollo para convertirse en sujetos activos participantes. De esta forma, los proyectos derivados del DBC liberarían capacidades latentes en la comunidad tales como la negociación, la preparación y/o manejo de propuestas y estudios de viabilidad, apalancamiento de financiamiento, entre otros.

---

78 Entre los proyectos más comunes que se sustentan en este tipo de enfoques se encuentran aquellos que dotan de infraestructura y servicios, proyectos productivos, de manejo de recursos naturales y de fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos locales
79 Dahl-Ostergaard, Moore, Ramírez, Wenner y Bonde. Community-Driven Rural Development. What have we learned?. pp.1
80 Al obtener las prioridades del desarrollo directamente de las comunidades objetivo y al permitirles que seleccionen a los proyectos y a los beneficiarios.
Como puede observarse, las políticas públicas que se sustentan en la corriente denominada Desarrollo Basado en la Comunidad persiguen objetivos muy similares a los de la EM en lo referente a la participación comunitaria. En ambos casos, la inclusión de la comunidad en el desarrollo de proyectos de infraestructura y en la provisión de servicios públicos es vista como un mecanismo fundamental para combatir los rezagos estructurales de marginación en zonas con elevadas carencias materiales y con un casi nulo acceso a las oportunidades.

Bajo el escenario anterior, es posible precisar que tanto la EM como el DBC no sólo buscan el impulso de la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones públicas, sino también pretenden capitalizar dicha participación y así, mejorar la eficiencia en la asignación del gasto, elevar la calidad del sector público, fortalecer las estructuras de gobierno y con ello, la legitimidad y la gobernabilidad. En ambos casos, el empoderamiento de los ciudadanos es visto como un vehículo para modernizar y hacer más democráticas las estructuras de gobierno, a través de una mayor injerencia de la comunidad en el quehacer gubernamental y un mayor control social. En este sentido, la participación comunitaria es convertida en uno de los principales activos sociales que promueven el desarrollo y acumulación del capital social.
3.1.4 Coordinación institucional

El último eje en el que se basa el diseño de la EM es la coordinación institucional. A través de ésta se pretende articular tanto los programas de las 14 Secretarías de Estado y entidades paraestatales involucradas, como las acciones y proyectos de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Lo anterior con la finalidad de hacer más eficiente la aplicación de los recursos disponibles y potenciar el desarrollo de las microrregiones mediante la concentración de las obras y acciones de infraestructura y servicios básicos en las localidades CEC. Los mecanismos de coordinación considerados en el diseño de la EM son tanto verticales como horizontales; es decir, entre los distintos órdenes de gobierno como entre dependencias al interior de cada nivel de gobierno.

Bajo este contexto, vale la pena señalar que la EM establece que “no se trata de resolver con un proyecto aislado lo que es un problema estructural, por lo que pone a trabajar “la maquinaria” de la coordinación intersecretarial y los gobiernos estatales y municipales para encontrar soluciones conjuntas y planeadas (...) las respuestas deben ser integrales, que las distintas dependencias y niveles de gobierno, desde sus distintos quehaceres, trabajen para un mismo problema”81.

Al igual que en el apartado anterior de participación comunitaria, en este apartado trataremos, por las mismas razones, las figuras de los Consejos Microrregionales y de los Fondos de Desarrollo Microrregional que corrieron con las mismas suerte que las Agencias de Desarrollo Local. En el diseño original de la EM, los Consejos Microrregionales dirigirían el proyecto a llevar a cabo y en cada uno de ellos intervendrían técnicos experimentados. El Fondo de Desarrollo Microrregional sería el encargado de los asuntos financieros: evaluaria los requerimientos del proyecto, adjudicaría los fondos necesarios, monitorearía su evolución y garantizaría su transparencia. Como en el caso de las ADL, la creación de estas figuras conlleva diversas ventajas que a continuación se señalarán. Para poder integrar los Fondos de Desarrollo Microrregional con carácter multianual, de primera instancia se sugiere explorar la posibilidad de conformar fideicomisos de desarrollo para cada una de las microrregiones.

La coordinación institucional es entendida como un acuerdo82 mediante el cual las actividades de los diferentes niveles de gobierno, organizaciones públicas, privadas y/o sociales son ejecutadas de forma estructurada para alcanzar un objetivo en común, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos disponibles al reducir duplicidades, promover complementariedades y compartir gastos. Las asociaciones establecidas sobre bases de coordinación y cooperación adquieren gran relevancia en contextos caracterizados por escasez de recursos presupuestales en los gobiernos locales. Su propósito es combinar recursos y movilizarlos de forma eficiente hacia la implementación de políticas y proyectos colectivos.

81 SEDESOL (2004), Ídem. pp. 71
82 Bardach (1998) la define como un conjunto de actividades desarrolladas entre dos o más instancias (agencias) que pretenden incrementar su valor público, para lo cual trabajarán conjuntamente.
Dada la interacción entre actores y organizaciones en la EM, es importante el establecimiento de reglas claras y específicas en su diseño, ya que éstas jugarán un papel fundamental para generar las sinergias institucionales, operativas, procedimentales y sociales necesarias para la coordinación y colaboración entre los diferentes actores – públicos, privados y sociales-, en aras de asegurar una elevada calidad y eficiencia de las obras y acciones instrumentadas, e incrementar la efectividad de las políticas y programas gubernamentales.

La coordinación institucional puede agruparse en función de sus características en: (i) grado de formalidad / informalidad; (ii) tipo de actores involucrados; y (iii) tipo de estrategias y herramientas utilizadas, tal como se muestra en el siguiente esquema. De esta clasificación se hará especial énfasis en aquélla que identifica a la coordinación según el tipo de actores involucrados, es decir, la coordinación vertical y horizontal, ya que éstas explican las condiciones necesarias para que surja la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno y entre los diversos sectores, lo cual es un requisito que establece la EM para operar adecuadamente.

Coordinación Institucional.
Clasificación a partir de sus características

<table>
<thead>
<tr>
<th>Grado de formalidad / informalidad</th>
<th>Tipo de actores involucrados</th>
<th>Tipo de herramientas y estrategias utilizadas</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Mecanismos de Coordinación Informal: Incluye contactos interpersonales y canales de comunicación informal, los cuales pueden desarrollarse a través de reuniones, llamadas telefónicas, etc. Estos mecanismos surgen cuando no existen los medios formales o cuando éstos fallan.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Mecanismos e Coordinación Formal: Incluye la estructura y la definición del trabajo, así como los instrumentos de administración como: planes, acuerdos, contratos, presupuestos, etc.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Coordinación Vertical o Intergubernamental: Involucra a las acciones de las agencias que pertenecen a diferentes niveles de gobierno.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Coordinación Horizontal o Intersectorial: Involucra al conjunto de acciones de las agencias de diversos sectores.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Coordinación público-privada</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Estrategias de Comunicación y de Toma de Decisiones: Incluye una variedad importante de estructuras, procedimientos y políticas para asegurar el desarrollo efectivo de la comunicación para identificar los objetivos y perseguirlos.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Planeación: Incluye el establecimiento de procesos, técnicas y planes para alcanzar la coordinación entre las agencias.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Coordinación Operativa: Estos mecanismos formalizan la relación Entre programas y agencias para crear un patrón operativo particular.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Provisión de Servicios</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Por medio de la coordinación institucional, la EM pretende “que en lugar de competir entre sí, [las Secretarías de Estado y los gobiernos en sus diferentes ámbitos] unan sus esfuerzos para ayudar a las comunidades a planear y ejecutar las obras productivas y de infraestructura que requieren. Así, ninguna instancia gubernamental trabaja aisladamente, y sus recursos combinados son potenciados como nunca se había logrado antes. Además, de esta manera se evita la duplicidad de gastos: se concretan más proyectos con una inversión menor, mejor planeados y aplicados”.

83 SEDESOL (2004). Ídem. pp. 73-74
3.1.4.1 Coordinación vertical (descentralización)

Hablar de la EM es hablar de una acción pública descentralizada que requiere de una instancia de liderazgo y de coordinación que garantice la acción conjunta y concertada de tareas específicas para cada nivel de gobierno. En este sentido, la EM requerirá de reglas claras, así como de incentivos y sanciones para promover la colaboración y la coordinación para reducir las condiciones estructurales de marginación a través de la implementación de obras y acciones de infraestructura y servicios básicos -banderas blancas- en los CEC.

Si bien no existe una definición precisa en torno a la descentralización, la mayor parte de la literatura sobre el tema la explica como un sistema de relaciones que dan vida y contenido al ejercicio del poder, el cual puede situarse en la esfera de lo político, lo administrativo o lo fiscal. En cualquiera de los casos, es fundamental la especificación de facultades y capacidades entre los diferentes niveles de gobierno, dejando claramente establecida la división sobre los espacios territoriales, las responsabilidades del gasto, las facultades respecto a la captación y asignación de los recursos públicos y los aspectos relacionados con la provisión de bienes y servicios, entre otros.

En este sentido, en el diseño de la EM se esperaría encontrar la presencia de instituciones que establezcan las directrices sobre la forma en que se distribuirán los poderes, competencias y funciones entre los diferentes actores y agencias que participan en el desarrollo de acciones y proyectos, el mecanismo que regulará la interacción entre los mismos durante el proceso de toma de decisiones, así como el mecanismo que garantice que estas decisiones serán tomadas con total apego y congruencia a la legalidad y a las necesidades sociales. Este aspecto es fundamental, ya que los criterios de distribución, en sí mismos, deberán considerar los incentivos necesarios para promover la participación de los diferentes actores y agencias considerando las diversidades política, cultural y social de cada comunidad. Estas diversidades pueden representar una importante restricción en la instrumentación de proyectos y acciones colectivas.

Para lograr que los diferentes actores se coordinen y colaboren, es necesario considerar mecanismos que den solución al posible surgimiento de conflictos derivados de la interacción entre actores con intereses diferentes y, en algunos casos, opuestos. En este sentido, el problema radica en cómo generar la confianza entre actores y agencias diferentes y, una vez generada la confianza, cómo incentivar un comportamiento de

---

84 Uvalle B., Ricardo (2000). Descentralización política y federalismo: Consideraciones sobre el caso de México. pp 1-5
86 En términos de North (1993), las instituciones son definidas como las reglas del juego cuya principal función es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (que no siempre es eficiente).
87 El asunto de la confianza tiene que ver básicamente con el establecimiento de instrumentos que garanticen que cada participante cumpla con sus obligaciones, para lo cual será necesario contar con un esquema de sanciones y de monitoreo que inhiba el surgimiento de conductas ilícitas u opuestas al bienestar común.
cooperación. En el caso de la EM, estos mecanismos deberán quedar claramente establecidos tanto en los Convenios de Desarrollo Social como en las Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial, los cuales son los principales mecanismos formales que buscan promover la participación y colaboración de los diferentes agentes y agencias en la definición e instrumentación de proyectos y acciones dirigidas a desarrollar infraestructura básica y proveer servicios en las localidades CEC. En este sentido, la coordinación vertical dentro de la EM deberá materializarse a través de los COPLADE\textsuperscript{88} y los COPLADEMUNES.

Otro aspecto que es considerado como un importante obstáculo para la instrumentación eficiente de programas diseñados bajo un esquema de coordinación horizontal, es el relativo al financiamiento. En su mayoría, este tipo de políticas no cuenta con recursos presupuestales predeterminados y aprobados por un órgano legislativo. Esta situación genera incertidumbre y desconfianza entre las agencias y actores participantes, ya que no existen garantías reales para el desarrollo e instrumentación de los proyectos elegidos, ni tampoco se puede apostar a la continuidad de los mismos. La EM, se enfrenta a este problema, ya que al no ser considerada como un programa federal, no cuenta con recursos propios que le permitan generar los incentivos para impulsar las relaciones de colaboración y coordinación entre los participantes. A este respecto, la literatura sugiere algunas posibles soluciones para superar los obstáculos de coordinación y cooperación mediante la instrumentación de estructuras de gobierno (\textit{governance}) como el de mercados, jerarquías o redes. Si bien, estas estructuras pueden funcionar bajo un esquema de coordinación vertical, son ampliamente identificadas con los vínculos relacionales de carácter horizontal, por lo que serán abordadas en el siguiente apartado.

En términos generales, las políticas públicas que son instrumentadas bajo un contexto de descentralización traen consigo una serie de beneficios en materia económica y social. Entre los más importantes: una distribución más eficiente de los recursos y de los proyectos y acciones del gobierno; un mayor impulso a la rendición de cuentas y un fortalecimiento de la misma; una mayor democratización; y; un mayor desarrollo económico. Dichos beneficios han hecho que las políticas de descentralización sean vistas como un instrumento potencial para el combate a la pobreza\textsuperscript{89}.

El Banco Mundial en su reporte anual de 2001, señala que la descentralización como instrumento de combate a la pobreza deberá ser complementada con acciones que consideren las características inherentes a cada comunidad, las cuales deberán contener una combinación óptima de tres elementos fundamentales: promoción de oportunidades, impulso al empoderamiento y fomento a la seguridad. A través de la promoción de oportunidades se busca proveer los satisfactores básicos a la población en situación de marginación y pobreza y, con ello, darles la oportunidad de mejorar su condición de

\textsuperscript{88} El COPLADE tiene como propósito promover la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, tanto en el proceso de planeación como en la ejecución de las obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la participación de los diferentes sectores de la sociedad.

\textsuperscript{89} Aghón, G. \textit{Descentralización fiscal en América Latina: Un análisis comparativo}, pp.37
vida. Mediante el impulso al empoderamiento se pretende la inclusión de la sociedad en el proceso de toma de decisiones a fin de diseñar políticas e instrumentar acciones de forma más eficiente; para ello, es necesario que se cumplan las condiciones de no discriminación, buen gobierno y Estado de Derecho. Finalmente, el fomento a la seguridad implica la reducción de la vulnerabilidad que caracteriza a estas localidades, para lo cual es necesario considerar mecanismos de bienestar social, diversificación productiva y esquemas de administración de riesgo para enfrentar las fluctuaciones económicas.

Bajo este escenario, la EM ve en la descentralización a un instrumento que permite: disminuir los costos que implica la provisión de servicios públicos y el desarrollo de infraestructura en localidades dispersas; evitar la duplicidad de funciones derivada de la participación de diferentes gobiernos, organizaciones y actores; y, fundamentalmente, fortalecer la corresponsabilidad en la política social.

3.1.4.2 Coordinación horizontal

La coordinación horizontal se presenta comúnmente entre las organizaciones y enfrenta fuertes obstáculos como el riesgo de que algunos participantes tomen ventaja de los recursos colectivos sin haber contribuido los propios —el free-ride común en proyectos colectivos públicos—, lo cual inhibe la cooperación. El desconocer hasta dónde las organizaciones se sujetarán a los acuerdos colectivos de sus representantes (agentes) es otro problema, ya que los representantes no son completamente autónomos para negociar sino que están sujetos al control de los miembros de la organización. Esto sin duda afecta la confiabilidad de los compromisos contraídos.

La solución a esos problemas de cooperación puede aproximarse mediante la instrumentación de estructuras de gobierno (governance, las cuales podrían ser de distinto tipo: mercados, jerarquías o redes). En el sistema de mercados las contribuciones de los participantes se especifican mediante contratos legalmente obligatorios, la relación entre representantes es mediada por el precio y en caso de conflicto se negocia o se recurre a la ley para determinar la responsabilidad de las partes involucradas. El mercado provee mucha flexibilidad a los participantes para ejercer su voluntad y formar alianzas.

El sistema de mercado conlleva costos de transacción inherentes que podrían afectar su eficiencia. En primer lugar, el número de contingencias que deben preverse puede resultar tan amplio que no permitiría que la asociación fuera gobernada por un conjunto de contratos. En segundo lugar, las asimetrías de poder podrían desalentar la participación de algunos grupos. Por ejemplo, pueden surgir reticencias a establecer arreglos contractuales si se percibe que no hay garantías para hacer que los grupos u organizaciones con mayor poder cumplan sus compromisos o para lograr compensaciones mediante los tribunales. Las organizaciones comunitarias y voluntarias

---

90 La promoción de oportunidades incluye el acceso al empleo, a los mercados, servicios financieros, infraestructura (caminos, electricidad y telecomunicaciones), servicios sociales (educación y salud) y la propiedad de una tierra; ver el Reporte Anual del Banco Mundial para 2001.

son particularmente sensibles a esta situación. En tercer lugar, las asimetrías de información en combinación con la tendencia a usar la información para obtener ventajas particulares, inhibe el libre flujo de ese recurso.

Los sistemas de jerarquías o de redes podrían resultar más eficientes que el mercado para resolver problemas de cooperación—i.e., podrían implicar menores costos de transacción. La jerarquía implica el establecimiento de una estructura burocrática con funciones, responsabilidades y líneas de reporte claras, lo cual en principio permite coordinar los insumos de los diferentes participantes y posiblemente superar algunos de los problemas que surgen bajo el mercado. Sin embargo, establecer dicha estructura y sostener su autoridad puede implicar costos de transacción significativos. Por ejemplo, la disputa por la autoridad origina altos costos de negociación. Al no haber una línea vertical de autoridad, los participantes potenciales naturalmente buscarán controlar e influenciar el ejercicio de la autoridad. Si la disputa no es resuelta la estructura jerárquica simplemente no se podrá establecer, a menos que se excluyan a aquellos participantes que no la acepten.

Las redes como sistema de gobierno generarían confianza y cooperación sólo si los participantes están seguros de que las reglas que rigen su comportamiento cooperativo no se romperán. Mientras que en el mercado y la jerarquía, la confianza se genera mediante la provisión de salvaguardas formales, en las redes lo importante es contar con reglas informales que garanticen acuerdos benéficos para todos los participantes. Dado que las reglas son informales, para que éstas surjan y funcionen es preciso que exista confianza mutua entre los participantes. Si los costos de incumplimiento exceden los beneficios, la confianza y cooperación se desarrollarán. Si incumplir las reglas tiene consecuencias negativas sobre la reputación dentro de la red y sobre el acceso futuro a la misma, se podrá desarrollar una red basada en el interés (RBI) que funcionará como un sistema de gobierno estable a pesar de la ausencia de sanciones formales por incumplimiento de reglas. Las redes tienen la ventaja de evitar los costos de transacción derivados del establecimiento de garantías formales para protegerse del incumplimiento de las reglas de la asociación.

Las recompensas y castigos inadecuados dentro de una organización pueden ser negativos. El punto aquí es que diferentes actividades generan varios tipos de incentivos para el desempeño institucional. Aún cuando una actividad genere un incentivo no necesariamente actúa como tal para las personas involucradas por que puede ser muy difuso, débil o mal comunicado.

De estas tres formas de coordinación, la EM debería fortalecer la visión jerárquica en su diseño, ya que ésta representa el modelo convencional de la administración pública cuyas premisas generales están directamente relacionadas con las estructuras de mando al interior de las organizaciones, tales como, jerarquía, obligación y autoridad.

El modelo jerárquico de coordinación es una forma altamente centralizada para dar solución a los problemas que se originan al interior de las organizaciones. Este enfoque asume que la toma de decisiones desde un ente central tiene información suficiente para
que estas consideren e incorporen a las múltiples organizaciones y grupos sociales. Este enfoque es mejor conocido como el “modelo weberiano” de la administración pública, el cual se hace presente en la EM al pretender que por medio de las Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial, se articulen los programas de las diferentes Secretarías de Estado y, así, crear las sinergias en torno de la política social y evitar la duplicidad de funciones y esfuerzos y hacer más eficiente el uso de los recursos. El objetivo principal es que las Secretarías de Estado no compitan entre sí, sino que unan “[…] sus esfuerzos para ayudar a las comunidades a planear y ejecutar las obras productivas y de infraestructura que requieren. Así, ninguna instancia gubernamental trabaja aisladamente, y sus recursos combinados son potenciados como nunca se había logrado antes. Además, de esta manera se evita la duplicidad de gastos: se concentran más proyectos con una inversión menor, mejor planeados y aplicados. Otra ventaja de trabajar así radica en la posibilidad de diseñar proyectos de infraestructura verdaderamente integrales”.

3.1.4.3 Críticas y matices a la coordinación institucional

Si bien son muchas las ventajas que ofrece el establecimiento de mecanismos que propician la cooperación y coordinación tanto horizontal como vertical en el diseño y ejecución de políticas y programas que son dirigidos a combatir las condiciones estructurales de marginación y elevar la calidad de vida de la población; existen algunos aspectos que deberán tomarse en consideración a fin de que dicha coordinación genere las sinergias necesarias para la instrumentación eficiente y exitosa de los programas y no se convierta en la causa principal de la ineficiencia o de la obtención de resultados inesperados y contrarios a los establecidos.

En este contexto, es posible considerar que si la capacidad institucional es débil, la coordinación resultará prácticamente imposible, ya que si los diferentes componentes de un programa son implementados por entidades separadas, las reglas de operación deberán ser diseñadas de tal forma que dichas entidades puedan operar de manera independiente y en aras de lograr los objetivos establecidos por dicho programas. En este caso, más que hablar de coordinación se requeriría establecer como objetivo la convergencia e integración de los diferentes actores.

Un ejemplo del impacto negativo que puede tener una débil coordinación institucional en la instrumentación de una política pública, puede observarse a través de la estrategia de Desarrollo Rural Integrado (DRI, Integrated Rural Development) impulsado por el Banco Mundial a finales de la década de los setenta y principio de los ochentas. A mediados de la década de los ochenta esta estrategia comenzó a enfrentar una serie de problemas que la llevaron a reducir su importancia e impacto en el combate a la pobreza.

---

92 SEDESOL, 2004, México desde sus Microrregiones, pp. 73-74
93 Israel, A. citado en What Makes Inter-Agency Coordination Work?. Insights from the Literature and Two Case Studies. pp. 3
94 El objetivo principal de dicho enfoque fue disminuir la pobreza rural y estimular el crecimiento de la agricultura. Los apoyos de la estrategia DRI incluyeron una gran diversidad de servicios para la producción agrícola, infraestructura física, infraestructura social y, en algunos casos la distribución o regularización de la tierra.
rural; la causa: la dificultad de coordinar a las diferentes instancias y actores requeridos para la ejecución de los proyectos originados por la DRI.

Dado lo anterior, es posible señalar que las debilidades en materia de coordinación que se aprecian en la EM, son consecuencia de confiar que con la simple existencia de las Bases de Coordinación se tienen los elementos suficientes para impulsar la colaboración y participación, tanto horizontal como vertical, dejando de lado la importancia de contar con aspectos como los incentivos y la existencia de sanciones ante el incumplimiento de las obligaciones de cada uno de los actores. Por ello, la inclusión de tales aspectos en el diseño de la EM contribuirán a la obtención de resultados más eficientes en el establecimiento de las banderas blancas y, por lo tanto, en el mejoramiento en la calidad de vida de la población. Para ello, es importante considerar las especificaciones que señala el modelo que pretende impulsar la coordinación institucional a partir de un enfoque de redes.

1.1.1.1.2 Centralización

Una de las principales críticas a las estructuras descentralizadas, se centra en la importancia que se le otorga a los sistemas de planificación centralizada para procurar el bienestar social. Si bien el orden jurídico mexicano no permite otra alternativa, es necesario discutir las posibles inconveniencias de la centralización, con el fin prevenirlas y evitar las distorsiones económicas y sociales que estas provocan. Mucho se ha discutido acerca de los resultados ineficientes de una planeación centralizada y ello ha hecho que sus ventajas hayan quedado soslayadas. Una ventaja de tener una planeación centralizada es que permite tener una mejor focalización y con ello se evitan posibles capturas de los recursos a nivel local y se asegura que los beneficios efectivamente estén llegando a la población más necesitada.

Por otro lado, está demostrado que existe una fuerte correlación entre marginación y falta de capacidad institucional a nivel local. Ello quiere decir que en muchas ocasiones la implementación de proyectos a nivel local se dificultará por la carencia de capacidades técnicas del personal. Asimismo, el ejercicio de recursos a nivel local permite una mayor discrecionalidad, que aunada a una baja capacidad institucional y un contexto de baja rendición de cuentas, pueden llevar a la captura de esos recursos. Será en este espacio en donde expondremos los principales argumentos que se han presentado para matizar la descentralización.

Los problemas citados con mayor frecuencia en favor de los esquemas de gobierno centralizados son: (i) la débil capacidad institucional que caracteriza a los gobiernos subnacionales para proveer los servicios públicos; (ii) indefinición de las responsabilidades; (iii) el incremento de la posibilidad de captura política por parte de los gobiernos municipales; (iv) el sobreendeudamiento derivado de la fuerte restricción presupuestaria y; v) esquemas laxos de rendición de cuentas. 

95 Ahmad, Devarajan, Khemani y Shah. Decentralisation and Service Delivery. pp.2
3.2 Evidencia empírica internacional

Como se pudo observar, la Estrategia de Microrregiones (EM) surgió con el objetivo de contribuir en la reversión de las desigualdades económicas y sociales causadas por el crecimiento desequilibrado en el plano territorial, y que históricamente caracterizan a las áreas rurales más pobres del país; lo anterior mediante la generación de condiciones adecuadas que permitan el desarrollo de dichas áreas. A nivel internacional, existen casos similares, que tienen como base y objetivo reducir los rezagos estructurales en el medio rural bajo; entre ellos, destacan: Extremadura y el País Vasco, en España; Siena, en Italia; China; Kecamatan, Indonesia; Sudáfrica; Brasil y; los programas implementados en Chile.

3.2.1 Iniciativa LEADER

La Iniciativa Comunitaria LEADER\textsuperscript{96} fue puesta en marcha en la Unión Europea en 1991,\textsuperscript{97} con el propósito de explotar los recursos locales e incrementar la competitividad de las áreas rurales bajo un enfoque integral de desarrollo territorial. Su intención fue la de impulsar a los actores locales a llevar a cabo proyectos multisectoriales a pequeña escala, utilizando el potencial endógeno del territorio. En términos generales, los principales elementos de esta Iniciativa son: i) la identificación de un territorio o área LEADER; ii) una estrategia sustentada en el enfoque de desarrollo endógeno e innovación y; iii) los Grupos de Acción Local (GAL), los cuales operan mediante financiamientos descentralizados y a través de una elevada cooperación y colaboración entre los inversionistas tanto públicos como privados, así como con el gobierno.

Las funciones de los GAL son: establecer el procedimiento mediante el cual operarán los grupos comunitarios al interior de cada territorio; diseñar los mecanismos para que se den las relaciones entre estos grupos y los beneficiarios; administrar el programa; promover el uso correcto de los fondos; formular planes de desarrollo local; identificar las demandas de los beneficiarios finales y efectuar los pagos respectivos; además de analizar, seleccionar, aprobar, promover y ejecutar los proyectos antes que las mismas instancias públicas.

Los territorios elegibles para la subvención deberán ser más o menos similares en sus características físicas (identidad natural), económicas y sociales (identidad cultural), deberán contar con una superficie media comprendida entre 2,000 y 5,000 km\textsuperscript{2}; y su

\textsuperscript{96} La iniciativa LEADER tiene un enfoque territorial por el diseño y ejecución de los proyectos, ascendente por la toma de decisiones de abajo a arriba; participativo por la integración de los agentes e instituciones representativos de cada lugar en los Grupos de Acción Local; innovador por las acciones promovidas en los centros de desarrollo rural (CEDER); integral y multisectorial por el análisis global de problemas y oportunidades de los ámbitos de actuación; descentralizado por la modalidad de gestión financiera; y está organizado en red para transferir las experiencias obtenidas a otros grupos con la finalidad de impulsar la cooperación entre los actores para el desarrollo de los territorios.

\textsuperscript{97} Debido al gran éxito que ha tenido dicho programa, a partir de 2007 será considerado como el marco general de la política rural de la Unión Europea aunque se espera que para 2013 este programa desaparezca, manteniendo su metodología como marco para la instrumentación de programas similares.
población no podrá superar los 100 mil habitantes en áreas de gran densidad demográfica (120 habitantes por km$^2$), ni situarse por debajo de los 10 mil habitantes. Para la selección de los proyectos, cada comarca perteneciente al área LEADER conforma su propio grupo de acción local, los cuales se instauran en los denominados centros de desarrollo rural (CEDER) para llevar a cabo la aplicación del programa; lo anterior en coordinación con un organismo público intermediario de la administración regional que gestiona el desarrollo y supervisa la correcta utilización de los fondos públicos$^{98}$.

La participación comunitaria ha sido un factor decisivo para cumplir con los objetivos de la iniciativa LEADER, ya que, por un lado, la respuesta financiera del sector privado ha hecho posible resolver la escasez de recursos y; por el otro, el papel de la mujer ha sido de suma importancia para el proceso de desarrollo rural y el establecimiento de redes. Dado el impacto de la inclusión social, se puso en marcha el Observatorio Rural Europeo (ORE) cuya función es dar seguimiento a los GAL y al desarrollo de sus respectivos programas.

Otros aspectos importantes a considerar en el diseño del LEADER son: i) en el caso de los órganos de decisión de los GAL, los agentes económicos y las asociaciones deben representar, como mínimo, el 50 por ciento de los agentes locales para evitar el excesivo control por parte de los funcionarios de la administración y de los representantes políticos; ii) se da prioridad a estrategias que tengan como objeto un incremento de oportunidades de empleo y de las actividades de los grupos que son objetivos especiales del programa; iii) existe la posibilidad de realizar proyectos de cooperación interterritorial, dentro de un Estado miembro, con territorios LEADER, así como con otro tipo de programas rurales, como los PRODER y; iv) la cooperación transnacional se amplía a grupos organizados en términos de las especificaciones de LEADER, pero localizados en países no pertenecientes a la Unión Europea.

3.2.1.1 El caso de Extremadura, España

En Extremadura se vio la necesidad de implementar un esquema de planeación territorial que impulsara la dotación de infraestructura y de servicios públicos en el mayor número de localidades rurales y que les permitiera integrarse con la región, con Portugal y con el resto de España. Esta necesidad surgió por el hecho de que, aun cuando posee importantes atractivos naturales y culturales, la región muestra un elevado número de zonas rurales pequeñas en un extenso territorio, en las que predomina una baja densidad de población y de actividad económica, elevado desempleo y altas tasas de dependencia$^{99}$. Su presupuesto ha sido reducido;$^{100}$ sin embargo, se reconoce que el éxito

---

$^{98}$ El financiamiento$^{98}$ de la iniciativa está sufragada por tres fondos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), el Fondo Social Europeo (Fse) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Orientación (Feoga-O).

$^{99}$ Es decir, una elevada proporción de gente mayor respecto a la activa, ante un fuerte proceso de emigración de mano por muchos años de hacia otras regiones.

$^{100}$ De129 millones de euros invertidos en seis años.
de la Iniciativa LEADER en esa región se atribuye principalmente a la participación del sector privado y a la elevada capacidad y dinamismo de los GAL.

Uno de los mayores impactos de esta Iniciativa en Extremadura en cuanto a su enfoque territorial ha sido la creación y consolidación de poco más de 5 mil empleos desde su origen, además de la creación de un importante número de nuevas empresas y asociaciones, y una destacada expansión de los establecimientos turísticos. Dado el atraso económico de las zonas rurales en Extremadura, caracterizadas por una estructura productiva poco diversificada, el impacto en términos absolutos de estos empleos es relevante.

Gracias a la iniciativa, se han redistribuido los recursos financieros en muchos espacios rurales en declive, con lo cual se ha mejorado la infraestructura y los servicios; asimismo, LEADER ha resultado útil para redescubrir y rescatar el importante patrimonio cultural y natural que poseen la mayoría de las zonas rurales.

Una de las principales dificultades en la implementación del método LEADER en materia territorial, es la carencia de una adecuada delimitación territorial de tales zonas, y que éstas reflejasen una mayor coherencia entre las características de las áreas objetivo y los propósitos de las medidas de desarrollo. En particular, el uso de una delimitación territorial simple, basada en criterios políticos y administrativos, dio lugar a zonas con características culturales e históricas muy distintas. Consecuentemente, algunas áreas no lograron adaptarse adecuadamente al desarrollo de los objetivos de la Iniciativa ante la falta de una identidad territorial común, limitando la capacidad de dichos territorios para llevar a cabo proyectos a escala de las zonas LEADER.

En lo referente a la participación, las medidas adoptadas en Extremadura se han dirigido a promover la participación privada en el apoyo técnico para el desarrollo rural, capacitación y reclutamiento, fomento al turismo rural, promoción de pequeñas empresas, artesanías y servicios, elevar la calidad y comercialización de la producción local pesquera y agrícola, así como el apoyo a los GAL para su integración al comercio internacional.

La participación comunitaria ha sido un factor decisivo para cumplir con los objetivos de la iniciativa LEADER, ya que, por un lado, la respuesta financiera del sector privado ha hecho posible resolver la escasez de recursos y, por el otro, el papel de la mujer ha sido de suma importancia para el proceso de desarrollo rural y el establecimiento de redes. Dado el impacto de la inclusión social, se puso en marcha el Observatorio Rural Europeo como se verá con mayor detalle en el apartado dedicado al análisis de la participación en Extremadura, la debilidad financiera del programa se ha mitigado en un importante número de áreas rurales gracias a la excepcional participación del sector privado y a la elevada capacidad y dinamismo de muchos GAL. De esta forma, en lo que va del programa el financiamiento privado en dicha Comunidad Autónoma excedió al promedio Comunitario, como reflejo del gran interés del sector empresarial y de la capacidad de movilizar recursos en la región.

En particular, a raíz de la Iniciativa LEADER, en Extremadura de han creado casi 550 empresas y nuevas asociaciones, y se ha expandido en casi 3,600 el número de camas en el sector turístico.
(ORE) cuya función es dar seguimiento a los GAL y al desarrollo de sus respectivos programas.

En Extremadura, el ORE evidenció la importancia de fortalecer las acciones en materia de contraloría social para fomentar la confianza de la población, la colaboración de los diferentes actores (públicos, comunitarios y privados), el empoderamiento de la población y el mantenimiento de los proyectos en los que participan activamente los pobladores.

Una de las implicaciones más relevantes que ha tenido esta Iniciativa en materia de participación comunitaria es el hecho de que los diferentes grupos de acción local se han unido en un conjunto de redes interregionales y nacionales, a fin de crear sinergias para desarrollar de forma más eficiente los proyectos. Sin embargo, uno de los riesgos que surgieron de la participación comunitaria fue la monopolización de los proyectos aprobados por parte de las asociaciones y las pequeñas y medianas empresas, quienes contribuyeron fundamentalmente al financiamiento de tres actividades: desarrollo de pequeñas empresas, turismo rural y valorización agraria; dejando de lado el financiamiento a los proyectos para impulsar el equilibrio ecológico, la capacitación y el apoyo técnico.

En materia de coordinación institucional, las estructuras de gobierno están conformadas por un complejo esquema de redes y capas administrativas, de las cuales destaca la centralización en las funciones de definición de la estrategia en la Dirección de Política Regional de la Comisión Europea. Esta instancia elabora las estructuras regulatorias de la coordinación institucional y provee recursos financieros públicos para el desarrollo de los proyectos. En un segundo nivel de jerarquía se encuentran el Ministerio de Agricultura de cada Estado miembro de la UE, el cual se encarga de implementar las reglas para el cofinanciamiento de los proyectos con las estructuras de administración regional, como es el caso del Consejo de Desarrollo Rural. Los Grupos de Acción Local se encargan de definir las zonas de influencia, así como la aplicación y selección de los proyectos subsidiados. En el último nivel se encuentran los beneficiarios finales, quienes contribuyen a la definición de los proyectos prioritarios y a la ejecución y financiamiento de los mismos. Este esquema administrativo se complementa con la función de evaluación y verificación del manejo y administración de los recursos, el cual recae en las manos de los europeos y de las administraciones regionales.

La operación a nivel interterritorial de los GAL cuenta con una instancia interregional que establece los parámetros de coordinación entre diferentes zonas de influencia. Esta situación ha permitido incrementar la cobertura de los servicios y, con ello, elevar el nivel de vida de comunidades que no pertenecen a la zona LEADER.

Otro aspecto a considerar es el carácter obligatorio que tiene la cooperación, lo cual ha permitido optimizar el uso de los recursos y potenciar los resultados de los programas en aquellos lugares en los que se ha puesto en práctica esta metodología; en otras palabras, la obligación adquiere el carácter de ley a través de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la iniciativa comunitaria LEADER y funciona para todos los
países miembros de la Unión Europea, con lo cual se garantiza la cooperación entre los actores públicos, privados y sociales una vez que hayan sido aprobados los proyectos por parte de la Comisión Europea.

Las acciones de los programas que consideran la cooperación interterritorial\(^{103}\) deben incluir mecanismos que les permitan compartir conocimientos técnicos, así como recursos humanos y financieros dispersos en cada uno de los territorios en cuestión, y se inscribirán en orientaciones temáticas claramente definidas por los grupos de acción local en sus estrategias de desarrollo. Por consiguiente, la cooperación no se limita a un simple intercambio de experiencias, sino que debe consistir en la realización de una acción común e integrada, cuando sea posible, en una misma estructura.

Debido a los logros de la iniciativa LEADER, en periodos posteriores se llevó a cabo la ampliación de GAL, lo cual ha resultado en un incremento de habitantes y territorios vinculados a los programas de desarrollo rural, confirmando la efectividad de los Grupos de Acción Local como herramienta de política regional.

La consolidación de las estructuras de gobierno en el ámbito local permitió recuperar la imagen e identidad de sus áreas e incrementar la participación social en la concepción e implementación de proyectos de desarrollo y conservación en las zonas rurales.

Finalmente, una de las limitantes a las que se ha enfrentado la iniciativa LEADER es la compleja estructura burocrática española que se ha reflejado en la aprobación de proyectos ineficientes, limitando el financiamiento público a los proyectos solicitados por los GAL.

\[3.2.1.2\] El caso del País Vasco

El País Vasco muestra una importante diversidad urbana y rural\(^{104}\); estas últimas representan el 90 por ciento del total de su territorio, y la población es predominantemente urbana. Pese a que la población ocupada en el sector agrícola ha venido reduciéndose en el tiempo, aún representa poco más de 7.5 veces más que el promedio del País Vasco\(^{105}\).

El País Vasco destaca respecto al resto de Comunidades Autónomas de España porque muestra un elevado grado de autonomía en materia impositiva y de facultades de gasto; además, sus municipios tienen la tradición de cooperación de forma autónoma a través de

\(^{103}\) Se llama interterritorial cuando los grupos participantes pertenecen a un mismo Estado, distinguiéndose en este caso dos tipos de cooperación: la interautonómica, cuando los grupos cooperantes pertenecen a diferentes Comunidades Autónomas, y la intercomarcal, cuando se produce entre colectivos de desarrollo de una misma autonomía.

\(^{104}\) La fuerte tradición industrial del País Vasco se representa por Bilbao (en la provincia de Bizkaia), con una destacada reconversión hacia el sector servicios. Por su parte, San Sebastián (en la provincia de Gipuzkoa) es bien conocido por sus atractivos turísticos. Finalmente, Vitoria (en la provincia de Araba), la capital de la Comunidad Autónoma, es el centro administrativo y de servicios relevante.

\(^{105}\) La población ocupada en el sector agrícola en las zonas rurales del País Vasco representa 19 por ciento, mientras que en el total de la Comunidad Autónoma el porcentaje es de sólo 2.5 por ciento.
áreas locales llamadas *comarcas*, mientras que los municipios pequeños se coordinan y agrupan en *mancomunidades*, por medio de las cuales se busca proveer bienes y servicios públicos a los municipios aprovechando economías de escala. De esta manera, las *comarcas* y las *mancomunidades* son particularmente útiles en áreas de baja densidad poblacional y en regiones con muchas localidades pequeñas\(^{106}\).

Cada territorio enfrenta problemas diferentes, por lo que la elaboración de los programas de desarrollo rural al nivel de cada comarca presenta la oportunidad de elaborar estrategias territoriales que respondan a cada realidad\(^{107}\). La política de desarrollo rural en el País Vasco se basa en medidas con visión integral que pretenden asegurar una estructura territorial, económica y demográfica balanceada entre las regiones urbanas y rurales\(^{108}\).

Dichas políticas han evolucionado, pasando de un enfoque sectorial a uno territorial, lo que ha permitido atender de forma más efectiva las necesidades de cada zona rural. El programa LEADER ha reforzado el enfoque de integralidad y ha impulsado la iniciativa local en las zonas rurales. El principal objetivo ha sido financiar proyectos multisectoriales basados en la coinversión de actores públicos, privados y los distintos órdenes de gobierno. Dichos proyectos se concentraron en turismo rural y en pequeñas empresas.

Los resultados más importantes en materia territorial apuntan a que la zonificación del territorio a partir de las comarcas, ha presentado deficiencias para alcanzar una adecuada “masa crítica” para el desarrollo. Al parecer, las comarcas en esta Comunidad Autónoma están mayormente definidas por criterios históricos o geográficos que por aspectos económicos, topografía y capacidad de interacción espacial en términos sociales y de redes, etcétera. A pesar de las ventajas potenciales que implica la colaboración y coordinación entre municipios pequeños en las *comarcas*, investigadores de la OCDE han puesto en evidencia que la mayor parte de los proyectos locales exitosos se han ejecutado al nivel municipal, habiendo sólo una reducida cantidad de proyectos a escala de las

\(^{106}\) La baja densidad poblacional y elevado número de localidades pequeñas, son dos características de Araba, uno de los tres territorios o provincias del País Vasco. Casi el 90 por ciento de los municipios de Araba tiene un tamaño inferior a los 2 mil habitantes; este porcentaje contrasta con el 50 por ciento observado en las otras dos provincias.

\(^{107}\) La provincia de Araba tiene las condiciones más críticas en términos del accidente del terreno y del grado de ruralidad. Sin embargo, a pesar de que tiene regiones montañosas relativamente aisladas y su economía está más orientada hacia el sector agrícola, esto no se ha traducido en un elevado desempleo ni en un bajo nivel de ingresos respecto al promedio del País Vasco. El grado de escolaridad promedio es similar entre las tres provincias. Sin embargo, los datos a nivel de las comarcas y de las localidades revelan una fuerte diversidad entre las tres provincias. Por ejemplo, gran parte de los problemas rurales de Araba se asocian a su baja densidad de población.

\(^{108}\) Para ello, emplean diferentes herramientas complementarias entre sí: por un lado, están los planes operativos estratégicos desde 1992, los cuales se van actualizando en el tiempo y comprenden distintas medidas sectoriales de apoyo a la agricultura y al desarrollo rural; por el otro, el Pacto Social para el Desarrollo de las Áreas Rurales del País Vasco tiene el propósito de conjuntar inversiones públicas y privadas, y fundamenta el desarrollo en la identidad y el potencial de las localidades rurales; finalmente, la Ley para el Desarrollo Rural proviene los lineamientos para el desarrollo en las zonas rurales, y define e institucionaliza los mecanismos y las responsables para la coordinación de las políticas de desarrollo rural.
comarcas. Pese a que existe una representación a nivel comarcal —Asociaciones de Desarrollo Regional—, los proyectos usualmente se limitan al nivel municipal. La evidencia señala que si bien el programa LEADER ha estimulado el empleo en las zonas rurales del País Vasco, la existencia de mayores sinergias para la ejecución de proyectos de forma conjunta entre municipios hubiese tenido mayor impacto sobre el empleo y el desarrollo de esas zonas 109.

De este modo, los casos españoles de Extremadura y el País Vasco evidencian que, pese a que los proyectos de la Iniciativa LEADER han sido exitosos a nivel municipal, se observan algunas limitaciones para poner en marcha proyectos de mayor envergadura que trasciendan dicho ámbito territorial. Si bien las lecciones han puesto de manifiesto que elementos como la participación y la colaboración han sido importantes, la falta de una adecuada delimitación territorial, basada en criterios funcionales, ha limitado el impacto de las políticas públicas en términos de sus efectos de derrame hacia un mayor número municipios al interior de cada área.

3.2.2 El caso de Italia

3.2.2.1 Pactos territoriales

En materia de desarrollo local, uno de los instrumentos que han contribuido a la promoción de la participación coordinada entre sectores e instancias públicas es sin duda el establecimiento de acuerdo o pactos cuya tendencia actual se basa fundamentalmente en las instituciones.

El caso de Italia representa una experiencia interesante para el diseño de políticas dirigidas a favorecer el ambiente socioeconómico poniendo mayor énfasis en el desarrollo de las economías locales no sólo en términos de mercado, sino también en las relaciones de los mecanismos de cooperación formal e informal entre los actores de diversas áreas públicas y privadas, dando origen al denominado “Pacto Territorial”. Dichos pactos se han convertido en una política pública de desarrollo local que cofinancia un acuerdo entre actores públicos y privados para realizar un programa de iniciativas integradas de inversión localizado en un territorio determinado.

El “Pacto Territorial” puede considerarse como una estrategia de negociación ganar-ganar y es definido como el acuerdo entre sujetos para la ejecución de programas dirigidos hacia los sectores de la industria, servicios y turismo. Éste debe caracterizarse por los objetivos de promoción del desarrollo local en el ámbito subregional compatible con un desarrollo ecológicamente sustentable. Como consecuencia de estos pactos, los sujetos involucrados se incentivan a descubrir nuevas preferencias, a redefinir sus intereses de modo tal que se empeñen en continuar, aprender o emprender acciones más riesgosas e innovadoras. Se trata de que se pueda desarrollar la confianza y las redes de

109 Entre otros aspectos, esto ha puesto de manifiesto la necesidad de crear fondos que incentiven la coordinación entre diversos municipios a través de convenios intermunicipales; asimismo, se ha evidenciado la necesidad de una mejor evaluación financiera de los proyectos comarcales, así como de implementar presupuestos multianuales, que garanticen su sostenibilidad a largo plazo.
relaciones que ayuden a la innovación económica y abran sus horizontes. En este sentido, la cooperación es fundamental para crear aquellos que se pueden definir como bienes colectivos específicos.

En los pactos territoriales, las instituciones, los engranes de coordinación y reglas a seguir entre los agentes son la clave principal para su eficiente funcionamiento. La delegación de responsabilidades, la confianza y el trabajo de todos es fundamental, por lo cual se puede caer en graves problemas, pero los resultados pueden ser mejores si se trabaja adecuadamente.

Un pacto debe de indicar como mínimo: el acuerdo entre el objetivo del desarrollo local y las líneas generales de la programación regional; el sujeto responsable; las intervenciones a realizar con las especificaciones de los sujetos, tiempos y modalidad de ejecución; los planes temporales de gasto y financiamiento.

En este caso, los niveles institucionales superiores como la UE, el estado central o de región, mantienen un rol importante en la oferta de oportunidades para estimular a los actores locales a movilizarse y como evaluadores del proyecto, pero no son los protagonistas de la ejecución, programación y resultados explícitos.

3.2.2.2 El caso de Siena

La provincia italiana de Siena es un buen caso para evaluar la capacidad de adaptación de regiones rurales al entorno de globalización. La evidencia más clara es la habilidad para generar empleos e incrementar ingresos de forma sostenida; ello considerando un contexto de recesiones económicas y de emigración de mano de obra.

Bajo esta perspectiva, el diseño de un plan territorial, un programa económico y una estrategia de acción son considerados como las herramientas más importantes para el cumplimiento de sus objetivos; asimismo, se muestra que las estrategias deberán considerar aspectos como la confianza y la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, así como entre los sectores privado, público y social para alcanzar las metas esperadas.

En la actualidad, se reconoce que la baja industrialización de algunas provincias de Italia ha sido positiva para valorizar su dotación cultural y natural; ello como resultado de una destacada participación y responsabilidad ciudadanas, así como por haber adherido exitosamente la imagen del territorio en sus productos. Siena ilustra cómo el potencial territorial en muchas áreas rurales puede explotarse para estimular crecimiento “nuevo” cuando existe una “valorización” de dichos activos y cuando hay una adecuada combinación de coordinación, responsabilidad y participación colectiva a nivel local.

A la fecha, se explotan aspectos naturales y culturales, generando empleos e ingreso en sectores como el turismo, en el que más de 5 millones de visitantes al año disfrutan de sitios naturales y culturales que combinan atractivos culinarios. Sin embargo, las
actividades turísticas se han concentrado en pocas áreas de la provincia\textsuperscript{110} provocando problemas de sobre-congestionamiento de visitantes durante las temporadas altas y un exceso de la capacidad de las instalaciones e infraestructura turísticas\textsuperscript{111}.

Dado lo anterior, ha incrementado la necesidad de explotar otros atractivos “subutilizados”; asimismo, se hizo evidente la importancia de incrementar la asociación y las sinergias del turismo con otros sectores, como el arte y la comida tradicional. En este sentido, potenciar y explotar otras actividades en las áreas rurales de Siena se ha vuelto cada vez más necesaria a raíz de que los subsidios comunitarios dirigidos al sector agrícola han disminuido de forma importante en los últimos años.

Esto ha incrementado el interés de implementar una política que permita generar mayores sinergias mediante un enfoque integral de desarrollo territorial y rural. Incluso, los productores del campo se han inclinado por el impulso a la formación de asociaciones y coaliciones para apoyar dichas iniciativas, presentando un menor interés en mantener los apoyos y subsidios sectoriales. Sin embargo, uno de los mayores retos que enfrentan para alcanzar una eficiente provisión de servicios que permita elevar la competitividad de muchas de sus áreas rurales, es la marcada dispersión de los asentamientos\textsuperscript{112}.

Así pues, para asegurar una eficiente provisión de infraestructura y servicios en las áreas rurales de Siena, ha surgido la necesidad de implementar medidas con enfoques similares a los puestos en marcha por algunos países miembros de la OCDE. En particular, se ha reconocido que Siena puede beneficiarse de proveer servicios de forma conjunta mediante consorcios locales. De igual forma, se ha planteado que la asociación de dos o más municipios rurales puede contribuir en la provisión de infraestructura y servicios a menores costos, poniendo a disposición de cada localidad una gama más amplia de servicios de mayor calidad. Por otra parte, se debe señalar que la infraestructura deficiente de algunas áreas de Siena no se atribuye a la falta de capital, sino a la decisión de la administración provincial de proteger el medio ambiente\textsuperscript{113}. Recientemente se ha manifestado el deseo de dar impulso a la infraestructura de tecnología en información y comunicación —\textit{Information and Communication Technology (ICT) Infrastructure}—, a fin de dotar de infraestructura de banda ancha a todas las áreas de la provincia y proveer de algunos servicios públicos en áreas rurales apartadas\textsuperscript{114}.

\textsuperscript{110} En particular, los tres sitios declarados por la UNESCO como legado cultural: los centros de las ciudades de Siena, Pienza y Gimignano.
\textsuperscript{111} Esto genera malestar entre la población local e incide sobre la transformación de la identidad de los centros históricos, afectando la calidad de la oferta turística e incrementando los costos de la infraestructura y los servicios asociados a la actividad. Estos costos suelen exceder la capacidad financiera de los municipios.
\textsuperscript{112} Además, la cooperación institucional entre municipios es obstaculizada en gran medida por un sentido de querer proveer un amplio espectro de servicios públicos por los municipios \textit{dentro} de su propia demarcación.
\textsuperscript{113} Esto ha sido especialmente importante en infraestructura eléctrica, aeropuertos y ferrocarriles.
\textsuperscript{114} Destacan, por ejemplo, tele-medicina y tele-educación. Cabe señalar que se ha manifestado la necesidad de diseñar un plan estratégico para el desarrollo de una \textit{sociedad de la información} integrado al plan estratégico global de la provincia.
Siena tiene la ventaja de contar con una elevada participación comunitaria, así como con intereses unificados por parte de los agentes locales, los cuales han manifestado la necesidad de impulsar las actividades no agropecuarias desde un enfoque territorial\textsuperscript{115}. Uno de los elementos que explican el éxito de los programas de la provincia de Siena es que éstos consideran que para elevar la gobernabilidad es necesario impulsar el compromiso de los inversionistas, gobiernos municipales, el voluntariado y los empresarios de participar en acciones dirigidas a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la comunidad.

Entre estos actores destaca el papel desempeñado por el Monte Dei Pachi Bank. Después de su separación del Banco, éste ha operado a través de una fundación no lucrativa totalmente autónoma denominada Fundación Monte Dei Pachi, la cual concentra los fondos para actividades en ciencia, educación, arte, salud y cultura. Dicha fundación establece los criterios para otorgar financiamiento a los proyectos; además, representa un instrumento para promover y fortalecer la cohesión social, territorial y política, ya que los intereses sociales, económicos y políticos de la provincia son representados en la Junta de Gobierno\textsuperscript{116} (Deputazione Generale). Respecto a lo anterior, se especifica por ley que los fondos sólo pueden destinarse a proyectos que se desarrollarán dentro de los límites de la provincia, los cuales podrán asignarse a entidades públicas, al sector servicios y a las universidades.

Una de las principales herramientas para impulsar un desarrollo económico y territorial coherente es la planeación participativa, la cual ha impulsado el capital social\textsuperscript{117}. Actualmente, existe un número importante de organizaciones que participan en las comunidades, por lo que fue necesario que se fundara una organización “paraguas” de consulta denominada Consulta Provinciale del Volontariato di Siena\textsuperscript{118}, la cual representa 186 organizaciones y tiene como objetivos facilitar la coordinación entre las organizaciones voluntarias y ser un canal de comunicación efectivo con la administración provincial.

Otra forma de promoción a la participación se observa a través de los denominados pactos territoriales, cuyo propósito es fortalecer el desarrollo económico a través de un enfoque de abajo hacia arriba (bottom-up) que propicie la formación de redes de

\textsuperscript{115} En particular, los productores del campo se han manifestado por esta opción, en vez de buscar la continuidad de los subsidios comunitarios agrícolas.
\textsuperscript{116} La composición de dicha Junta garantiza que los intereses de los diferentes actores sean considerados, ya que a pesar de que el voluntariado no cuente con representación, los estatutos de la Fundación obligan a que se elija un representante, en tanto que la Cámara de Comercio designará al representante de los empresarios con base en una lista de ocho candidatos propuesta por los municipios.
\textsuperscript{117} En 1997, el 50 por ciento de la población pertenecía por lo menos a una organización de voluntarios, porcentaje que es mucho mayor al que se observa en el resto de Italia (35%). A pesar del elevado número de organizaciones voluntarias, sólo el 10 por ciento de sus miembros juegan un papel activo.
\textsuperscript{118} Su objetivo es expresar las opiniones de las comunidades en torno a las propuestas administrativas; asimismo, se encarga de influir en la opinión pública y de las agencias en temas del sector de servicios, hacer propuestas para promover el sector de voluntariado y las políticas sociales para autoridades. No obstante, la Consulta tendría mayor impacto si dispusiera de un presupuesto que financiara sus actividades centrales.
confianza entre los diferentes actores en un mismo territorio, al mismo tiempo que promueva la inversión coordinada entre las empresas privadas y las administraciones locales. En Siena, los pactos territoriales surgieron antes de que éstos tuvieran un sustento jurídico y fueron motivados básicamente por la existencia de un gran número de agencias dedicadas a fomentar el desarrollo rural y por la búsqueda de objetivos comunes por parte de estas agencias.

Dichos pactos se llevan a cabo en un área definida a nivel subregional y tienen impacto sobre la industria, el turismo, la agricultura, pesca, etc. Asimismo, tienen como función principal la distribución y especificación de las obligaciones de cada parte, al mismo tiempo que pueden promoverse por entidades locales, actores sociales y deben ser una expresión de la sociedad, involucrando a todos en el pacto para contribuir en el logro de metas comunes.

Entre los proyectos desarrollados destacan: i) la expansión de los límites urbanos para asegurar los servicios básicos en el largo plazo; ii) el manejo del campo como recurso cultural y como un factor de producción; iii) la combinación de actividades económicas que contribuyan al beneficio económico de los 36 municipios y de los siete sistemas económicos; iv) la integración de los recursos culturales y de medio ambiente para reducir los efectos de concentración turística en áreas específicas de la provincia; v) la modernización de la red de carreteras existentes garantizando el equilibrio ecológico y; vi) el establecimiento de áreas urbanas sustentables a través de la protección del ecosistema y el valor de los riesgos ambientales.

Un ejemplo de ello, es el Programa para la Regeneración Urbana y el Desarrollo Territorial Sustentable (PRUDTS), el cual es visto como un plan gubernamental para el desarrollo de infraestructura. Este programa ha fortalecido la cooperación entre los actores públicos a nivel local y su colaboración con el sector privado; los principales retos del programa recaen en su implementación, ya que es necesario considerar: estructuras de rendición de cuentas; iniciativas claras y específicas; fases bien establecidas para otorgar los fondos; coordinación de proyectos en equipo; y definición de un esquema de recompensas y castigos.

Una de las preocupaciones más importantes es cómo motivar a los diferentes actores o socios a actuar de una manera estratégica; para ello, ha sido necesario capacitar a cada individuo u organización a fin de que cuenten con habilidades para trabajar en equipo, para generar competencia en la dirección de proyectos, para que exista congruencia entre los objetivos de los actores clave y los de cada comunidad, y para desarrollar la crítica. Debido a que el gobierno no tiene la capacidad de proveer la capacitación necesaria, se recurrió a las universidades nacionales e institutos, los cuales se encargan de la prestación de tales servicios.

119 De este modo, las agencias públicas se comprometen a cumplir en tiempo y forma con sus obligaciones; por su parte, los sindicatos de trabajadores se flexibilizan, los empleadores adoptan reglas claras para el trabajo, los bancos otorgan créditos con facilidades a los inversionistas y las compañías atraen capital y crean fuentes de empleo.
En lo concerniente a los pactos territoriales, la estrategia de Siena cuenta con tres pactos: VATO 2000, VATO Verde y Siena Verde. VATO 2000 ha tenido importantes efectos económicos y políticos, entre los que destaca la aprobación de 198 proyectos, de los cuales 30 se han dirigido a la provisión de infraestructura; asimismo, se han invertido más de 366 mil millones de liras italianas; se han otorgado créditos por encima de 90 mil millones de liras italianas y; se han creado alrededor de 853 trabajos de manera directa en el sector privado, y 1,460 más como resultado del efecto derrame de los propios proyectos.

Algunos de los obstáculos que pueden limitar el éxito de estos pactos son la burocratización y la toma de decisiones centralizadas. Un ejemplo de ello se observa cuando existe algún cambio climático que provoca la necesidad de adaptar los proyectos de inversión de acuerdo a las nuevas condiciones; en este caso, el proyecto debe ser reevaluado por la Tesorería con el objetivo de confirmarlo, lo cual sugiere una débil autonomía en el ámbito local para el manejo de los fondos y poca flexibilidad por parte de las autoridades federales, factores que retrasan el desarrollo de los proyectos.

Además de la planeación participativa, la Región de Toscana tiene un sistema complejo de planeación que contiene planes específicos para los diferentes niveles de gobierno: Plan de Políticas Territoriales Regionales; Plan Provincial de Coordinación Territorial (PTCP) y; Plan Maestro General Municipal. El PTCP reviste gran relevancia, ya que a través de éste la provincia actúa como un coordinador entre los programas territoriales de la región toscana y la planeación municipal, con el propósito de fomentar la coordinación entre instituciones públicas, así como la participación de actores políticos y sociales en los procesos del planeamiento por medio de consultas o acciones concretas, además de monitorear y evaluar el desenvolvimiento de los planes.

Un aspecto interesante en el diseño de los PTCP es haber recurrido a un grupo interdisciplinario para considerar integralmente todos los aspectos del territorio, a diferencia de experiencias más sectoriales/urbanistas del pasado. Asimismo, es importante destacar que el boceto de este plan fue sometido a consulta pública para su discusión y adecuación, aspecto que resultó benéfico para el establecimiento de puentes de comunicación entre la Provincia de Siena y los municipios.

En general, los grupos de trabajo del PTCP consideran que existe muy buena comunicación y participación entre las agencias y los actores dentro del proceso de consulta; sin embargo, hay que considerar la posibilidad de conflictos que limiten los

120 VATO 2000 fue firmado en 1999 y propone siete objetivos estratégicos para el desarrollo de áreas que son consideradas en desventaja económica. Estos objetivos son: mejorar el sistema de producción del área y promover el ambiente adecuado para el desarrollo del turismo; fomentar actividades empresariales y la creación de empleos; fomentar la cooperación entre los actores públicos y privados para mejorar el crecimiento interno; crear productos complementarios para las áreas con mayor actividad económica; integrar el medio ambiente, el turismo y la cultura para sacarle el máximo provecho a su patrimonio; crear infraestructura que resuelva la demanda de las áreas de negocios de la comunidad e; integrar los objetivos de los pactos territoriales con las políticas del plan regional (esto se implementa en sectores como el turismo y la industria -metal, madera, construcción, etc.-).
proyectos, tal como la relación con la asociación de agricultores. Esta situación puede ser resultado de que la consulta se convirtió más en un foro de negociación que de discusión e identificación en torno a intereses comunes.

La planeación estratégica ha sido utilizada como una herramienta para impulsar las reformas gubernamentales, colocando en la agenda temas como el desarrollo sustentable y la exclusión social; gracias a ello, se ha incorporado una nueva forma de coordinación en donde los líderes deben debatir, persuadir y negociar acuerdos con las diferentes agencias. En este sentido, la planeación estratégica permite al gobierno mejorar la calidad y eficiencia en la provisión de los servicios públicos.

3.2.3 El caso de Kecamatán

El Programa de Desarrollo de Kecamatán en Indonesia (PDK) representa una herramienta innovadora que aporta elementos interesantes sobre cómo el gobierno puede enfrentar el problema de la pobreza a través de la instrumentación de una política con elevado valor participativo. Los principales objetivos del PDK se centran en el combate a la pobreza rural a través del incremento en el ingreso, el fortalecimiento de los gobiernos locales y las instituciones de la comunidad, así como la promoción del “buen gobierno” caracterizado por una mayor especialización y rendición de cuentas.

Para su operación, el PDK selecciona subdistritos (kecamatanes) a partir de criterios de pobreza. En Indonesia, los habitantes de tales subdistritos son relativamente homogéneos en términos de incidencia de la pobreza y, por tanto, forman una clara base focalizada para atender a la población socioeconómicamente más desventajada de las áreas rurales. La forma de operar del PDK es mediante la provisión de fondos; por su parte, los habitantes de las villas que conforman a los subdistritos deciden cómo utilizar estos fondos para desarrollar proyectos de infraestructura y/o para impulsar actividades sociales y económicas a través del Consejo del kecamatán. En general, los proyectos están abiertos a una amplia gama de inversiones productivas; incluso, dos o más villas pueden ejecutar conjuntamente obras que rebasen su ámbito individual, tales como irrigación, caminos, sistemas de agua, etcétera. Los Consejos son los encargados de planear y procurar la ejecución de tales obras de infraestructura entre las villas que integran los kecamatán.

El ciclo del proyecto del PDK consta de varias etapas, una de las cuales incluye un ejercicio de “visión de la villa”, donde éstas plantean sus necesidades de infraestructura y

---

121 El Consejo del kecamatán se forma de miembros designados por el gobierno, personas reconocidas como religiosos, líderes, profesores, etcétera —y tres personas —un hombre y dos mujeres— seleccionados de cada villa participante. El kecamatán crea también la figura de la Unidad de Administración Financiera —Financial Management Unit—, para la adecuada administración de los fondos.

122 Entre otros, los logros del PDK se han reflejado en 19,000 kilómetros de caminos construidos y reparados; 3,500 puentes construidos y reconstruidos; 5,200 sistemas de irrigación; 2,800 unidades de agua potable; además de un elevado número de actividades en educación y salud. Asimismo, se debe señalar que casi el 50 por ciento de los participantes en las reuniones de planeación del PDK han sido de los grupos más pobres en su villa; así también, y el 70 por ciento de la fuerza de trabajo en la construcción de la infraestructura del PDK ha provenido de esos grupos.
las discuten con miembros de las agencias técnicas del gobierno para llegar a acuerdos. Una de las principales ventajas del PDK es que las transferencias son directas al usuario final, y tienen el carácter de modulares\textsuperscript{123}.

En contraste con los casos de Extremadura y el País Vasco en España, en Indonesia la similitud del territorio en materia socioeconómica y de condiciones infraestructurales al interior de los kecamatán, ha hecho que tales áreas objetivo presenten una elevada funcionalidad, facilitando con ello la ejecución de acciones y obras de infraestructura y servicios a ese nivel territorial.

Por otra parte, el PDK otorga el poder de toma de decisiones a los niveles sociales más bajos, aspecto que permite a los pobladores tener una \textit{participación} más activa en las decisiones públicas, buscando así, el empoderamiento de la población en situación de pobreza en las zonas rurales. Bajo este esquema, los ciudadanos toman sus propias decisiones respecto al tipo de proyectos que son necesarios para el desarrollo de sus propias comunidades. En este sentido, el enfoque que ofrece el PDK se basa en la movilización y el desarrollo de capacidades de las propias comunidades rurales para que éstas tengan un papel más activo en la construcción de infraestructura a pequeña escala a través de la cual puedan acceder a mejores niveles en su calidad de vida. El PDK provee financiamiento a los subdistritos, lo cual facilita el proceso de planeación y ayuda a los pobladores a decidir sobre el destino de los recursos obtenidos; de este modo, las decisiones tomadas se dirigen básicamente al desarrollo de infraestructura social o al fomento de las actividades económicas.

Entre los principales resultados del PDK se encuentran: a) la inclusión de 28,000 villas en un proceso de planeación y participación democrática respecto a la toma de decisiones en materia de la distribución de los recursos provenientes de los financiamientos; b) cerca del 50\% de los actores involucrados pertenecen a los grupos más pobres que habitan en la villas; c) el 70\% de la fuerza de trabajo utilizada para el desarrollo de proyectos de construcción pertenece a los grupos más pobres y; d) la rendición de cuentas del gobierno y el papel de la sociedad civil en la promoción del desarrollo de sus comunidades se ha visto ampliamente fortalecida.

Uno de los aspectos más sobresalientes del caso de Kecamatán es el fomento y fortalecimiento a la rendición de cuentas a través del desarrollo de un sistema de evaluación y monitoreo de los proyectos, los cuales a su vez son financiados a través de recursos públicos. En esta tarea, la participación comunitaria fue sustancial para la efectividad y eficiencia de las evaluaciones realizadas; sin embargo, el gobierno contribuyó de manera importante al establecer reglas de monitoreo dirigidas al uso de los recursos provenientes de dichos fondos; lo anterior por medio de un esquema de control interno a través del Ministerio del Interior y de organismos internacionales como el Banco Mundial. El objetivo de estas acciones fue evitar que los fondos públicos fueran utilizados con tintes políticos o bajo los intereses de ciertos grupos.

\textsuperscript{123} Es decir, los fondos se depositan a una cuenta única codificada, lo que implica que los kecamatanes no son dependientes entre sí en términos presupuestarios.
Finalmente, el PDK requiere de la cooperación y de la coordinación tanto vertical como horizontal para su operación. Debido a que el principal motor financiero del Programa es la obtención de fondos, es fundamental señalar el papel que desempeña el monitoreo como un esquema de contraloría social que reduce significativamente el surgimiento de la corrupción y garantiza que los recursos sean destinados con total apego a principios y metas de PDK.

3.2.4 El caso de China

China ha experimentado una de las tasas de crecimiento económico más altas durante las últimas dos décadas. Sin embargo, la expansión económica no ha sido un proceso uniforme en todas las regiones, ya que se ha concentrado en las zonas urbanas y costeras, mientras que las áreas rurales y el interior han quedado rezagados. En este contexto, los principales desafíos para China son: la concentración de pobres en zonas con bajos recursos, particularmente en las regiones montañosas del norte, noroeste y suroeste; la sobreconcentración de minorías y discapacitados en las zonas rurales; y la carencia o mala calidad de la infraestructura social y productiva, de los servicios sociales y del estado nutricional de la población en las zonas menos desarrolladas.

Debido a lo anterior, el gobierno Chino ha diseñado diversas estrategias con el propósito de reducir la pobreza en estas zonas. A modo de facilitar su estudio, se procede a dividir las acciones del gobierno en dos etapas: la década de los ochenta y la década de los noventa.

En la década de los ochenta, la estrategia de reducción de la pobreza llevó el nombre de “Séptimo Plan del Lustro 1986-1990”, y se basó en el establecimiento de una Oficina del Grupo de Alto Nivel para la Reducción de la Pobreza (OGANRP), así como de la Oficina de Desarrollo para las Áreas Pobres (ODAP) a nivel central y con representaciones en cada una de las provincias, prefecturas y condados. Los tres principales programas de esta estrategia son: el Programa de Préstamos Subsidiados (PPS), a cargo de la ODAP y el Banco Agrícola; el Programa de obras públicas Trabajo por Comida (PTC), bajo supervisión de la Comisión de Planeación del Estado; y el Programa de Subvenciones Presupuestales, administrado por el Ministerio de Finanzas.

Respecto a la población beneficiaria, se eligieron a los Condados más pobres con base en criterios de ingreso per cápita. Como resultado, en 1988 se decidió proporcionar apoyo a 378 condados. No obstante, existen diversas críticas al respecto, ya que la selección de la línea de ingreso per-cápita (300 yenes) fue calculada de forma arbitraria; asimismo, no se

---

124 En el periodo 1979-2003, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB fue de 9.4 por ciento.
125 Esto ha traído como consecuencia que la desigualdad se haya incrementado: el coeficiente de Gini pasó de 0.29 en 1981 a 0.45 para finales de los años noventa.
126 Dado el tamaño de este país, existen cinco niveles de gobierno, los cuales se ordenan jerárquicamente de la siguiente forma: gobierno central; provincias; prefecturas; condados; y localidades.
127 China destina entre 5.0 y 7.0 por ciento de su presupuesto a estos programas; esto es, 0.2 por ciento del Producto Interno Bruto, aproximadamente.
aplicó la misma línea de pobreza a todas las localidades, lo cual implica que diversos factores políticos influyeron en la selección de los condados pobres.

Asimismo, dado que el gobierno central se esforzó por mantener un balance en el número de condados seleccionados en cada provincia, muchos de éstos fueron excluidos, independientemente de que reportaban ingresos per cápita menores a la línea de pobreza establecida. Además, el gobierno no generó los mecanismos necesarios para “graduar” a los condados que alcanzaran su desarrollo, ni para incluir a aquéllos que en un determinado momento cayeran en condición de pobreza, limitando el beneficio de nuevos condados.

Con el fin de reducir las disparidades observadas en la década de los ochenta, el gobierno de China diseñó en 1993 el “Plan 8-7 de Reducción de la Pobreza” para proporcionar asistencia a los hogares pobres a través del mejoramiento de tierras, incrementar la producción ganadera y agrícola, así como las oportunidades de empleo en actividades no agrícolas; proveer a las localidades con caminos rurales, electricidad y agua potable; y lograr la universalidad en la educación primaria, así como en la provisión de servicios básicos de salud.

Para combatir las deficiencias observadas en el “Séptimo Plan del Lustro 1986-1990” en materia del cálculo de la línea de pobreza, el Instituto Nacional de Estadística se encargó de dicha tarea, realizando el cálculo con base en criterios de nutrición. Así pues, se determinó que, de la lista elaborada en la década anterior, los condados con ingreso per cápita menor a 400 yenes eran candidatos a seguir recibiendo el apoyo de los programas, mientras que aquellos con ingreso superior a 700 yenes deberían ser borrados de dicha lista. Como resultado, el número de condados beneficiarios se incrementó a 592. Pese a las notables mejoras en la estrategia regional de China, aún se requiere una selección más rigurosa de los condados, ya que se excluyen muchas localidades pobres que se localizan fuera de la lista de condados.

Respecto a la distribución de recursos para el funcionamiento de programas sociales, éstos provienen del gobierno central y se definen con base en el número de pobres, la severidad de la pobreza, la tasa de retorno de los fondos y las condiciones de la infraestructura local. No obstante, los gobiernos locales deben contribuir con un porcentaje que oscila entre el 30.0 y el 50.0 por ciento de los recursos centrales.

De igual forma, se observan claras deficiencias en este esquema, de entre las que destaca lo siguiente:

1) La asignación de recursos a los condados depende en gran medida de las propuestas enviadas por las provincias, las cuales van de acuerdo con la estrategia de reducción de pobreza planteada en sus planes de desarrollo, y que no necesariamente coinciden con los objetivos del Plan 8-7.

2) Por su parte, las provincias distribuyen los recursos otorgados con base en las propuestas enviadas por los gobiernos de los condados; ello da cabida a que la aprobación...
de beneficios dependa en gran medida de la capacidad de negociación política intergubernamental.

3) Finalmente, pese a las mejoras en la selección de condados pobres, los recursos no siempre se dirigen a las localidades más necesitadas. Por lo general, tanto localidades pobres como no-pobres reciben fondos de estos programas de forma más o menos equitativa.

Dado lo anterior, gran parte de los recursos se ha destinado a condados menos pobres, cuyos proyectos tienen mayores tasas de retorno, dado que cuentan con ciertas ventajas respecto a los condados más pobres, como es el caso de un mayor nivel de educación. Un ejemplo de lo anterior es el Programa de Préstamos Subsidiados (PPS), el cual otorga préstamos a familias o microempresarios que viven en condados pobres a una tasa anual subsidiada de 2.88 por ciento. Dado que la aprobación de los préstamos quedó en manos de las oficinas OGANRP de los condados, este programa alcanzó el objetivo de promover el desarrollo de los mismos; convirtiéndose en una especie de subsidio al consumo. El PPS dejó paulatinamente de aprobar préstamos a los hogares, dirigiendo su atención hacia proyectos industriales con mayores tasas de retorno que se localizaban en localidades más ricas, provistas de mejor infraestructura y condiciones naturales.

Otro ejemplo es el Programa Trabajo por Comida que se encarga de la construcción de infraestructura en zonas pobres por medio del aprovechamiento de la fuerza de trabajo, generando oportunidades de empleo y fuentes de ingreso no agrícola a las personas pobres. Desafortunadamente, con el esquema jerárquico de asignación de recursos, los proyectos obedecen más a prioridades políticas que a los requerimientos propios de las localidades, ya que la presión por alcanzar las metas de desarrollo económico lleva a las autoridades municipales a destinar la mayor parte de recursos a las zonas menos pobres y a los proyectos más viables (normalmente provenientes de personas más preparadas y con una mejor calidad de vida).

Finalmente, el Programa de Subvenciones Presupuestarias surgió con el objetivo de financiar proyectos de infraestructura en las áreas pobres. Los fondos apoyan a industrias prometedoras que utilicen tecnologías apropiadas, infraestructura productiva, cambio de cultivos y agroindustrias. No obstante, existen diversos problemas en el esquema de subvenciones, como la baja recaudación de fondos, el desvío de recursos para financiar los costos administrativos, falta de claridad en el uso de los fondos y retraso en la entrega de los apoyos, entre otros.

Las desigualdades observadas en China también son consecuencia de las reformas aplicadas a su esquema fiscal en 1994. En ellas, se estableció que los gobiernos de los condados debían regresar una proporción de los ingresos fiscales a las provincias, con el fin de que éstas canalizaran los recursos a los condados más pobres por medio de transferencias. No obstante, dichas transferencias constituieron, en su mayoría, un subsidio al consumo en favor de las zonas urbanas.
Otro punto a destacar es que la mayor parte del gasto social se realiza en los niveles de gobierno que se encuentran por debajo de las provincias: aproximadamente, 70.0 y 60.0 por ciento del gasto en educación y salud, respectivamente, proviene de los condados y las localidades quienes, además, deben sufragar el seguro de desempleo y la seguridad social.

3.2.5 El caso de Sudáfrica

Sudáfrica presenta una problemática particular debido a la herencia histórica del Apartheid. Durante este periodo, la población de raza negra fue forzada a vivir en áreas rurales conocidas como Bantustans, carentes de infraestructura adecuada y con recursos naturales infértiles. Asimismo, las disparidades han alcanzado niveles en los que las regiones habitadas por blancos e indios reportan índices de desarrollo humano (IDH) similares al de Israel; mientras que en las provincias habitadas por personas de raza negra el IDH es comparable al de otros países africanos como Namibia128.

Para contrarrestar esta situación, el Congreso Nacional Africano (CNA) creó el Programa de Reconstrucción y Desarrollo (PRD) en 1994 con el propósito de satisfacer las necesidades básicas de la población en condiciones de pobreza; fomentar el desarrollo en las áreas rurales y urbanas; democratizar a la sociedad sudafricana; y reformar las instituciones que surgieron en la época del Apartheid. De igual forma, el CNA estableció un ministerio para supervisar la operación de dicho programa.

Lo anterior constituyó una iniciativa para redistribuir equitativamente el ingreso nacional y atacar la pobreza por medio de un enfoque de provisión de necesidades básicas orientado al crecimiento económico, buscando proporcionar el acceso a la electricidad, agua potable, telecomunicaciones y transportes, así como servicios de salud, educación y entrenamiento. Sin embargo, los resultados de este programa no fueron los esperados debido a la intervención constante del Estado en su operación.

La situación anterior propició la creación del Programa de Crecimiento, Empleo y Redistribución (PCER) con el propósito de establecer una economía competitiva de rápido crecimiento con amplias oportunidades de empleo; proporcionar servicios educativos y de salud a toda la población y; redistribuir el ingreso y las oportunidades favor de los pobres. Para ello, se llevaron a cabo restricciones fiscales que eliminaran el déficit presupuestario, así como la reestructuración y reasignación el presupuesto.

128 De acuerdo con cifras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) correspondientes a 2004, el Coeficiente de Gini en Sudáfrica es 0.593; aspecto que lo convierte en uno de los países con mayor desigualdad en el mundo. Incluso, pese a que la población blanca representa menos del 10.0 por ciento del total, recibe cerca del 60.0 por ciento de los ingresos; por su parte, la población negra absorbe el 76.0 por ciento y recibe apenas el 30.0 por ciento de los ingresos totales. De igual forma, la pobreza en las zonas rurales asciende a 63.0 por ciento, mientras que en las zonas urbanas es de únicamente 22.0 por ciento.
Respecto a la participación institucional, la Constitución sudafricana determinó que los aspectos de salud, seguridad social y bienestar son responsabilidad del gobierno en todos sus niveles. De igual forma, estableció que el gobierno nacional tiene la capacidad de delegar tales responsabilidades a los gobiernos subnacionales, decretando que la toma de decisiones fuera responsabilidad de los gobiernos provinciales a fin de que se atendieran las verdaderas necesidades de las localidades pobres. Aunado a lo anterior, surgió una disposición fiscal consistente en la entrega de fideicomisos\textsuperscript{129} que serían distribuidos a las provincias para satisfacer las necesidades a nivel local.

Pese a lo anterior, la provisión de servicios fue muy variable en términos geográficos a causa de las deficiencias administrativas observadas a nivel provincial; como consecuencia, la administración y provisión de los servicios fue transferida nuevamente al gobierno central, y la Agencia Nacional de Seguridad Social fue la encargada de llevar a cabo esta tarea a partir de 2005.

En este contexto, los Planes Integrales Locales (PIL) surgieron en 1998 con el propósito de convertir a las localidades en promotoras del desarrollo, a través de la creación de infraestructura que abasteciera de servicios básicos a la población en condiciones de pobreza; de este modo, los gobiernos locales dejarían de ser vehículos de las prioridades nacionales y provinciales. Sin embargo, surgieron los mismos problemas administrativos observados a nivel provincial, pues los administradores locales no contaban con la suficiente capacitación ni habilidades para llevar a cabo este proceso.

Otro problema relacionado con los PIL son las fuentes de los recursos para el alivio de la pobreza: 83.0 por ciento del monto total proviene de los gobiernos locales, y se obtiene de ingresos tributarios y del pago de servicios de agua y electricidad; por otra parte, el 17.0 por ciento restante procede de subvenciones proporcionadas por los gobiernos provincial y nacional en forma de “transferencias intergubernamentales” (TI). Lo anterior, junto con las diferentes capacidades de los gobiernos locales para recaudar recursos tributarios, ha afectado su potencial para satisfacer las necesidades de las localidades marginadas. Como resultado, se observan municipios con población predominantemente blanca que están provistos de mejor infraestructura y servicios, mientras que los municipios más rezagados son los que registran una alta proporción de población negra.

Debido a las deficiencias observadas en los programas anteriores, el gobierno sudafricano implementó tres iniciativas de alivio a la pobreza con enfoque territorial en 2001: el Programa Integrado de Desarrollo Rural Sustentable (PIDRS); el Programa de Renovación Urbana (PRU); y la Perspectiva Nacional de Desarrollo Espacial (PNDE).

El PIDRS surgió como respuesta a las fallas observadas en los programas de inversión en zonas rurales durante el periodo 1994-2000. Este programa integra y coordina los

\textsuperscript{129}Este fideicomiso se entrega a los gobiernos provinciales y locales para propósitos específicos, como el fortalecimiento del sistema legal, desarrollo de las comunidades, servicios de salud y programas sociales, entre otros.
servicios locales de tal forma que respondan a las necesidades propias de tales comunidades. El principio fundamental es promover la participación activa de los tres niveles de gobierno en el desarrollo de las comunidades y aliviar la pobreza, así como alcanzar resultados satisfactorios en la provisión de servicios, mayores oportunidades de generación de ingresos, mejoramiento de la infraestructura y cohesión social, entre otros.

Con el fin de lograr estos objetivos, el PIDRS identificó 13 “nodos” o áreas detonadoras del desarrollo en una microrregión determinada. Por su parte, el Fondo Municipal de Infraestructura se encargó de la distribución de los recursos para el financiamiento de los proyectos, mismos que eran patrocinados por las localidades, las provincias y el gobierno nacional. En lo referente a la capacidad institucional, ésta ha mejorado notablemente gracias a la coordinación entre los gobiernos locales, entidades públicas, ONGs y el sector privado; de esta forma, no se generan retrasos en la entrega de beneficios a las localidades.

Cada uno de los nodos cuenta con un “campeón político”, encargado de supervisar que los beneficios otorgados a las localidades se dirijan a apoyar proyectos de calidad. Para ello, los “campeones políticos” proporcionan asesoría, monitorean el proceso de planeación e implementación de los proyectos y se aseguran de que éstos respondan a las necesidades de la localidad. Como resultado, se observa que tanto las relaciones intergubernamentales como la cooperación entre departamentos han mejorado considerablemente.

La segunda estrategia fue el Programa de Renovación Urbana (PRU), el cual tiene objetivos muy similares a los mencionados en el PIDRS. En este caso, se identificaron ocho “nodos” de renovación urbana y el criterio que se usó para definirlos fueron: la incidencia de la pobreza, las capacidades y el acceso a infraestructura. No obstante, existen cuestionamientos acerca de la forma en que tales nodos fueron seleccionados.

Finalmente, la Perspectiva Nacional de Desarrollo Espacial (PNDE) constituye la tercera iniciativa y se creó con el objetivo de derribar las barreras creadas en la época del Apartheid. Asimismo, propone que el gobierno no sólo debe concentrar sus esfuerzos en los nodos con alto potencial de desarrollo, sino que también debe identificar aquellos que cuentan con un menor potencial, a fin de invertir en el desarrollo del capital humano de sus habitantes y proporcionar transferencias sociales, entre otros aspectos.

Como es posible observar, las tres iniciativas de alivio a la pobreza con enfoque territorial representan un marcado avance en la identificación de la población objetivo, así como del mejor aprovechamiento de los recursos para obtener resultados satisfactorios. No obstante, para mejorar su efectividad, se requiere de información más precisa acerca del grado de privación y exclusión social a nivel local.
3.2.6 El caso de Brasil

Este país se ha caracterizado por los elevados niveles de gasto dirigidos al desarrollo social; se estima que 21.0 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país se destinó para tales fines en el periodo 2001-2002. Sin embargo, ello no ha contribuido a una distribución más equitativa del ingreso.

Por ello, la política social en Brasil ha experimentado un proceso de transición, pasando de un enfoque proteccionista hacia otro que implica una mayor selección en la identificación de la población beneficiaria por medio de la participación de agentes locales y de financiamiento centralizado.

Durante este proceso, los actores políticos se han enfrentado a un Estado muy grande y segmentado en materia de política social, en la que la falta de coordinación entre secretarías ha causado que los beneficios de estos programas se destinen a la misma población objetivo, lo cual lleva a la exclusión de los pobres y de las personas que trabajan en los sectores informales de la economía. Por consiguiente, la política social brasileña evidencia la siguiente problemática: a) el gasto social es desigual entre regiones; b) la falta de coordinación entre programas genera traslapes en la selección de la población objetivo, excluyendo a muchas otras personas de los beneficios de tales programas; c) a pesar de las reformas del Estado y las innovaciones en la política social desarrolladas a la fecha, las épocas de crisis han mermado su efecto en el alivio a la pobreza.

Para afrontar esta situación, el gobierno de Brasil implementó dos tipos de políticas de protección social durante el periodo 1980-2000: la primera, con enfoque de protección social al sector formal por medio del aseguramiento de un ingreso mínimo y; la segunda, a través de la provisión de asistencia social a los pobres.

El primer enfoque se desarrolló en la década de los ochenta y su principal elemento fue el Seguro de Desempleo (SD), el cual se financió con los recursos obtenidos por medio del Impuesto al Valor Agregado. El éxito de este método de financiamiento radica en que es...
un mecanismo doblemente redistributivo, ya que se dirige a las pequeñas empresas con una alta proporción de costos salariales respecto al costo total, al mismo tiempo que los beneficios obtenidos por las empresas se traducen en la regeneración de empleo. Aunado a lo anterior, el programa realiza otras funciones encargadas de aliviar la pobreza, como es el caso de subsidios al empleo; otorgamiento de subvenciones a las empresas para capacitación y entrenamiento y; la aprobación de micro-créditos por medio del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT). Además, el SD cuenta con extensiones de cobertura para atender a trabajadores agrícolas, artesanos y grupos vulnerables.

Dado el éxito obtenido, el gobierno brasileño decidió ampliar la cobertura de este programa; sin embargo, este esquema de aseguramiento no es recomendable para una sociedad con marcadas desigualdades en el ingreso y con altos niveles de desempleo, ya que sólo permite que se aseguren aquellas personas que cuentan con los recursos necesarios para hacerlo, lo cual incrementa aún más la brecha en el ingreso. Además, debido a que el SD ha orientado sus esfuerzos a proteger principalmente al sector formal y al desarrollo de planes de negocios, es necesario que el FAT dirija su atención hacia los grupos más vulnerables por medio de la asistencia social.

El enfoque de atención al sector formal observado en la década de los ochenta fue complementado con mecanismos para mejorar el capital humano a través de la capacitación. Para ello, el gobierno implementó en 1995 un esquema de subvenciones a la capacitación que serían proporcionadas por el FAT.Este tipo de asistencia se dirigió de forma equitativa a hombres y mujeres; entregándose directamente a los beneficiarios a fin de evitar posibles ineficiencias causadas por intermediarios. No obstante, el esquema de subvenciones a la capacitación registra sesgos regionales, ya que el Sureste recibió 32.0 por ciento de los fondos totales, mientras que el Norte y Noreste únicamente absorbieron 10.0 y 25.0 por ciento de dicho monto, respectivamente.

El creciente interés por añadir un enfoque de asistencia social provino de la preocupación por mejorar las fallas observadas en el enfoque de aseguramiento, así como las críticas a la ampliación de cobertura del SD que llevaba a un universalismo en el que los pobres quedaban totalmente excluidos de los beneficios del programa. En este contexto, surgió el enfoque de la “segunda generación en las reformas del mercado”, el cual proponía que la asistencia social debía ser de corto plazo y dirigida hacia los poblados más marginados.

Así pues, el nuevo énfasis en el combate a la pobreza extrema implicó una serie de ajustes al enfoque de aseguramiento del ingreso observado en la década de los ochenta. Si bien las instituciones de desarrollo consideran que las transferencias en efectivo son un elemento complementario del programa SD, la realidad actual afirma lo contrario. Un ejemplo de lo anterior es el Programa Bolsa Escola, ahora Bolsa Familia, cuyo número de beneficiarios superó al del programa SD en 2004 (6.6 vs 6.4 millones de personas). Sin embargo, debido a que estos programas requieren de una selección rigurosa de la población objetivo, han surgido tres preocupaciones básicas en el enfoque de selección:

1. La línea de pobreza de un dólar por día es una medida un tanto arbitraria; además, resulta complicado identificar a los hogares que han superado la pobreza, o aquéllos que
Cayeron en esta situación, por lo que debería utilizarse una forma más amplia para medir la pobreza.

2. Pese a que la incidencia de la pobreza extrema se ha reducido de 40.0 a 18.0 por ciento entre 1990 y 2002, la distribución del ingreso se ha mantenido constante. Ello se explica en parte por el esquema fiscal en el cual los deciles medios de la población soportan una mayor carga como porcentaje de su ingreso disponible, al mismo tiempo que los programas sociales se financian con la redistribución del ingreso proveniente de estos deciles. Ello, combinado con la pérdida considerable en el poder de compra, podría provocar que una proporción de los deciles medios cayera en la condición de pobreza y, debido a la complicación para medir la movilidad de este problema social, la selección de la población objetivo se complica.

3. Dada la pérdida en el poder adquisitivo, el gobierno ha implementado una estrategia de transferencias en efectivo condicionadas al cumplimiento de ciertos requisitos como enviar a los hijos a la escuela; búsqueda de empleo, etc.

El universalismo y la incondicionalidad de los programas sociales han sido objeto de debates, ya que los programas con enfoque universal no siempre tienen los resultados esperados, lo cual puede deberse a factores ajenos al propio esquema.\(^\text{134}\) Otro punto que ha sido objeto de debates es el costo del universalismo debido a que el proporcionar asistencia por derecho constitucional y por periodo ilimitado constituye un alto costo para el gobierno; sin embargo, debe considerarse que la selección de beneficiarios es igualmente un procedimiento muy costoso.

Debido a lo anterior, las reformas del Estado han sido criticadas\(^\text{135}\) respecto a cómo mejorar la eficacia de la política social, particularmente de las transferencias en efectivo; de igual forma, la descentralización del gasto social ha constituido un problema para aumentar la incidencia de las transferencias en efectivo, ya que los gobiernos locales tienen un mayor control sobre estos recursos que el gobierno central. Por ello, la falta de coordinación entre instituciones a este nivel ha generado traslapes en la provisión de beneficios, así como discontinuidad en la implementación de los programas. No obstante, se debe destacar que la descentralización democrática ha contribuido indirectamente a la re-centralización y al universalismo en la política social.

\(^{134}\) Un ejemplo de ello es el caso del Programa de Alimentación Escolar, en el que los resultados desfavorables se debieron a la falta de asistencia escolar en la Región Noreste. Asimismo, existe evidencia de que después de un tiempo determinado, los programas con enfoque de selección de beneficiarios inician un periodo de ampliación de cobertura con miras hacia la universalidad, como es el caso del Programa Bolsa Escola, en el que se ha relajado considerablemente el esquema de condicionalidad.

\(^{135}\) Dado que la Constitución de Brasil garantiza un nivel mínimo de gasto social, su dependencia al sistema fiscal es muy reducida y no está sujeto a costos financieros del gobierno central, como es el caso de la estabilización de ingresos. Incluso, el gasto social se mantuvo prácticamente estable entre 1995 y 2005, al representar 12.0 y 15.5 por ciento del PIB, respectivamente. De este modo, la protección del gasto social genera fuertes controversias, ya que se gasta principalmente en esquemas de seguros y pensiones, de los cuales se espera un bajo impacto en el alivio a la pobreza y en la generación de seguridad en el ingreso.
A este respecto, han surgido nuevas propuestas para re-centralizar la política social en Brasil, aunque de una forma más flexible. Para ello, se propone elaborar un registro a nivel nacional de hogares pobres que ayude en la extensión y coordinación de los programas existentes que otorgan transferencias en efectivo y; adoptar un enfoque intersectorial para combatir la pobreza, por medio de centros de atención local que administren programas de salud, educación y transferencias en efectivo.

El énfasis en la realización del registro central radica en que sirve de gran ayuda para investigaciones que definan estrategias de selección de población objetivo que queden libres de problemas de traslapes institucionales. De igual forma, son un instrumento útil en la elaboración de encuestas que proporcionen información que permita estudiar el fenómeno de la pobreza desde una perspectiva multidimensional, por ejemplo: el impacto de un año extra de escolaridad en el salario de las personas o el efecto del crecimiento de la economía en el ingreso per cápita. En este sentido, los tomadores de decisiones en materia de pobreza podrían elaborar estrategias de desarrollo social más eficaces, al tener la posibilidad de evaluar la importancia relativa que cada factor tiene en la reducción de la pobreza.

3.2.7 El caso de Chile

Para efectos de referencia, es importante señalar que el medio rural en Chile se caracteriza por bajos niveles de productividad de la pequeña agricultura, así como por la pérdida de competitividad de los cultivos tradicionales; lo anterior ha contribuido a la formación de un tipo de pobreza originada por el mismo proceso de modernización del sector agrícola, especialmente en lo que respecta a la consolidación del trabajo de temporal como forma característica del empleo rural.

Este proceso pone en discusión la viabilidad estratégica y el futuro de la pequeña agricultura en los modelos de desarrollo que Chile pretende implementar, ya que se trata de una pobreza que afecta a los sectores sociales que se encuentran “mal integrados” o que están desfavorablemente insertos en uno de los sectores considerados como de los más dinámicos del modelo exportador chileno. Para enfrentar esta situación, a partir de 1989 el gobierno pretendió reinterpretar los conceptos de pobreza y desarrollo bajo una política específica de desarrollo agrícola enmarcada en la perspectiva del desarrollo sustentable, así como de desarrollo local y regional. Para ello, se forularon como objetivos centrales el desarrollo organizacional de los grupos o comunidades campesinas y su desarrollo comunitario. En las comunidades de Cerro Blanco y Ajial de Quiles se han impulsado proyectos productivos, los cuales serán analizados a continuación.

3.2.7.1 Ajial de Quiles y Cerro Blanco

En ambas comunidades, el parentesco ha sido uno de los principales instrumentos de cooperación y colaboración entre los grupos de la comunidad, por lo que existe una

136 Miranda, Monzó. *Capital Social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas en Chile*. CEPAL. Santiago, Chile, 2003 pp. 16
tradición de cooperación entre familias que incluso traspasa los límites territoriales de las comunidades. En el caso de Ajial de Aquiles se observa un elemento promotor de capital social manifestado en el hecho de que la sociedad, como dueña de la tierra, optó por funcionar con los estatutos propios de una comunidad agrícola, con lo cual se le otorga a los socios un sentido de pertenencia, así como una tradición de crecimiento y de desarrollo en conjunto.

Otro aspecto que ha incidido de manera directa en el fomento de la participación comunitaria y el desarrollo del capital social es el papel que han desempeñado los gobiernos locales en su relación con los grupos sociales, ya que las organizaciones sociales acuden al Estado para defender intereses colectivos y satisfacer las necesidades de la comunidad para mejorar su calidad de vida.

La principal organización productiva es la “Sociedad Agrícola e Industrial Ajial de Quiles”, la cual se encuentra constituida en el marco de un proyecto ejecutado por INDAP. En un principio, la sociedad agrícola estuvo conformada por socios compradores, mientras que los jóvenes no pudieron integrarse debido a los requisitos de la tenencia de la tierra. Esta situación impulsó la organización de un sector conformado por gente más joven y sin tierras con el propósito de formar una nueva sociedad, denominada “Lácteos Ajial de Quiles”, la cual asumió el compromiso de sacar adelante el proyecto. Posteriormente, se conformó otra organización denominada “Sociedad Agrícola Joven Ajial de Quiles Ltda.”, la cual logró desarrollar un proyecto.

En Ajial existe una Junta de Vecinos que ha sido un elemento fundamental de cohesión social, ya que a través de ésta se ha gestionado el mejoramiento de la infraestructura comunitaria, de viviendas, caminos y la reciente electrificación del sector.

En el caso de Cerro Blanco, la tenencia de la tierra es colectiva, puesto que es una comunidad agrícola caracterizada por un sistema de herencia sucesoria que agrupa a familias con derechos. La organización más importante es la Comunidad Agrícola de Cerro Blanco que agrupa a comuneros; los principales temas tratados por esta organización son el pago de cuotas, el análisis de proyectos productivos y los temas de límites y herencias. En el ámbito productivo, destaca la “Sociedad Agropecuaria Siglo XXI” creada el año 1999 con apoyo del proyecto PRODECOP, cuyo objetivo es el fomento a la producción de frutales (cítricos). A pesar de las dificultades que la dispersión geográfica de sus miembros impone a la participación, esta organización ha contribuido al fortalecimiento de las relaciones a partir del establecimiento de objetivos productivos y comerciales.

En términos generales, los vínculos que han desarrollado los dirigentes sociales son considerados como positivos por la comunidad debido a las condiciones de aislamiento y...

---

137 El sistema de tenencia de tierra comunitaria, especialmente en el caso de Cerro Blanco, condujo al desarrollo de una institucionalidad autónoma que en los últimos 10 años ha sido paulatinamente incorporada y modificada por las reformas a la ley de comunidades agrícolas. No obstante, los vínculos y gestión de estas organizaciones no han estado exentos de relaciones clientelares con partidos políticos y con los gobiernos locales y agencias estatales.
pobreza. Sin embargo, estos vínculos han sido monopolizados por los dirigentes, quienes están a cargo de más de una organización o son parte de las distintas directivas locales. Los dirigentes fungen como un vínculo entre el Estado y la comunidad, lo cual no siempre tiene un impacto positivo en la institucionalidad local, ya que no promueve la participación, sino que genera dependencia e inercia en el resto de los socios de las organizaciones. Además, no se promueven nuevos liderazgos y se excluye a jóvenes y mujeres que podrían desarrollar una gestión más innovadora y con menor verticalismo.

A pesar de ello, el gobierno ha contribuido a la democratización del espacio comunal mediante la ejecución del Proyecto de Desarrollo Rural para Comunidades Campesinas y Pequeños Productores; asimismo, ha fomentado el desarrollo local a través de instrumentos de participación y planificación, como es el caso del Consejo de Desarrollo Local y el Departamento de Desarrollo Rural, ambos al interior de las municipalidades y en convenio con PRODECOP. Dichas instancias son participativas y bien evaluadas por la comunidad, debido a que permiten la descentralización en la toma de decisiones, tanto a nivel de la planificación de desarrollo rural comunal como en la focalización e identificación de la inversión productiva prioritaria que PRODECOP realiza en cada uno de estos municipios.

Los casos antes revisados muestran que cada comunidad reacciona en forma particular a los programas instrumentados, ya sea como resultado de las redes que existen entre los múltiples actores que participan de manera activa en dicha instrumentación o por las influencias externas de sistemas políticos o económicos que fortalecen o debilitan la cooperación comunitaria. Como resultado de las relaciones establecidas con las estructuras de gobierno, en ninguno de los casos descritos se ha generado, en el mediano plazo, una verdadera sinergia; ya que se muestran distintos grados de dependencia y pasividad.

La intervención del INDAP ha generado una situación de dependencia pasiva para con esta institución. Lo interesante del caso es que, pese a lo anterior, el capital social comunitario parece resurgir cuando la comunidad recurre al potencial que radica en la memoria histórica y en objetivos que fueron alcanzados exitosamente por la colectividad. Por su parte, la interacción que se provoca entre PRODECOP y la comunidad de Cerro Blanco es, desde su inicio, una intervención más consensuada. La introducción del proyecto fue más pausada y esencialmente más participativa. Sin embargo, también alteró las dinámicas internas, dando lugar a una organización relativamente estable, con dificultades organizacionales, pero considerablemente más sólida que Ajial.
3.3 Lecciones, implicaciones y reflexiones para el diseño de la EM

3.3.1 Enfoque territorial

3.3.1.1 Política regional

El progreso en la reducción de la pobreza en China ha sido resultado de la promoción al crecimiento económico, priorizando el apoyo a los proyectos productivos por encima de la construcción de infraestructura y la provisión de servicios sociales. De esta experiencia es importante destacar la necesidad de garantizar que los beneficios efectivamente lleguen a los más pobres mediante una focalización al interior de las regiones marginadas. De otra manera, se corre el riesgo de que los beneficios sean aprovechados por aquéllos con menores necesidades, ya que son ellos quienes en ocasiones presentan las mejores propuestas y cuentan con los contactos necesarios para realizar los proyectos.

Asimismo, la experiencia china señala que se debe evitar que la administración enfocada a resultados lleve a que los funcionarios públicos privilegien los proyectos con posibilidades de ofrecer resultados más rápidos y visibles en menoscabo de los que podrían tener efectos mayores sobre los más pobres, pero que tienen un tiempo mayor de maduración. No obstante, un acierto del caso chino es que se ha buscado que los proyectos apoyados vayan acorde al contexto en el cual operarán, es decir, que la tecnología y los procesos resulten adecuados a los recursos y condiciones de desarrollo de las localidades, especialmente del capital humano. Asimismo, se han buscado alternativas productivas que puedan ser más rentables en comparación a las actividades tradicionales de las regiones. En este sentido, se ha buscado apoyar la reconversión productiva hacia nuevos cultivos, su industrialización y el impulso a las actividades no agropecuarias.

Una lección muy importante para la EM del caso chino es que se debe procurar la inclusión de la mayor parte de las localidades con problemas de marginación, aún cuando éstas se encuentren fuera de municipios cuyo grado de marginación y/o pobreza sea alto.

El caso chino muestra que la selección de los municipios a beneficiar requiere de criterios muy claros para evitar la discrecionalidad política; asimismo, es importante definir un sistema para “graduar” a los municipios que hayan superado los niveles de marginación y que hayan desencadenado un proceso de desarrollo sostenido.

Finalmente, la experiencia en China apunta a que deben tomarse en cuenta las condiciones institucionales de los municipios marginados, ya que es muy común que éstos presenten una baja de recaudación y por ello no se les pueden exigir altos niveles de aportación monetaria para los proyectos. Situación similar se presentó en el caso de Sudáfrica en donde el gobierno decidió crear la Agencia Nacional de Seguridad Social para complementar y atender a la población de estos municipios.
Asimismo, es importante destacar el hecho de que en el caso de Sudáfrica, se decidió establecer alianzas y asociaciones con otros sectores para subsanar las carencias de capacidades en estos municipios; aunado a lo anterior, se nombró un responsable directo en cada una de las regiones atendidas, el cual cuenta con el suficiente apalancamiento político para establecer negociaciones y/o abogar por mayores recursos.

Finalmente, un punto controvertial de la estrategia sudafricana es que contempla explícitamente la emigración de las zonas que son económicamente inviables. Esto no quiere decir que se deje de atender con servicios a la población de estas zonas; sin embargo, el apoyo es dirigido a la formación de capital humano, difundiéndoles información acerca de zonas con mayores oportunidades para fomentar la migración. El objetivo es concentrar mayores recursos en las áreas que cuentan con potencial económico.

3.3.1.2 Enfoque microrregional

Los casos internacionales que emplean un enfoque similar a EM en materia territorial han evidenciado que, en general, han resultado exitosos para ejecutar obras de infraestructura social y productiva en el medio rural, mejorando las condiciones estructurales que causan marginación y pobreza en tales zonas. Dichas acciones se han reflejado en la generación de empleos, contención de la emigración y aumento del ingreso.

Por una parte, los casos de Extremadura y el País Vasco en España muestran que la falta de una adecuada delimitación territorial basada en criterios funcionales, puede reducir el impacto de las políticas en términos de sus efectos de derrame hacia un mayor número municipios dentro de cada área objetivo o microrregión. Estos casos representan un punto a favor de la EM, ya que la conformación de las microrregiones abarca a los municipios más marginados y que comparten afinidades culturales, históricas, económicas y étnicas.

A este respecto, la técnica empleada por la EM para delimitar territorialmente a las microrregiones parte de un componente fundamentalmente pre-determinado y estadístico, en vez de funcional. Esto se debe a que incluye solamente a los municipios que presentan índices de marginación altos y muy altos, además de un pequeño número de municipios predominantemente indígenas y de marginación relativa que no cumplieran con el primer criterio. Sin embargo, la exclusión de municipios con menores grados de marginación que están relacionados, o que incluso son centrales a aquéllos que conforman una microrregión, puede afectar la funcionalidad de la misma en el mediano y largo plazo, partiendo desde una perspectiva sistémica. De esta forma, se recomienda que la EM considere la actual configuración de las microrregiones como un esquema provisional, y que tome en cuenta una fase de verificación de dichas delimitaciones, una vez que se disponga de mayor información sobre la dinámica territorial de cada área. En este contexto, las experiencias derivadas de los primeros años de su implementación pueden ser útiles para mejorar la definición operativa de las microrregiones, a fin de que ésta pueda ser realmente funcional.
Respecto a este punto, la evidencia de España sugiere que, a fin de que los proyectos lleguen a impulsar el desarrollo económico y generen procesos de crecimiento endógeno en México, se requiere de una adecuada coordinación entre unidades territoriales distintas, lo que a su vez demanda la disposición de una plataforma legal apropiada; asimismo, se requiere de una planeación a escala intermunicipal, que rebase la dimensión de los CEC y sus municipios, a modo de impulsar la ejecución de proyectos más amplios y conjuntos.

El caso del PDK en Indonesia resulta de gran utilidad para ejemplificar la importancia de trabajar con unidades territoriales funcionales, ya que una de las lecciones es que la identificación de los sub-distritos más pobres ha permitido atender con éxito las necesidades de la colectividad en cada villa. En contraste con lo que sucede en España, la similitud del territorio al interior de los kecamatán ha generado que dichas áreas presenten una elevada funcionalidad, facilitando la ejecución de acciones, obras de infraestructura y la provisión de servicios básicos en cada villa, al mismo tiempo que puedan ser planeadas al nivel del kecamatán. Nuevamente, el caso representa un punto empírico a favor de la EM en la conformación de las microrregiones, poniendo en evidencia la necesidad de que la EM considere una efectiva planeación a nivel microrregional para la ejecución de proyectos conjuntos.

La experiencia de Siena evidencia la importancia de adherir la imagen del territorio en los productos locales, así como de impulsar una adecuada combinación de coordinación, responsabilidad y participación colectiva orientadas al aprovechamiento de los activos territoriales\(^{138}\), dejando en evidencia la necesidad de considerar medidas que aseguren la explotación equilibrada del potencial económico de cada zona y generar sinergias entre los sectores productivos. Como se pudo apreciar, la estrategia de Siena favoreció al sector turístico, generando importantes desequilibrios en los sectores y en las distintas áreas rurales. Por ello, la EM debe considerar medidas que contribuyan a la diversificación productiva y a la explotación integral de los activos locales de las microrregiones\(^{139}\).

La EM considera que las demandas serán eventualmente discutidas y, en su caso, transformadas en proyectos por parte de la Sedesol. Sin embargo, esto depende exclusivamente de los objetivos y las demandas que las organizaciones comunales consideren prioritarias, por lo que es posible que a nivel local exista un potencial para desarrollar actividades productivas, especialmente en aquellas zonas donde hay mayor

\(^{138}\) La coordinación y la participación se verá más adelante, en la parte correspondiente a cada uno de estos ejes fundamentales en los que se basa el diseño de la EM.

\(^{139}\) Por ejemplo, un estudio de la OCDE pone de manifiesto que visitas de campo en las microrregiones de México (Ixtepec, El Porvenir y Xiuchu), evidenciaron la presencia de actores locales (en mayor medida jóvenes y mujeres) con deseos de poner en práctica un proyecto con potencial, si éste recibía apoyo. En ese caso, las características locales de la tierra hacían posible la producción agrícola, pero no la comercialización efectiva de los productos. En este sentido, el estudio citado explica que las decisiones no sólo deben tomarse a partir del potencial de la tierra de la localidad, sino también de las condiciones del mercado. Así, recomienda otorgar incentivos a otros sectores productivos de la economía para incrementar la demanda de estos bienes, y aumentar y mejorar los canales de comercialización de los productos agrícolas; ver OCDE (2003), *Placed-based Policies for Rural Development, The Micro-regions Strategy, Mexico (Case Study)*, GOV/TRG.
escasez de “capital empresarial”. En este sentido, la EM debería considerar la figura de una unidad dedicada al estudio del potencial económico de las microrregiones y sus localidades, así como de una política de desarrollo económico diversificado y equilibrado sectorialmente al interior de las mismas. Esta unidad debe brindar asesoría para identificar actividades y proyectos que hasta ahora no sean conocidos en las localidades.

Debido a que la asistencia social, por sí sola, no es capaz de generar crecimiento endógeno, la EM debe ir pasando progresivamente a acciones enfocadas a incrementar la competitividad de las áreas objetivo, poniendo a su disposición mayores fuentes de ingresos propios. Lo anterior es importante en la medida en que las teorías de crecimiento endógeno en las que se basa el enfoque territorial ponen de manifiesto que, para lograr un crecimiento sostenido a nivel local, se requiere de la diversificación productiva y de la disponibilidad de una amplia gama de servicios públicos y privados para las empresas.

3.3.1.3 Localidades CEC

La revisión de la literatura pone de manifiesto que el fenómeno de la dispersión poblacional y el aislamiento de las localidades explica en buena medida la marginación en el medio rural, ya que dificulta la generación de economías de escala, tanto para la provisión de infraestructura y servicios públicos básicos, como para la explotación del potencial económico del propio territorio. En consecuencia, los habitantes de las localidades dispersas enfrentan una serie de déficits y rezagos estructurales, que dan lugar a círculos viciosos de marginación y pobreza, baja productividad y escasas oportunidades de empleo. Como resultado, surge un retraso crónico en términos de bienestar y de capacidades productivas, generándose con ello una creciente desigualdad en el plano territorial. Como se observó con anterioridad, de no atenderse este problema mediante una adecuada intervención gubernamental, el fenómeno de la dispersión poblacional y la marginación en el medio rural están destinados a agravarse continuamente.

Dado que existe una fuerte asociación entre infraestructura y servicios básicos con el desarrollo, los trabajos revisados aportan evidencia de que la infraestructura tiene efectos directos e indirectos sobre la reducción de la marginación y la pobreza. La provisión de infraestructura y servicios básicos a las poblaciones apartadas permite el acercamiento de los mercados, hace más eficiente la distribución e incrementa el rendimiento de las habilidades personales. Todo esto tiende a aumentar la productividad de la mano de obra y, por tanto, el ingreso. Asimismo, una mayor actividad económica incrementa la demanda laboral y potencia los mercados de los que se puede sacar ventaja. De esta forma, la evidencia señala que en los lugares en los que se ha asegurado un piso básico de infraestructura y servicios sociales, se han logrado erradicar las condiciones estructurales de marginación y pobreza en el mediano y largo plazo.

No obstante, la EM parte del supuesto de que llevar infraestructura básica a todos los lugares aislados y pequeños implica un muy elevado costo por persona, lo cual resulta oneroso económicamente e inviable presupuestariamente. Bajo esta lógica, la EM se estructuró en polos de desarrollo o CEC dentro de las microrregiones, sobre los cuales se concentran los proyectos y acciones de manera específica. De esta forma, la EM se
orienta a asegurar en esas localidades el cumplimiento de un conjunto de requisitos mínimos indispensables en distintos rubros de infraestructura, servicios básicos y proyectos económicos, a los que se les ha dado el nombre genérico de banderas blancas. Así, mediante los CEC y las bandera blanca, la EM plantea reforzar los servicios en el medio rural por medio de su “acercamiento” a la población dispersa. Esta visión implica que la EM supone que los CEC comenzarán a desarrollarse sobre la base de dicha infraestructura y servicios, y que las localidades circundantes experimentarán un proceso similar, al acceder a estos servicios desde los CEC; sin embargo, a la naturaleza de su diseño, la EM no incluye a todas las localidades; es decir, no todas las localidades van a beneficiarse de la infraestructura y los servicios básicos, particularmente aquéllas que se encuentran fuera del área de influencia de los CEC.

Por ello, es importante considerar que el avance tecnológico permitiría llevar infraestructura a bajo costo a localidades rurales apartadas, ya que este esquema reconoce la dispersión poblacional y evita alterar los patrones de comportamiento demográfico-espacial de la población rural, al dotar de infraestructura básica a todas las localidades aisladas y dispersas. De esta forma, la tecnología fuera de redes (off-grid) permite elevar la provisión y acceso de dichos servicios y, por tanto, representa una alternativa viable para reducir la marginación en las localidades apartadas, beneficiando también a las que se encuentran fuera del área de confluencia.

Este enfoque no tiene por qué tratarse como alternativo a la EM, puede ser incluso complementario, particularmente para llegar a las localidades que están fuera del área de confluencia de los CEC. Esto es importante en la medida en que, al ser la EM el principal instrumento de la política de desarrollo social de ataque a la marginación en el ámbito rural en nuestro país, debe tener la capacidad de expandir su cobertura para llegar a todas las localidades rurales. Si la EM no considera la posibilidad de llegar a las localidades más apartadas mediante tecnologías alternativas, esta opción difícilmente va a poderse incorporar en algún otra medida o programa de gobierno en México.

3.3.2 Participación comunitaria

La participación comunitaria juega un papel de suma importancia en cualquier política pública diseñada bajo un enfoque territorial. La incorporación de grupos sociales en la toma de decisiones e identificación de las necesidades más urgentes de cada comunidad contribuye a lograr el principal objetivo de las iniciativas: sembrar las posibilidades y oportunidades de desarrollo en las localidades más marginadas. Bajo este tipo de estrategias, ninguna acción o proyecto es impuesto a través de una línea de mando vertical, es decir, de arriba hacia abajo. En este sentido, la EM pretende incluir a los habitantes de las comunidades dentro de los procesos que buscan su propio desarrollo, dándoles un carácter protagónico al otorgarles el poder de decisión y de acción.

Así pues, es recomendable que la EM se asegure que la dinámica de inclusión transforme la participación en capital social, tal como lo muestra la experiencia de los programas basados en el desarrollo de la comunidad como es el caso de la iniciativa LEADER.
instrumentada en la Unión Europea (UE), el caso de Siena en Italia y el de Kecamatan en Indonesia.

Como resultado del análisis de dichas experiencias, se sugiere que la EM haga explícita la importancia de establecer los mecanismos que impulsen una adecuada inversión y acumulación del capital social; ello a través de un sistema de monitoreo y evaluación que requiera la participación activa de Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s) o de grupos comunitarios específicos, como en el caso del PDK en Kecamatan. La contribución de las ONG’s en Indonesia radicó fundamentalmente en el desarrollo de acciones de evaluación externa, así como en la realización de investigaciones especiales y de estudios de costo-beneficio e impacto de los proyectos desarrollados. Gracias a esta labor, fue posible identificar aspectos que pondrían en riesgo la eficiencia del PDK, tal como la intervención de los grupos de elite en la implementación de procedimientos que respondieran a los intereses particulares y que retardaran el desarrollo de los proyectos. El sistema de monitoreo y evaluación permitió crear redes basadas en la confianza y corresponsabilidad entre la comunidad y los diferentes actores públicos y privados que participan en la instrumentación del PDK; esto, a su vez, resultó en un mayor compromiso y credibilidad de los proyectos instrumentados. Respecto a la EM, sería importante que ésta considerara una figura encargada de la contraloría social para lo cual sería necesario establecer claramente sus facultades y la forma en que deberá operar a fin de generar lazos de confianza, pertenencia y corresponsabilidad entre las comunidades y sus proyectos y al mismo tiempo facilitar el mantenimiento, vigilancia y continuidad de los mismos.

El caso de Extremadura, España, también ofrece implicaciones importantes para la EM. A raíz de la elevada participación comunitaria en dicha región, la iniciativa LEADER proporcionó sostenibilidad a los procesos de desarrollo local, a través de la interconexión o creación de sinergias entre las cadenas de producción existentes, lo cual a su vez permitió añadir valor a los productos y servicios a través de un enfoque integrado. En este caso, la creación de los Grupos de Acción Local jugó un papel central para coordinar las relaciones entre los diferentes actores pertenecientes a la comunidad y el gobierno. Así pues, la EM deberá asegurarse de que los CPS funcionen como promotores de la confianza e impulsen el empoderamiento de las comunidades, así como la rendición de cuentas y la retroalimentación que asegure el mantenimiento y continuidad de los proyectos.

De igual forma, una de las implicaciones más relevantes de LEADER es el hecho de que los diferentes grupos de acción local se han unido en un conjunto de redes interregionales y nacionales a fin de crear sinergias para desarrollar de forma más eficiente los proyectos. Respecto a este punto, la EM considera que el impacto de los proyectos en cada microrregión se circunscribe dentro del área de influencia de las localidades CEC, por lo que no se ha planteado la posibilidad de una participación intermunicipal que permita compartir experiencias y mejorar los procesos de formulación e instrumentación de proyectos y acciones. Esta situación sugiere la revisión de las reglas que definen la forma en que deben relacionarse tanto los Consejos Microrregionales como las Agencias de Desarrollo Local, con el objetivo de asegurar que se estén creando las redes e incentivos
necesarios para la transferencia de conocimientos y el intercambio de experiencias que permitan mejorar los procesos y elevar su calidad. Lo anterior beneficiaría a un mayor número de comunidades y reduciría los costos de información, transacción e instrumentación de los mismos proyectos.

Otro elemento de la Iniciativa LEADER que se relaciona con la participación comunitaria es la institucionalización de la cooperación, la cual se realiza mediante la creación de una Ley que establece como obligatoria la participación comunitaria una vez que los proyectos hayan sido aprobados. Esto muestra la importancia de generar los incentivos formales dentro de la EM para fomentar la participación y coordinación. En el caso de Extremadura, la operación de los GAL y la participación obligatoria de los grupos sociales incrementó de forma importante el número de proyectos desarrollados, cuyo impacto en el bienestar social se observó de manera directa en el aumento del empleo y en el desarrollo de infraestructura social y provisión de servicios básicos.

La experiencia de Siena hizo evidente la necesidad de construir y acumular capital social desde una perspectiva de mejora y modernización en los procesos de las organizaciones e instituciones, así como de invertir en capital humano a fin de favorecer el impulso de valores como la confianza, la gobernabilidad, la identidad y el respeto al medio ambiente. A este respecto, se debe considerar la importancia de establecer vínculos más estrechos entre el sector académico y la EM, ya que si bien esta última cuenta con un Centro de Aprendizaje mediante el cual se capacita a los habitantes de las comunidades, se debe compartir esta responsabilidad con otros actores, a fin de generar economías de escala para aprovechar las ventajas y reducir los costos; además de asegurarse de que estos Centros funcionen adecuadamente.

La relevancia de lo anterior radica no sólo en el establecimiento de metas a largo plazo y la continuidad de los proyectos y acciones instrumentadas, sino también en el logro de los consensos y el impulso a la cooperación entre los diferentes actores y agencias, lo cual se traduce en el fortalecimiento del sentido de pertenencia y empoderamiento de los pobladores. Ésta situación también fomenta el mantenimiento de los proyectos y la supervisión de los mismos.

De este modo, la participación activa del sector académico en Siena ha contribuido a aminorar los rezagos en la capacitación de la mano de obra, reduciendo uno de los principales obstáculos para la continuidad de programas como el PTCP. De igual forma, el sector académico evalúa el desempeño del PTCP cada dos años; este aspecto debe considerarse en el diseño de la EM, ya que muestra la importancia de establecer los parámetros de evaluación del desempeño e instrumentación de los proyectos en cada microrregión, a efecto de medir el impacto y los resultados de los mismos. Ello podría establecerse mediante una encuesta de satisfacción en la que participe la comunidad, y que a través de la evaluación de un sistema integral de indicadores se estime el impacto en los ámbitos social, político, económico, productivo, de gobierno, etc. Una evaluación referente al bienestar social podría realizarse a través del análisis de experiencias exitosas; lo anterior facilitaría la identificación de las “mejores prácticas”, al mismo tiempo que se calcularía el grado de desarrollo en los municipios beneficiarios de la EM.
En este caso, la participación comunitaria fue el principal elemento de éxito del proceso de planeación territorial de la provincia, uno de los elementos que explica la mayor acumulación de capital social es el hecho de que el gobierno ha considerado la necesidad de impulsar el compromiso de los inversionistas, gobiernos municipales, el voluntariado y los empresarios en la participación de acciones dirigidas a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la comunidad. Uno de los actores que ha jugado un papel clave en el desarrollo económico, político y social es el Banco y la Fundación Monte Dei Pachi, quienes han servido como puente de comunicación entre los sectores público, privado y social. No obstante, se corre el riesgo de que las consultas se conviertan en foros de negociación que impidan la identificación de los intereses comunes de las localidades, limitando el desarrollo de los proyectos. Por ello, es fundamental que la EM contenga mecanismos que eviten la captura de los foros de discusión -como es el caso de la Agencia de Desarrollo Local- por parte de grupos mayoritarios que desvían su verdadero objetivo.

Otra lección en materia de participación comunitaria es proporcionada por el caso de Kecamatán, el cual muestra los beneficios que se obtienen del proceso de planeación basado en la comunidad, al ofrecer un mecanismo eficiente y con elevado impacto en el desarrollo de proyectos de infraestructura productiva y el fomento de las capacidades productivas de las propias comunidades rurales. Respecto a este punto, la EM debe considerar la relevancia de la capacitación como un instrumento para lograr el empoderamiento de las comunidades. Para ello, es necesario proveer a los Centros Comunitarios de Aprendizaje con los instrumentos técnicos y prácticos necesarios para fomentar la capacitación para el trabajo, así como el desarrollo social y humano en las comunidades.

Finalmente, el caso de las comunidades chilenas permite ejemplificar cómo el gobierno puede fomentar el desarrollo del capital social mediante la ejecución del Proyecto de Desarrollo Rural para Comunidades Campesinas y Pequeños Productores a través de los gobiernos municipales. De este modo, se ha logrado elevar la calidad y autonomía de estos gobiernos al fomentar la democratización del espacio comunal, lo que ha permitido apoyar el desarrollo local a través de instrumentos de participación y planificación mediante claras líneas de acción necesarias para combatir el rezago económico y social en cada comunidad.

De todas esta experiencia surge la necesidad de incluir mecanismos de control social que favorezcan la rendición de cuentas de las instancias gubernamentales, mediante el desarrollo de indicadores de desempeño y de monitoreo constante que incidan en el fortalecimiento de las instituciones públicas y permitan elevar la credibilidad en las mismas e incrementar la legitimidad de los proyectos. Además de incorporar candados institucionales en el diseño de la EM a través de incentivos y sanciones que eviten o límiten los efectos perversos de la acción comunitaria; como es el caso de la captura de proyectos por parte de grupos poderosos, la existencia del free-rider, y la posibilidad de excluir a ciertas localidades de los beneficios de los programas, factores que polarizan la
situación de rezago al interior de los municipios, tal como se observó en el caso de Extremadura.

3.3.3 Coordinación institucional

De la revisión de la literatura teórica y empírica en materia de coordinación y colaboración institucional se concluye que la viabilidad de la EM dependerá del nivel de coordinación que pueda generarse entre las distintas agencias y actores, los cuales son numerosos y difieren en naturaleza e intereses. Se debe señalar que el diseño de la EM, en su estado actual, carece de elementos o mecanismos generadores de confianza mutua, lo cual es una restricción fundamental, dado que en la ausencia de confianza se dificulta la cooperación.

En primer lugar, el esquema de la EM no contempla ningún tipo de contrato (vínculo legal) que garantice el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los diferentes participantes relacionados con el financiamiento e instrumentación de proyectos. En este sentido, resulta indispensable que la programación del gasto para proyectos impulsados por la EM esté reconocida jurídicamente y vinculada a convenios legalmente obligatorios. Este requisito es básico para generar certidumbre y confianza entre los tres órdenes de gobierno. Más aún, en la práctica no será posible programar gasto gubernamental federal o estatal para proyectos microrregionales si éste no está reconocido jurídicamente. Bajo este esquema, se sugiere revisar la estructura de los Convenios de Desarrollo Social y las Bases de Coordinación y Colaboración, a fin de asegurar la existencia de incentivos que promuevan la confianza y establezcan vínculos que garanticen la colaboración requerida entre actores y agencias.

En segundo lugar, la EM no parece contar con la capacidad requerida para cumplir con las funciones efectivas de promoción y coordinación entre representantes del gobierno federal, gobiernos estatales, grupos del sector productivo y de la sociedad civil en general, así como coordinar los insumos que deben fluir de una instancia a otra. Al no constituirse un programa que disponga de una asignación presupuestaria, la EM no cuenta con la jerarquía requerida para crear esas instancias de gestión ni para supervisar sus intercambios, particularmente el cumplimiento de compromisos. El problema se solucionaría, parcialmente, si la EM fuera dotada con una mayor autoridad jerárquica para incentivar la coordinación y colaboración horizontal y vertical, aspectos necesarios en la instrumentación de obras y acciones en las microrregiones.

Una de las implicaciones que tiene Extremadura para la EM, es que la instancia ejecutora, el Ministerio de Agricultura, tiene las facultades legales para fomentar la participación comunitaria y la coordinación institucional mediante unidades de gestión encargadas de establecer vínculos entre las distintas agencias. Además, cuenta con un presupuesto asignado que le otorga poder real para fomentar dicha coordinación. De esta experiencia es importante destacar que existen dos elementos que han completado el diseño de la iniciativa LEADER y que podrían ser considerados para la EM. Por un lado, se encuentra la aprobación de una norma que obliga a los agentes sociales, privados y públicos a
participar en los proyectos que hayan sido aprobados por la iniciativa y, por el otro, destaca la participación privada en el financiamiento de los proyectos, la cual se ha logrado mediante el trabajo desempeñado por los GAL, como foros de discusión e identificación de proyectos, así como de la promoción de la participación comunitaria, lo cual ha contribuido a resolver el problema de escasez de recursos.

La consolidación de las estructuras de gobierno en el ámbito local en Extremadura permitieron, asimismo, recuperar la imagen e identidad de sus áreas correspondientes, así como incrementar la participación social en la concepción e implementación de proyectos de desarrollo y conservación en las zonas rurales. Es por ello que se requiere que, al igual que los GAL, el diseño de la EM otorgue a las Agencias de Desarrollo Local las facultades y los instrumentos legales y financieros necesarios para asegurar su efectividad en la práctica en materia de la promoción de la identidad local y la participación comunitaria.

Por su parte, los pactos territoriales firmados en Siena evidencian también la importancia de formalizar los compromisos dentro de un marco legal para construir redes de confianza entre los diferentes actores en un mismo territorio y actuar de forma conjunta a través de programas dirigidos al desarrollo rural -planeación participativa-. Estos pactos han permitido distribuir y especificar las funciones para todas las partes, a fin de que las responsabilidades y compromisos queden claros. De esta forma, han operado como instrumento para reforzar la coordinación entre las distintas agencias y actores, contribuyendo al establecimiento de compromisos específicos de los directamente involucrados en el territorio.

Un elemento relevante en el proceso de formulación de los pactos territoriales en Siena es la consideración de un mecanismo participativo, como es el caso de la consulta pública, la cual facilitó la creación de lazos entre los actores y agentes, contribuyendo a la apropiación de proyectos y fortaleciendo el compromiso y la continuidad de los mismos. En este sentido, la participación comunitaria en el diseño y aprobación de los planes estratégicos ha ido más allá de alcanzar un consenso y sus respectivas implicaciones, ya que la consulta ha evitado el surgimiento de conductas que busquen sabotear el desarrollo e instrumentación de los proyectos e impedir que el proceso de planeación adquiera un sentido burocrático, convirtiéndose en un simple requisito para la aprobación de los mismos.

Por lo que, al haberse delimitado las microrregiones con criterios funcionales, es de esperarse que existan interdependencias en cuanto a recursos y complementariedad de intereses entre los distintos participantes en cada microrregión, lo cual en principio permitiría desarrollar un comportamiento cooperativo. Después de todo, hay prioridades comunes que sólo podrán ser atendidas mediante la acción conjunta. Sin embargo, esto no garantiza que habrá cooperación para atender esas prioridades. El grado de cooperación dependerá de la capacidad institucional de la EM para fomentar las sinergias entre los actores y agencias. Por ello, se debe insistir en la necesidad de que el diseño de la EM considere una efectiva planeación a nivel
microrregional y que promueva, en la práctica, la ejecución de proyectos conjuntos a escala intermunicipal, tanto en las localidades CEC como fuera de éstas.

La experiencia de la iniciativa LEADER ha demostrado que la operación de los grupos de acción local ha trascendido el área de influencia de la zona LEADER y ha adquirido un carácter interterritorial. Ello se debe a la existencia de una instancia institucional de carácter interregional que establece los parámetros de coordinación entre diferentes zonas de influencia, la cual ha permitido incrementar la cobertura de los servicios y, con ello, elevar el nivel de vida de comunidades que no pertenecen a la zona LEADER. Respecto a la EM, considera una unidad de planeación intermedia, la cual lleva el nombre de Consejo Microrregional de Planeación del Desarrollo. Sin embargo, es fundamental que dicha unidad cuente con las facultades legales para que realmente se convierta en instrumento práctico de planeación a nivel Microrregional, ya que si no hay una efectiva planeación a ese nivel, no es posible esperar que los proyectos trasciendan el nivel municipal, aun cuando se prevea la homogeneidad funcional entre los municipios al interior de cada microrregión.
4. **Continuidad y cambio: la EM en la perspectiva histórica**

Este capítulo tendrá como objetivo plantear de forma sintética una revisión histórica de las políticas, programas y proyectos que se han implantado para enfrentar la marginación en el medio rural en México durante las décadas recientes; ello, con el propósito de conocer la evolución del combate a la marginación rural e identificar lecciones para mejorar el diseño de la EM. Al respecto, se ha señalado lo siguiente:

Durante casi un siglo se regaron centenares de miles de millones de pesos en lo que son las 263 microrregiones actuales, pero hay escasos resultados: sigue la marginación, la pobreza, la ignorancia y el derrotismo […]". Aunque nadie cuestiona la buena fe detrás de anteriores programas de ayuda, ha sido necesario analizar el porqué de su poca eficacia. La Estrategia de Microrregiones es producto de este análisis —profundo y complejo—, y para no caer en los mismos baches, ha procurado subsanar las deficiencias más serias de los pasados esfuerzos mientras aprovecha las ventajas naturales que ofrecen las comunidades mismas, como las sinergias que diversos organismos gubernamentales pueden generar.

Por lo tanto, es importante verificar si efectivamente la EM consideró en su diseño las lecciones obtenidas de las anteriores políticas, programas y proyectos, así como hacer una evaluación de las mismas.

El análisis comienza con los esfuerzos previos a los años setenta y posteriormente se examinan más a fondo las políticas y programas específicos puestos en marcha en las últimas décadas, como lo son el PIDER (Programa de Inversiones Publicas para el Desarrollo Rural), COPLAMAR (Consejo para la Atención de las Áreas Marginadas) y PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad). Estos programas fueron seleccionados debido a que tuvieron un carácter nacional con visión de largo plazo dentro de la política de planeación nacional; operaron realmente en diversas zonas del país y tuvieron recursos para soportar su funcionamiento de forma continua; además de que crearon infraestructura y otros aportes al desarrollo del país. Cada sección presenta una descripción general de la política o programa, con sus objetivos y alcances, características de diseño, así como sus logros y limitaciones.

**4.1 La lucha contra la marginación rural en México antes de 1970**

La EM no es el primer esfuerzo en México para promover el desarrollo económico y social de las áreas rurales de alta y muy alta marginación; muchos de los programas partieron de enfoques basados en una visión sustentada en la ingeniería expansiva y en el desarrollo de obras públicas de gran tamaño (presas, canales de riego, carreteras, plantas hidroeléctricas, extensión de cultivos intensivos bajo semillas mejoradas, ganaderización, etc.). Partieron del esquema básico de la revolución verde que se fundamentaba en avances de la tecnología agrícola para la gran propiedad de riego (privada o ejidal) con abundante capital y mercado. Dichos programas no tenían en su mayoría una integración de enfoques sociales o de

---

141 Ídem, pp. 73
participación de las comunidades de forma estructurada. El modelo que siguieron fue el del Tennessee Valley Authority (TVA), manteniendo bajo su responsabilidad la planeación global del desarrollo de sus regiones con el objetivo de evitar las dificultades de la coordinación entre distintas dependencias federales y asegurando su independencia de las autoridades estatales.

Si bien, México tuvo durante este periodo una de las tasas de crecimiento más altas de la producción agrícola en América Latina (alrededor del 5% anual), también tuvo efectos no deseados como el incremento en la desigualdad entre las regiones rurales y el desplazamiento y la relocalización de la población.

En el lapso comprendido entre 1940 y 1970, el área cultivable se duplicó. Hasta ese entonces, el 50% de los ingresos por exportación consistían en productos agrícolas. Sin embargo; en términos de la polarización, para 1960, la mitad de las propiedades agrícolas del país ocupaban solamente el 13% del área cultivada y su contribución al valor total de la producción agrícola era del 4.2%; en contraste, el 0.5% de las propiedades ocupaba el 28.5% de la tierra cultivable y contribuía con cerca del 30% del producto. La contribución fundamental de estos programas fue crear infraestructura rural básica bajo la cual se sigue soportando mucha de la producción agrícola en la actualidad, además de haber hecho un diagnóstico más preciso de los recursos naturales nacionales y de la geografía regional. No obstante, a partir de 1967 la tasa de crecimiento de la producción agrícola cayó a 1.8% anual y, como resultado del crecimiento poblacional, la demanda de productos agrícolas creció 4.5% por año y la de productos ganaderos en un 7%. Así, México se convirtió en un importador de granos y de productos lácteos.

4.2 PIDER

El Programa de inversiones públicas para el desarrollo (PIDER) se origina de la concientización de las Secretarías y Dependencias de que los esfuerzos aislados son insuficientes para propiciar el desarrollo rural. Para la época inmediatamente anterior a la creación del PIDER, había 12 millones de pobres en las zonas rurales, con ingresos inferiores a 100 dólares y que constituían a más de la mitad de la población rural y a cerca del 20% de la población total. En 1970 había aproximadamente 1.5 millones de familias ejidatarias en 22,500 ejidos, 1.2 millones de propiedades rurales privadas y 1.2 millones de familias sin tierra. El desempleo en estas zonas era del 18% y existía una importante carencia de infraestructura y servicios sociales.

---

142 Algunos ejemplos de este tipo de iniciativas fueron las comisiones del Balsas, del Papaloapan, Valle del Fuerte, del Río Grijalva, del Lerma, entre otras.
143 Miller, E. 1985, Desarrollo integral del medio rural, FCE, México, pp. 43-44.
El PIDER surgió en 1972 como una iniciativa de la Presidencia para atender el rezago económico de algunas zonas rurales denominadas “microrregiones” y caracterizadas por ser las más marginadas y sin atención de otros programas. Las microrregiones comprendían de dos a siete municipios contiguos localizados en el mismo estado. Su objetivo general era proveer inversiones y servicios en áreas rurales seleccionadas. Los objetivos específicos eran: incrementar los niveles de calidad de vida en las zonas rurales mediante la introducción directa de actividades productivas; aumentar los niveles de empleo temporal y permanente y; fortalecer las actividades productivas mejorando la infraestructura social básica. La estrategia del gobierno era focalizar inversiones adicionales a través de la mejora de las operaciones administrativas con la creación de una maquinaria de coordinación en la Secretaría de la Presidencia. Este mecanismo de coordinación buscaría incrementar y focalizar las inversiones y servicios en microrregiones específicas con potencial productivo; descentralizar la planeación y la ejecución a niveles estatales y locales y; fomentar la participación en los procesos de planeación y ejecución a nivel local y ejidal.

En términos de la administración pública, el PIDER fue una iniciativa innovadora; su presupuesto lo ejercía la Secretaría de la Presidencia y allí se decidía a dónde se destinaban sus fondos. Anteriormente, cada Secretaría tenía sus fondos independientes y los asignaba de acuerdo a lo que cada una consideraba pertinente. En el marco del PIDER, los fondos se dirigían a las Secretarías mediante un plan de inversiones microrregional y sólo podían retirar los fondos para propósitos aprobados dentro del plan. Como consecuencia, varias Dependencias crearon departamentos encargados del desarrollo rural y de establecer vínculos cercanos con la Secretaría de la Presidencia. El PIDER también pretendía descentralizar su planeación y ejecución mediante el involucramiento de los beneficiarios en el proceso de planeación y el fortalecimiento de la toma de decisiones a nivel estatal y de localidad.

A nivel federal, se creó un Comité Coordinador intersecretarial presidido por el Director de Inversiones Públicas de la Presidencia, cada Dependencias asignó a uno o dos representantes al Grupo Permanente Trabajo encargado de realizar estudios de desarrollo regional, elaborar metodologías de planeación, monitorear los planes de inversión de las microrregiones para verificar su consistencia y manejar asuntos técnicos y operativos.

A nivel estatal, la ejecución del programa fue coordinada a través de comités estatales integrados por los delegados estatales de las dependencias involucradas y presididos por un vocal nombrado por el gobernador correspondiente. La responsabilidad administrativa

---

148 Las dependencias participantes fueron: las Secretarías de Agricultura y Ganadería, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, Salubridad y Asistencia (SSA), Reforma Agraria (SRA), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Comité de Administración del Programa Federal de Construcción de Escuelas, la Corporación Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO), la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y el Fondo Nacional de Vivienda Popular y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal
150 Ibid., p. 22; Miller, E. 1985, op. cit., pp. 51-52.
estaba delegada en un secretario ejecutivo quien también fungía como el director estatal del PIDER.

Las características principales de una microrregión eran: ser pobres, tener potencial productivo y carecer de la infraestructura básica para desarrollar este potencial. Los criterios de selección eran: tener una población cercana a los 100,000 habitantes; un área de aproximadamente 7,000 km², un máximo de 75 localidades con población entre 300 y 3000 personas; contar con uno o más polos de desarrollo; tener una proporción alta de población económicamente activa con ingresos inferiores a los mil dólares anuales; un alto índice de desempleo; potencial de desarrollo adecuado; e infraestructura social inadecuada.

El PIDER contaba con un organismo independiente de evaluación: el Centro de Investigación en Desarrollo Rural (CIDER). Su principal tarea era evaluar el impacto de los programas de desarrollo rural y hacer recomendaciones para mejorar su estructura e instrumentación. Asimismo, se encarga de crear programas de capacitación en desarrollo rural para el personal federal y estatal del PIDER. Las evaluaciones del CIDER se presentan ante un consejo en donde están representadas las Secretarías. El monitoreo está a cargo del PIDER.\footnote{World Bank, 1977, op. cit., pp. 21-22.}

El programa comenzó a operar en 1973, y benefició a cerca de 4 millones de personas en 6,500 localidades. El Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo participaron con tres proyectos para financiar parte del PIDER. Con el cambio de administración en 1976, el PIDER tuvo su primera reestructuración, pues pasó de depender de la Secretaría de la Presidencia a la recién creada Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP). El PIDER reporta ahora al Director de Promoción y Operaciones Regionales, quien es apoyada por la Subdirección de Desarrollo Rural que se encarga de formular la política del PIDER, revisar los planes de inversión, manejar operaciones y monitorear las inversiones.

A nivel estatal, se creó la figura del delegado estatal de la SPP con autoridad para planear, reasignar y autorizar las inversiones federales en cada estado. En esta nueva etapa son los funcionarios estatales los que se encargan de la planeación y, a nivel central, sólo se revisan y autorizan, reflejando más las prioridades de las comunidades y mejorando la coordinación entre las Dependencias. No obstante, ello trajo como consecuencia que se le diera mayor peso a los factores políticos en las decisiones de inversión.\footnote{World Bank, 1983, Project Performance Audit Report, Mexico – Integrated Rural Development Project (PIDER I), Operations Evaluation Department, Washington, D.C. p. 4.}

En 1980, el gobierno mexicano decidió reenfocar los objetivos del PIDER a la promoción del desarrollo autosostenido en las comunidades rurales y así, garantizar el acceso a bienes y servicios. En 1984, se hizo otra reestructuración consolidando varios programas, incluyendo al PIDER, bajo el Programa de Desarrollo Regional; se sustituyó a la microrregión como la principal unidad de programación por la planeación estatal por medio del COPLADE. Se abandonaron los planes basados en la viabilidad de los proyectos y el monitoreo medido en términos de efectividad; la evaluación se convirtió más en un
ejercicio de impresiones que en información verificable. Las acciones del PIDER abarcaron la construcción de infraestructura productiva, créditos, insumos, expansiones, carreteras para todos los climas, instalaciones para la comercialización, servicios para la educación y la salud y otras obras como agua potable.

De acuerdo al Banco Mundial, uno de los éxitos más grandes del PIDER fue la reforma al servicio de extensión agrícola que se había servido de un programa piloto para su institucionalización a nivel nacional. Además de fortalecer a las Secretarías con las que operaba; descentralizar el control de los recursos a nivel estatal; dotar al programa de mayor sensibilidad ante las necesidades locales; mejorar la coordinación interinstitucional a nivel local, crear una agencia profesional de evaluación (el CIDER); aumentar la participación comunitaria en el proceso de toma de decisiones para la inversión; capacitar a técnicos en desarrollo rural; aumentar los salarios en las zonas rurales y; crear de empleos temporales. El PIDER también aportó innovaciones técnicas como sistemas de riego por escorrentía para pequeñas unidades agrícolas, silos de almacenamiento para maíz, pequeños programas de ganadería centrada en conejos, pollos, cabras y abejas.

Si bien hubo avances en términos de proyectos, existió una gran variabilidad entre las microrregiones, estados y Dependencias debido a la calidad y la cantidad de personal del PIDER y de las Dependencias; la prioridad que cada Dependencia le adjudicó al PIDER; y las relaciones entre el gobierno y la comunidad. Asimismo, existieron retrasos para ejercer a tiempo los fondos del PIDER, ya que el personal del PIDER no pudo programar adecuadamente las inversiones, en especial aquéllas que requerían estudios de viabilidad; así como a la inadecuación de los tiempos fiscales con el ciclo de los proyectos y a la imposibilidad de hacer inversiones multianuales. La resistencia de las Dependencias a que el PIDER tuviera un control directo en sus proyectos también representó un obstáculo para obtener los resultados deseados.

Una vez que las obras eran terminadas, la Dependencia encargada transmitía el control a un comité de beneficiarios para su operación y mantenimiento bajo la sola garantía de un acuerdo firmado en donde los beneficiarios se comprometían a darle la operación y mantenimiento adecuado, sin embargo, la supervisión y los arreglos con los beneficiarios no quedaban claros, para ello, era imprescindible la participación de la comunidad para garantizar la operación y mantenimiento de los proyectos y, así el PIDER sólo se encargaría de verificar la viabilidad de los proyectos.

Desde la etapa de diseño del PIDER, el Banco Mundial estaba consciente de que la ayuda a las áreas marginadas era importante, pero que sólo podría ser una solución parcial y provisional para la pobreza rural y que una solución de largo plazo requeriría del desarrollo agrícola e industrial en otras áreas, movimientos de población y una reducción en el crecimiento de la población. Asimismo, consideraba que el tamaño y ritmo de implementación del PIDER era demasiado optimista considerando los posibles obstáculos que iba a enfrentar tales como la reticencia de las Dependencias para someterse y

---


coordinarse bajo el PIDER; la carencia de información acerca de las microrregiones; la falta de conocimiento tecnológico adecuado para poder implementar inversiones efectivas; los problemas para lograr una participación efectiva de los campesinos pobres y; las presiones políticas para distribuir los recursos, en algunos casos dichas presiones llevaron a que la cobertura del PIDER se expandiera a más microrregiones para abarcar a un mayor número de beneficiarios aun cuando no tuvieran potencial productivo.

En términos generales, las inversiones en electricidad, caminos alimentadores y sistemas de irrigación resultaron buenas; las carreteras conectoron a localidades aisladas y abrieron zonas a la producción. En muchas ocasiones, la estrategia tecnológica no fue la apropiada a las condiciones de los ejidos; inaccesibilidad a mercados tanto de proveedores como para la comercialización, competencia con productores más eficientes, depreciación y deterioro, largos periodos de gestación, conflictos en la organización y falta de apropiación de las inversiones por parte de los beneficiarios.

De las inversiones productivas, las más exitosas en términos de mayores tasas de retorno y generación de empleo fueron los proyectos de irrigación, los campesinos utilizaron los nuevos sistemas de irrigación para regar cultivos con los que ya estaban familiarizados (maíz, verduras, melones, etc). Las inversiones en huertos también tuvieron un impacto mixto. En algunas áreas, su fomento resultó en un crecimiento regional sustancial, pero en otras regiones hubo problemas de diseño.

A pesar de estos resultados no tan satisfactorios, en términos económicos, tuvo impactos positivos en otras esferas. Según el Banco Mundial, los hombres ya no tuvieron que migrar tan frecuentemente, beneficiando a las comunidades y a los individuos. Las organizaciones de beneficiarios y ejidales se volvieron más democráticas. La disponibilidad de más y mejor agua potable, electricidad, pequeñas mejoras a los hogares, de educación, mejore carreteras, nuevas tiendas y acceso a servicios de salud mejoraron la calidad de la vida de la gente que habita las zonas rurales. Donde el PIDER trabajó bien, los beneficiarios mostraron su entusiasmo, optimismo y apreciación. Incluso, en los proyectos productivos exitosos los beneficiarios reinvertieron parte de sus ganancias en otras iniciativas productivas colectivas.

La infraestructura social tuvo resultados mixtos. Se mejoró y amplió la infraestructura educativa y de salud, sin embargo, sus beneficios estuvieron sujetos a la calidad de su personal. Hubo variación en los resultados de construcción de sistemas de abastecimiento de agua potable comunitario, los resultados más pobres se dieron en términos de su mantenimiento. Aunque se construyeron las tiendas de abasto comunitario, no siempre los resultados fueron adecuados, particularmente en términos nutricionales.

4.3 COPLAMAR

---

156 La captura de los proyectos por parte de un pequeño grupo era frecuente.
La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) fue creada por Acuerdo Presidencial en 1977 dependiendo directamente del Ejecutivo. Su tarea principal fue agrupar y analizar las necesidades y demandas más significativas de las diversas zonas marginadas para que las distintas entidades de la administración pública pudieran concurrir como un todo coherente. COPLAMAR fue la primera iniciativa que conceptualizó a la marginación como el estado de aquellos grupos que habían quedado al margen de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacían posible. Así, COPLAMAR incidiría en el proceso de desarrollo integral de las zonas más atrasadas mediante acciones multisectoriales.

Las objetivos generales de COPLAMAR fueron: a) aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva; b) promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación mediante la canalización de recursos públicos y privados y la captación de los núcleos de población; c) elevar la eficiencia de los recursos mediante la difusión de modernas tecnologías; d) lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados; e) fomentar el respeto y el desarrollo de las formas de organización de los grupos rurales marginados; f) fortalecer las manifestaciones propias de estos grupos y, g) elevar la conciencia de la capacidad de organización de los núcleos sociales marginados.

COPLAMAR contaba con un centro de cómputo para el control de los programas. Asimismo, mantenía una comunicación permanente con el Sistema Nacional de Evaluación para poder corregir el rumbo en caso de ser necesario. La planeación se realizaba conjuntamente entre COPLAMAR, los Comités de Planeación Estatales y los Grupos Interinstitucionales de Programación-Presupuestación Sectoriales con el objetivo de evitar la dispersión y duplicación de acciones. Una vez que se tenían organizados los programas de acción en cada una de las zonas marginadas, las actividades de las dependencias eran financiadas por las asignaciones de la SPP al COPLAMAR y autorizadas directamente por ella.

El universo de atención de COPLAMAR estuvo constituido por una población de 4 millones de habitantes en 387 municipios con un área de influencia de 574 mil 60 kilómetros cuadrados. A cada uno de ellos se le hizo un análisis de las metas operativas sectoriales y sus costos y una distribución de acciones por año y sector.

Derivado de los anteriores obstáculos, COPLAMAR modificó su estrategia a partir de 1979 para medir el déficit en salud, abasto, vivienda, educación, caminos, agua potable y empleo no en algunas regiones marginadas, sino en todas las regiones marginadas del país con el objeto de atender las necesidades conforme a un enfoque sectorial de cobertura nacional. De aquí resultó la creación de los Programas Sectoriales que recibieron un mayor respaldo de las dependencias ejecutoras y que, coincidiendo en las mismas zonas, coadyuvaron de manera parcial al propósito del desarrollo integrado regional.

---

160 Ibíd. p. 23-24
A pesar de la corta operación de COPLAMAR se obtuvieron resultados notables. El Gobierno Federal multiplicó 87 veces el monto de recursos originalmente para la atención de las zonas rurales marginadas. El 70% de las acciones de COPLAMAR se realizaron en zonas interétnicas de 23 estados.\textsuperscript{161} En este periodo se logró construir y poner en operación 3,024 unidades médicas rurales y 61 clínicas hospital de campo del sistema IMSS-COPLAMAR; 276 almacenes regionales CONASUPO-COPLAMAR para abastecer de productos básicos a 14,000 tiendas campesinas; 3,200 sistemas nuevos de agua potable y la rehabilitación y ampliación de otros 800 por medio de los programas SAHOP-COPLAMAR; 18,539 kilómetros de caminos rurales nuevos y reconstruir 11,064 kilómetros bajo el mismo esquema; la creación de 130,000 empleos nuevos permanentes en 2,000 cooperativas por medio del Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales en Zonas Marginadas; la construcción de 41 casas-escuela SESEP-COPLAMAR y 1,100 aulas; y 92,703 acciones en viviendas a través del Programa de Mejoramiento de la Casa Rural SAHOP-COPLAMAR. Además se realizaron acciones de extensión agrícola, promoción de obras de riego, trámites agrarios, comercialización de productos, crédito rural, seguros agrícolas y ganaderos, dotación de fertilizantes y semillas, proyectos agroindustriales, obras de electrificación, telefonía y radiotelefónica.\textsuperscript{162}

A manera de ejemplo y por haber sido el más exitoso, el Programa IMSS-COPLAMAR de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria operó de la siguiente manera: El IMSS y COPLAMAR seleccionaron las localidades para establecer las instalaciones médicas tomando como promedio la atención a entre 3,500 y 5,000 habitantes. Las comunidades aportaron los predios con la superficie necesaria para instalar las unidades médicas. Todas las instalaciones fueron construidas con recursos del Gobierno Federal y quedaron como propiedad de la Presidencia de la República; los costos de inversión y operación del programa eran cubiertos por el Gobierno Federal. El IMSS estaba obligado a administrar y contabilizar separada y pormenorizadamente los fondos que le eran entregados. El IMSS, por su parte, estableció convenios con las universidades del país para contratar pasantes de medicina que serían los encargados de proporcionar la atención médica en las Unidades Médicas Rurales. En estas comunidades se seleccionó personal paramédico y empírico quienes recibieron capacitación para auxiliar al médico.

\subsection*{4.4 PRONASOL}

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) tuvo sus inicios en el periodo 1988-1994; su coordinación recayó en el titular de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la cual formó parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto hasta 1992, año en que retransfirió a la recién creada Secretaría de Desarrollo Social.\textsuperscript{163} El PRONASOL fue definido como un instrumento para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales,\textsuperscript{164} lo cual se lograría a través de la construcción de un

\begin{thebibliography}{99}
\bibitem{161} Ibíd. p. 47.
\bibitem{162} Ibíd. p. 17-18.
\bibitem{163} Cordera Campos, Rolando y Lomeli Vanegas, Leonardo. \textit{op. cit.}, p. 71.
\bibitem{164} \textit{ibidem.}
\end{thebibliography}
“piso social” que sirviera de plataforma socioeconómica básica para el desarrollo de las capacidades locales. El programa pretendió apoyar prioritariamente a los grupos indígenas, campesinos y, en general, a los habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas junto con las áreas marginales de las zonas urbanas.\(^{165}\)

La operación del programa se basó en cuatro principios básicos: el respeto a la voluntad, a las iniciativas y formas de organización de los individuos y las comunidades; la participación plena, efectiva y organizada de las comunidades en todas las acciones del programa; la corresponsabilidad entre la sociedad y el Estado para afrontar las tareas de la política social y; la honestidad y transparencia en el manejo de los recursos.\(^{166}\) Además, el PRONASOL se regía por cuatro líneas estratégicas: la creación de empleos; la protección y aumento del poder adquisitivo; la protección ambiental y; la erradicación de la pobreza extrema.\(^{167}\) Así, Solidaridad funcionó bajo tres vertientes de acción: el bienestar social, la producción y el desarrollo regional. La primera, pugnaba por el mejoramiento inmediato de los niveles de vida poniendo énfasis en aspectos de salud, educación, vivienda, servicios básicos y regulación en la tenencia de la tierra; la segunda, pretendía dar oportunidades de empleo, desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, extractivas, microindustriales y piscícolas y; la tercera, proponía la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y la ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas.\(^{168}\)

Solidaridad tenía convenios con las distintas dependencias públicas como la Comisión Nacional del Agua o la Comisión Federal de Electricidad para la construcción de obras de irrigación, electrificación u otras como los caminos rurales. En zonas rurales, el COPLADE integraba la propuesta y evaluaba su factibilidad, la obra era ejecutada por los gobiernos locales y empresas municipales apoyadas técnicamente por las comisiones.\(^{169}\) El financiamiento se dio a través de los Fondos para la Producción, Empresas de Solidaridad y en algunos de los rubros de los Fondos Regionales o los programas de desarrollo regional.\(^{170}\)

La operación del programa estaba definida verticalmente, ya que la coordinación general venía de las Secretarías de Estado; los Convenios de Desarrollo Social debían estar firmados por el Presidente y cada uno de los gobernadores de los estados para el establecimiento de proyectos de inversión conjunta. Por debajo de ellos, estaba el Coordinador General nombrado por la Presidencia. Las decisiones y el funcionamiento de Solidaridad a nivel local estaban a cargo de los Comités Estatales de Planeación para el

\(^{165}\) De León, Peter y Hernández-Quezada, José Mario. *op. cit.*, p. 295.
\(^{166}\) *ibid.*, p. 58
\(^{167}\) *ibid.*, p. 79.
\(^{168}\) De León, Peter y Hernández-Quezada, José Mario. *op. cit.*, p. 81.
Los congresos locales y la Cámara de Diputados realizaban acciones de control y evaluación de los hechos de Solidaridad, mediante el análisis y aprobación del presupuesto anual.

La canalización de las demandas se hizo a través de la figura de los *Comités de Solidaridad*, los cuales se valían de la consulta pública para captar demandas sociales a nivel microrregional. Los Comités tenían dos objetivos principales: generar una representación directa de la comunidad y la formación de un interlocutor reconocido para congregar las voluntades. Los Comités se constituían a partir de una asamblea con todos los beneficiarios de las obras; se debía elegir directamente a sus representantes o mesas directivas. Los consejos requerían de la validación del delegado del programa o uno de sus representantes. Una vez constituidos los Comités, se procedía a jerarquizar las demandas y se establecían las aportaciones y los compromisos federales, estatales, municipales y de la comunidad, pudiendo participar esta última con dinero, materiales y/o jornadas de trabajo.

La comunidad debía hacer el seguimiento, la evaluación y el control de las acciones realizadas, desde las etapas de definición y jerarquización de las obras por realizar, hasta las de ejecución y entrega de las mismas. El vocal de contraloría social, elegido democráticamente por el comité, era el encargado de realizar la bitácora de la obra y cumplía con la función de mantener informado al Comité sobre la correcta selección de los contratistas, la calidad y el costo de los materiales, los tiempos estimados y los tiempos reales de ejecución y sobre las irregularidades. A las acciones de control ejercidas por la comunidad, se sumaban en sus respectivos ámbitos de competencia los órganos de control municipal, las contralorías estatales y la Secretaría de Contraloría General de la Federación. Adicionalmente, se realizaban evaluaciones periódicas en aspectos físicos financieros de metas alcanzadas, organización comunitaria y la coordinación interinstitucional; con ello se hacía el seguimiento y control del avance de los programas. El gasto de Solidaridad provenía de tres fuentes principales: recursos federales, recursos de los gobiernos estatales y municipales y, aportaciones de los beneficiarios.

Se pretendía que la participación de la sociedad se basara en la captación de la demanda social diseñando métodos de consulta y participación directa de la comunidad; la concertación con los interlocutores representativos; la planeación de gastos y obras en corresponsabilidad con las comunidades y; la ejecución, control y evaluación en conjunto

---


173 El término microrregión no tenía una connotación territorial en Pronasol, a diferencia del PIDER. Para el Pronasol una microrregión significa que la interrelación social, política e institucional se da a nivel local con repercusiones macrosociales. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *op. cit.*, p. 64

174 *ibid.*, pp. 64-67.


176 *ibidem.*

177 *ibid.*, p. 22.
con las comunidades. Este proceso introducía de manera fundamental dos unidades objetivo: la microrregión (que significaba en realidad el municipio) y la comunidad. En seis años de trabajo, se registraron 344 mil Comités de los cuales 250 mil se constituyeron como Comités activos; es decir, con asignación de recursos, ejecución de obra y vida asamblearia.

Las acciones del PRONASOL se definieron a través de la definición de espacios de Programación. Las entidades federativas en las que la pobreza es la condición social predominante recibieron atención prioritaria (Oaxaca, Guerrero y Chiapas) y en extensiones territoriales que comparten la misma problemática, como es el caso de la región purépecha de Michoacán.

Si bien el proceso de evaluación de los seis años de operación de Solidaridad fue precario y accidentado, puede observarse que los resultados por vertiente de acción fueron muy desiguales. Como se mencionó anteriormente, el presupuesto designado al PRONASOL, creció conforme la severidad de la crisis se reducía. En 1989, el presupuesto era de 680 millones de dólares, mientras que en 1990, fue de 950 millones de dólares. Así, para el año de 1992 se tenían ya 1,700 mdd y 2,500 mdd en 1993.

La vertiente de bienestar social, que recibió mayores recursos, fue también la que arrojó el saldo más favorable, pero en su interior hubo también importantes diferencias entre los resultados de los distintos programas que operó. El esfuerzo más importante se realizó a través del programa IMSS-Solidaridad, en donde con fondos de Solidaridad, el IMSS se encargaba de desarrollar y administrar clínicas y hospitales rurales. En este sentido, los programas de medicina preventiva consiguieron una mayor cobertura; mientras que la ampliación de infraestructura médico-sanitaria avanzó más lentamente; ello debido principalmente a la naturaleza de los problemas y al costo de las obras. Entre 1989 y 1994, se construyeron y equiparon 180 hospitales, se rehabilitaron y ampliaron 175 clínicas, dispensarios y consultorios; adicionalmente, se construyeron 920 centros de salud y se rehabilitaron 3,453.

En materia educativa, se instrumentaron los siguientes programas: Infraestructura Educativa, Escuela Digna, Niños en Solidaridad y Apoyo al Servicio Social. Entre 1989 y 1994, se construyeron 81,350 espacios educativos, beneficiando a 3'290,077 estudiantes. A través del programa Escuela Digna se atendieron a casi 119,706 escuelas con la participación de profesores, alumnos y padres de familia, beneficiando a casi 9.8 millones de estudiantes. En general, se estimaba un rezago de alrededor de 82 mil espacios educativos en el nivel básico. Con las acciones se atendió el 99.2% de dicho rezago.
En alimentación, se instalaron y equiparon 436 lecherías para beneficio de 7 millones de niños. Por otro lado, en materia de acceso a servicios básicos; se beneficiaron 14,003 poblados en el rubro de suministro de energía eléctrica.\(^\text{185}\) En cuatro años, se logró integrar al servicio de energía eléctrica a 13.7 millones de habitantes, en total 14,003 poblados.\(^\text{186}\) El agua potable se proporcionó a más de 11 millones de usuarios, con 8,241 sistemas en áreas rurales. Asimismo, el drenaje benefició a 11.5 millones de personas; en zonas rurales 3,038 sistemas de alcantarillado. Adicionalmente, se pavimentaron 3,327 millones de calles y en 1991 fueron construidos 1’213,830 m\(^2\) de banqueta.\(^\text{187}\)

La vertiente productiva fue la segunda con más recursos\(^\text{188}\), apoyando al cultivo de 1.8 millones de hectáreas en treinta estados, así como a más de 92 mil productores en áreas de riego con más de 1,300 obras de irrigación, rehabilitación y producción de sus zonas productivas, equivalente a más de 111,000 hectáreas. No existe sin embargo, una evaluación puntual en términos de alcance de las metas de eficiencia, viabilidad económica y generación de empleo de las Empresas de Solidaridad; que buscaban dar apoyo a las microempresas del Sector Social. En contraste, la vertiente de desarrollo regional fue la que menos apoyo recibió, sólo 17.7% del total de los recursos del programa.\(^\text{189}\)

Esta última vertiente logró construir 23,963 km, se reconstruyeron 15,601 km y se realizaron acciones de conservación para 178,997 mil km.\(^\text{190}\) Con los Fondos Municipales de Solidaridad, se amplió la capacidad financiera de gestión del municipio a partir del desarrollo de más de 60,000 proyectos de infraestructura, productivos y de bienestar social, abarcando casi 90% de los municipios del país.

Finalmente, aunque existen pocos documentos que evalúen los resultados del PRONASOL de forma nacional y bajo un método unificado, existen evidencias a su favor, una de ellas es un estudio de caso en el estado de Zacatecas, realizado por el Colegio de México\(^\text{191}\) entre 1990 y 1992, se observó que Solidaridad tuvo un papel central en el incremento de servicios como electricidad, agua potable, drenaje construcción de clínicas rurales, construcción y mantenimiento de escuelas. Con respecto a la participación ciudadana, se considera que la comunidad aportó el 12.9% del costo total de las obras realizadas dentro del programa en el caso de Zacatecas.\(^\text{192}\)

No obstante lo anterior, es importante señalar que Solidaridad tuvo importantes deficiencias que es necesario considerar como las restricciones administrativas; aunque el diseño establecía que las decisiones de las acciones tomadas se darían por parte de las COPLADES estatales, en su mayor parte fueron tomadas por los delegados federales, dado

\(^{185}\) ibid., p. 28.  
\(^{186}\) ibid., p. 38.  
\(^{187}\) ibidem.  
\(^{188}\) Los datos que a continuación se enuncian fueron obtenidos de: Rojas, Carlos. *op.cit.* pp. 396 a 405.  
\(^{189}\) Los datos obtenidos son de Rojas, Carlos. *op.cit.*, pp. 396 a 405.  
\(^{190}\) SEDESOL y Pronasol. *op.cit.*, p. 31.  
\(^{191}\) Guevara Sanginés, Alejandro. *op.cit.*, pp.133-163.  
\(^{192}\) Dicha participación fue medida con dos encuesta dirigida a los Comités de Solidaridad por un lado, y a otros grupos sociales beneficiados y no se especifica los términos de participación.
que estos decidían sobre las partidas asignadas a los programas específicos. Lo anterior, ocasionaba desequilibrios entre las demandas de los Comités y los recursos asignados.193

Otro problema fue que los grupos a los que estaba dirigido PRONASOL fueron, en ocasiones, excluidos. Suponiendo que el programa fuese exitoso en sus objetivos, la población nunca ganó un poder político real, ni fue siempre consultada en cuanto a sus intereses y demandas.194 Algunos críticos asumen que el PRONASOL tuvo fallas en la elaboración de la política; pues no estableció evaluaciones de los mecanismos para lograr los objetivos planteados; aunque oficialmente, las evaluaciones sí existían.

En cuanto al objetivo central, el programa falló porque no se enfocó a las regiones que más lo necesitaban, pues no hizo un perfil de pobreza por estado ni región; aunque tuvo el propósito de hacerlo.195 Asimismo, se tuvo una inadecuada visión para identificar la población objetivo, pues los programas se enfocaron a diferentes beneficiarios y no necesariamente a aquellos en situación de pobreza y pobreza extrema.196 Ello, debido a la multiplicidad de asistencias y servicios que prestaba Solidaridad. En el estudio de caso de Zacatecas mencionado anteriormente; se ilustra la orientación por tipo de proyecto; mientras que caminos rurales, riego y salud sí estaban orientados a la población por debajo del índice de pobreza, los proyectos de industria y urbanización, no.197 Asimismo, el PRONASOL también falló en la implantación de los proyectos, pues no se le daba una supervisión suficiente a las obras, ni hubo necesariamente análisis de factibilidad.198

Se encontró que la participación ciudadana también fue un gran problema en la implementación, pues “la escasa participación puede constituir tanto el resultado de una creación inadecuada en los mecanismos del programa como un obstáculo para su adecuada implementación.”199 La idea de involucrar directamente a la comunidad en los procesos fue una de las líneas estratégicas de Solidaridad; no obstante, los beneficiarios tuvieron problemas en el acceso a la información, y la información que se tenía, era incomprensible para la mayoría. De igual manera, no todos los proyectos se decidieron en las asambleas comunitarias.200

4.5 Lecciones, implicaciones y reflexiones para el diseño de la EM

De las experiencias revisadas en materia de políticas de combate a la pobreza rural en México, se identificaron una serie de aspectos que arrojan información importante que permitirá mejorar el diseño de la EM y, con ello, tener una mayor certeza de que se alcancen los objetivos planteados: Estos aspectos serán mencionados a continuación con mayor detalle:

193 Guevara Sanginés, Alejandro. ibidem
194 De León, Peter y Hernández-Quezada, José Mario. op. cit., p. 302.
195 ibid., p. 153.
196 ibid., p. 156.
197 ibid., p. 157.
198 ibid., p. 158.
199 ibid., p. 158.
200 Si se desea conocer más sobre este rubro, consúltese Guevara Sanginés, Alejandro. op. cit., en la sección de “Estudio de caso en Zacatecas: Principales aciertos y fallas del Programa.”
a) A efecto de facilitar la comunicación, aumentar la sensibilización, mejorar el flujo de información y lograr una mayor integralidad y coherencia entre las acciones de cada dependencia, se recomienda incrementar la frecuencia de las reuniones del Grupo de Trabajo Operativo a una cada dos meses, así como nombrar representantes permanentes que den atención y seguimiento a las demandas que pudieran surgir entre los periodos de reunión.

b) Debería incorporarse en el diseño de la EM la formulación de planes microrregionales a fin de facilitar la convergencia territorial y la coordinación interinstitucional en el desarrollo de la microrregión; para lo cual se deberá considerar las necesidades y recursos disponibles. La creación de estos planes de desarrollo microrregionales implicaría asumir un compromiso de desarrollo a mediano y largo plazo entre los distintos actores, gobiernos y dependencias federales participantes.

Estos planes deben ir acompañados de fondos exclusivos para su financiamiento, ya que si solamente se financian con los presupuestos de las dependencias, difícilmente se garantiza que se les otorgue la prioridad adecuada dentro de los planes de trabajo de cada una de ellas.

c) La generación de un fondo similar al del PIDER para la EM podría representar una ventaja importante en términos operativos, ya que mejoraría los incentivos para participar más pro-activamente haciendo más efectiva la coordinación interinstitucional, tanto a nivel horizontal como vertical. En el diseño actual, algo similar se busca a través de los recursos del Programa de Desarrollo Local, pero los recursos con los que cuenta son mínimos en consideración de la magnitud de la problemática, así como la estructura y reglas de operación no están hechos para una tarea como la aquí descrita. Así, se recomienda valorar la posibilidad y conveniencia de establecer un fondo especial, con recursos federales o concurrentes de los tres niveles de gobierno, dedicado exclusivamente a financiar proyectos y acciones en las microrregiones.

d) En la experiencia mexicana quedó claramente establecido que un elemento que facilita la coordinación entre las dependencias federales es el hecho de que los programas dependan de una instancia de alto perfil y con autoridad clara y suficiente para poder lograr acuerdos y encaminar las acciones de las dependencias ejecutoras hacia las regiones y proyectos prioritarios. En el caso de la EM, se requiere que ésta sea considerada como un programa federal con presupuesto propio y que; además exista una regla formal que obligue a las demás dependencias a colaborar y a coordinarse con la SEDESOL.

e) En materia de coordinación institucional, es importante señalar el papel que tiene el apoyo de los sectores público y político en la instrumentación de los programas y en la aceptación de la sociedad; por tal motivo, es necesario que la EM esté
ampliamente respaldada mediante discursos oficiales, spots publicitarios y, sobretodo, recursos económicos.

f) Si bien, en la experiencia revisada no existen claros esfuerzos de establecer mecanismos de evaluación, la EM tiene un punto a favor en esta materia, ya que el presente documento es parte de un ejercicio serio, amplio y sistemático de evaluación de la estrategia. Sin embargo, ésta es apenas su primera evaluación, y a diferencia de los que ha sucedido en otros casos la EM no se diseñó pensando en que iba a ser evaluada sistemáticamente, y como tal no se contemplaron desde el inicio los mecanismos adecuados para ello. Por ello, se recomienda que la EM desarrolle un sistema de evaluación integral de mediano y largo plazo con el cual sea posible generar reportes de avance de manera periódica. En opinión del equipo evaluador, es necesario saber cuáles han sido las fortalezas y debilidades del diseño de la EM, cómo se desempeñó la operación, en qué medida se lograron los impactos esperados, qué tipo de condiciones y obstáculos afectaron su desempeño, cuáles son las principales áreas oportunidad y recomendaciones para mejora, a efecto que las estrategias, programas y proyectos que el futuro inmediato se realicen para combatir la marginación rural y la desigualdad territorial puedan partir de una base más sólida e informada para la toma de decisiones, pudiendo así estar en mejor posición de dar continuidad a lo que sea útil y hacer los cambios que correspondan.

g) Un aspecto que resulta de clara relevancia para conocer la viabilidad, sostenibilidad e impacto de los proyectos y acciones es mediante el acompañamiento y seguimiento del personal residente. En el caso de la EM, los residentes microrregionales pueden ser un gran apoyo para proyectos complejos, y especialmente, para los productivos, pero esto dependerá de su capacidad técnica, experiencia y compromiso, así como de la carga de trabajo efectivo, los recursos a su alcance y la estructura de incentivos a la que responden.

h) Uno de los aspectos que deberán considerarse en el diseño de la EM es la posibilidad desarrollar tecnología alternativa para la provisión de servicios; ello como resultado de que en la experiencia mexicana, los proyectos con mayor éxito fueron aquellos que lograron adaptar y usar tecnologías adecuadas a las condiciones del medio físico, económico y social en el cual operarían y que se acoplaron a los conocimientos y habilidades de los beneficiarios. El uso de tecnologías apropiadas tiene implicaciones no sólo en cuanto a las modalidades específicas de algunos proyectos y acciones, sino sobre las posibilidades de llevarlos directamente a las localidades en el área de influencia de los CEC e incluso fuera de ellas. Ello implica la conveniencia de repensar los modelos de confluencia en el ámbito territorial y los supuestos de densidades mínimas y economías de escala en el de los proyectos y acciones, lo que a su vez abre la posibilidad de ampliar los espacios y las formas en las cuales la estrategia puede servir a la población dispersa que habita en las microrregiones.

i) Como una de sus características más relevantes, PRONASOL establecía la consulta ciudadana y la participación comunitaria como mecanismos para la selección y
ejecución de los proyectos de infraestructura y servicios básicos. Si bien esto fue un gran avance en términos de la gestión de las intervenciones para el desarrollo y tuvo diversas ventajas, en la práctica el proceso revistió también una serie de dificultades y limitaciones que son, desafortunadamente, riesgos consustanciales a los procesos participativos. Las dinámicas de clientelismo político-electoral; la manipulación de las asambleas por parte de las autoridades; la incompleta o parcial información proveída para la toma de decisiones; el autoritarismo y los sesgos implícitos en algunos procedimientos por usos y costumbres; la captura de los proyectos que hacían los líderes comunitarios y grupos de interés concentrado; la limitada consideración e influencia de grupos de interés local dispersos o con menor poder relativo; la exclusión efectiva de segmentos importantes de población por razones del contexto político, social y cultural; la apatía de muchos beneficiarios potenciales e incluso la exacerbación de los conflictos locales preexistentes, fueron sólo algunos de los problemas que los procesos participativos del PRONASOL tuvieron que enfrentar.

En esta misma línea, el equipo evaluator considera como un acierto y una necesidad que la EM haya retomado la participación social y comunitaria como un eje fundamental de su diseño—al menos de manera formal—para dar mayor legitimidad y aumentar la efectividad de las intervenciones que promueve, propiciando luego la apropiación de las intervenciones, el apoderamiento de los procesos de desarrollo local por parte de la comunidades y la generación de capital social y actitudes de mayor civilidad a nivel local. Sin embargo, no queda claro que se hayan planeado y menos aún que realmente se utilicen los criterios y mecanismos adecuados para evitar o manejar mejor los problemas arriba descritos—mismos que, enfatizamos, no son exclusivos de una administración gubernamental o partido político específico, sino riesgos consustanciales a los procesos participativos en todas partes y en todo tiempo.

Como señalan las experiencias del PIDER y COPLAMAR, las dependencias involucradas deben asumir un cambio de actitud respecto a los proyectos y acciones que realizan en las zonas rurales marginadas. Esto implica que, más allá de centrarse básicamente en la inversión, la EM puede adoptar un enfoque que integre de mejor manera la operación y mantenimiento de los proyectos, al menos para los que requieran más intensivamente de estas actividades—como los CCA, los caminos y los proyectos productivos—. Entre otras cosas, esto implica que deben tener flexibilidad para programar presupuestos multianuales acordes al ciclo de los proyectos—en vez de los ciclos fiscales anuales—asumiendo una visión de más largo plazo.

Ello, implica trabajar de forma más estrecha con los ejecutores—normalmente las autoridades municipales—en torno a proyectos específicos, así como adaptar los indicadores de seguimiento y la estructura de incentivos para el personal en campo, matizando la prioridad de levantar banderas blancas.
k) Considerando tanto las restricciones financieras como las necesidades de los proyectos, se recomienda que los programas y acciones de promoción económica incluidos en la EM hagan énfasis en la realización y en la calidad de los estudios de viabilidad técnica y financiera de los mismos para garantizar que los recursos se otorguen a quienes mejor los puedan aprovechar y que más eslabonamientos beneficios dispersos generen a nivel local, brindando la asesoría técnica, la capacitación y el seguimiento que sean necesarios para asegurar su éxito y sustentabilidad. En este sentido mismo sentido, la elaboración e implementación de los planes de desarrollo de mediano y largo plazo a nivel microrregional así como la revisión de los criterios para definir las microrregiones con carácter funcional—específicamente, la cuestión de los municipios que son centrales en términos reales, pero que no son de marginación alta y muy alta—cobran especial importancia.
5. Conclusiones y recomendaciones para mejorar el diseño de la EM

En este capítulo retomamos las principales conclusiones del análisis presentado anteriormente y generaremos una serie de recomendaciones para mejorar el diseño de la EM. Es importante mencionar las propuestas de rediseño que hacemos en esta etapa retoman el espíritu y propósito de los ejes fundamentales del diseño actual de la Estrategia, pero redefinen sus criterios y alcances para hacerlos más consistentes y funcionales. Evidentemente, una propuesta de rediseño más amplia podría cuestionar de fondo dichos ejes, pero el equipo evaluador considera que esa es una decisión que trasciende al análisis técnico, y que en todo caso debe hacerse a partir de la visión de los responsables de la política de desarrollo social y con el concurso de los funcionarios a cargo de la Unidad de Microrregiones.

Asimismo, debemos subrayar que, por la forma en que se acordó la secuencia de las etapas y tareas de la evaluación, las recomendaciones de rediseño aquí planteadas son independientes de los resultados de los reportes de operación e impacto, reflejando así un análisis puramente de diseño que no se alimenta de información empírica sobre los resultados de la Estrategia. Esto no invalida las recomendaciones de rediseño, pero sí acota su alcance, lo que resalta la importancia de llevar a cabo el ejercicio participativo hacia el nuevo marco lógico de la EM.

Como conclusiones principales y sintetizadoras de la evaluación de diseño, el equipo evaluador plantea las siguientes:

**Primera.** A nivel general, el diseño conceptual de la Estrategia de Microrregiones como propuesta para mejorar las condiciones estructurales de marginación en el medio rural, a partir de un enfoque territorial, de coordinación institucional, de participación comunitaria y de proyectos y acciones bandera blanca, es adecuado y consistente en la medida que identifica correctamente los principales retos y plantea intervenciones pertinentes para enfrentarlos. Con todo, presenta algunas limitaciones y áreas de oportunidad que deben ser correctamente valoradas y resueltas, especialmente con respecto al enfoque territorial, a efecto de que la EM brinde más y mejores beneficios.

**Segunda.** Si bien el diseño operativo de la Estrategia de Microrregiones pareciera en principio adecuado y consistente con el planteamiento conceptual, sólo lo es parcialmente, ya que presenta algunas limitaciones y deficiencias clave que afectan de origen su capacidad para coordinar la acción de los diversos actores institucionales, promover una efectiva participación comunitaria y concentrar más proyectos y acciones en las microrregiones y localidades CEC. Estas limitaciones y deficiencias obligan a replantear el diseño operativo de la EM, para poder mejorar su operación y generar mayores impactos.

A continuación presentamos las conclusiones y recomendaciones específicas que se derivan de la evaluación de diseño, ordenadas a partir de los ejes principales de la EM.
5.1 Enfoque territorial

5.1.1 Conclusiones

**Primera.** Los criterios para definir a las microrregiones se consideran en principio adecuados, ya que conjuntan municipios con niveles de marginación, características socioculturales, medio físico y vocaciones productivas similares. De esta manera, las microrregiones constituyen unidades territoriales funcionales en términos de política pública, al menos en teoría; sin embargo, en la práctica muchas de ellas no son funcionales, al menos en la forma y para los fines que la Estrategia las concibe formalmente. Una proporción considerable son simplemente demasiado pequeñas como para considerarse como región, especialmente en el sur-sureste de país; otras no incluyen a los municipios que son los verdaderos centros económicos y de servicios para los territorios circundantes—que por lo mismo son menos marginados y entonces excluidos—sin los cuales no se puede entender la dinámica territorial y aprovechar cabalmente la capacidad productiva de las microrregiones. En estos casos, el potencial de la Estrategia para promover el desarrollo integral en las microrregiones se ve disminuido.

**Segunda.** El principio de seleccionar los municipios que conforman las microrregiones a partir de valores altos y muy altos en el índice de marginación es en buena medida lógico y útil, pero tiene desventajas importantes. Los municipios en las microrregiones incluyen efectivamente a la mayoría de las localidades y territorios más marginados del país, pero dejan fuera a muchas otras con características similares que, por pertenecer a municipios de marginación media o baja, no son atendidas por la EM—incluso aún cuando colinden y comparten prácticamente las mismas condiciones básicas que las localidades CEC de otro municipio en las microrregiones. Se ha argumentado con frecuencia que, precisamente por pertenecer a municipios menos marginados y presumiblemente con mayores recursos, dichas localidades debían ser atendidas por sus ayuntamientos respectivos y no por la EM; sin embargo, el hecho mismo de que muchas de ellas padezcan de marginación crónica sugiere que las autoridades municipales no han podido o no han querido resolver adecuadamente su problemática, por lo que la intervención de la EM bien pudiera justificarse.

**Tercera.** Paradógicamente, la microrregión no constituye una verdadera unidad de trabajo para la Estrategia, sino que funciona básicamente como unidad administrativa, por lo cual pierde su sentido y relevancia originales. El diseño de la EM no contempla realmente proyectos y acciones que trasciendan a las localidades CEC y a los municipios, a pesar de que la propia concepción y definición de las microrregiones como unidades territoriales funcionales lo hace implícitamente. Si se quiere potenciar las capacidades humanas, sociales y económicas del territorio en su conjunto, es necesario desarrollar proyectos productivos, de infraestructura y de servicios que abarquen a y reconozcan las relaciones de carácter sistémico entre los municipios que conforman la microrregión.

**Cuarta.** Las localidades CEC han sido definidas y seleccionadas adecuadamente en lo general, tanto en función de sus características propias como en su relación con las localidades que se consideran dentro de su área de influencia. Sin embargo, como se deriva
de algunos ejercicios de la evaluación de impacto, es claro también que no en todos los casos se aplicaron los criterios predefinidos, debido en buena medida a la intervención a preferencias de algunos funcionarios municipales. Así, una fracción del conjunto consiste de localidades demasiado pequeñas o demasiado grandes mientras que otras no cuentan con la infraestructura básica ni con localidades de influencia, como para que puedan realmente funcionar conforme al planteamiento conceptual. En lo que toca a los criterios para la definición y los mecanismos para la selección de las localidades de dentro del área de influencia de los CEC, también son adecuados en lo general, aunque en lo específico existen limitaciones y variaciones significativas en su aplicación—algunas de ellas simplemente inevitables en términos de la información disponible y la operación en el campo.

**Quinta.** A pesar de las evidentes ventajas que puede tener la concentración de proyectos y acciones en las localidades CEC, en opinión del equipo evaluador el enfoque presenta una serie de limitaciones y problemas que no han sido considerados adecuadamente. Por un lado, en la concepción de las áreas de influencia y en los beneficios que la EM espera dejar en ellas, no se considera explícitamente que concentrar proyectos y acciones en los CEC puede en todo caso mejorar el acceso a los servicios y las comunicaciones—i.e., educación, salud, abasto, cómputo e Internet, telefonía y caminos—de los habitantes de las localidades de influencia, pero éstos no se benefician de otras intervenciones de infraestructura—tales como piso firme, agua, electricidad y saneamiento—a menos que se ejecuten en sus propias localidades. Si bien esta limitación es evidente, la EM no pareciera asumirla cabalmente, pues no considera medidas que tiendan a compensarla. Por otro lado, asumiendo que la EM tuviera un efecto relevante y significativo sobre la distribución de las inversiones en el territorio, concentrándolas más hacia los CEC—efecto que los resultados de las evaluaciones de operación e impacto no sustancian—la eventual competencia por recursos al seno los municipios se convierte en una suma-cero entre las localidades CEC y el resto de las localidades que no son CEC, afectando negativamente el crecimiento de los servicios e infraestructura de las segundas, marginándolas aún más. Esto se solucionaría si y sólo si el monto de recursos invertidos en los municipios de las microrregiones aumentara gracias a la EM, de manera que los recursos invertidos en las localidades distintas de los CEC no disminuyera en términos absolutos. Una limitación adicional del enfoque de las localidades CEC es que, aún cuando sus áreas de influencia abarcan buena parte de las localidades marginadas en los municipios, por definición suelen excluir a otras, lo que implica que una proporción importante de hogares y comunidades queda fuera del ámbito de intervención y de los beneficios que la EM busca proveer. Esta es una limitación muy importante del enfoque que la EM asume como tal, pero que bien pudiera compensarse diseñando e impulsando medidas alternativas o complementarias a lo que se hace en los CEC.

**Sexta.** La EM no reconoce actualmente como uno de sus objetivos el disminuir la dispersión poblacional en las microrregiones, lo que en opinión del equipo evaluador representa una debilidad en términos de su planteamiento lógico. Al margen de la discusión de si en algún momento se planteó o no explícitamente como objetivo, el análisis del propio marco teórico-conceptual en el que se basa la EM señala claramente a la dispersión poblacional como una de las causas originales y más importantes de la marginación rural. Además, al trabajar precisamente en las regiones y localidades en que la dispersión es una
característica endémica, al incluir a la mayoría de los programas federales que operan en ellas, y al basarse en un enfoque territorial que busca consolidar al CEC como punto de confluencia y polo potencial de desarrollo para otras localidades circundantes, sería lógico esperar que la EM se propusiera disminuir la dispersión poblacional en el mediano y largo plazo, buscando así actuar sobre otra de las causas--y no solo de los efectos—de la marginación en el medio rural.

5.1.2 **Recomendaciones**

**Primera.** Revalorar los criterios para definir a las microrregiones y revisar la aplicación, a efecto de obtener unidades territoriales realmente funcionales que reconozcan las dinámicas e interacciones sistémicas que ocurren entre los municipios, generen masas críticas para promover el desarrollo regional, y permitan considerar a localidades en condiciones de marginación crónica que actualmente no están incluidas dentro de las microrregiones.

**Segunda.** Integrar los Consejos Microrregionales y promover una mayor colaboración y coordinación entre las autoridades de los municipios que integran las microrregiones, a partir de proyectos y acciones conjuntas de infraestructura, servicios y productivas que aprovechen el potencial y desarrollen las capacidades humanas, sociales y económicas existentes en los territorios.

**Tercera.** Revisar la aplicación de los criterios para la selección de las localidades CEC y de las localidades dentro de su área de influencia, y considerar medidas complementarias para impulsar proyectos y acciones de infraestructura dentro y fuera del área de influencia de los CEC, con base en medios de transporte intermedios y tecnologías alternativas fuera de red adecuadas para localidades más pequeñas y dispersas, que disminuyan los costos de atenderlas.

**Cuarta.** Incluir explícitamente como uno de los objetivos de mediano y largo plazo de la EM, el de contribuir a la disminución de la dispersión poblacional, y realinear algunos de sus programas, proyectos y acciones en torno del mismo. En este sentido, sería positivo que la bandera de legalización del patrimonio rural redefiniera sus criterios y se volviera obligatoria en vez de elegible, y que se promovieran acciones de suelo y vivienda en los CEC dirigidas específicamente hacia la población de sus localidades de influencia e incluso de otras fuera ella, para incentivar la migración interna y la consolidación de los CEC.

5.2 **Participación social**

5.2.1 **Conclusiones**

**Primera.** El diseño conceptual de la EM reconoce adecuadamente la necesidad de impulsar la participación social para promover un desarrollo integral sostenible en las microrregiones. Sus bases teóricas definen un proceso causal que va de la participación en los proyectos y acciones a la corresponsabilidad y apropiación respecto de los mismos; esto
a su vez otorga a las comunidades más control y poder sobre el proceso de su propio desarrollo local, lo que en última instancia redundará en fortalecer los vínculos entre los diversos actores, acumular capital social y generar actitudes y conductas de mayor civilidad. Esta lógica es en principio correcta, y el enfoque de participación se considera pertinente

**Segunda.** Si bien el enfoque de participación social es conceptualmente apropiado, la EM no pudo consolidar un diseño operativo que estuviera a la altura de las expectativas. La complejidad y parsimonia del proceso participativo rebasa por mucho los roles, recursos y capacidades previstas originalmente para los residentes microrregionales e incluso para las Agencias de Desarrollo Local y los Consejos Microrregionales, que se suponía eran los agentes claves que debían dar impulso, dirección y acompañamiento a dicho proceso por parte de la EM. Los resultados de las evaluaciones de operación e impacto confirman los nulos o magros logros de la EM en este aspecto, y señalan una serie de limitaciones importantes que ocurrieron en la práctica; sin embargo, en opinión del equipo evaluador, el problema tiene su origen en un diseño operativo que no fue realista y funcional. Cabe señalar que a fines de 2005 se desarrolló y empezó a implementar como tal un modelo de participación social, cuya adecuación, eficacia y aplicabilidad no pudieron ser validadas formalmente por el equipo evaluador.

5.2.2 Recomendaciones

**Primera.** Validar teórica y empíricamente el modelo de participación social que la EM desarrolló en 2005, y refinarlo, adecuarlo o sustituirlo en su caso, a efecto de poder implementarlo en lo sucesivo en todas las microrregiones. El modelo que finalmente se implemente deberá establecer claramente las expectativas del proceso participativo, que a su vez deberán ser acordes a los roles, recursos y capacidades que se prevean para los residentes microrregionales y otros agentes y relevantes de la EM.

**Segunda.** Se recomienda que el modelo considere y procure resolver los problemas en torno al nivel, calidad y formas de participación social señalados a mayor detalle en la evaluación de operación. Entre otras posibles medidas a considerar, se recomienda capacitar y certificar a los residentes y a otros agentes clave en técnicas de planeación participativa; definir, publicitar e institucionalizar los criterios, reglas y mecanismos para la realización de asambleas; rediseñar y establecer las instancias de decisión y operación de la EM en las microrregiones y localidades CEC; plantear canales y e instancias para la transparencia y rendición de cuentas; establecer esquemas más amplios de monitoreo evaluación y contraloría social para los proyectos y acciones; e invitar a las instituciones académicas—universidades y tecnológicos—así como a las organizaciones de la sociedad civil, a que promuevan, faciliten y acompañen los procesos de convocatoria y planeación.

**Tercera.** Más allá de lo que corresponde a las propias comunidades, se recomienda promover una mayor participación de la iniciativa privada como padrinos, patrocinadores y socios en la EM. Las grandes empresas y los grandes empresarios pueden proveer algunos de los elementos que más falta hacen para el desarrollo de las microrregiones: recursos financieros, acceso a mercados y capacidad emprendedora. Muchas de ellas han
desarrollado una cultura filantrópica y de responsabilidad social que les permitiría servir como padrinos de microrregiones específicas, como patrocinadores de becas y apoyos sociales, e incluso como socios en proyectos productivos. En una línea similar, algunas instituciones académicas públicas y privadas pueden también apoyar en la generación de proyectos productivos, a través de clínicas empresariales e incubadoras de negocios.

5.3 Coordinación institucional

5.3.1 Conclusiones

Primera. El diseño conceptual de la EM reconoce la importancia de la coordinación interinstitucional para articular acciones y programas de desarrollo en las microrregiones y en las localidades CEC. Sus bases teóricas reconocen que la complejidad del problema de la marginación rural no puede ser resuelta con un solo programa ni por una sola dependencia, sino que requiere del concurso y la acción conjunta de diversas intervenciones y agencias gubernamentales que actúan en el territorio. Esta lógica es en principio correcta, y el enfoque de coordinación se considera pertinente.

Segunda. Si bien el enfoque de coordinación institucional de la EM es conceptualmente apropiado, su diseño operativo nunca estuvo a la altura de las necesidades y los retos que implica. La coordinación interinstitucional se planteó con una aproximación formalista, basada en mandatos por decreto y acuerdos por convenios, que no reconocía las visiones, dinámicas, prioridades y poder relativo de los actores institucionales involucrados horizontal y verticalmente, y que por lo tanto, difícilmente iba a poder incidir en su comportamiento.

Tercera. La EM contempla 68 programas distribuidos en 14 dependencias federales, buena parte de los cuales tienen objetivos, prioridades, reglas de operación y estructuras que—al menos tal como están diseñados y operan en la actualidad—no están adecuadamente alineadas con los propios de la Estrategia. Esto es más evidente con algunos programas como los de la STPS, SEMARNAT, SEP y SRA, pero ocurre también en buena medida con otros tan grandes e importantes como Oportunidades, Liconsa, Procampo, Caminos Rurales, Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento, y Fondo PYME. Esto no significa que dichos programas no trabajen en las microrregiones, sino que prácticamente harían lo mismo con o sin la Estrategia.

Cuarta. Si bien se previó la figura de los Consejos Microrregionales y los Fondos Microrregionales, éstos nunca se diseñaron explícitamente ni se establecieron formalmente, por lo que no hubo espacios que permitieran reunir a los diversos actores gubernamentales y sociales relevantes en cada microrregión para hacer una planeación conjunta y articular acciones. Tampoco hubo mecanismos que incentivaran la cooperación entre los municipios, ya que el diseño de la EM realmente centraba las acciones hacia las localidades CEC y no como tal hacia las microrregiones.
5.3.2 **Recomendaciones**

**Primera.** Dotar a la unidad administrativa a cargo de la EM de la jerarquía y autoridad formales, el presupuesto así y el respaldo político real por parte del Ejecutivo Federal, para que pueda funcionar efectivamente como un instrumento de coordinación de los diversos programas de desarrollo que actúan en las zonas rurales marginadas. Una alternativa práctica a considerar es crear una Comisión Nacional o Coordinación General fuera de la Sedesol, con un status similar a la que actualmente dirige el Programa Oportunidades, o a la que en su momento dirigió al Pronasol o COPLAMAR, que en este sentido probaron ser mucho más efectivos que la EM. Como medida complementaria estaría el reestructurar sustantivamente y otorgar muchos más recursos al Programa de Desarrollo Local, de manera que a través de la co-inversión pudiera establecer una verdadera estructura de incentivos que afectara los patrones de inversión de otras dependencias federales así como de la los gobiernos estatales y municipales en las microregiones y localidades CEC.

**Segunda.** Revisar la lista de programas y dependencias federales que se incluyen en la EM, para dejar sólo aquellos que realmente sean convenientes y necesarios que se coordinen para enfrentar las principales causas y efectos de la marginación rural. Esto es, se recomienda coordinar menos programas, pero de forma mucho más eficiente y efectiva. En este sentido, se recomienda también revisar las Reglas de operación de dichos programas, buscando minimizar los conflictos o discrepancias entre ellos y el enfoque de la EM, especialmente en los que toca a la priorización de inversiones hacia microregiones y las localidades CEC, los criterios para seleccionar a sus beneficiarios y los indicadores considerados como estratégicos para medir su desempeño.

**Tercera.** Desarrollar el diseño de y establecer a los Consejos Microrregionales establecerlos en todas las microregiones, para que funcionen como verdaderas instancias de planeación y coordinación de esfuerzos a nivel intermunicipal y microregional. En ellos podrían concurrir y tomar acuerdos los representantes de los tres niveles de gobierno así como otros de la sociedad civil, las instituciones académicas, las organizaciones sociales y la iniciativa privada, como sucede en algunas regíones de España e Italia. Una opción es que los consejos microrregionales se convirtieran en una especie de mecanismo que propusiera, revisara e incluso validara proyectos de inversión pública las microregiones, para acordar prioridades, generar consensos y establecer compromisos de trabajo en torno de una visión común de desarrollo de cada microregión. Si eventualmente se quisiera llegar más lejos en esta línea, se podría pensar en integrar a dichos consejos dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como instancias formales ligados a los COPLADE, promoviendo una modificación de la Ley de Planeación a nivel federal y las equivalentes en los estados.

5.4 **Banderas blancas**

5.4.1 **Conclusiones**

**Primera.** El diseño de la EM considera adecuadamente que existen un conjunto de servicios sociales y de infraestructura que es indispensable considerar para propiciar un proceso de
desarrollo integral sostenible en las microrregiones y en las localidades CEC—aquellas a las que denomina como banderas blancas—and enfoca sus esfuerzos hacia ellas. Esta lógica es en principio correcta, y el enfoque de coordinación se considera pertinente. Con todo, presenta algunos problemas y áreas de oportunidad, tanto en términos conceptuales como operativos, que deben ser resueltos.

Segunda. La EM no contempla acciones para disminuir los índices de analfabetismo y educación básica incompleta de los habitantes en las microrregiones, siendo que el déficit de capital humano y la falta de acceso a oportunidades de desarrollo que caracteriza a la marginación están altamente asociados con estas carencias—razón por la cual se consideran son componentes del índice de marginación.

Tercera. En general, las localidades CEC cuentan con suficientes centros educativos y de salud para cubrir la demanda, y las banderas blancas respectivas incluyen ya los aspectos de cobertura e instalaciones para lo que hiciera falta en este sentido. Sin embargo, no se prevén como tal acciones para mejorar la calidad de los servicios que se prestan en ellos, muchos de los cuales presentan deficiencias y carencias muy importantes.

Cuarta. El enfoque de banderas blancas asume que si se proveen todas juntas habrá un efecto de masa crítica que generará desarrollo económico local. Si bien la falta de infraestructura y servicios puede limitar el desarrollo, no significa que estos activos basten para generarlo, especialmente cuando no existen oportunidades latentes o ventajas potenciales listas para explotarse; esto es, la infraestructura y los servicios son condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo económico, y por ello surge la bandera de impulso productiva. Sin embargo, la definición y los criterios para levantar esta bandera son ambiguos e insuficientes ante el reto que implica promover el desarrollo económico de los territorios más marginados, y la situación no parece haberse resuelto tampoco a través de las Agencias de Desarrollo Local. Así, levantar la bandera bajo los criterios y mecanismos actuales puede generar la idea falsa de que se ha cumplido con el propósito, cuando en realidad se esté lejos de hacerlo.

Quinta. La EM no incluye a la vulnerabilidad social como un efecto importante de la marginación. Debido a la migración, las microrregiones se quedan con una mayor proporción de la población más vulnerable—niños, mujeres y ancianos—grupos que dadas sus características requieren de mayor atención. La vulnerabilidad se extiende más allá de los grupos que se quedan en la localidad, son también vulnerables debido a que la topografía, clima y características socioeconómicas los enfrentan frecuentemente a desastres naturales que conllevan a la pérdida de sus fuentes de subsistencia, ingreso y patrimonio. Otra dimensión de la vulnerabilidad incluye el esquema de tenencia de la tierra, que suele ser presentar problemas de seguridad e incertidumbre en la posesión de dicho activo.
5.4.2 Recomendaciones

Primera. Incluir a los programas del INEA dentro de la EM, ya sea dentro de la bandera educativa o mejor aún, como una bandera distinta. Esta actividad puede lograrse fortaleciendo los Centros Comunitarios de Aprendizaje, algunos de los cuales de hecho coinciden con los centros propios del INEA.

Segunda. Incluir acciones para mejorar la calidad de los servicios educativos y de salud, incluyendo en la EM a programas como Escuelas de Calidad, Enciclomedia, la Cruzada por la Calidad de los Servicios de Salud y el Seguro Popular, y promoviendo que los centros educativos y de salud en las localidades CEC participen de dichos programas para elevar sus estándares de servicio. Al igual que en la conclusión anterior, existe un gran potencial de mejorar la calidad de los servicios educativos en las zonas rurales a través de tecnologías de la información y con iniciativas como los Centros Comunitarios de Aprendizaje.

Tercera. Redefinir los criterios para levantar la bandera blanca productiva, replantear o sustituir el mecanismo de las ADL y propiciar una mayor coordinación con los diversos programas de fomento económico, para generar más y mejores proyectos productivos en los CEC y su área de influencia.

Cuarta. Incluir dentro de la Estrategia programas dedicados a combatir la vulnerabilidad en sus distintas vertientes.

1) legalizar el patrimonio rural por medio de PROCEDE tanto en las áreas de influencia como de no influencia,
2) incrementar la cobertura de programas de redes de seguridad como Oportunidades y de seguridad alimentaria como el Programa de Abasto Social de Leche y el Programa de Ayuda Alimentaria hacia las áreas de influencia y no-influencia de las localidades CEC,
3) mejorar la oferta nutritiva de los productos de las tiendas Diconsa,
4) programas de mejora a la productividad agrícola y de financiamiento para el establecimiento de fuentes adicionales de ingreso.
6. Anexos

6.1 Anexo 1: Análisis de los problemas (relaciones causales)

Los factores que causan directamente la escasa generación y desarrollo del capital humano son:

- **Insuficiente cobertura y mala calidad de los servicios de salud**

Para la mayor parte de las localidades que componen las microrregiones, los servicios de salud se encuentran en zonas distantes, lo que ocasiona el primer obstáculo para proveer este servicio básico. Incluso, aunque la población pudiera llegar a los centros de salud, éstos cuentan con personal escaso y poco capacitado; el equipamiento suele ser deficiente así como la dotación de medicamentos y, por último, las condiciones de higiene no suelen ser las idóneas. Este tipo de problemas se relaciona con altas tasas de mortalidad, altas tasas de morbilidad y con que la gente no explote todo su potencial productivo.

- **Insuficiente cobertura y mala calidad del servicio educativo básico**

Problemas similares aquejan al servicio educativo: la lejanía de las escuelas, las infraestructuras deficientes, los espacios inadecuados, los sanitarios insalubres y la falta de equipamiento hacen que este servicio no cumpla con los requisitos básicos para proporcionar una educación de calidad. A esto, hay que añadirle dos problemas más:
  - Por el lado de la oferta: los profesores no siempre cuentan con la calificación pedagógica adecuada o el ausentismo laboral es muy frecuente;
  - Por el lado de la demanda: asistir a la escuela tiene un costo de oportunidad muy elevado para las familias en situación de pobreza, al necesitar toda la mano de obra disponible para poder llevar a cabo sus actividades y aumentar su ingreso.

Por todo lo anterior, el capital humano en estas zonas es deficiente desde el punto de vista de su calificación, presentándose mayores tasas de analfabetismo, analfabetismo funcional y problemas de comunicación al hablar sólo una lengua (sobre todo en regiones con alto porcentaje de población indígena), lo que le dificultará realizar actividades productivas diferenciadas.

- **Desabasto de productos.**

Este problema conlleva a la escasa dotación de satisfactores básicos, lo cual hace que los habitantes de estas regiones tengan una baja calidad de vida. El desabasto tiene efectos particularmente fuertes en la alimentación.

El segundo ejemplo es el que se refiere a los factores que causan directamente la existencia de viviendas con condiciones inadecuadas:

- **La insuficiente cobertura y mala calidad del servicio de agua potable**
Esta situación hace que la calidad de vida de los habitantes disminuya considerablemente ya que, en el caso de no contar con agua potable, se hace necesaria la inversión de muchas horas diarias para poder tener acceso a este bien y; en numerosas ocasiones, si se dispone de este servicio no siempre es continuo (provocando el desabastecimiento por falta de presión, por fugas o por escasez) y no siempre el agua que llega es potable. De esta manera se enfrentan a condiciones insalubres por falta de higiene personal o por la ingesta de agua en mal estado.

- **Insuficiente cobertura y mala calidad del saneamiento**

La inexistencia o el mal estado de los drenajes vuelven pernicioso el ambiente de la vivienda y/o sus alrededores. Del mismo modo, el uso de letrinas sin capacitación o pozos negros hacen que estos lugares sean insanos y nocivos para la salud. Es muy común que, en estas zonas, los drenajes desemboquen directamente a la calle y que todavía permanezcan creencias erróneas de que el excremento humano sirve como abono, agravando de esta forma los problemas de salud.

- **Insuficiente cobertura y mala calidad del servicio eléctrico**

Este problema provoca considerables riesgos tanto para la salud como para que se produzcan frecuentes accidentes en el hogar, ya que estas viviendas se suelen alumbrar con velas y utilizar la leña para cocinar y calentar el ambiente. Otro problema es que, al carecer de electricidad o ser ésta intermitente, los alimentos tienden a descomponerse rápidamente. Además, la mala calidad del servicio eléctrico provoca que los aparatos eléctricos se estropeen, impidiendo a los habitantes de estas zonas gozar de bienes de consumo duradero e incrementar su bienestar.

- **Materiales de construcción inadecuados**

Este problema acarrea considerables inconvenientes. La inexistencia de un piso firme provoca la proliferación de enfermedades respiratorias, diarreas agudas y parásitos intestinales. El uso de techos elaborados con materiales como el asbesto pueden producir cáncer y otros materiales como la palma o la lámina no protegen adecuadamente de las inclemencias del tiempo.

- **Altos niveles de hacinamiento**

En numerosas ocasiones varias familias o un gran número de personas viven en una sola vivienda creando condiciones inadecuadas de calidad de vida y provocando la transmisión de enfermedades, problemas de convivencia e incluso violencia doméstica.

- **Localización en zonas de riesgo**
Es muy común que en estas microrregiones las viviendas no respeten las zonas de riesgo, como pueden ser los cauces de los ríos, las cañadas o las zonas volcánicas. Como consecuencia, el número de fallecidos o damnificados por los desastres naturales se ven incrementados, ya sean por desprendimientos, inundaciones, terremotos o erupciones volcánicas.
6.2 Anexo 2: Análisis de los objetivos (situaciones deseadas)

Los objetivos intermedios para poder cumplir la generación y el desarrollo del capital humano son:

- **Cobertura suficiente y buena calidad de los servicios de salud.** Esta situación deseada implica que:
  - Los servicios de salud estén cercanos a la población y que su servicio sea constante durante todo el año.
  - Los centros de salud cuenten con el suficiente personal y con la calificación suficiente para brindar un buen servicio.
  - El equipamiento de los centros de salud sea el adecuado.
  - Las condiciones de higiene eviten las infecciones.

- **Cobertura suficiente y buena calidad del servicio educativo básico.** Esta situación deseada implica que:
  - Las escuelas estén cercanas a los lugares de residencia de los alumnos.
  - Las instalaciones tengan el equipamiento adecuado y estén en condiciones dignas.
  - Los profesores estén calificados y asistan a impartir clases.
  - El beneficio de asistir a la escuela para la familia sea mayor que el supuesto beneficio del trabajo infantil.

- **Abasto adecuado de productos básicos.** Esta situación deseada implica que:
  - Existan tiendas abastecidas regularmente y con una diversidad de productos a precios competitivos para satisfacer las necesidades de la población en la que se encuentran.

Por otra parte, el segundo ejemplo que vamos a ver, hace referencia a los medios que nos permiten conseguir una dotación de **viviendas en condiciones adecuadas**:

- **La cobertura suficiente y buena calidad del servicio de agua potable.** Este objetivo implica que:
  - El servicio esté presente en todas las localidades y hogares.
  - Sea de calidad y continuo.
  - El agua efectivamente sea potable.
  - Existan programas de información para que la población use de forma racional los recursos acuíferos.

- **Cobertura suficiente y buena calidad del saneamiento (drenaje y letrinas).** Esta situación deseada implica que:
o La población esté capacitada en el uso de letrinas y pozos negros.
o El sistema de drenaje cubra a la mayor parte de la población posible.
o Las aguas negras reciban tratamiento.

- **Cobertura suficiente y buena calidad del servicio eléctrico.** Este estado deseable implica que:
  
o Los hogares y unidades productivas cuenten con el servicio.

- **Materiales de construcción adecuados (piso, techos y paredes de materiales que cumplan con los criterios de sanidad y durabilidad).** Esta situación deseada implica que:
  
o La población esté consciente de los beneficios y las ventajas de usar materiales adecuados.
o La población cuente con este tipo de materiales en sus hogares.

- **Hogares sin hacinamiento.** Esta situación deseada implica que:
  
o No más de dos personas compartan el mismo dormitorio.

- **Localización en zonas de riesgo.** Esta situación deseado implica que:
  
o La población establezca sus hogares en zonas sin riesgo o de bajo riesgo.
6.3 Anexo 3: Análisis de alternativas de intervención (banderas blancas– programas)

Las banderas blancas y los programas que tratan de lograr la generación y desarrollo de capital humano aparecen en los Gráficos 2.4.2c y 2.4.2d; a continuación se hace una breve descripción de cada uno de ellos.

Son tres las principales banderas blancas que persiguen desarrollar el capital humano:

- Con la BANDERA BLANCA “SALUD” se pretende ofrecer a la población el paquete básico de servicios de salud de manera permanente y una infraestructura adecuada, conforme a las normas oficiales de salud y al modelo de equipamiento vigente, el cual se proporciona a través de un conjunto mínimo de acciones; medidas promocionales, preventivas y terapéuticas según las necesidades de cada región (validación Secretaría de Salud).

- Con la BANDERA BLANCA “EDUCACIÓN” se busca contar con la cobertura del servicio de educación básica para la localidad CEC y su área de influencia, contando con aulas equipadas, sanitarios dignos para niños y el personal docente necesario (validación Secretaría de Educación Pública).

- Finalmente, con la BANDERA BLANCA “ABASTO” se busca contar en con abastecimiento regular y a precios justos de la canasta básica a través del funcionamiento de un Centro de Servicios Diconsa, tres establecimientos independientes o un mercado público.
### Gráfico 1

<table>
<thead>
<tr>
<th>BANDERA BLANCA</th>
<th>PROGRAMA</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Zonas rurales</td>
</tr>
<tr>
<td>SALUD</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>EDUCACIÓN</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>ABASTO</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

---

Calle del Puente 222  Colonia Ejidos de Huipulco  México, D.F.  C.P. 14380  
Teléfono: 5483-2230  Fax: 54832020 ext. 1303  Correo-e: jsoto@itesm.mx
Los programas vinculados a la obtención de estas tres banderas blancas y que pretenden la consecución del objetivo de *generar y desarrollar el capital humano son los siguientes:

- **Programa de Desarrollo Local Microrregiones.** Actúa promoviendo el desarrollo de los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) involucrando a las localidades para que aporten la mano de obra requerida para la ejecución de proyectos. Contribuye a ampliar la cobertura de los servicios de salud y educativos incluyendo la construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento de clínicas, hospitales, centros de salud, escuelas, sistemas de agua potable, redes de energía eléctrica, sistemas de alcantarillado y letrinas mediante la aportación de un monto máximo de dos millones de pesos (o más si el proyecto lo amerita, previa validación).

- **Programa Iniciativa Ciudadana 3x1.** Apoya las iniciativas de los migrantes que viven en el extranjero que quieran contribuir a elevar la calidad de vida en las microrregiones, aportando el 75% de costo los gobiernos Federal, Estatal y Municipal y el otro 25% las organizaciones de migrantes. La aportación máxima federal es de 750,000 pesos (o más si el proyecto lo amerita, previa autorización).

- **Programa de Incentivos Estatales,** su objetivo es premiar e incentivar a los gobiernos de los estados cuando hayan disminuido sus índices de pobreza. Sólo apoya proyectos de infraestructura que contribuyan al levantamiento de banderas blancas en las microrregiones mediante concurso y con un máximo de hasta 20 millones de pesos por proyecto.

- **Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.** La atención de este programa se enfoca, entre otras cosas, en la construcción, rehabilitación y equipamiento de consultorios, dispensarios médicos y casas de salud en albergues o asentamientos de jornaleros. El Programa ofrece atención en 18 estados. El Programa opera en las localidades de origen de los jornaleros, en las zonas de atracción de mano de obra e, incluso, durante el tránsito migratorio, con el propósito de que las acciones realizadas en cada uno de estos ámbitos tengan continuidad. Dada la heterogeneidad de las necesidades de los jornaleros, los montos serán determinados a partir de los diagnósticos situacionales por unidad de trabajo y por la realización de talleres de planeación participativa.

- **Programa Salud y Nutrición para Pueblos Indígenas.** Este programa busca mejorar los niveles de salud y nutrición de la población indígena mediante el acceso regular a servicios de salud con calidad y sensibilidad cultural. Atiende a familias indígenas que radican en áreas rurales de municipios de 21 entidades federativas con más de 30 por ciento de hablantes de lengua autóctona.
o **Programa IMSS-Oportunidades.** Proporciona servicios integrales de salud de primer y segundo nivel, oportunos y de calidad, a la población abierta sin acceso regular a los servicios de salud de zonas rurales marginadas. Opera en 17 estados de la República Mexicana. Además realiza prácticas demostrativas de promoción a la salud y proyectos productivos para la nutrición e ingreso familiar.

o **Programas Educativos de CONAFE (SEP).** Tiene varios objetivos como son: ofrecer servicios de educación básica para toda la población en edad escolar que habitan en pequeñas localidades rurales y marginadas; promover los programas que fomenten la corresponsabilidad de la población en la educación comunitaria; y otorgar estímulos económicos a estudiantes y docentes para promover su permanencia en el sistema educativo.

o **Programas Compensatorios.** Tiene como objetivos mejorar la calidad de la oferta educativa para coadyuvar a que la población de 0 a 14 años de edad, que habita en zonas de alto rezago social y educativo, permanezca y concluya exitosamente la educación básica; y fortalecer la capacidad de gestión institucional.

o **Programa Abasto Rural (Diconsa).** Su objetivo principal es garantizar el abasto de productos básicos y complementarios para zonas de alta y muy alta marginación a precios que transfieran un margen de ahorro con respecto a los vigentes en el mercado local con eficiencia, oportunidad, suficiencia, calidad y alto valor nutricional y coadyuvar a la incorporación de servicios adicionales, así como mejorar el abasto, brindar apoyo comercial a productores del sector social e impulsar los circuitos regionales de producción-consumo.

o **Programa de Apoyo Alimentario (Diconsa).** Este programa busca mejorar las condiciones de alimentación y nutrición de los hogares en condiciones de pobreza, de acuerdo con los criterios establecidos por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ubicados en localidades marginadas rurales que no estén siendo atendidas por otros programas alimentarios del gobierno federal; y promover acciones sinérgicas o complementarias con otros programas para el desarrollo social del gobierno federal, otras dependencias de los distintos niveles de gobierno, así como con organizaciones sociales y privadas.
Gráfico 2

**Facilitar la conectividad y el acceso a las localidades**

**Bandera Blanca**: Instalar el servicio de telefonía pública a efecto de proveer de un medio de comunicación permanente en la localidad ya sea a través de cassettes telefónicos o tecnología alternativa (validación UM).

PROGRAMAS: PDL, 3x1, Incentivos Estatales.

**Bandera Blanca**: Proporcionar un servicio de computación y conectividad a Internet con un mínimo de dos computadoras abiertas a la población en general y con convenios de operación y mantenimiento con el ayuntamiento o con la institución promotora. Se considerarán equivalentes a CCA otras modalidades del servicio público de computación, tales como la plaza y la plataforma comunitaria, siempre y cuando se orienten de forma primaria al entrelazamiento y atraigan servicios al público en general como mínimo 4 horas diarias (validación UM).

PROGRAMAS: PDL, 3x1, Incentivos Estatales, IMSS-Oportunidades.

**Bandera Blanca**: Construir o mejorar una ruta de comunicación transitable todo el año para autobuses y vehículos de servicio público de la localidad y alrededores (validación UM).

PROGRAMAS: Caminos Rurales y Alimentadores, Empíco Temporal-SCT, PDL, 3x1, Empíco Temporal-SCT, Incentivos Estatales.

**Bandera Blanca**: Consolidación de un plan básico de infraestructura, servicios y capital social en las localidades CEC.

**Promover el crecimiento económico general**

**Bandera Blanca**: Recaudar de manera integral las iniciativas que conduzcan a un modelo productivo detonador del desarrollo económico, social y humano, con un proceso de planificación participativo y con lo que corresponde en esta área de influencia, a través de 1) la existencia de un proyecto económico viable en la localidad CEC o su área de influencia; avalado técnicamente en relación a los aspectos ecológicos, de autosostenibilidad, rentabilidad y alcance y proyección, o la existencia de una calma de ahorro similar a la ley de Ahorro y Crédito Popular que apoye a través de financiamiento proyectos productivos, y 2) la población participante en el proyecto específico se encuentre agrupada en una organización formalmente constituida y actualmente (validación UM). PROGRAMAS: PDL, 3x1, Incentivos Estatales, PET-Subcoo, Divisiones Productivas, PCS, FONTAR, Jornaleras Agrícolas, IMSS-Oportunidades, Marcha Hacia el Sur, PROADA, FUNAES, PROFAC, FONNUR, Fondo PYME, PROFROM, FUNDAE, PRODESCA, PROCO, CONANZA, COEY, PAPEA, PROFOISA, PROMUSAC, Retiro, PET-Seminar, PRODER, PACMYC, IMSS-Oportunidades.

**Incentivar la generación y desarrollo de capital humano**

**Bandera Blanca**: Ofrecer a la población el paquete básico de servicios de salud de manera permanente y con una infraestructura adecuada, conforme a las normas oficiales de salud y el modelo de equipamiento vigente, que se proporcione a través de un conjunto mínimo de acciones, medidas promocionales, preventivas y terapéuticas según las necesidades de cada región (validación SS).

PROGRAMAS: PDL, 3x1, Incentivos Estatales, Jornadas Agrícolas, Salud y Nutrición para Pueblos Indígenas, IMSS-Oportunidades.

**Bandera Blanca**: Contribuir con la cobertura del servicio de educación básica para la localidad CEC y del área de influencia, contando con gastos adecuados, saniarios, deportivos para niños y el personal docente necesario (validación SEP).

PROGRAMAS: 3x1, PDL, Incentivos Estatales, Programas de CONAFE.

**Bandera Blanca**: Contribuir con la cobertura del servicio de educación básica para la localidad CEC y del área de influencia, contando con gastos adecuados, saniarios, deportivos para niños y el personal docente necesario (validación SEP).

PROGRAMAS: 3x1, PDL, Incentivos Estatales, Programas de CONAFE.
Por otra parte, las banderas blancas que tratan de lograr el segundo objetivo que estamos ejemplificando: **viviendas en condiciones adecuadas**, son (ver Gráficos 2.4.2e y 2.4.2f):

- **La BANDERA BLANCA “SUMINISTRO DE AGUA”**: Pretende garantizar a través de obras de mejora o de infraestructura y equipamiento, el suministro de agua a la mayor parte de la población localizada regularmente. Alcanzar la construcción de obra hidráulica suficiente para atender la eventual demanda del 100% de los habitantes de la localidad. (validación Comisión Nacional del Agua).

- **La BANDERA BLANCA “SANEAMIENTO”**: Busca que la localidad cuente con salubridad en las viviendas o la infraestructura necesaria para asegurar un uso y manejo sustentable de las aguas residuales por medio de un 80% de cobertura de letrinas de tipo seco o el 100% de construcción de la red de drenaje y el sistema de tratamiento de aguas residuales. (validación Comisión Nacional del Agua).

- **La BANDERA BLANCA “SUMINISTRO ELÉCTRICO BÁSICO”**: Pretende ofrecer energía eléctrica a la población de los CEC tanto para uso doméstico y público como para desarrollar actividades productivas a pequeña escala. Alcanzar el 100% de construcción de la obra capaz de atender la eventual demanda del 100% de los hogares y talleres de la localidad y del alumbrado público. (validación Comisión Federal de Electricidad).

- **La BANDERA BLANCA “PISO FIRME”**: Busca evitar que se propaguen enfermedades infecto-contagiosas mediante la eliminación de los pisos de tierra, incrementando la cobertura de pisos firmes en la localidad CEC e igualándola al promedio estatal en 2000.
Gráfico 3

<table>
<thead>
<tr>
<th>BANDERA BLANCA</th>
<th>PROGRAMA</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (SIPAS)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Programa de Inversiones Ciudadanas (PICI)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Programa de Desarrollo para las Viviendas del Sector Popular (PODLES)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Programa de Desarrollo para las Viviendas del Sector Popular (PODLES)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Programa de Desarrollo para las Viviendas del Sector Popular (PODLES)</td>
</tr>
<tr>
<td>SUMINISTRO DE AGUA</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>SANEAMIENTO</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>SUMINISTRO ELÉCTRICO BÁSICO</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>PISO FIRME</td>
<td>X</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Calle del Puente 222  Colonia Ejidos de Huipulco  México, D.F.  C.P. 14380
Teléfono: 5483-2230  Fax: 54832020 ext. 1303  Correo-e: jsoto@itesm.mx

153
Los programas vinculados al establecimiento de estas cuatro banderas blancas y que pretenden dotar de viviendas adecuadas son los siguientes:

- **Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PCRSAS).** Su objetivo es apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las instancias estatales y municipales, prestadoras de los servicios de agua y saneamiento a localidades rurales menores de 2 mil 500 habitantes, en la planeación y construcción de los sistemas con una participación activa y organizada de las localidades y, de esta forma, contribuir a elevar permanentemente las coberturas. Los recursos de este programa no financian la operación y mantenimiento de los sistemas.

- **Programa IMSS-Oportunidades,** (ver descripción en el objetivo anterior)

- **Programa Iniciativa Ciudadana 3x1,** (ver descripción en el objetivo anterior)

- **Programa de Desarrollo Local Microrregiones,** (ver descripción en el objetivo anterior)

- **Programa de Incentivos Estatales,** (ver descripción en el objetivo anterior)

- **Programa de Desarrollo para los Habitantes del Semidesierto (Comisión Nacional de Zonas Áridas).** Este programa busca atender las necesidades de infraestructura social básica y productiva que permita extraer, captar, conducir, almacenar y distribuir agua para sus diversos usos. El monto máximo de recursos federales que otorga este programa es de 453 mil pesos para la energización y equipamiento de pozo para agua potable.

- **Programa Plan Acuario (CONAZA).** La finalidad de este Programa es abastecer de agua para uso humano a la población en pobreza extrema de las localidades rurales del desierto y semidesierto del país que no cuentan con una fuente de abastecimiento del vital líquido. El Programa opera de manera coordinada entre la Conaza y la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), utilizando camiones cisterna para proporcionar este servicio en aquellos lugares donde no es posible hacerlo por otros medios.

- **Programa de Empleo Temporal (PET-SEDESOL).** Genera oportunidades de ingresos en el medio rural con acciones dirigidas al desarrollo de capacidades de esta población, así como el desarrollo de la infraestructura social, productiva y preservación del medio ambiente. En general, apoya a la estrategia Piso Firme.
o **Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”**. Busca mejorar las condiciones de vida de la población que vive en pobreza patrimonial mediante el otorgamiento de un subsidio federal para que pueda adquirir, edificar, ampliar o mejorar su vivienda. Los subsidios que otorga este programa permiten mejoramientos tales como aplanados y piso de concreto.

o **Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas**. La atención de este programa se enfoca, entre otras cosas, en la construcción y rehabilitación de pisos y techos en las zonas de atracción. El Programa ofrece atención en 18 estados. El Programa opera en las localidades de origen de los jornaleros, en las zonas de atracción de mano de obra e, incluso, durante el tránsito migratorio, con el propósito de que las acciones realizadas en cada uno de estos ámbitos tengan continuidad. Dada la heterogeneidad de las necesidades de los jornaleros, los montos serán determinados a partir de los diagnósticos situacionales por unidad de trabajo y por la realización de talleres de planeación participativa.
Gráfico 4

**Promover el desarrollo sustentable**

BANDERA BLANCA: Garantizar a través de obras de mejor a o de infraestructura y equipamiento, el suministro de agua a la mayor parte de la población local asentada regularmente. Alcanzar la construcción de obra hidráulica suficiente para atender la eventual demanda del 100% de los habitantes de la localidad. (validación CNA).
PROGRAMAS: PCRSAS, IMSS-Oportunidades, 3x1, PDL, Incentivos Estatales, CONAZA.

BANDERA BLANCA: Contar en la comunidad con salubridad en las viviendas o la infraestructura necesaria para asegurar un uso y manejo sustentable de las aguas residuales por medio de un 80% de cobertura de letrinas de tipo seco o el 100% de construcción de la red de drenaje y el sistema de tratamiento de aguas residuales. (validación CNA).
PROGRAMAS: PCRSAS, IMSS-Oportunidades, PDL, 3x1, Incentivos Estatales.

BANDERA BLANCA: Contar en la comunidad con salubridad en las viviendas o la infraestructura necesaria para asegurar un uso y manejo sustentable de las aguas residuales por medio de un 80% de cobertura de letrinas de tipo seco o el 100% de construcción de la red de drenaje y el sistema de tratamiento de aguas residuales. (validación CNA).
PROGRAMAS: PCRSAS, IMSS-Oportunidades, PDL, 3x1, Incentivos Estatales.

BANDERA BLANCA: Evitar que se propaguen la enfermedades infecto-contagiosas mediante la eliminación de los pisos de tierra, mediante una cobertura de pisos firmes en la localidad CEC igual al promedio estatal en 2000.
PROGRAMAS: PDL, 3x1, Tu Casa, Jomaleros Agrícolas, PET-Sedesol, Incentivos Estatales, IMSS-Oportunidades.

BANDERA BLANCA: Inducir el crecimiento ordenado de la localidad acorde con su proyección como CEC mediante la elaboración de un Plan de Ordenamiento Urbano con la participación de la comunidad, aprobado por el cabildo y registrado ante la instancia competente.
PROGRAMAS: PDL

**Fomentar la inclusión y cohesión social de las comunidades**

Difundir valores democráticos y civiles

Incluir a los grupos minoritarios o en desventaja en la toma de decisiones públicas

Facilitar la participación y apropiación de las comunidades de los procesos de desarrollo local

Facilitar la participación y apropiación de las comunidades de los procesos de desarrollo local
6.3.1 Anexo 4: Políticas regionales internacionales: el caso chino

La estrategia china se basó en el establecimiento de una Oficina del Grupo de Alto Nivel para la Reducción de la Pobreza (OGANRP) y de la Oficina de Desarrollo para las Áreas Pobres (ODAP) a nivel central y con representaciones en cada una de las provincias, prefecturas y municipios201. Los tres programas más importantes fueron el Programa de Préstamos Subsidios (PPS) operado por la ODAP y el Banco Agrícola, el Programa Trabajo por Comida (PTC) manejado por la Comisión de Planeación Estatal y el Programa de Subvenciones Presupuestales (PSP) operado por el Ministerio de Finanzas.202 A pesar de que nominalmente la ODAP es la encargada de coordinar localmente los programas de combate a la pobreza, tiene poco control sobre el PPS porque los otros programas son manejados verticalmente desde los ministerios correspondientes.

En 1993 se diseñó el Plan 8-7 de Reducción de la Pobreza con el objetivo de sacar a 80 millones de habitantes de la pobreza en siete años mediante la asistencia a los hogares pobres con sistemas de mejora de la tierra, cultivos mejorados de mayor valor y producción pecuaria y mejores accesos a oportunidades de empleo no agrícolas; la provisión y mejora de las carreteras y servicios de electricidad y agua potable para las localidades más pobres; y educación primaria y servicios preventivos y curativos de salud obligatorios en esas mismas zonas. La mayor parte del presupuesto de estos programas (60%) se ha dedicado a apoyos a la producción agrícola e industrial, el 30% a la construcción de infraestructura y sólo un 3% en servicios educativos y de salud.

Con el paso del tiempo, la estrategia regional de combate a la pobreza se ha ido mejorando en China. En un primer momento, la OGANRP designó 258 municipios en 17 provincias como unidades de atención. El criterio utilizado fue que el ingreso promedio fuera inferior a cierto rango, sin embargo, se utilizaron también criterios políticos para incluir a las bases revolucionarias de importancia histórica y a las minorías, así como el equilibrio entre las provincias beneficiadas. Esto trajo como consecuencia un aumento en los municipios atendidos que, para 1988, eran 378 y que se excluyeran a otros municipios con menor ingreso per cápita. Además, no se estableció un mecanismo para “graduar” a los municipios que lograran superar el criterio de inclusión y una vez que un municipio era designado como beneficiario era casi imposible sacarlo por cuestiones políticas. Esta situación se corrigió en 1993 con el Plan 8-7 y además del criterio de ingreso se incluyó el estado de nutrición de la población, alcanzando a cerca de 600 municipios. Sin embargo, esta nueva designación de municipios no estuvo exenta de críticas, pues sólo uno de cada siete pobres vivía en ellos, además de que se excluyeron muchas localidades con niveles de pobreza altos y que estaban afuera de esos municipios.

Una de las reglas más controvertidas para la asignación de fondos es que los municipios participantes tienen que aportar entre el 30 y 50% de los fondos que contribuye el gobierno

---

201 China tiene cinco niveles de gobierno.
202 China dedica entre un 5 y 7% de su presupuesto a estos programas que representan un 0.2% del PIB.
central. Supuestamente, los fondos se asignan con base en las propuestas de proyectos para reducir la pobreza que cada provincia hace. A su vez, en cada provincia los gobiernos municipales hacen propuestas de proyectos de superación de la pobreza. Los fondos provenientes del gobierno central se repartirían en las provincias de acuerdo a la calidad de los proyectos y al número de pobres que cada municipio tiene. No obstante, diversos estudios han demostrado que en la práctica la asignación ha obedecido más al nivel de influencia política de los municipios y no a los niveles de financiamiento y el nivel del ingreso. Por el contrario, normalmente se ha apoyado con mayores recursos a los municipios menos pobres pues son ellos precisamente los que pueden tener mayores tasas de retorno y los que preparan mejores propuestas por factores como contar con una mejor educación. Éste fue particularmente el caso del PPS ya que en un primer momento se dirigieron hacia las familias pobres, pero las tasas de retorno eran muy bajas y lo que en realidad sucedía es que se volvían un subsidio al consumo. Posteriormente se modificó el criterio y se dirigieron a proyectos industriales que pudieran promover el desarrollo económico local de una mejor manera, sin embargo, eso se tradujo en que llegaran casi siempre a las áreas y sectores más ricos con mejor infraestructura y condiciones naturales de las zonas pobres. En 1996 se regresó a beneficiar con un 70% de los montos a los hogares más pobres, pero con la condición de que al menos el 70% se dedicara a cultivos y/o pecuarios. El PPS recibe más de la mitad de los fondos chinos dedicados al combate a la pobreza y sin embargo es el que ha tenido menor impacto, lo cual parece confirmar que no son precisamente los más pobres quienes se benefician con él. Las autoridades municipales, presionadas por alcanzar las metas de desarrollo económico, también destinan la mayor parte de los recursos a las zonas menos pobres y a los proyectos económicos más viables (normalmente provenientes de gente con mayor educación y menos pobre) para alcanzar dichos resultados.

La crítica que se le ha hecho al PTC es su carácter jerárquico debido a que son las dependencias centrales las que definen cuáles serán los proyectos apoyados con recursos y no los habitantes de las regiones en pobreza quienes definan de acuerdo a sus necesidades y prioridades. Finalmente, el tercer programa, el PSP recibe un 23% de los fondos dedicados al combate a la pobreza. Este programa es el único enteramente dirigido a apoyar las inversiones productivas en las zonas marginadas sin que los municipios tengan que aportar nada (dado su bajo nivel de recaudación). Los fondos se dedican a apoyar industrias prometedoras que utilicen tecnologías apropiadas, infraestructura productiva, al cambio de cultivos y agroindustrias.

Algunas de las desigualdades en China provienen del diseño de su esquema fiscal. La mayor parte del gasto se hace en los niveles de gobierno por debajo del provincial, particularmente a nivel municipal y de las localidades. El 70% del gasto en educación y el 60% en salud provienen de estos niveles, asimismo tienen que sufragar el seguro del desempleo y la seguridad social. Sin embargo, los reembolsos fiscales representan la mayor parte de las transferencias y están altamente correlacionados con los niveles de ingreso. El

gobierno deliberadamente no ha querido modificar esta tendencia con el argumento de que un aumento en las transferencias hacia otras regiones tendría como resultado la expansión del cuerpo burocrático. En 1996 el gobierno creó una partida especial para las regiones más pobres basada en el PIB de cada provincia, el radio alumnos/maestros, el número de funcionarios públicos y las densidad poblacional. A pesar de que es un buen inicio, esta partida no representa más del 2% del total de las transferencias fiscales y ha dado lugar a fuertes negociaciones políticas para distribuir dichos recursos.
6.4 Anexo 5: Políticas regionales internacionales: el caso de Sudáfrica

El índice de pobreza en las zonas rurales es del 63% y en las zonas urbanas es de 22%. A pesar de que los blancos no constituyen ni el 10% de la población, reciben casi el 60% de los ingresos, mientras que los negros, que constituyen el 76%, reciben el 30%.

Para contrarrestar esta situación, el gobierno del Congreso Nacional Africano de 1994 creó el Programa de Reconstrucción y Desarrollo (PRD) al cual le creó un ministerio específico para su implementación. Los pilares en los que se basó este programa fueron: satisfacer las necesidades básicas, desarrollar las áreas rurales y urbanas, democratizar a la sociedad sudafricana y reformar las instituciones del Apartheid. Así, el PRD buscaba redistribuir los recursos equitativamente. Dos de sus vertientes serían la provisión de infraestructura (electricidad, agua, telecomunicaciones, carreteras, clínicas y escuelas) y el desarrollo de capital humano mediante la satisfacción de necesidades básicas. El PRD no funcionó como se esperaba debido a algunos retrasos y por ello se incorporó a la oficina de la Presidencia en 1996. En este mismo año, se creó el Programa de Crecimiento, Empleo y Redistribución (GEAR en inglés) con el objetivo de establecer en el largo plazo una economía competitiva de rápido crecimiento que creara empleos; una redistribución del ingreso y oportunidades a favor de los pobres; una sociedad con servicios de salud y educativos sólidos y disponibles para todos; y un ambiente en el que los hogares fueran seguros y los trabajos productivos. El marco en el cual operaría el GEAR sería el de reducción del déficit público y en donde las prioridades del gasto se reorientarían hacia las necesidades sociales.

En Sudáfrica, la provisión de servicios sociales es, por mandato constitucional, responsabilidad de los gobiernos nacional y provinciales. El gobierno nacional es encargado de asegurar la uniformidad en las políticas, normas y estándares y de asegurar la equidad en la distribución de recursos entre las regiones. El supuesto detrás del mandato constitucional es que el gobierno rinda mejores cuentas al acercar el proceso de toma de decisiones a las comunidades afectadas. A las provincias se les asigna un presupuesto en bloque y una vez que cuentan con él, las provincias deciden en qué lo gastan, de acuerdo a sus prioridades locales. No obstante, en la práctica los gobiernos provinciales carecen de la capacidad institucional necesaria para proveerlos, particularmente en las provincias herederas de Batustans. Esta situación derivó en que en 2005 se transfiriera dicha provisión a una nueva Agencia Nacional de Seguridad Social.

Desde 1998, por mandato de ley, se busca que el nivel de gobierno municipal se convierta en promotor del desarrollo local por medio del diseño de Planes Integrales de Desarrollo. Estos planes son multisectoriales e integran la creación de infraestructura junto con el desarrollo económico local y la provisión de servicios de alivio a la pobreza. Así, los gobiernos locales dejaron de ser vehículos de las prioridades nacionales y provinciales y se convirtieron en actores importantes en el diseño e implementación del desarrollo a nivel local. Sin embargo, en la realidad sucede el mismo problema que a nivel provincial, pues los administradores locales no cuentan con la suficiente capacitación ni habilidades para llevar a cabo el proceso. Por otro lado, también se enfrentan a la contradicción de tener planes de desarrollo multisectoriales mientras el diseño de sus administraciones locales es...
sectorial. Otra problemática deriva de las fuentes de financiamiento de los gobiernos locales: más del 80% de su presupuesto proviene de la recaudación de recursos a nivel local por el pago de servicios como agua y electricidad y sólo el 17% proviene de transferencias provinciales y nacionales. Esto tiene como consecuencia que exista una gran disparidad en la provisión de servicios y, por consecuencia, los municipios con mayor población blanca son los que cuentan con los mejores servicios, y los de la población negra con los peores. Para subsanar esta situación se ha llegado a proponer la re municipalización a manera de que en un mismo municipio converjan ambas poblaciones para que los blancos subsidien a los negros. Respecto a las transferencias provinciales y nacionales, algunas subvenciones no están dirigidas y pueden ser utilizadas para proveer de servicios a los hogares con los más bajos ingresos, sin embargo, existen otros dirigidos exclusivamente a la construcción de infraestructura y al fortalecimiento de la capacidad institucional municipal.

El gobierno sudafricano tiene tres iniciativas espaciales para combatir a la pobreza y promover el desarrollo económico local sustentable. La primera de ellas es el Programa Integrado de Desarrollo Rural Sostenible (PIDRS) que fue creado en 2001 para coordinar la provisión de los servicios a nivel local para que respondieran a las necesidades locales mediante la participación social. Su objetivo sería lograr comunidades estables y cohesionadas socialmente con instituciones viables, economías sostenibles y con acceso universal a servicios sociales capaces de atraer gente capacitada y con conocimientos y equipadas para contribuir a su propio desarrollo y crecimiento, así como a los nacionales. Este programa cuenta con 13 nodos o municipios de desarrollo y a ellos se les dedica una partida especial de financiamiento para proyectos específicos por medio de la Subvención para la Infraestructura Municipal. Los proyectos son cofinanciados por los gobiernos municipales, provinciales y nacionales a través de la convergencia de recursos de otras dependencias. La capacidad institucional local se desarrolla por medio de asociaciones entre los gobiernos locales, organismos públicos, ONGs y entidades privadas. La principal guía del PIDRS son los Planes Integrados de Desarrollo. Para asegurar que efectivamente se logren los objetivos, a cada uno de los nodos se le asignó un campeón político (normalmente ex ministros) cuya función es la de apoyar los procesos de consulta y planeación, monitorear la implementación de los proyectos, asegurar que los recursos lleguen a las necesidades locales y abogar por mayores recursos en caso de que sea necesario. La segunda iniciativa está destinada exclusivamente a las áreas urbanas y la tercera tiene un carácter nacional. El nombre de esta última es la Perspectiva de Nacional de Desarrollo Espacial cuyo objetivo es superar las relaciones espaciales heredadas del Apartheid en relación a los asentamientos de la población, al desarrollo económico y el potencial en general. La idea de esta estrategia es enfocar inversiones fijas a aquellas áreas con potencial para desarrollo económico sostenido. Esta perspectiva recomienda que en las áreas de bajo potencial, el gobierno se limite sólo a la provisión de servicios básicos, a los cuales todos los ciudadanos tienen derecho, y al desarrollo de capital humano y de difusión de los mercados laborales para proveer a la gente con mejor información respecto a las áreas con mejores oportunidades de desarrollo.
7. Bibliografía

Aghón, G. Descentralización fiscal en América Latina: Un análisis comparativo.

Ahmad, Devarajan, Khemani y Shah. 2005, Decentralisation and Service Delivery, World Bank, Washington, D.C.


Alburquerque, F. 1997. Metodología para el desarrollo local. ILPES. Santiago de Chile


Cortez R, C. *Social Strategies and Public Policies in an Indigenous Zone in Chiapas, Mexico*.


Dahl-Ostergaard, Moore, Ramírez, Wenner y Bonde. *Community-Driven Rural Development. What have we learned*, Inter American Development Bank, Washington D.C.


Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES), 2001, *Metodología para la elaboración de la matriz de marco lógico*. Documentos de evaluación de impacto, Santiago de Chile.

Durston, J. 2000. Superación de la pobreza, capital social y clientelismos locales en Aprender de la Experiencia. El capital social en la superación de la pobreza. CEPAL.

Durston, J. 2000. El capital social campesino en la gestiόndel desarrollo rural Díadas, equipos, puentes y escaleras. CEPAL.


Gordillo, G and Wagner, R. 2004. Contracts for Regional Development: Inside the coordination black box. FAO.


Miranda, Monzó. *Capital Social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas en Chile*, OECD.


North, W. 1999, *El redescubrimiento de las Instituciones*, FCE.


OECD, 2004a, *Placed-based policies for rural development, Extremadura, Spain (Case study)*.

OECD, 2004b, *Placed-based policies for rural development, Basque Country, Spain (Case study)*.

OECD, 2002, *Territorial reviews, Siena, Italy*.


Presidencia de la República 2002, Segundo Informe de Gobierno, México.


Serrano, R. What Makes Inter-Agency Coordination Work?. Insights from the Literature and Two Case Studies.

Schteingart, M., (coord.) 1999, Políticas sociales para los pobres en América Latina, Miguel Ángel Porrúa, México.


Székely, M.. 2003, Hacia una nueva generación de política social, Cuadernos de desarrollo humano No 2., SEDESOL, México.

Uvalle B., Ricardo. Descentralización política y federalismo: Consideraciones sobre el caso de México.


Van Depoele, L. 2002, From sectorial to territorial-based policies: the case of LEADER, Catholic University Leuven, pp.81-82


