



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL**

---



**PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL:  
UN PLANTEAMIENTO DE TRABAJO**

**No. de registro: V.T.-99-06**

**TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN TRABAJO SOCIAL  
PRESENTA**

**Fabricio Víctor Sola Yañez**

**Director de Tesis  
Dr. Felipe Torres Torres**

**México, D.F. / 2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **AGRADECIMIENTOS**

La realización de la presente tesis no hubiese sido posible sin el apoyo de la Dirección General del Personal Académico en el proyecto: “El conocimiento, la construcción y la comparabilidad de las regiones en México”.

Externo un sincero agradecimiento al Dr. Felipe Torres Torres por el apoyo brindado en mi preparación profesional, así como por su asesoría en cada una de las diferentes etapas y fases esta investigación.

Agradezco al jurado: Dra. Julia Chávez, Dr. Daniel Rodríguez, Dr. Guillermo Campos y al Mtro. Carlos Arteaga que tuvieron a bien revisar esta investigación, y compartir sus observaciones, críticas, comentarios y aportes que enriquecieron de manera consustancial los resultados de esta investigación.

De manera muy especial hago un reconocimiento a mis padres Víctor Manuel Sola y Ángela Yañez, por todo su cariño, apoyo y motivación, así como a mis hermanas Uzuki, Consuelo y mi sobrina Amy.

Para finalizar quiero agradecer a Paola Treviño y mi hijo quien con su entusiasmo, alegría y amor me impulsan a realizar mis sueños.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>CAPÍTULO I</b>	
1. EL CONCEPTO DE DESARROLLO Y SUS IMPLICACIONES EN EL CONTEXTO ACTUAL.	
1.1 Concepto de desarrollo.....	12
1.2 El desarrollo social y su vínculo con el Trabajo Social.....	16
1.3 Importancia del territorio para Trabajo Social.....	18
1.4 Los estudios regionales	
1.4.1 Espacio, territorio y región.....	21
1.5 Enfoques y concepto de región.....	24
1.6 Diferencia entre lo local y lo regional.....	28
<b>CAPÍTULO II</b>	
2. PANORAMA REGIONAL Y POLÍTICA REGIONAL DE MÉXICO	
2.1 Concepto de desarrollo regional.....	30
2.2 Panorama general: desequilibrio regional y disparidad social.....	32
2.3 Desigualdades sociales en México.....	34
2.4 Modalidades de la política regional en México.....	44
2.5 La política regional.....	45
2.6 La política regional 1970-1976.....	49
2.7 Política regional de corte neoliberal .....	50
2.8 Política regional en el actual Sexenio 2001-2006.....	53
2.8.1 Regionalización del Plan Nacional de Desarrollo.....	55
2.8.2 Requerimientos para la integración Regional.....	56
2.8.3 Programas de desarrollo regional.....	57
<b>CAPÍTULO III</b>	
3. DESARROLLO LOCAL	
3.1 Procesos originarios del desarrollo local en México.....	61
3.2 Los gobiernos locales en la promoción del desarrollo económico local.....	63
3.3 El Trabajo Social en la promoción del desarrollo local.....	68
3.3.1 El desarrollo comunitario.....	68
3.3.2 La promoción social.....	70
3.4 Modalidades para el desarrollo local. ....	75
3.5 Interpretación de la planeación y gestión del desarrollo local.....	80
3.5.1 Delineando la intervención del Trabajo Social .....	81

## CAPÍTULO IV

### 4. PROPUESTA DE INTERVENCIÓN DEL TRABAJO SOCIAL EN PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL.

4.1 Primer momento: gestión del desarrollo local: concertación y organización.	
4.1.1 El concepto de gestión.....	86
4.1.2 Concertación para el desarrollo local.....	87
4.1.3 Fines de las concertaciones. ....	87
4.1.4 Tipos de acuerdos para la promoción del desarrollo local.....	88
4.1.5 Organización para el desarrollo local.....	91
4.1.6 Sobre la participación comunitaria.....	95
4.1.7 La construcción de un espacio comunitario. ....	99
4.1.8 Análisis de las necesidades.....	99
4.1.9 Análisis de las capacidades.....	102
4.1.10 Proyectos productivos. ....	103
4.1.11 Esquema del proyecto.....	104
4.1.12 Análisis de las personas interesadas.....	104
4.2 Segundo momento: la planeación del desarrollo local.	
4.2.1 Análisis territorial.....	108
4.2.2 Regionalización y enfoque de región.....	109
4.2.3 Criterios para elaborar la regionalización. ....	110
4.2.4 Análisis de la región. ....	112
4.2.5 Diagnóstico municipal. ....	116
4.2.6 Diagnóstico comunitario.....	119
4.2.7 Formulación y diseño de programas y proyectos.....	124
4.2.8 Financiamiento de los proyectos.....	126
4.2.9 Validación de los proyectos.....	128
4.2.10 Evaluación y sistematización.....	128
<b>Conclusión.....</b>	<b>130</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>135</b>

# **PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL: UN PLANTEAMIENTO DE TRABAJO**

## **INTRODUCCIÓN**

En la actualidad vivimos tiempos de profundas transformaciones a nivel mundial en donde la configuración del mundo tiende hacia la integración económica, regionalismos económicos, sociedades globales. Estas transformaciones que imprime la sociedad a través su avance tecnológico y la forma en como se organizan sus procesos productivos y las relaciones sociales, están fuertemente vinculados al papel que hoy en día cumplen diferentes espacios territoriales como son ciudades, regiones y localidades. El proceso de globalización ha incurrido en una revalorización del territorio convirtiéndolo en una variable, del cual depende el crecimiento económico, la capacidad de competencia y el desarrollo de una empresa, de tal forma que su éxito o fracaso están ligadas a las ventajas que presenten ciertos lugares, regiones o ciudades para la ubicación de sus actividades productivas, de investigación o desarrollo tecnológico. De esta manera, las apuestas económicas se han desplazado hacia estos espacios adquiriendo una relevancia estratégica como nuevos motores del capitalismo contemporáneo.

Una característica de estos procesos de desarrollo, impulsados principalmente por las sociedades capitalistas es el impacto negativo que tienen sobre las economías de los países que combinan los problemas estructurales de su desarrollo con los nuevos escenarios internacionales, teniendo como consecuencia la fragmentación de su territorio, dando lugar a que solo ciertas regiones, ciudades o localidades se vinculen a la economía global y otras queden marginadas de los procesos de desarrollo económico, que de manera territorial se expresan en fuertes desequilibrios regionales y disparidades sociales.

En el caso de México, el desarrollo económico ha sido desigual entre sus diferentes regiones. Por lo menos desde principios del siglo XX el desarrollo en regiones como la frontera norte y el centro del país ha sido claramente mayor que el de las regiones del sur o del sureste, y todo parece indicar que esas diferencias se mantienen, e incluso se agravan a través del tiempo.

Estas disparidades regionales han provocado diversos fenómenos sociales que se perciben tanto en ámbitos rurales como urbanos: contaminación, desempleo, comercio informal, inseguridad pública, falta de infraestructura, seguridad social, migración, educación, que en algunos casos se explican a través de los efectos, de las modalidades que ha impreso el desarrollo a través de su historia, por ejemplo, el proceso de urbanización, la concentración económica, la dependencia externa, la movilidad social, entre otras causas.

Al igual que en otros países, en México el Estado ha tratado de incidir en el proceso de desarrollo con el objetivo de corregir las inercias del mercado que ocasionan las disparidades regionales para promover un desarrollo territorial más equilibrado. El principal instrumento a través del cual se intentó dar solución a los problemas de desequilibrio territorial fue la planeación y la política regional. Sin embargo, en el proceso de transición de México a una economía de libre mercado, la planeación como instrumento fundamental del desarrollo regional y una política regional equitativa e incluyente que esté pensada en satisfacer las demandas de la población han pasado a segundo plano. Las administraciones en turno desde hace más de veinte años, sólo siguen las pautas del modelo económico imperante.

Aun cuando en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se han propuesto una serie de iniciativas y programas con un tónica de planeación regional y partiendo del reconocimiento de los fuertes desequilibrios regionales y desigualdades sociales, en el análisis de estas propuestas se puede notar que los criterios del Estado para la promoción del desarrollo regional están siendo basados sólo en la lógica de integración con el comercio internacional, la recepción de capitales foráneos, la proyección de algunas regiones del país con el exterior y el fomento a corredores económicos, corredores turísticos, distritos industriales que en suma no logran conciliar las necesidades y demandas del conjunto territorial del país y de su población, ya que no se consideran dentro de sus programas a aquellos territorios que no son importantes a los intereses de la economía mundial .

Es así que la política regional implementada por el gobierno federal, regularmente parte de una planeación a largo plazo y se aplican sobre ámbitos territoriales grandes, por ejemplo: mesoregiones, corredores turísticos, distritos industriales etc. En suma, la planeación y gestión del desarrollo no toca escalas locales.

Ante tales circunstancias el principal problema que se plantea es cómo generar procesos de desarrollo para aquellos espacios territoriales (regiones, ciudades, municipios, comunidades) que también presentan importantes signos de falta de desarrollo y desigualdad social y que por no ser considerados áreas prioritarias para los intereses del mercado global, no se contemplan dentro de las políticas de desarrollo regional del gobierno federal.

Esta discusión sobre la falta de una política regional equitativa e incluyente pensada en satisfacer las necesidades y demandas de la población de frente a los procesos de integración económica y globalización, a llevado a una gran mayoría de estudiosos del desarrollo regional a recomendar iniciativas intra-regionales de desarrollo local. Estos planteamientos consideran que los espacios locales pueden participar de los procesos de desarrollo económico derivados de liberación económica y la globalización, promoviendo mayor actividad intermunicipal y regional en los proyectos desarrollo económico y social. Proceso en cual es indispensable la acción de los gobiernos locales y la sociedad, en la promoción de estrategias de concertación, cooperación, asociación, financiamiento, planeación participativa y gestión a partir de las cuales puedan ser protagonistas de su propio desarrollo.

En el año de 1983, la crisis económica nacional y el modelo de apertura a la globalización hicieron evidentes las consecuencias negativas de la planeación centralista y respondieron a estos cambios con una nueva estrategia de descentralización que intenta favorecer la toma de decisiones a nivel local, se reformo el artículo 115 constitucional, con el propósito de otorgar mayor autonomía y más responsabilidades a los municipios. La reforma marcó el inicio oficial de un proceso de descentralización de la toma de decisiones en el sector público. Esta reforma traslada la responsabilidad del promover y regular los procesos de desarrollo a los gobiernos locales, es decir, estos últimos deben impulsar planes, programas

y proyectos para solucionar los problemas más sentidos de sus habitantes y dar respuestas a las crecientes demandas en servicios a la población.

Para ello, se requiere que los municipios y sus gobiernos aprovechen de manera inteligente los espacios brindados por las Leyes para fortalecer su autonomía e incidir directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. De igual manera se requiere un nuevo marco jurídico, adecuado, a las nuevas competencias de los gobiernos locales, que les de la oportunidad de obtener los recursos financieros necesarios, para impulsar sus planes, programas y proyectos de desarrollo.

Proceso en el que es necesario la participación y el consenso de todos los sectores involucrados, y se puede lograr haciendo un trabajo de base, desde y por iniciativa de los gobiernos locales.

En razón de esto, la planeación y gestión del desarrollo local debe dirigirse al trabajo en conjunto con las instancias gubernamentales correspondientes (gobiernos estatales y municipales) con la participación de instituciones y actores sociales e individuales, para que este responda a los intereses, necesidades y demandas de la población territorial.

El desarrollo local se define entonces, como un proyecto común, sustentado en un modelo participativo, de concertación de agentes y sujetos territoriales, que incorpora y combina, un espacio territorial como unidad de desarrollo: el crecimiento económico, la equidad, la sustentabilidad ambiental, la equidad de género, la calidad y equilibrio espacial, con la finalidad de elevar la calidad de vida individual y colectiva.

Este concepto hace referencia al carácter integral del desarrollo, en el que se involucran aspectos de orden económico, político, social, ambiental entre otros ámbitos, con el propósito de incluir los diferentes aspectos que se consideren relevantes de la forma de vida de la población de un determinado territorio.

En este contexto la planeación y gestión a nivel local resulta una alternativa para las localidades que quedan al margen de la lógica de integración comercial que promueve el gobierno federal a través de unas cuantas regiones, y adquiere relevancia puesto que se

hace a un nivel intermedio (local) que no está considerado por la planeación formal estatal. Lo local en este caso tiene como referencia a los ámbitos comunitarios rurales o urbanos a su municipio y guarda una relación dialéctica con lo regional, en medio de un creciente proceso de mundialización.

Sin embargo, aun existe una gran incertidumbre sobre ¿Cómo deberían organizarse los procesos de planeación y gestión del desarrollo local? y ¿Cómo podemos participar los Trabajadores Sociales en su planeación y gestión? Son estas las principales preguntas que intenta responder esta investigación.

La intervención en ámbitos locales no es algo nuevo para el Trabajo Social durante décadas de estudio, la Escuela Nacional de Trabajo Social en su proceso de enseñanza aprendizaje así como en su labor de investigación han promovido su intervención en la promoción del desarrollo en dos escalas territoriales “comunitario” y “regional”. La intervención del Trabajo Social se ha llevado a cabo a través su actividad profesional en un área geográfica determinada con el objetivo de proponer alternativas de solución a problemáticas concretas y satisfacer necesidades sociales. Estas surgen a partir del análisis de la situación de ese territorio con los diferentes actores sociales. Las restantes tareas consisten en definir un diagnóstico, formular y ejecutar programas y proyectos sobre las líneas de acción que con anterioridad se definieron como prioritarias así como evaluar y sistematizar el proceso y sus resultados.

Sin embargo en su práctica estas iniciativas de desarrollo han estado desvinculadas entre sí. Los planes y programas que se diseñan como parte de las iniciativas para enfrentar las necesidades y problemas sociales, se han limitado al trabajo en conjunto con grupos o sectores de población contemplando solamente el capital social y recursos endógenos de las comunidades dejando de lado, el amplio espectro de necesidades, intereses y demandas de la población en su conjunto territorial. No se piensa en su vínculo con otros espacios territoriales ni en su inserción de los procesos productivos de las localidades y regiones con la economía nacional e internacional, desfasados completamente de los procesos que ocurren a nivel municipal y estatal, así como de los efectos que estos tienen en la vida económica y social del país.

Esta manera de proceder en los proyectos de desarrollo puede enriquecerse si los orientamos bajo un enfoque regional ya que son precisamente las herramientas de análisis regional las que nos permiten una mejor comprensión de la realidad nacional e internacional sobre estos grandes problemas económicos, sociales e internacionales, que ocurren a diversas escalas territoriales y en consecuencia permite explicar y establecer pautas de acción más congruentes con esta modalidad de desarrollo. A partir de ellas, podemos definir lo regional como una unidad de análisis que nos permite conocer el entorno de una escala inferior de su desarrollo “lo local” e interpretar el desarrollo local como una modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños: delegación, municipio o comunidad que consideramos espacios estratégicos de intervención directa debido a sus características: demandas y necesidades sociales no satisfechas y no estar contemplados en los programas de desarrollo regional.

Si bien es cierto que no hay criterios universales acerca de cómo generar o crear las condiciones que favorezcan procesos desarrollo, la importancia de esta investigación consiste en analizar las diferentes modalidades de la planeación y política regional en México, así como, los programas y proyectos que se han implementado para incidir en los procesos de desarrollo regional y local con la finalidad de derivar criterios y lineamientos que permitan al Trabajo Social organizar e intervenir en la planeación y gestión del desarrollo local, y así contribuir con esta búsqueda elementos que permitan plantear procesos de desarrollo que correspondan a las aspiraciones de bienestar económico y social de la población en su conjunto territorial y sean congruentes con el nuevo contexto nacional e internacional.

A continuación se presenta el contenido del capitulado y al finalizar se describe el mapa conceptual de la investigación. (Véase fig.1)

El primer capítulo de esta tesis tiene como objetivo contextualizar el estudio del desarrollo social en los cambios y transformaciones que se dan a nivel internacional y que tienen implicaciones territoriales a nivel nacional a partir de capitalismo y la globalización. Se hace referencia a la necesidad que tiene para el Trabajo Social de contar con nuevos marcos teóricos y metodológicos, que le permitan explicar e intervenir en los espacios regionales

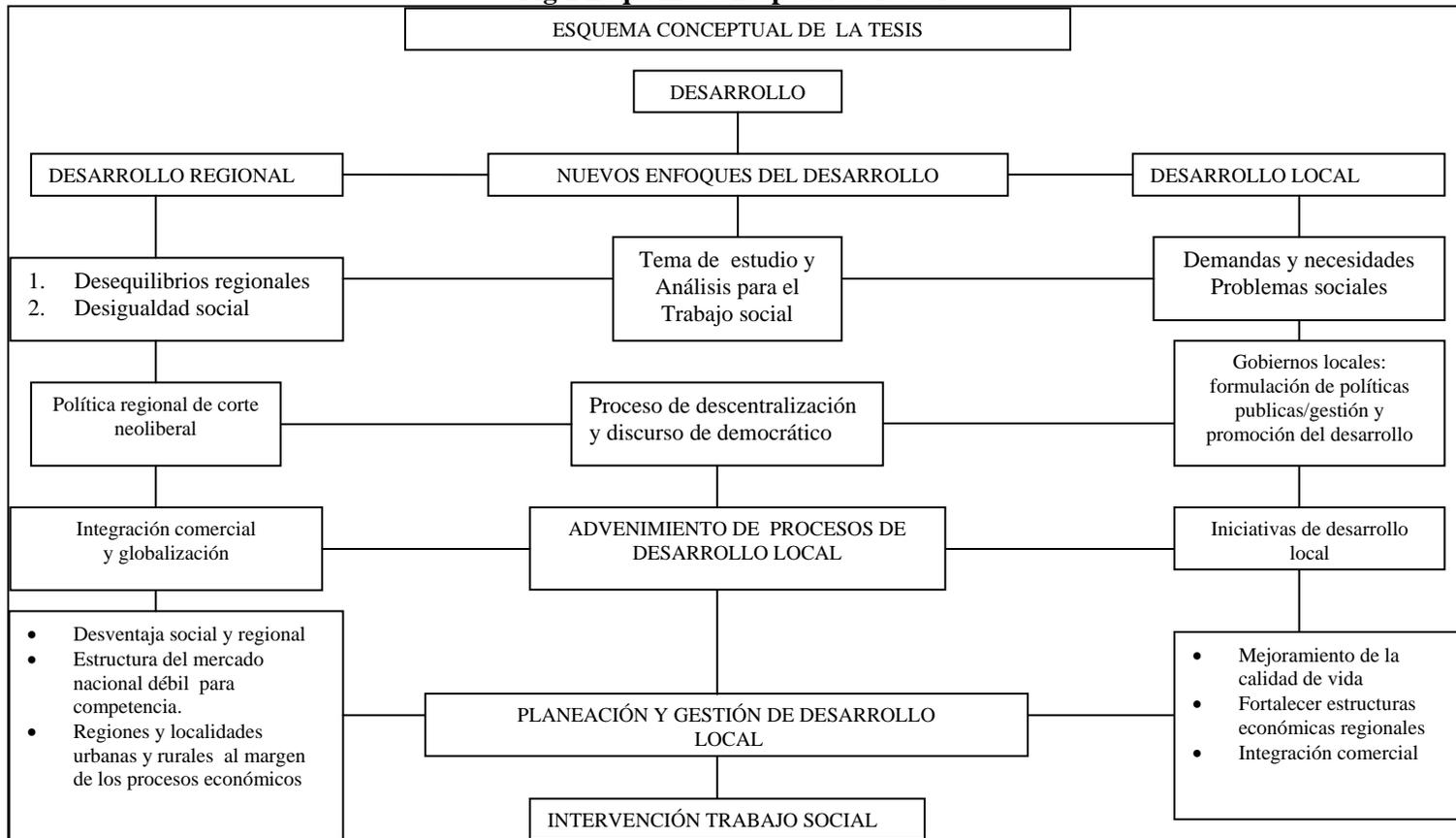
que de acuerdo con las tendencias a nivel mundial son de vital importancia en los procesos de integración comercial, pero principalmente por sus efectos, que recrucen la situación actual de México en su configuración territorial y la desigualdad social que presenta al interior de su territorio.

En el segundo capítulo se exponen los elementos básicos del análisis regional así como el enfoque del desarrollo regional con la intención de que sirva como referencia a la explicación y al entendimiento de los algunos conceptos. Así mismo se realiza un análisis sobre la política regional en México considerando las modalidades que ha tenido la planeación regional en el pasado para de esta manara en el presente proponer un modelo de planeación que sea pertinente en la actualidad, dadas las condiciones económicas y políticas. En este sentido se hace un análisis de “la política regional” centrándose en los lineamientos que con respecto al desarrollo regional son enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. La finalidad es hacer notar que se ha abandonado la planeación regional como instrumento clave en la acciones de desarrollo económico y social del país y solo se persiguen objetivos macroeconómicos y de integración al mercado mundial a partir de unas cuantas regiones. Por lo cual es necesario rescatar la planeación en procesos de desarrollo regional a nivel local como un medio a través del cual puedan satisfacerse las necesidades y demandas de la población.

En el tercer capítulo se aborda el tema del desarrollo local, en el se expone la pertinencia de promover procesos de desarrollo regional partiendo de ámbitos locales, que se justifica a partir del reconocimiento de que en México existen regiones, y localidades que no pueden o no están en condiciones de volverse competitivas y que por lo mismo el gobierno federal no las considera parte de la planeación regional, pues no cuentan con el perfil que les interesa a los mercados internacionales. Se entiende el desarrollo local como un proceso en el cual se organizan los gobiernos locales y las comunidades para trabajar en un proyecto político para promover el desarrollo en sus espacios-territoriales. Lo que representa para las regiones una manera de gestionar su propio desarrollo.

Para finalizar se presenta una propuesta que consiste en un marco de referencia para la promoción de un proceso de planeación y gestión del desarrollo local , en el cual a través de su intervención sea el profesional del Trabajo Social quien logre aterrizar o materializar el conjunto de criterios, o lineamientos que corresponden a la modalidad de desarrollo que se perfila en el nuevo contexto nacional e internacional y que en suma representan la forma sobre cómo se debe organizar y planear un proyecto de desarrollo sobre un ámbito territorial que responda a las necesidades y demandas sociales de la población.

**Fig.1 Esquema conceptual de la tesis**



Fuente: elaboración propia

## CAPÍTULO I

### 1. EL CONCEPTO DE DESARROLLO Y SUS IMPLICACIONES EN EL CONTEXTO ACTUAL

#### 1.1 El concepto de desarrollo

El desarrollo se constituye como problema central a partir de la segunda guerra mundial, ya que las grandes potencias consideraron que la sociedad socioeconómica era la única garantía de paz. En la Carta del Atlántico firmada en 1941 por Churchill y Roosevelt se expresa que el único fundamento cierto de la paz reside en que todos los hombres libres del mundo puedan disfrutar de seguridad económica y social, por lo tanto, se comprometen a buscar un orden mundial que permita alcanzar estos objetivos una vez finalizada la guerra. De acuerdo con Boisier fue así que desde sus inicios las Naciones Unidas, y Comisiones Regionales, entre ellas principalmente la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) hacen del análisis del desarrollo un tema prioritario para su estudio y práctica.<sup>1</sup>

En sus inicios el estudio y propuestas de modelos de desarrollo se centraron en un visión reducida del desarrollo planteando el problema del desarrollo como un problema económico estrechamente relacionado con acción individual y social que está íntimamente relacionada con la consecución y uso de los requisitos materiales de bienestar, es decir concentraron el debate del desarrollo en cómo utilizar los recursos limitados con el fin de satisfacer las necesidades materiales del hombre.

Al respecto Carrillo menciona: “durante mucho tiempo se pensó que el desarrollo se podía medir con indicadores simples como el ingreso Per. Capita o el Producto Interno Bruto, ya que se tenía la convicción de que al tener un satisfactor de alguna necesidad, había que comprarlo en el mercado, y para ello se necesitaba el poder de compra”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Boisier, Sergio. *Postmodernismo territorial y globalización: regiones pivótales y regiones virtuales en: modernidad y territorio*. ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 1996.pg.2

<sup>2</sup> Carrillo Huerta, Mario M. *Desarrollo Regional: Estudios regionales en México*. UNIPUEBLA, Puebla 2002. pg.10

Este enfoque del desarrollo relacionado con el crecimiento económico, no tardó mucho en ser cuestionado ya que era evidente por las condiciones sociales y el nivel de calidad de vida de la población, que el Producto Interno Bruto (PIB) de un país no necesariamente se reflejaba en la sociedad debido a la concentración de los medios de producción y a la injusta distribución de la riqueza.

La definición más común de desarrollo estuvo vinculada específicamente a lo económico como un proceso mediante el cual una economía experimenta un aumento en el ingreso nacional real durante un largo periodo de tiempo.<sup>3</sup>

**Fig.2 Desarrollo y definiciones asociadas a su conceptualización**

CONCEPTO	NOCIONES ASOCIADAS
Desarrollo	• Evolución
	• Progreso
	• Crecimiento económico
	• Modernización técnica y tecnológica
	• Abandono de las tradiciones
	• Bienestar
	• Felicidad colectiva

Fuente: elaboración propia.

Este enfoque del desarrollo relacionado con el crecimiento económico, no tardó mucho en ser cuestionado ya que era evidente por las condiciones sociales y el nivel de calidad de vida de la población, que el Producto Interno Bruto de un país no necesariamente se reflejaba en la sociedad debido a la concentración de los medios de producción y a la injusta distribución de la riqueza.

<sup>3</sup> Otras definiciones sugerían que el desarrollo es un proceso de transición de una economía tradicional a una moderna a través de etapas secundarias.

Esta idea predominó durante varias décadas, por lo tanto, cuando se discutía acerca de desarrollo se hacía referencia al subdesarrollo, a un desigual crecimiento económico en los países, a un bajo nivel de vida de la población mayoritaria. Sin embargo dentro de amplio espectro de las necesidades humanas las condiciones materiales no reflejan por si mismas el desarrollo.

Hoy en día después de una larga discusión y recorrido por diferentes enfoques para la aplicación y el estudio del desarrollo, se ha coincidido que el desarrollo a parte de comprender un aspecto económico también tiene un fuerte relación con las condiciones político-sociales.

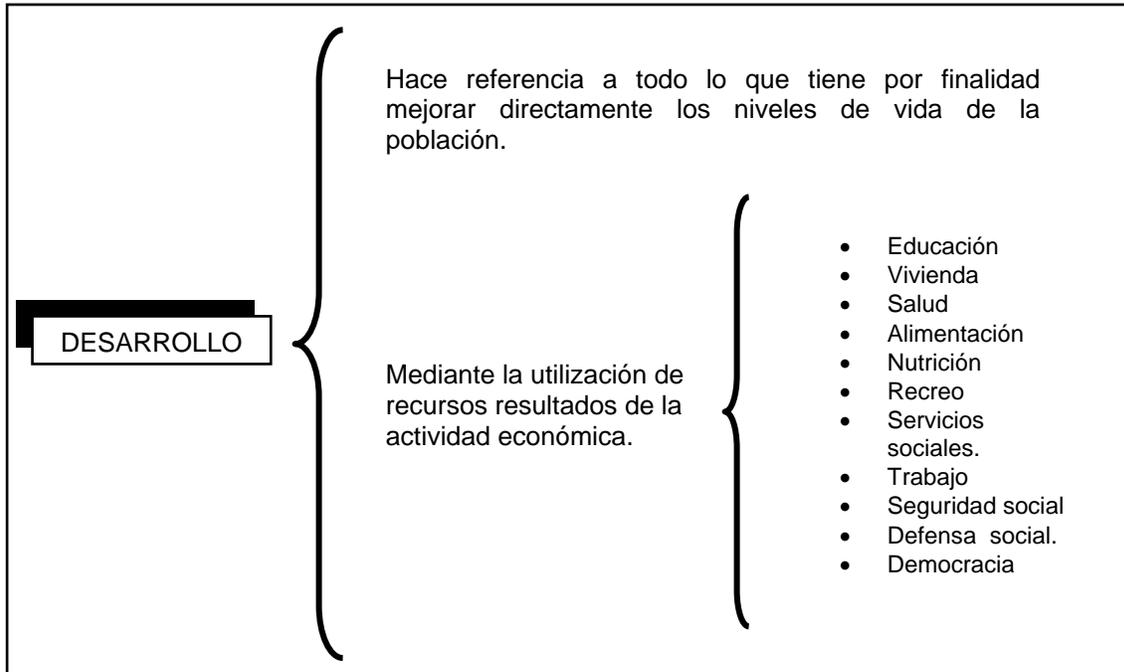
Al respecto Rionda comenta lo siguiente: “El desarrollo comprende lo social, lo político y lo económico, tres elementos inseparables en este estudio. Por desarrollo se entiende crecimiento ordenado. Y el crecimiento ordenado es aquel que va acorde con los preceptos del Derecho en cuanto a sus aspiraciones como sociedad ordenada, esto es, justa, equitativa e igualitaria. Entonces por desarrollo se entiende el crecimiento acorde a la aspiración de la sociedad en dar a cada quien lo que merece, de acuerdo a sus necesidades y capacidades y democrática en el sentido que nadie goce de privilegios, que todos tengan la misma oportunidad de participación, de realización, de elección, de decisión”.<sup>4</sup>

Es en sentido que el desarrollo empieza conceptualizarse a partir de enfoques que toman en cuenta las condiciones necesarias para la realización del potencial de la personalidad humana: educación, vivienda, salud, alimentación, nutrición, recreo, servicios sociales, trabajo, seguridad social y defensa social. Interpretando el desarrollo como todo aquello que tiene como finalidad ultima mejorar los niveles de vida de la población, a través de los recursos que son resultado de las actividades económicas pero con el objetivo de distribuirlos para asegurar el bienestar de la población.

---

<sup>4</sup> Rionda, Ramírez .*Contexto del desarrollo regional en México*. EUMED.NET. México Universidad de Guanajuato, 2005.pg.8

**Fig. 3. El concepto de desarrollo**



Fuente: elaboración propia

Uno de los problemas que presenta hoy en día el estudio del desarrollo es la complejidad y multidimensionalidad que representa medir el desarrollo, entendido como un proceso mediante el cual se mejoran las condiciones de vida de la sociedad, el estudio del desarrollo incluye un número considerable de variables como son: políticas, económicas, ambientales, culturales, sociales, entre otras. Debido a esta dificultad de medir el desarrollo por la gran cantidad de dimensiones que incluye este (variables e indicadores) se tiene que auxiliar de varias disciplinas que estudian diferentes fenómenos que afectan el comportamiento humano, entre ellas el Trabajo Social.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> El estudio del desarrollo es un tema multidisciplinario en cuanto se encarga (entre otros objetivos) de mejorar el nivel o calidad de vida de la población en el confluyen distintas disciplinas científicas entre ellas la economía, geografía, la ciencia política, sociología, antropología y ecología.

## 1.2 El desarrollo social y su vínculo con el Trabajo Social

El vínculo entre el desarrollo y la participación de los profesionales del Trabajo Social se da bajo un procedimiento de trabajo orientado a conocer y abordar la problemática social a nivel individual, grupal o colectivo y en la promoción del desarrollo social.

La conceptualización sobre desarrollo social surge a partir de la crisis de los enfoques economicistas y el surgimiento de nuevos postulados sobre el desarrollo que reconocen en él un carácter multidimensional que da prioridad a las necesidades básicas de la vida en sociedad y necesidades subjetivas e ínter subjetivas de la condición humana. A partir de estas consideraciones se comienza a dar prioridad a lo social y definir el desarrollo social como un proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de la población tomando en cuenta todos aquellos aspectos que afectan el comportamiento humano.

En su diccionario de Trabajo Social Ander-Egg define el desarrollo social como todo aquello “que tiene por finalidad mejorar directamente los niveles de vida de la población, mediante la utilización de recursos resultados de la actividad económica, asegurando el bienestar de los grupos humanos de modo directo; educación, vivienda, salud, alimentación, nutrición, recreo, servicios sociales, trabajo, seguridad social y defensa social”.<sup>6</sup>

El estudio del desarrollo implica un trabajo multidisciplinario dado las condiciones del desarrollo y su carácter multidimensional y multifacético, cada una de estas dimensiones o peculiaridades que presenta el desarrollo y su problemática requiere de un profesional que comprenda ya sea a nivel individual, grupal o colectivo cada una de las características económicas, sociales, culturales que están presentes en cada uno de los sujetos de manera heterogénea en la realidad social, este tipo de labor la encontramos en el Trabajo Social.

El Trabajo Social es una disciplina multidisciplinaria su campo de intervención se delimita en la atención de la problemática social que es consecuencia del mismo desarrollo ya que la compleja trama de interrelaciones de la dinámica social lo ha convertido en un tema

---

<sup>6</sup> Ander, Egg Ezequiel. *Diccionario de Trabajo Social*. El Ateneo, 10ª. Edición, Buenos Aires, 1982.

prioritario. Su atención a los problemas del desarrollo es integral y multidimensional porque aborda cada una de sus dimensiones y características que presenta, aborda la problemática social con toda su complejidad no sólo una dimensión, de ahí que la característica principal del profesional del Trabajo Social sea su intervención en la problemática social exigiéndose dar una respuesta o alternativas de solución a un problema o fenómeno para transformar esa realidad.

Al respecto Galeana comenta: “El quehacer profesional del Trabajo Social no reduce sólo al conocimiento de la problemática que aborda, sino que en este momento de indagación y explicación de los fenómenos sociales presenta como finalidad básica ser el fundamento para la atención e intervención en la problemática social por lo que la práctica es una instancia objetiva, en donde se concretiza el binomio teoría- practica”.<sup>7</sup>

El estudio del Trabajo Social sobre la problemática social como consecuencia de los procesos de desarrollo, se da en dos momentos el primero que contempla el conocimiento, la investigación y análisis que en un segundo momento nos permite la intervención en la problemática social impulsando de manera directa el desarrollo social, así como la atención de necesidades y demandas sociales.

Como profesional el trabajador social esta capacitado para interpretar desde una perspectiva integral la problemática social, ejemplos de ello lo representa su preparación y estudio en temas como la ecología y el medio ambiente, los derechos humanos, la seguridad pública, y su intervención en los procesos sociales orientándose a la satisfacción de necesidades sociales como: salud, educación, empleo, vivienda, alimentación y a la realización del hombre en un plano de dignidad humana, así como en la prestación y gestión de servicios sociales promoviendo el desarrollo social de manera activa y comprometida con la población en estrategias que contribuyen a elevar su nivel de vida.

---

<sup>7</sup> Galeana de la O, Silvia. *Campo de Acción del Trabajo Social* en Manual de Trabajo Social: Metodología y Práctica De Trabajo Social. Manuel, Sanchez Rosado (coord.) Escuela Nacional de Trabajo/UNAM. Plaza y Valdez. México. 2004. pg.144.

Para cada una de estas intervenciones el Trabajo Social cuenta con un bájate teórico metodológico, que nos permiten tener una visión más integral de la realidad social. Sin embargo estos no son suficientes puesto que los problemas sociales como consecuencias del desarrollo no son del todo uniformes debido a los cambios y transformaciones que tiene la sociedad y debido a la complejidad de interrelaciones que se dan entre ellos. Una manera de superar estas dificultades es a través de adoptar otros enfoques que sirvan como herramientas en la explicación y análisis de fenómenos sociales o bien a partir de la sistematización de experiencias profesionales.

### **1.3 Importancia del territorio para el Trabajo Social**

En la actualidad el tema del desarrollo ha tendido a la agregación de nuevos adjetivos para su estudio y análisis, hablamos de “desarrollo regional” y “desarrollo local”. Es así, porque en la actualidad los problemas del desarrollo están inscritos a los cambios y transformaciones que se dan a nivel internacional que tienen implicaciones territoriales en los cuales, la influencia del fenómeno de la globalización económica plantea oportunidades y amenazas a los territorios del mundo.

En las últimas décadas, la región ha sido redescubierta en la economía política de la globalidad como una fuente importante de ventajas competitivas: en términos de desarrollo de economías externas, de economías de aglomeración (cluster industriales), reducción de costos de transacción, atracción de firmas y redes empresariales, entre otras. Diversos estudiosos de la geografía económica señalan que existen razones suficientes para concebir a la región como un “motor indispensable” del capitalismo contemporáneo.

La emergencia de la región como categoría analítica de gran interés está asociada en primer lugar a una variada y decisiva masa crítica de evidencia empírica referida a casos exitosos de economías de base regional, que han logrado un gran crecimiento económico y social. Si a esto le sumamos el hecho de que algunas regiones de menor desarrollo han logrado cambiar los factores centrales de sus respectivos patrones históricos de desarrollo direccionándolos hacia aquéllas que muestran los modelos más exitosos, puede señalarse que el proceso de globalización se ha transformado en una importante oportunidad, en cuyo

marco algunas economías de base territorial, particularmente regiones, han implementado en forma exitosa estrategias ofensivas de desarrollo económico.

Sin embargo, también debe hacerse mención a una segunda línea de argumentos que hace referencia al hecho de que las presiones competitivas de los procesos de globalización (exposición de los sectores productivos a la competencia externa y rápidos cambios tecnológicos) tienen un impacto negativo sobre las economías que combinan los problemas estructurales de su desarrollo (producto de modelos anteriores) con los nuevos escenarios internacionales. Estos impactos negativos se traducen en pobreza, marginación, conflictos sociales y desequilibrios regionales, entre otros.

Finalmente, el denominado proceso de globalización en el orden económico mundial está teniendo efectos significativos, directos e indirectos, sobre las economías en sus diversas escalas territoriales en el cual los estados nacionales están siendo reestructurados y reconfigurados, perdiendo importantes cuotas de poder y capacidades, como producto de fuerzas e instituciones que operan en diferentes sentidos: “desde arriba” (desde el plano supranacional); “desde abajo” (desde el nivel regional/territorial) y; “lateralmente” (desde los poderes del mercado y el capital global). Proceso, no obstante, se han abierto los denominados “nuevos espacios públicos” para la acción local. En esta situación, diversos territorios, sean comunidades, ciudades o regiones, han emprendido acciones locales promovidas principalmente por los gobiernos locales (estatales y municipales) en conjunto con otras esferas institucionales (públicas y privadas) motivados por encontrar respuestas propias a los problemas que enfrentan sus territorios (desigualdad social, pobreza, marginación, desempleo, etc.) y con el objetivo de adaptarse o ajustarse a los nuevos escenarios de integración comercial y globalización.

La economía mexicana no está a la margen de estas transformaciones que han llevado al surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo basado en la descentralización económica y con ella, al advenimiento de procesos de desarrollo local como punto fundamental de la nueva dinámica de crecimiento. La descentralización es, en este contexto, un intento de responder a la necesidad a nivel local de tomar decisiones relacionadas con las condiciones de vida de la comunidad, la capacitación de la fuerza de trabajo, la forma como se utilizan los recursos o se producen bienes y servicios, y en última instancia, con la formación de

identidades locales y regionales que buscan un lugar en la nueva configuración internacional.

Sin embargo los actores políticos en México no han logrado conciliar adecuadamente la dimensión local con la nacional y mucho menos con la internacional, así mismo la idea del desarrollo local como un proceso integral cuyo fin es mejorar el bienestar de los habitantes de una localidad que toma en cuenta la participación de los sectores público, privado y social en el diseño, ejecución y evaluación de las acciones de desarrollo es todavía prácticamente inexistente.

Organismos internacionales dedicados al desarrollo de áreas rezagadas e investigaciones de autores diversos alrededor del mundo han recomendado una respuesta local a los retos de la globalización, en los cuales es necesario definir esquemas a partir de los cuales una comunidad pueda (de acuerdo a su capacidades y potencialidades) aprovechar las oportunidades que se generan desde el exterior, y que contrarrestan los efectos negativos de la globalización. Así mismo la comunidad local como sujeto de desarrollo e interlocutor de la planeación y la gestión, en la actualidad ha comenzado a revalorarse incluso por programas en los cuales su ámbito natural son las regiones, es el caso del Programa para el Desarrollo Regional Sustentable (Proders) cuyas actividades para el desarrollo regional se han concentrado en unas cuantas comunidades y municipios del país, y para el cual los programas de desarrollo regional en bases comunitarias, se constituyen en instrumentos que permiten procesos locales de concertación social, planeación y gestión de recursos, que a corto y mediano plazo puede atender demandas y necesidades de un conjunto territorial.

Por lo tanto podemos concluir que el estudio del desarrollo regional y desarrollo local cobran vital importancia para el Trabajo Social porque son estas categorías (lo regional y lo local) las que nos permiten el análisis de los problemas sociales y fenómenos sociales que ocurren en un marco territorial determinado. Su estudio contribuye a plantear desde nuestra metodología cual es el procedimiento adecuado para intervenir, en estos territorios de acuerdo a la nueva dinámica social y económica, que nos permitan participar en la promoción de procesos de desarrollo local.

## **1.4 Los estudios regionales**

En el análisis regional existen diversas maneras de estudiar la relación espacio-sociedad entre las que destacan dos: 1) aquellos que se hacen para elaborar una regionalización y 2) aquellos para analizar el espacio territorial ya delimitado es decir el estudio de la región, que comprende el análisis de los problemas y fenómenos sociales que dan en su interior.

1. El primero se aboca al análisis de los fenómenos sociales en un marco territorial determinado, pretenden identificar la cobertura o el alcance espacial que tiene un fenómeno en esta clase de estudios predomina un enfoque abstracto del espacio.
2. En el segundo se encuentran los que intentan explicar el comportamiento de procesos y funciones sociales en un marco territorial específico en la cual su posición teórica plantea que la región existe objetivamente y se encuentra expuesta a transformaciones, esto ultimo es lo que denominamos estudio regional.

Ambos estudios son complementarios e interdependientes es decir, en el análisis regional primero se delimita el espacio (una comunidad, localidad, poblado, ciudad, región o nación) y luego se estudia el fenómeno social que sucede dentro de ella es lo que se llama hacer estudios regionales.

Para hacer un estudio regional es importante definir el tipo de región y el proceso de regionalización y se logra a partir de criterios teóricos y metodológicos, relacionados con tres categorías espacio, territorio, y región.

### **1.4.1 Espacio, territorio y región**

En el campo del análisis regional, se han desarrollado múltiples debates y controversias entre estudiosos de distintas disciplinas, para definir el concepto de región. Por su carácter interdisciplinario, multidimensional y paramétrico. Al respecto de esta problematización conceptual Palacios recomienda tratar en primer lugar la diferencia entre espacio y región

para posteriormente estudiar la relación espacio territorio.<sup>8</sup>

Con respecto al concepto de espacio, Palacios hace una distinción entre dos enfoques sobre espacio:

1) Aquella que comúnmente nombra espacio a algo vacío: esta concepción se tiene la característica de separar espacio y materia, lo que implica que el espacio es explicado como un objeto concreto con las mismas dimensiones de cualquier otro objeto físico y

2) Una concepción donde el espacio no puede ser concebido como un recipiente que puede ser ocupado con objetos y relaciones sociales, porque el espacio es dimensión y condición primaria de su existencia, una propiedad de todo lo que existe materialmente, es una propiedad de los objetos reales: tamaño, forma, posición, dirección, movimiento.

Tampoco debe confundirse espacio con espacialidad. Espacialidad es por lo tanto la característica o propiedad de todo lo que existe materialmente. La dimensión espacial se manifiesta, por lo tanto, desde el momento que se reconoce la existencia de lo real.

Al respecto Rionda puntualiza que la existencia humana es corpórea material, por lo que se da dentro de un espacio. El espacio como predicado de la existencia humana entonces tiene varias acotaciones: espacio social, espacios geográficos, espacio vital, espacio físico, espacio económico, espacio político, y otras más.<sup>9</sup>

Por otra parte, debe concebirse también la relación entre el espacio y el territorio. El territorio no es espacio se trata de un objeto material que esta sujeto a la dimensión del tiempo y el espacio, por lo tanto el espacio es dimensión y el territorio el objeto del cual es dimensión. El espacio no debe confundirse por lo tanto, con territorio o superficie terrestre, ya que, incluso éstos, tienen una dimensión espacial.

De lo anterior queda claro que lo social es una expresión de lo espacial, puesto que se trata de una existencia física. En el territorio como predicado del espacio se desarrolla lo social.

---

<sup>8</sup> Palacios L, José Juan. *El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales*. En Revista Interamericana de Planificación. Vol. XVII No 66, México, junio de 1983. pp.56-68.

<sup>9</sup> Ibid.17

Hasta aquí se ha explicado que existen diversos enfoques sobre la noción de espacio el primero que corresponde a una noción empirista que lo define como algo vacío, el segundo que corresponde a una noción crítica o social en el cual el espacio es una categoría real dimensión de todo lo que existe que permite su análisis como proceso ya que el espacio es cambiante se transforma y evoluciona (no se separa del tiempo) contiene estructura porque cuenta con una matriz social de distintos elementos, por ejemplo: es “funcional” a partir de las relaciones productivas, tareas o actividades que le imprimen ciertos rasgos, tiene “forma” una configuración o patrón espacial que se hace objeto como puede ser una comunidad, una ciudad, nación o sistema mundial.

Otro enfoque importante para los estudiosos del desarrollo regional es el de espacio económico, sobretodo por los cambios que han surgido en la configuración mundial y los efectos de la globalización. El espacio es estratégico en las decisiones del mercado: inversión y comercio internacional.

Desde el enfoque de análisis del espacio económico una región se crea a partir de la existencia de las actividades productivas, pero sin reducirlos a la simple localización. Un ejemplo de ello es la globalización que en términos espaciales ha generado integración entre naciones a través de Tratados de libre Comercio. Paradójicamente estos espacios también se pueden destruir en la falta de relaciones comerciales y productivas cuando las diferencias territoriales generan desigualdades en la utilización del espacio y afectan el empleo, el uso de los recursos, y la distribución del ingreso.

El término región, comenta Rionda tiene así una doble significancia: 1) “Una concepción abstracta que hace referencia de una variable en cuyo interior existen rasgos de homogeneidad. Escapa la realidad objetiva y puede adentrarse en categorías del pensamiento humano. Y 2) “Una significación objetiva o concreto material. Obviamente se utiliza con fines de parcialización del territorio, partiendo de elementos generales del mismo y los rasgos de singularidad que ex profesa”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ídem.

La región es entonces una construcción social. Se utiliza como un recurso mental, instrumento científico que permite la diferenciación en un plano de singularidad respecto a la generalidad.

La región es un concepto que se toma como necesario para analizar o valorar una situación con la intención de responder a las necesidades de singularizar, tipificar, clasificar, distinguir una variable del resto, en este caso la variable es el territorio y el carácter de singularidad lo da la comunidad humana asentada en él.

En síntesis la importancia que tiene para la región el conocimiento del espacio y el territorio se puede definir en los siguientes puntos:

1. Representa la unidad de análisis u objeto de investigación de subconjuntos sociales y físico-ambientales (territoriales) espacial y temporalmente delimitados.
2. Dado que el espacio no es homogéneo, permite analizar la diversidad y complejidad de los fenómenos sociales.
3. Facilita la comprensión de la organización y la interacción social entre lugares concretos.
4. Permite comprender la funcionalidad y especialización de lugares específicos.
5. Como unidad política administrativa permite llevar a cabo intervenciones a través de la planeación y gestión regional.

### **1.5 Concepto y enfoques de región.**

En el campo del estudio regional la dificultad de definir un concepto de región que tenga validez universal y que pueda ser aplicado en cualquier contexto, ha dado como resultado, se definan y se instrumenten diversos tipos de región que buscan clasificar genéricamente los criterios de fragmentación de un territorio dado y que en rigor responden a los objetivos e intereses particulares de quienes los han propuesto y de acuerdo con la disciplina que hace su formulación.

Menciona Palacios al respecto: “Podemos observar que para un geógrafo, una región puede ser desde un subcontinente, una cierta zona en el polo sur, o hasta el distrito industrial de una ciudad. En cambio, para un planificador regional, el término sólo es aplicable a áreas mayores que una ciudad dentro de un ámbito nacional”.<sup>11</sup>

Debe diferenciarse entonces lo que la región es como concepto y el tipo de región por su función. Los tipos de región más usuales pueden agruparse en dos enfoques 1) aquellos que son considerados convencionales, cuyo rasgo característico es el de hacer abstracción de toda consideración histórico social y segundo aquellos que se identifican por reconocer la vigencia de un sistema social históricamente determinado, el cual da origen a toda concepción regional en la medida en que sostiene que la ocupación de un territorio esta condicionado por diferentes tipos de relaciones sociales en el espacio territorial.

### 1.5.1 Tipos de región convencionales

- a) **Región homogénea:** unidad territorial definida mediante un factor único de diferenciación, ya sea social, físico, climatológico o político. El criterio seleccionado por el autor define su homogeneidad. No hay determinantes en el tamaño de una región formal; puede ser pequeña o extensa, dependiendo del rasgo utilizado para delimitarla.
- b) **Región polarizada:** denominada también nodal, se define como un área organizada en torno a un centro o polo, hacia donde convergerán todos los puntos en la región mediante lazos directos y de dependencia. En este concepto debe incluirse el término polo de desarrollo, el cual conlleva la categoría económica de formación, crecimiento y consolidación de un centro regional rector. Su característica es la interacción entre grupos centrales y áreas satélites.
- c) **Región plan o programa** es aquella que se define en función de criterios y objetivos específicos de política económica para alcanzar el máximo de eficiencia en la implementación de programas y estrategias. Su determinación es, por lo tanto, totalmente arbitraria pues generalmente se busca coherencia administrativa o

---

<sup>11</sup> Ibid.59

congruencia entre el área a considerar y la estructura institucional disponible para llevar a cabo los planes.

Cada uno de los tipos de región mencionados han sido formulados para diferentes fines, sin embargo los tres comparten varias características en común:

1. La región se delimita de acuerdo a una variable, factor o criterio único que les dota de cierto grado de homogeneidad para diferenciarlas de otras unidades geográficas.
2. Su formulación tiene un carácter ahistorico, aideoologico y neutral con la realidad social.
3. Lo que pretende no es formular una conceptualización sobre región sino definir los criterios de clasificación del recorte al territorio de acuerdo a sus intereses.

### **1.5.2 Concepciones avanzadas de región**

En la actualidad han surgido conceptos de región que sostienen que su conformación se debe a aspectos históricos y sociales. Para (Palacios) son estas las concepciones que aportan mayor integralidad a la comprensión de la problemática social que se da en un ámbito territorial y señala a dos escuelas latinoamericanas la escuela argentina y la escuela mexicana como las que más han contribuido (desde este enfoque) a la conceptualización de región.

La escuela argentina encabezada por el trabajo de A. Rofman quien partiendo de una crítica sobre los tipos de región convencionales plantea una nueva definición de región que considera todos los aspectos que comprende el sistema económico-social y sus estructuras políticas.

Rofman centra su definición en el concepto de formación social que afirma que cada sociedad organiza su espacio y le imprime una forma específica de configuración. Para el autor existe una relación intrínseca entre la formación social regional y la nacional, en la cual los fenómenos o cambios que se desarrollan a nivel nacional e internacional influyen de manera regional, y lo que hará reconocibles a las regiones de manera autónoma son

precisamente aquellas características que no sean propias o un reflejo del sistema nacional, en cuanto al sistema productivo, la estructura social y la estructura jurídico institucional.

La escuela mexicana la encabezan A. Moreno Toscano y E. Florezcano quienes buscan explicar la organización territorial y la estructura regional de México a través del examen de los procesos históricos subyacentes que conformaron las regiones actuales.

Se piensa que es esta, la escuela que más aporta al concepto de región. Su conceptualización considera la región una construcción social e histórica que se define por elementos sociales, culturales, económicos, políticos, históricos y antropológicos comunes.

Hasta aquí podemos notar que existen al menos tres tipos de enfoques sobre el concepto de región:

1) la región homogénea que permite el análisis regional a partir de criterios de similitud o semejanza, funcionalidad o integración en torno a una variable o factores de diferenciación, ya sea físicos, sociales, políticos o climáticos. En este enfoque la región se define a partir del criterio que el investigador o los objetivos de la investigación persigan, y el tamaño de la región y su delimitación territorial dependerá de estos criterios. Puede ser así una región pequeña o grande, y a su vez referirse a regiones climáticas, marginadas, fisiográficas, etc.

2) La región económica administrativa o plan o programa se refiere a propuestas de ordenamiento y de ejecución de objetivos administrativos, fundamentalmente en cuanto a ordenación municipal, estatal y nacional. De acuerdo con Torres y Gasca: este enfoque está relacionado con la idea de territorio y territorialidad la región se define en función de un proceso de apropiación, control y ejercicio del poder político y se estructuran a partir de las distintas escalas del poder político (municipal, estatal y federal) este tipo de regiones se reconocen como espacios de las acciones de gobierno y gestión territorial.<sup>12</sup>

3) Este último enfoque agrupa a aquellas conceptualizaciones que reconocen la vigencia de un sistema social históricamente determinado y que cada sociedad puede organizar su espacio territorial y le puede imprimir una forma específica a su desarrollo. Torres y Gasca

---

<sup>12</sup> Ibid.224-227

agrupan estos enfoques en la concepción de la región como sujeto de su propio desarrollo, en la cual la región se reconoce que tiene la capacidad de organización y coordinación política interna a partir de los actores de la región e instituciones y agencias que participan en los procesos de gestión. Su capacidad de organización puede permitir alto grado de cohesión e identidad para construir proyectos colectivos, es decir, transformarse en sujeto de su propio desarrollo.<sup>13</sup>

Haciendo un análisis general sobre los diferentes enfoques de región podemos advertir que su conceptualización se nutre de dos concepciones, una concepción abstracta que pretenden identificar la cobertura o el alcance espacial que tiene un fenómeno y una significación concreto material a través de la cual se intentan explicar el comportamiento de procesos y funciones sociales en un marco territorial específico en la cual su posición teórica plantea que la región existe objetivamente y se encuentra expuesta a transformaciones resultado de procesos endógenos y la influencia de factores exógenos.

### **1.6 Diferencia entre lo local y lo regional.**

Palacios define la región de la siguiente forma: “La Región es un área de cualquier tamaño, con cierta homogeneidad en la cual existe una cohesión dada por las relaciones espaciales que se establecen entre los fenómenos ahí seleccionados (organización social, condiciones naturales, sistema de explotación socioeconómica, etc.) y se traduce como aquella área delimitada o espacio territorial que existe como el resultados de procesos históricos y socioeconómicos endógenos, pero que mantienen influencia latente de factores exógenos, que provocan su transformación constante y actúan como vínculo con el exterior.”<sup>14</sup>

De esta forma la región es un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala. Así, podrán existir regiones grandes o pequeñas, con continuidad espacial o con discontinuidad en la virtualidad del mundo actual.

---

<sup>13</sup> Ídem.

<sup>14</sup> Ibíd.69

El desarrollo local es un concepto sustantivo que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, en el cual se simplifica a la idea de lo comunal, o bien lo municipal. En realidad, lo “local” sólo tiene sentido cuando se le mira, por así decirlo, “desde afuera y desde arriba” y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país así como las comunidades son locales desde la región, esto significa que no existe una línea definitiva de separación entre lo local y lo regional, su separación siempre se da en casos particulares y de acuerdo a los intereses de la investigación.

No obstante existe una diferencia entre lo local y lo regional y se da principalmente en la distinta importancia que pueden tener los actores individuales y corporativos o institucionales en un ámbito regional o local. Otra diferencia es el tipo de relaciones (impersonales, cara a cara) mediatizadas por instituciones y la importancia de las costumbres, y tradiciones familiares o sociales que se vuelven tan importantes como el marco legal.

En el siguiente capítulo se aborda el concepto de desarrollo regional, el panorama regional de México, las formas en que se reproduce el desarrollo económico regional, las causas, y los efectos que han tenido los diferentes modelos de desarrollo aplicados en México a partir de su enfoque económico y la orientación de su política regional.

## **CAPITULO II**

### **2. PANORAMA REGIONAL Y POLÍTICA REGIONAL DE MÉXICO**

#### **2.1 El concepto del desarrollo regional**

El desarrollo regional es un concepto inherente a la transformación de las regiones. Un proceso y un fin en las tareas de administración y promoción del crecimiento y el bienestar del país.

De acuerdo con Delgadillo, Torres y Gasca el desarrollo regional se refiere a cambios cualitativos y cuantitativos en los planos económico, político, social, ambiental, tecnológico y territoriales que suceden dentro de las unidades político administrativas del territorio nacional, por lo que el desarrollo regional se asocia a cuestiones tales como el incremento de la producción y el progreso técnico, las tareas de gobernabilidad y la disputa por el poder político en las entidades territoriales, y se le interpreta como un proceso localizado de cambio social sostenido, que tiene como finalidad el progreso permanente de la región, de la comunidad regional y de cada individuo residente en ella y que opera a través de la planeación entendida como el resultado de cambios inducidos por un conjunto de procedimientos racionales y acciones de orden político y social.<sup>15</sup>

Del análisis sobre la conceptualización del desarrollo regional podemos destacar que el enfoque del desarrollo regional es multidimensional es decir comprende la realidad espacio-territorial a partir de la totalidad de cada una de sus dimensiones que conforman la peculiar característica de desarrollo de cada región, las cuales se encuentran englobados en los siguientes sectores: económicos, políticos, sociales administrativos, físicos, ambientales y culturales.

El objetivo principal del desarrollo regional se lleva acabo a través de la planeación que es entendida como un instrumento para alcanzar el desarrollo, superando deficiencias y problemáticas que se encuentran en la realidad regional y que se han dado históricamente

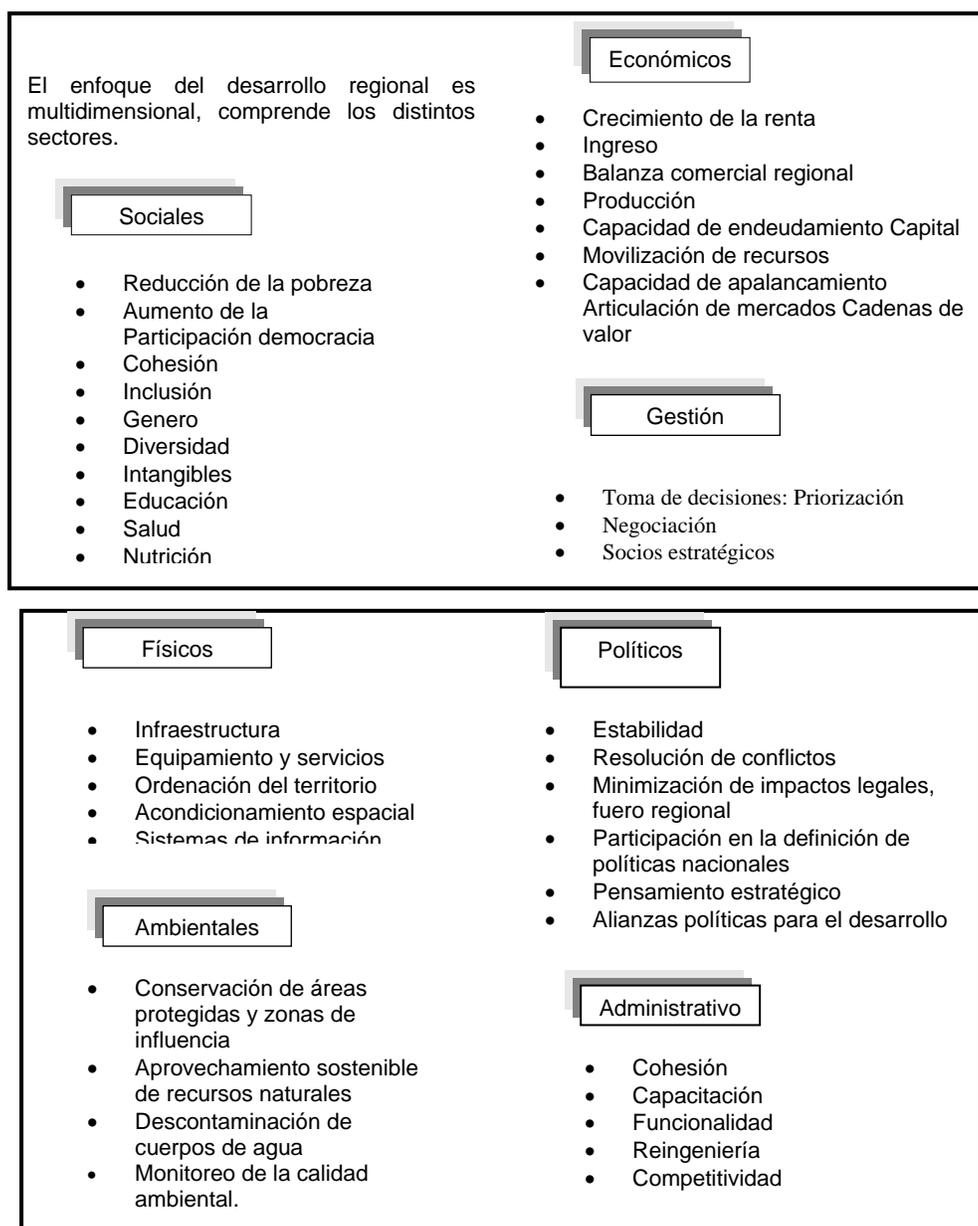
---

<sup>15</sup> Delgadillo Javier, Torres Felipe y Gasca José. *El desarrollo regional en el vértice de dos milenios*. Colección Textos Breves de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, 2001. pp. 8-15

con la intención de dirigir la racionalización de los recursos y las acciones en un ámbito territorial contemplando cada una de las dimensiones o sectores del desarrollo.

Esto implica que la planeación del desarrollo regional parta de los lineamientos condensados mediante un proyecto político que responde en general a las necesidades productivas y sociales y a las expectativas de desarrollo de todos los sectores del conjunto social, así como a los retos que el contexto nacional o internacional impone.

**Fig. 4. Sectores que comprende el enfoque del desarrollo regional**



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, esta conceptualización del desarrollo regional en la práctica ha carecido de un sistema institucional, y una política regional congruente con sus objetivos y hasta la fecha las iniciativas y estrategias de desarrollo regional emprendidas por la administración pública no han sido efectivas y las brechas del desarrollo regional siguen estando presentes en la configuración territorial de México.

## **2.2 Panorama general: desequilibrio regional y disparidades sociales.**

En México las ganancias del desarrollo económico no se han distribuido de manera equitativa sobre el territorio nacional, lo que ha provocado una fuerte disparidad regional en la configuración del territorio nacional y una fuerte disparidad social al interior de sus regiones. Carrillo menciona que entre 1900 y 1985 aumentó el producto interno bruto *per cápita* nacional 4.4 veces en términos reales. Sin embargo ese aumento no ha sido uniforme entre las regiones de México.<sup>16</sup>

Estudios recientes muestran que las brechas del desarrollo siguen dándose entre las regiones del país, y se constituyen en fuertes rezagos sociales. De acuerdo con Delgadillo, Torres y Gasca algunos de los indicadores que ha agudizado el problema estructural del desarrollo regional en México están en relación con el destino proporcional de la inversión pública, sus participaciones en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional y la orientación de la política económica que ha privilegiado promoción de la inversión extranjera hacia algunas cuantas regiones del país.<sup>17</sup> De esta forma se ha incentivado el crecimiento económico de las regiones Norte, Noreste, Centro Occidente y el Centro del país con saldos opuestos para las regiones Sur, y Sureste. (Véase cuadro 1 y 2) En algunos casos esto ha obedecido a la presencia de grandes áreas metropolitanas como son Monterrey, Guadalajara, Ciudad de México, Saltillo y Ciudad Juárez que en función de su equipamiento en infraestructura, comunicaciones y tecnología, representa un mayor atractivo para el mercado y desarrollo de servicios comerciales sobre todo de aquellas empresas que manejan tecnología de punta en sus procesos productivos.

---

<sup>16</sup> Ibid. 34

<sup>17</sup> Ibid. 27-48

**Cuadro 1. Inversión física ejercida por el sector público, 1999**  
(Millones de pesos)

REGIONES	MONTO	PORCENTAJE
Total nacional	109 375.7	100.00
Noroeste	6 855.2	6.27
Norte	5 621.5	5.14
Noreste	6 813.0	6.23
Centro Norte	3 012.5	2.75
Centro-Occidente	8 758.7	8.01
Centro-Este	29 072.6	26.58
Sur	12 719.1	11.63
Este	17 504.7	16.00
Península de Yucatán	11 963.3	10.94
En el extranjero	372.3	0.34
No identificable por entidad federativa	6 682.8	6.11

Fuente: Delgadillo Javier, Torres Felipe y Gasca José. *El desarrollo regional en el vértice de dos milenios*. Colección Textos Breves de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, 2001 pg.34

**Cuadro 2. Inversión extranjera directa por región, 1994-1998**  
(Millones de dólares)

REGIONES	MONTO			PORCENTAJE		
	1994	1996	1998	1994	1996	1998
Total nacional	10 493.10	7 396.40	4 470.60	100.00	100.00	100.00
Noroeste	385.7	589.6	802.3	3.68	7.97	17.95
Norte	418.9	652.4	68.1	3.99	8.82	15.23
Noreste	1258.5	646.3	473.2	11.99	8.74	10.58
Centro Norte	57.0	55.6	62.7	.54	.75	1.40
Centro-Occidente	193.5	140.3	255.7	1.84	1.90	5.72
Centro-Este	7 571.90	4 644.30	1 841.50	72.16	62.79	41.19
Sur	6.7	10.8	14.7	0.06	0.15	0.04
Este	10.7	10.4	26.6	0.10	0.14	0.59
Península de Yucatán	88.9	45.4	33.1	0.85	0.61	0.74

Fuente: elaboración Propia en base Delgadillo Javier, Torres Felipe y Gasca José. *El desarrollo regional en el vértice de dos milenios*. Colección Textos Breves de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, 2001 pg.37

Otra explicación se refiere al papel que cumplen las ciudades como polos de atracción de población ya que por sus características representan para la población lugares que concentran mejores oportunidades de empleo y calidad de vida, lo que de manera indirecta incide en la necesidad de que el gobierno destine y fomente mayor inversión pública y extranjera para atender las demandas por ejemplo de empleo y educación y ampliar la atención a las necesidades sociales. Lo que refuerza aun más las ventajas que ya tienen estas regiones consideradas ganadoras con respecto al resto del territorio nacional.

El conjunto de estos indicadores han repercutido en desigualdades sociales en lo que refiere a ingresos, educación, vivienda, salud, infraestructura entre otros. La concentración desproporcionada de estos activos incide en las regiones de manera negativa y deja con menores oportunidades de desarrollo al resto de la población.

### **2.3 Desigualdades sociales en México**

Hoy en día las regiones más desarrolladas de México presentan por igual los mayores índices de disparidad social: hay mayor riqueza, pero a la vez mayor pobreza. Esto ocurre porque la riqueza que se genera es controlada por grupos pequeños de la sociedad en detrimento de amplios grupos que sirven como trabajadores.

La palabra desigualdad es utilizada en formas diferentes de acuerdo al contexto del que se este hablando, por una parte, se emplea el término para referirse al grado en que un área en particular es atractiva para las actividades económicas, porque ofrece ventajas que otras regiones no tienen, creándose así desigualdades entre regiones. También existe desigualdad en términos de bienestar social que pueden analizarse sobre la base de indicadores estadísticos como el ingreso per cápita, el índice de desempleo, índice de marginación.

Para analizar las desigualdades sociales al interior de las regiones el índice de marginación es un instrumento útil que nos permite describir los diferentes grados de desigualdad regional sobre las oportunidades sociales que presenta las regiones de México, ya que hace referencia a las carencias que padece la población con respecto a la falta de acceso a la educación primaria, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción bajos ingresos, la

falta de servicios de salud, equipamiento e infraestructura entre otras, variables que influyen de manera constante en la falta de desarrollo y bienestar social.

De acuerdo con los resultados del estudio sobre marginación elaborado por Consejo Nacional de Población en el año 2000, las regiones Sur, Golfo de México y Península de Yucatán con excepción del Estado de Quintana Roo, presentan los más altos niveles de marginación.

### **2.3.1 Entidades con grado de marginación muy alto**

Los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas ocupan los primeros lugares de marginación, a estos le siguen en importancia las entidades de Veracruz (Entidades de la Región Sur y Golfo de México) e Hidalgo (Región Centro) con un grado de marginación muy alto, donde vive 20% de la población nacional esto es 19.6 millones de personas. Estas entidades registran condiciones favorables en cuanto a tasa de mortalidad infantil, no es así, en analfabetismo y en población derechohabiente. Estos indicadores tienen su contraparte en los respectivos indicadores económicos, los cuales mantienen una baja y casi nula participación en la acumulación de la riqueza nacional, a pesar de que son estas regiones las aportan una mayor proporción de recursos físicos del país en petróleo, energía eléctrica y agua.

Las carencias sociales en estas entidades se han elevado significativamente. Tan sólo en Chiapas, el estado con mayor marginación en el año 2000, el 23% de su población de 15 o más años de edad es analfabeta y 50% no terminó la primaria; casi uno de cada cinco habitantes ocupa viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo; 12 de cada 100 habitantes reside en viviendas sin energía eléctrica; uno de cada cuatro sin agua entubada; cuatro de cada diez con piso de tierra; y casi dos de cada tres ocupa viviendas en condiciones de hacinamiento. Asimismo, 76 % de la población ocupada gana hasta dos salarios mínimos y 61% vive en localidades con menos de cinco mil habitantes, donde la dispersión y el aislamiento vulnera las condiciones de vida de quienes viven, sobre todo, en las localidades de menor tamaño.

**Cuadro 3. Marginación por entidades federativas, 2000**

<i>Región y entidades federativas</i>	<i>Grado de marginación</i>	<i>Lugar que ocupa en el contexto nacional</i>
<i>NOROESTE</i>		
Baja California	Muy bajo	30
Baja California Sur	Bajo	27
Sinaloa	Medio	15
Sonora	Bajo	24
<i>NORTE</i>		
Chihuahua	Bajo	26
Coahuila	Muy bajo	29
Durango	Medio	17
<i>NORESTE</i>		
Nuevo León	Muy bajo	31
Tamaulipas	Bajo	23
<i>CENTRO NORTE</i>		
Aguascalientes	Bajo	28
San Luís Potosí	Alto	6
Zacatecas	Alto	12
<i>CENTRO OCCIDENTE</i>		
Jalisco	Bajo	25
Nayarit	Alto	14
Colima	Bajo	22
Michoacán	Alto	10
Guanajuato	Alto	13
<i>CENTRO</i>		
Querétaro	Medio	16
México	Bajo	21
Distrito Federal	Muy bajo	32
Morelos	Medio	19
Hidalgo	Muy alto	5
Tlaxcala	Medio	18
Puebla	Alto	7
<i>SUR</i>		
Guerrero	Muy alto	2
Oaxaca	Muy alto	3
Chiapas	Muy alto	1
<i>CENTRO ESTE</i>		
Veracruz	Muy alto	4
Tabasco	Alto	9
<i>PENINSULA DE YUCATAN</i>		
Campeche	Alto	8
Yucatán	Alto	11
Quintana Roo	Medio	20

Fuente: elaboración propia con datos del CONAPO, Marginación por entidades Federativas, 2000; INEGI XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Esta situación es compartida por los estados de Guerrero y Oaxaca, las otras dos entidades federativas con mayor marginación en el país. Es de notarse, que en el estado de Guerrero, la proporción de la población residente en viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo es superior a la de Chiapas (35% y 19%, respectivamente).

El estado de Oaxaca, por su parte, supera ligeramente a Chiapas en las privaciones asociadas a la dispersión poblacional, pues mientras en esta última 61% de la población habita en localidades con menos de 5000 habitantes, en Oaxaca asciende a 64%, de forma que en ambas entidades 2.4 y 2.2 millones de personas, respectivamente, padecen privaciones asociadas a la dispersión y el aislamiento de los asentamientos humanos.

**Cuadro 4. Indicadores sociales seleccionados, 2000**

<i>Regiones y entidades federativas</i>	%Tasa de Mortalidad General	% Población analfabeta de 15 años o más	% Población Derecho habiente
Total Nacional	4.4	9.5	51.8
<i>Sur</i>	<b>6.0</b>	<b>21.9</b>	<b>43.5</b>
Guerrero	5.7	21.5	38.8
Oaxaca	6.9	21.4	71.8
Chiapas	5.6	22.9	19.9
<i>Golfo de México</i>	<b>4.9</b>	<b>12.2</b>	<b>38.5</b>
Veracruz	5.3	14.8	38.6
Tabasco	4.5	9.7	38.5
<i>Península de Yucatán</i>	<b>3.7</b>	<b>10.5</b>	<b>51.7</b>
Campeche	4.8	11.8	44
Yucatán	6.0	12.3	51.4
Quintana Roo	3.6	7.5	59.9

Fuente: elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. CONAPO, Indicadores de marginación, 2000.

En Veracruz e Hidalgo, los dos estados restantes con un grado de marginación muy alto, las proporciones de la población con ese tipo de privaciones son, en general, inferiores a los de las tres entidades antes mencionadas. Sin embargo, tanto en Veracruz como Hidalgo, 15% de la población de 15 o más años de edad es analfabeta, al tiempo que 39% y 34% no terminó la primaria. En ambas entidades la carencia de agua entubada y el piso de tierra en la vivienda comprometen a casi uno de cada tres habitantes, y alrededor de dos de cada tres personas ocupadas ganan sólo dos salarios mínimos.

**Cuadro 5. Dispersión de poblacional en localidades menores de 5000 habitantes, 2000**

Región y entidades federativas	Población Total (%)	Población en localidades con menos de 5 000 habitantes (%)
TOTAL	100	30.97
<i>NOROESTE</i>	7.9	24.36
Baja California	2.6	11.62
Baja California Sur	0.4	25.41
Sinaloa	2.6	39.17
Sonora	2.3	21.25
<i>NORTE</i>	7	25.04
Chihuahua	3.1	19.64
Coahuila	2.4	13.37
Durango	1.5	42.12
<i>NORESTE</i>	6.7	12.23
Nuevo León	3.9	7.57
Tamaulipas	2.8	16.89
<i>CENTRO NORTE</i>	4.8	32.66
Aguascalientes	1	24.54
San Luis Potosí	2.4	44.64
Zacatecas	1.4	28.82
<i>CENTRO OCCIDENTE</i>	16.8	32.35
Jalisco	6.5	19.40
Nayarit	0.9	43.68
Colima	0.6	18.20
Michoacán	13.4	43.09
Guanajuato	4.8	37.39
<i>CENTRO</i>	33.7	31.80
Querétaro	1.4	42.14
México	13.4	19.38
Distrito Federal	8.8	0.32
Morelos	1.6	23.93
Hidalgo	2.3	58.52
Tlaxcala	1	36.88
Puebla	5.2	41.49
<i>SUR</i>	10.7	59.55
Guerrero	3.2	53.44
Oaxaca	3.5	64.01
Chiapas	4	61.21
<i>CENTRO ESTE</i>	9	52.30
Veracruz	7.1	48.50
Tabasco	1.9	56.10
<i>P. DE YUCATAN</i>	3.3	28.17
Campeche	0.7	34.51
Yucatán	1.7	28.82
Quintana Roo	0.9	21.19

Fuente: elaboración propia con datos del CONAPO, Marginación por entidades Federativas, 2000; INEGI XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

### **2.3.2 Entidades con grado de marginación alto.**

Nueve entidades federativas tienen grado de marginación alto. Estas son, en orden de importancia, San Luís Potosí, Puebla, Campeche, Tabasco, Michoacán, Yucatán, Zacatecas, Guanajuato y Nayarit, donde viven 22.5 millones de personas, esto es, 23 % de la población nacional. Los índices de marginación confirman que con la excepción de Quintana Roo, Tlaxcala y Morelos, en el sur del país se conforma una macro región de marginación. La macro región se prolonga hacia el centro y norte del país, desde el estado de Guerrero hacia Michoacán y Guanajuato, y de Veracruz hacia Hidalgo y Zacatecas.

El rezago educativo, en las nueve entidades federativas con grado de marginación alto, llama la atención que la incidencia del analfabetismo se ubica entre 8% y 15%, cuando el promedio nacional es de 9.5 %. Los porcentajes de la población de 15 o más años de edad que no terminaron la primaria se sitúan entre 32% y 40%. En particular, llama la atención el caso de Michoacán, donde 40% de la población de esas edades no terminó la primaria, porcentaje que supera el rezago educativo en Hidalgo y Veracruz, que son entidades con grado de marginación muy alto.

El déficit en las condiciones de vivienda de las entidades con grado de marginación alto, como es el caso de Yucatán y Zacatecas, donde 24% y 20% de la población ocupa viviendas que no cuentan con drenaje ni sanitario exclusivo, seguidas por Campeche y Guanajuato, con 17% y 16%, respectivamente. Por su parte, San Luís Potosí y Campeche tienen 12% y 9% de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, mientras que en Tabasco y San Luís Potosí 26% y 21% de sus habitantes ocupan viviendas sin agua entubada. Asimismo, en Puebla y San Luís Potosí 24% de la población ocupa viviendas con piso de tierra, seguidas de cerca por Michoacán, con 20% por ciento.

En el estado de Yucatán 68% de la población ocupada gana hasta dos salarios mínimos, seguida de Campeche y Puebla, donde el porcentaje asciende a 64%. En contraste, llama la atención el caso de Guanajuato, donde esa proporción se reduce a 47% que es inferior al promedio nacional (51%).

**Cuadro 6. Características de la vivienda por regiones y entidades federativas, 2000**

Region y entidades federativas	Con agua entubada (%)	Con energía eléctrica (%)	Con drenaje (%)	Con Piso diferente de tierra (%)	Promedio de ocupantes por vivienda (%)
Nacional	<b>88</b>	<b>94.1</b>	<b>73.2</b>	<b>85.6</b>	<b>4.3</b>
<i>NOROESTE</i>	<b>93.1</b>	<b>96</b>	<b>79</b>	<b>89.3</b>	<b>4.1</b>
Baja California	92.2	97.2	81.9	95.1	4.1
Baja California Sur	92.6	94.6	80.6	89.2	4
Sinaloa	92.3	96.3	74.3	85.8	4.4
Sonora	95.6	96.1	79.2	87.2	4.1
<i>NORTE</i>	<b>94.4</b>	<b>95.2</b>	<b>59.7</b>	<b>91.9</b>	<b>4.2</b>
Chihuahua	93.6	93.9	85.2	93.4	4
Coahuila	96.9	98.1	83.5	95.1	4.2
Durango	92.7	93.6	7.5	87.2	4.4
<i>NORESTE</i>	<b>94.8</b>	<b>96.5</b>	<b>82.5</b>	<b>93.6</b>	<b>4.1</b>
Nuevo León	95.5	98.5	90.8	96.2	4.3
Tamaulipas	94.1	94.6	74.3	91	4
<i>CENTRO NORTE</i>	<b>88.8</b>	<b>93.9</b>	<b>75.8</b>	<b>88.5</b>	<b>4.6</b>
Aguascalientes	98.1	97.9	95	96.5	4.7
San Luís Potosí	79.9	88.5	62.1	77.9	4.7
Zacatecas	88.5	95.5	70.3	91.1	4.5
<i>CENTRO OCCIDENTE</i>	<b>92.3</b>	<b>96.3</b>	<b>83.2</b>	<b>87.8</b>	<b>4.4</b>
Jalisco	92.9	97.5	91.8	92.7	4.5
Nayarit	90.4	95.4	80.2	87.9	4.1
Colima	97.2	97.5	93.2	88.1	4.1
Michoacán	88.9	95.3	74.7	81.4	4.6
Guanajuato	92.4	96.2	76.3	89.3	5
<i>CENTRO</i>	<b>91.6</b>	<b>96.1</b>	<b>79.8</b>	<b>88.1</b>	<b>4.5</b>
Querétaro	92.7	94	75.7	90.1	4.7
México	93.4	97.9	86.3	92.9	4.5
Distrito Federal	97.9	99.5	98.2	98.1	4
Morelos	92.3	98	85	86.1	4.2
Hidalgo	85	91.9	65.7	81.8	4.5
Tlaxcala	96.5	97.2	82.2	90.6	4.9
Puebla	84	94.8	65.6	77.3	4.8
<i>SUR</i>	<b>72.9</b>	<b>88.1</b>	<b>53.8</b>	<b>61.6</b>	<b>4.7</b>
Guerrero	71	89.3	53.6	63.1	4.7
Oaxaca	73.4	87.3	45.6	60.3	4.6
Chiapas	74.4	87.9	62.3	61.6	4.8
<i>CENTRO ESTE</i>	<b>73.5</b>	<b>91.7</b>	<b>76.6</b>	<b>80.1</b>	<b>4.4</b>
Veracruz	72.1	89.4	67.8	73.4	4.3
Tabasco	74.9	94	85.4	86.9	4.6
<i>P. DE YUCATAN</i>	<b>91</b>	<b>93.9</b>	<b>68.6</b>	<b>89.7</b>	<b>4.3</b>
Campeche	85.6	91.2	63.8	85.6	4.4
Yucatán	93.8	95.4	58.5	94.1	4.4
Quintana Roo	93.7	95.3	83.7	89.5	4.1

Fuente: elaboración propia con datos del CONAPO, Marginación por entidades Federativas, 2000; INEGI XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

### **2.3.3 Entidades con un grado de marginación medio.**

Seis entidades federativas, según cifras del CONAPO tienen un grado de marginación medio, en estas viven alrededor de 8.8 millones de personas, cifra que representa nueve por ciento de la población nacional. No obstante que dichas entidades no conforman macrorregiones en el territorio nacional, pues una entidad se localiza en el sur del país (Quintana Roo), dos en el norte de México (Sinaloa y Durango) y tres en la zona central (Tlaxcala, Morelos y Querétaro), se trata de un grupo de entidades con cierta homogeneidad en cuanto a la proporción de la población que se encuentra en desventaja social.

Con relación a las carencias y necesidades de la población derivadas de la ocupación de viviendas inadecuadas, entre el grupo de entidades con grado de marginación medio destaca el estado de Querétaro, donde se registra la mayor proporción de residentes en viviendas sin drenaje ni sanitario 16%, seguido por las dos entidades del norte de México, Sinaloa y Durango, cuyos porcentajes se sitúan en 14% y 11%, mientras que en el resto de las entidades es inferior al promedio nacional 10%. Querétaro y Durango reportan el mayor rezago en la proporción de la población residente en viviendas sin energía eléctrica 6% y 7%, con niveles sólo ligeramente superiores al promedio nacional 5%. Asimismo, cabe destacar que el estado de Morelos es la entidad con el menor porcentaje de residentes en viviendas sin energía eléctrica 1%, seguido de Tlaxcala 2%. Con relación a la población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos, es relevante señalar que sólo Tlaxcala y Morelos tienen proporciones superiores al promedio nacional (63% y 54%, respectivamente), mientras que los estados de Querétaro y Quintana Roo tienen los porcentajes más bajos 40% y 42%, respectivamente. El conjunto de entidades con grado medio de marginación destacan, en un extremo, Morelos y Quintana Roo, con 24% y 21% de la población en localidades pequeñas (frente a 31% nacional), y en otro, Querétaro y Durango, donde 42% de los habitantes residen en localidades con menos de 5 000 habitantes.

### **2.3.4 Entidades que tienen un grado de marginación bajo.**

Las entidades que se considera tienen grado de marginación bajo se localizan en el norte de México (Tamaulipas, Sonora, Chihuahua y Baja California Sur) y las restantes en el occidente y el centro del país (Estado de México, Colima, Jalisco y Aguascalientes) en dichas entidades viven alrededor de 29.3 millones de personas, quienes representan 30% de la población del país.

Sin embargo, debe señalarse que en el interior de este grupo se aprecian diferencias poblacionales significativas, pues tan sólo el Estado de México tiene 13 millones de personas, es decir, 45% de la población de las entidades con grado de marginación bajo, mientras que en Baja California Sur y Colima viven alrededor de 424 mil y 543 mil personas, respectivamente, es decir 3.3 por ciento del total nacional.

Estas entidades presentan proporciones menores de la población en desventaja social que las entidades con grados mayores de marginación. Al respecto, destaca el Estado de Aguascalientes, con los promedios más favorables, respecto del contexto nacional en los porcentajes de la población que reside en viviendas con características inadecuadas, como es el piso de tierra o la falta de drenaje y sanitario exclusivo, energía eléctrica o agua entubada.

### **2.3.5 Entidades que tienen un grado de marginación muy bajo.**

Sólo cuatro entidades federativas tienen grado de marginación muy bajo, donde residen alrededor de 17.2 millones de personas, quienes representan 18% de la población del país. Salvo la capital país, los estados con grado de marginación muy bajo se localizan norte de México (Coahuila, Baja California y Nuevo León).

**Cuadro7. Indicadores de Desigualdad, 2000-2001.**

INDICADORES	estados ricos		estados pobres	
	Distrito federal	Nuevo león	Chiapas	Oaxaca
<b>EMPLEO</b>				
Población Económicamente Ocupada.	54.6%	52.3%	47.4%	45.2%
<b>EDUCACIÓN Y VIVIENDA</b>				
Tasa De Analfabetismo.	97.0%	96.6%	77.0%	78.4%
Porcentaje de viviendas con agua entubada	97.9%	95.5%	74.4%	73.4%
<b>SERVICIOS DE SALUD</b>				
Unidades Médicas	808	563	1 552	1 258
Médicos por 10,000 habitantes	280	118	88	88
<b>FINANZAS PÚBLICAS</b> (millones de pesos)				
Participaciones federales pagadas.	25 648	9 008	7 572	4 768
Ingreso estatal bruto estatal.	62 171	24 239	20 787	17 453

Fuente: elaboración propia con datos Elaboración propia con datos del INEGI, 2000.XII Censo general de población y Vivienda. CONAPO, Marginación, 2000.y Secretaría de Salud. Boletín de Información Estadística. Recursos y Servicios, 2001 y BANXICO. Indicadores Económicos, 2001.

Nota: Se contrastan cuatro estados. La Población Económicamente Activa en Chiapas y Oaxaca es 9 puntos por debajo de la del Distrito Federal y Nuevo León, La tasa de analfabetismo es casi 30% más baja en Oaxaca y Chiapas, el número de médicos por cada 10,000 habitantes es superior en los estados de Distrito Federal y Nuevo León. Así mismo en comparación con el ingreso bruto estatal del Distrito Federal (62,171 millones de pesos) Chiapas, y Oaxaca perciben mucho menos, juntas apenas alcanzarían el 38, 240 millones de pesos.

Las entidades con grado de marginación muy bajo forman un conjunto que se aleja significativamente de los promedios nacionales. Sin embargo, debe señalarse que aun en este pequeño grupo de entidades aprecian diferencias relevantes, así como significativas proporciones de la población en situación de desventaja social. Así, en el Distrito Federal, la entidad con menor marginación del país, 12% de la población de 15 o más años de edad no terminó la primaria (frente 28% del promedio nacional), mientras que en Nuevo León, Coahuila y Baja California ese rezago educativo asciende a 16%, 19% y 20%, respectivamente.

Por lo tanto concluimos que los porcentajes de la población que padecen carencias sociales no necesariamente guardan una relación directa con el entorno regional de mayor o menor desarrollo económico, lo que significa que las desigualdades sociales están presentes en todo el territorio nacional aun cuando existen regiones que han sido privilegiadas por la política económica y se distinguen por mantener con respecto otras mejores oportunidades de desarrollo social y económico.

## **2.4 Modalidades de la política regional en México**

Al igual que en otros países, en México el Estado ha tratado de incidir en el proceso de desarrollo con el objeto de corregir las inercias del mercado que ocasionan las disparidades regionales para promover un desarrollo territorial más equilibrado. El principal instrumento a través del cual se intentó dar solución a los problemas de desequilibrio regional fueron las políticas de desarrollo regional. En México fueron dominantes dos visiones económicas, la keynesiana y la neoclásica, la primera parte de reconocer que el mercado reproduce condiciones de desigualdad y diferencias regionales por lo que el Estado se dio la tarea de intervenir en la regulación económica lo que en el caso de México se tradujo en la aplicación de una política de subsidio a las regiones más subdesarrolladas.

Este enfoque predominó en el desarrollo económico de México de 1945 a finales de los años setentas. En este periodo se observa una fuerte intervención del Estado, en la elaboración de políticas regionales con un enfoque sectorial, a través de las cuales se promovían polos de crecimiento a partir de la desconcentración de ciudades como la finalidad, de que estas ciudades irradiaran desarrollo hacia su entorno regional. El resultado fue la concentración económica e in equitativa distribución de los ingresos y mayor desigualdad regional e intrarregional.

En el periodo comprendido entre 1970 y 1983, la política regional en México culminaría con un proceso de evolución de unos cuarenta años desde políticas especiales de desarrollo de regiones hacia una política regional nacional en los que se reconoce que los desequilibrios regionales constituye un rasgo consustancial del desarrollo y se da un

impulso hacia su institucionalización y la obligación del poder ejecutivo de elaborar planes de desarrollo regional.

Sin embargo para finales de la década de los ochentas la crisis económica y la deuda externa hacen que la planeación gubernamental pierda terreno no sólo por sus limitaciones internas (falta de coordinación entre las instituciones y conflictos sociales), sino por las presiones externas a la formulación de la política gubernamental. Ante tales circunstancias las consideraciones históricas, legales y constitucionales que hacían del Estado el principal promotor del desarrollo regional y el bienestar social, tendrían su final ante las inminentes presiones hacia la liberalización de la economía, las perspectivas de desarrollo de las regiones se encontraban claramente subordinadas a decisiones macroeconómicas e integración comercial. La crisis económica y la apertura al comercio global, impulsarían la descentralización fiscal y la toma de decisiones hacia los gobiernos locales.

## **2.5 La política regional en México**

La política regional en el México contemporáneo tuvo sus inicios entre los años 1915 a 1940. Los gobiernos que surgieron a partir de la revolución mexicana en el proceso de reconstrucción del país, incluyen en su agenda política, iniciativas regionales que pretendían dar solución a la necesidad histórica de un desarrollo equitativo entre las regiones de México<sup>18</sup>. La política regional surge cuando se reconocen las desigualdades regionales y existe una voluntad en el Estado de actuar en determinadas partes del territorio para regular el crecimiento económico y social o en su caso generarlo. En sus inicios el planteamiento por disminuir los desequilibrios regionales y fomentar la construcción de un sistema económico eficiente quedó subordinada por las necesidades de generar bienestar y justicia social proclamados por la Constitución de 1917.

---

<sup>18</sup> Delgadillo Javier y Torres Felipe. en su obra “Geografía Regional de México” trillas, México. 1993. pp. 40-79, explican que los desequilibrios regionales en México han persistido a través de su historia y no responden solamente a las modalidades del desarrollo económico llevado a cabo por los gobiernos. Sino también al papel predominante de la región central, primero como mesoamérica y luego como el entorno regional a la Ciudad de México. Desde sus orígenes, la cultura, la situación geográfica, la influencia política y religiosa de la Ciudad de México favorecieron la concentración productiva en su interior y entorno regional, dejando a la deriva el resto del territorio nacional, que hasta nuestros días se repite en unas cuantas ciudades más y causa inequidades en el desarrollo de las regiones.

Fue así, que en el marco político por intervenir en el desarrollo de las regiones se emprendieron lo que llaman las iniciativas pioneras del desarrollo regional en México que se lleva a cabo en el periodo comprendido entre 1915 a 1940. Estas primeras iniciativas del desarrollo regional tuvieron un importante contenido e impacto regional además de incluir una orientación social y económica

A partir de los años treinta se reconstruye el aparato productivo que se había destruido por las décadas de lucha revolucionaria. Entre 1934-1940 el gobierno de Lázaro Cárdenas restableció la infraestructura económica, política y social necesaria para retomar el proyecto de desarrollo que se había iniciado en las últimas décadas del siglo XIX. Al consolidarse los grupos políticos en el poder a partir de 1940, se diseña una estrategia para promover el crecimiento industrial y la modernización de México vía el modelo de sustitución de importaciones de bienes de consumo e intermedios, así como se retoma el modelo agro-exportador que había servido de pauta en el pasado para alcanzar un capitalismo mexicano.

A partir de entonces se inicia el proceso de acumulación industrial el cual fue promovido y apoyado por el Estado con distintas medidas destacando en particular los permisos de importación con los cuales se protegía de la competencia externa. Estas medidas cimentaron las bases de la sustitución de importaciones y se utilizaron las divisas para financiar la compra de bienes de producción que se elaboraban en el mercado interno. Se crearon bancos de fomento para impulsar las inversiones de la industria, se crearon empresas públicas y se aplicaron subsidios y extensiones fiscales. La política salarial favoreció la explotación de la fuerza de trabajo, incrementando la rentabilidad del sector industrial y el acelerado proceso de acumulación de capital.

La política económica implementada produjo un alto crecimiento del Producto Interno Bruto que fue constante hasta mediados de los años setentas. Este largo periodo que transcurre entre 1940 y finales de 1980 caracterizado por el denominado “milagro económico mexicano”.

Este periodo se caracterizó por un elevado crecimiento de la economía, el gobierno mexicano concebía que el crecimiento de una economía fuera garantía para el desarrollo armónico entre las diferentes regiones del país y un paliativo automático para las

desigualdades sociales. El desarrollo se entendía a partir del crecimiento de la producción. Un país desarrollado, suponía este planteamiento, es aquel que logra altas tasas de producción y rentabilidad a partir de la transformación de materias primas, a la vez que se partía del principio de que un país es más desarrollado mientras esté más urbanizado, lo que ocasionó que las actividades rurales perdieran importancia en la perspectiva del desarrollo económico, así como un acelerado crecimiento de las ciudades y de la urbanización.

Son estas precisamente las características más destacadas de este proceso: La subordinación de las actividades agropecuarias a la formación de capital industrial, y el crecimiento acelerado de las ciudades y la urbanización.

El sector agropecuario bajo el proceso hacia la industrialización y modernización de México cumplió diversas funciones:

- a) Generar divisas para la importación de bienes de capital y materia prima para la industria nacional.
- b) Abastecer de materias primas baratas a la industria.
- c) Aportar de mano de obra barata para las actividades industriales y servicios.

Con respecto al crecimiento de las ciudades y la urbanización Garza comenta: “El número de las ciudades se triplicó al pasar de 55 a 174; se observa un aumento de 18.8 millones de habitantes urbanos que absorben 65.7% del aumento total de la población. El proceso urbano se caracterizó por su creciente concentración en las grandes ciudades. Se inicia un proceso de transición de un sistema de una sola urbe a otro policéntrico en unas cuantas grandes ciudades bajo el dominio de la principal”.<sup>19</sup>

El gobierno federal no tardó mucho tiempo en darse cuenta que el crecimiento económico no necesariamente se traduciría en un mayor bienestar social para la población. Aun cuando el ingreso económico se mantenía en un producto interno bruto de 6.5% anual, la mitad de

---

<sup>19</sup> Garza Villareal, Gustavo. *La urbanización en México del siglo XX*. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 2003.pg.71

la población vivía en la pobreza. Se manifestó la incapacidad del modelo económico para satisfacer las necesidades y demandas de la población.

El conjunto de políticas de corte regional y urbano resultaron ineficientes, e incluso contraproducentes, no se logró la descentralización económica y demográfica del país ni la reducción de las desigualdades regionales.

Para finales de la década de los setentas, el proceso acelerado de la urbanización había ocasionado la transición de una sociedad agraria a una sociedad urbana, cuyo desarrollo ha ido aparejado al proceso de industrialización del país y de sus regiones. El panorama de México se caracterizaba por un crecimiento poco planificado de las ciudades, desequilibrios regionales muy fuertes, inexistencia de polos consolidados de ciudades medias, hacinamiento de la población en las grandes ciudades, principalmente en la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey el incremento de la migración del campo a la ciudad, deterioro del salario, desempleo, comercio informal, afectación del medio ambiente por las emisiones de gases industriales y de automotores, la insuficiencia en la dotación de los servicios básicos urbanos, principalmente de agua, y aumento de la violencia urbana.

El país entraba en crisis, se había agotado el modelo de crecimiento con estabilidad y se evidenciaba aun más la insuficiencia del mercado para resolver por si solo las demandas de bienestar social de la población y los desequilibrios sociales.

La mayoría de la población sufrió un deterioro en su nivel de vida aparecieron creciente número de trabajadores que dieron lugar a luchas contra las formas de dominación corporativa. Para los años setenta el patrón de desarrollo entraba en crisis la industria se había modernizado de manera asociativa con el comercio y los servicios de base urbana, pero se termino la estabilidad de precios y se hicieron evidentes las profundas desigualdades sociales y regionales que afectaban a la población rural y urbana.<sup>20</sup>

Fue bajo este contexto que en el periodo comprendido entre 1970 y 1976 se evidencio el interés del Estado por intervenir en el ámbito territorial, planteando las bases para una planificación con un enfoque de desarrollo regional.

---

<sup>20</sup> Se cree que las deficiencias de las iniciativas de política regional y urbana emprendidas en este periodo se deben a que el propósito real consistía en seguir el patrón de acumulación capitalista para desarrollar la industria, sin importar la concentración espacial del ingreso y la propiedad privada de los medios de producción que sumados a la falta de distribución de las riquezas y la concentración productiva sobre ciertos sectores de la economía, agudizaban desigualdades regionales y sociales.

## 2.6 La política regional 1970-1976

Durante el régimen de Luís Echeverría se fortaleció la idea del desarrollo regional y llevo a cabo una reforma administrativa en la cual través de la planeación, buscaba combatir el centralismo y promover directamente el desarrollo regional, teniendo como estrategia central la descentralización industrial y la creación de polos de desarrollo.

Estas acciones del Estado se califican como el primer intento de institucionalizar la planeación urbana y regional de México. La finalidad que se buscaba era estimular el desarrollo regional, partir del impulso de ciudades medias que se convirtieran en polos de atracción, con lo que se iniciaría la desconcentración de la Ciudad de México<sup>21</sup>.

Desafortunadamente esto no ocurrió a pesar que el gobierno desplegó un considerable número de acciones territoriales con el fin de conducir el proceso de urbanización para evitar consecuencias indeseables y promover sus ventajas, la mala aplicación de estas políticas solo contribuyó a acelerar el proceso de metrópolización de las principales ciudades y con ello abrir nota en la agenda política para que las acciones de desarrollo regional y urbano respondan no solo a revertir y corregir las disparidades regionales y sociales, también aquellos problemas derivadas de la problemática urbana.

El desarrollo regional era una necesidad urgente ante el crecimiento desordenado de las ciudades y regiones del país, su polarización se agudizaba en grandes concentraciones urbanas, en contraste con regiones con una población sumamente dispersa.

Razones de mas para que en los sexenios siguientes creciera el interés por parte del Estado por sentar las bases jurídicas para su intervención en la planificación de acciones de ordenamiento urbano y regional.

---

<sup>21</sup> Sobrino, Jaime en su obra "Gobierno y Administración Metropolitana y Regional". México, D.F. Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.pp.48-65 Comenta que si bien durante los primeros 5 años de gobierno el acento de la planificación se puso sobre lo regional, en el ultimo año de gobierno esta se orientó a la planificación urbana, tanto que la política regional, se confundían con la desconcentración territorial (especialmente de la Ciudad de México) y la necesidad de la creación de un sistema urbano capaz de convertirse en el sustento de la expansión de la economía en todo el territorio de la república.

Para fines de los años setenta ante la fuerte inestabilidad de la economía que culminó con el crack del petróleo el Estado comenzó a reducir su participación en la economía, para integrarse al proceso de globalización de la economía mundial. Para entonces el Estado comenzaba su proceso de reestructuración económica y cobraba fuerza el enfoque de la economía neoclásica.

## **2.7 La política regional de corte neoliberal**

A finales de los años setentas y principios de los ochentas ocurrieron distintos procesos que obstaculizaron el desempeño de las políticas de Estado que anteriormente se había orientado a la regulación estatal y corrección de las desigualdades regionales. La crisis económica en México y ante el interés de la economía internacional, y los intereses de la clase política en el poder se estructuró un nuevo modelo económico de corte neoliberal basado en la apertura al mercado mundial.

A condición de los préstamos otorgados por la banca internacional a México esta ordenó se siguieran una serie de rígidos ajustes:

- Reducción de gasto público; en salud, educación y bienestar social
- Reducción de salarios
- Liberación de importaciones e incentivar exportaciones
- Remover restricciones a la inversión extranjera en la industria y los servicios financieros
- Devaluar la moneda local para hacerla más competitiva las exportaciones
- Privatizar empresas estatales
- Adelgazamiento del estado, reducción de la participación del estado en la economía.

La estrategia de instrumentación de la política neoliberal seguida por el gobierno federal puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

- a) Ingreso al GATT por la Organización Mundial de comercio en 1995
- b) Negociación de pactos económicos con trabajadores y empresarios para equilibrar las finanzas publicas y frenar la inflación.
- c) Firmas de convenios comerciales con Estados Unidos y Canadá.
- d) Establecimiento de tratados de libre comercio con diversos países del mundo.
- e) Firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que entra en vigor en 1994.
- f) Tratado de libre comercio con la Unión Europea en el año 2000.
- g) Venta de empresas gubernamentales entre las que destaca la privatización de la banca.

A principios y hasta finales de los años setentas para el Estado era necesario tener el control total de las instituciones y de los procesos políticos y sociales para su legitimación por lo cual la promoción del desarrollo se convirtió desde el principio en una función central del Estado. En este modelo correspondía al Estado estimular las inversiones privadas, realizar nuevas inversiones públicas o mantener un nivel de gasto público para garantizar la estabilidad de la economía. Así lo marca el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando dice “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”.<sup>22</sup>

Este modo de operar para defender la validez y legitimidad de los grandes programas de desarrollo tuvo su fin como resultado del ajuste estructural, y la introducción de un nuevo modelo de desarrollo basado en los principios de la economía neoliberal.

En esta nueva etapa los gobiernos y los organismos internacionales prestaron más atención al problema de la pobreza y buscaron nuevas políticas sociales funcionales con el marco de los programas de ajuste.”<sup>23</sup> Fue así que el discurso de toma de posesión del presidente

---

<sup>22</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25. pg.15

<sup>23</sup> En este contexto, y promovidos por el Banco Mundial, surgieron los llamados programas de urgencia social que buscaban lo que llamaron “compensación social”, focalizando “poblaciones objetivo” (los grupos más pobres), con la idea de proporcionarles una “red de protección” mediante paliativos de ingreso, alimentación o empleo por el tiempo que durara el ajuste económico.

Salinas de Gortari y establecido por acuerdo presidencial el 2 de diciembre de 1988 siendo su primer acto de gobierno dio a conocer el programa Nacional Solidaridad (PRONASOL) Este programa social junto con las políticas de seguridad social, desarrollo regional y urbano se consolidó como uno de los tres ejes de la estrategia de desarrollo social.

El enfoque neoliberal en lo que respecta a las desigualdades regionales de acuerdo Hemsing plantea que existe la perfecta movilidad de factores entre regiones y que si bien se parte de desigualdades regionales los factores tenderán a moverse hacia regiones que permitan que las productividades marginales se igualen, lo que a su vez equilibrara la tasa de rentabilidad y salarios para finalmente dar como resultado la igualdad del ingreso *per capita*.<sup>24</sup> En pocas palabras sustentaba que el desarrollo del mercado tendería al equilibrio regional.

En las administraciones subsecuentes ya no existiría una política regional como tal, sino políticas con fuertes implicaciones territoriales. En el cual la formulación de los programas y proyectos de desarrollo se ven condicionados por los intereses de organismos internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), y organismos financieros que han tenido un importante impacto de la política de exterior de nuestro país intensificando acuerdos comerciales y multilaterales bajo sus intereses de expansión de mercados y reorganización de procesos de inversión a escalas mundiales.

Por lo tanto podemos concluir que las políticas macroeconómicas, marcaron el rumbo del desarrollo regional, la deuda externa y la necesidad imperiosa de su negociación condiciono la liberalización económica y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a su vez el proceso de reforma del Estado y el conjunto de cambios estructurales que requería la implantación de la nueva estrategia de desarrollo imprimió una nueva dirección a la planeación del desarrollo regional y es este el contexto en que debe ser entendida . La planeación bajo los lineamientos del modelo neoliberal han ganado terreno. La coyuntura económica y política frente a la inserción del país en la globalización

---

<sup>24</sup> Hemsing, Bert. A.H.J. *Teorías del desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación*, Estudios urbano-regionales, vol.25, núm. 75, Septiembre, Santiago de Chile, 1999. pp. 27-34

económica representan las verdaderas prioridades en la definición de las estrategias de desarrollo, línea que ha sido continuada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Bajo este contexto México ha desarrollado una política regional basada en un conjunto de programas y proyectos que pretenden generar las condiciones necesarias para la competencia con el mercado internacional, fomentando así el crecimiento de distritos industriales, corredores industriales, programas regionales y trasladando la responsabilidad de solucionar conflictos y demandas sociales a los gobiernos locales.<sup>25</sup>

## **2.8 Políticas regionales en el actual sexenio 2001-2006**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 es la extensión y profundización de los tres modelos anteriores que reniega de la planeación y fortalece la dictadura del mercado. En la presentación de PND, se privilegia el carácter discursivo con la intención de generar una mayor legitimación del gobierno, que no representa un documento de corte técnico-normativo que delimite su acción como promotor del desarrollo.

En el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo se hace un fuerte énfasis que a inicios del siglo XXI, México es un país con una considerable proporción de pobres, y uno de los principales retos de la política regional y urbana es la superación de la pobreza y marginación. Sin embargo, las alusiones hechas aparecen desarticuladas y sin un análisis serio; por ejemplo, de un lado se toma el largo plazo para poder reseñar avances, y de otro, se evade las referencias al periodo de aplicación del modelo neoliberal. Las metas y objetivos del plan están desarticulados. En síntesis, no hay metas ni objetivos cuantitativos y cualitativos precisos ubicados en el tiempo y en el territorio que constituyan una guía para la acción.

---

<sup>25</sup> En el Artículo 25 de La “Ley de Planeación” se establece que los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

En materia de política regional y urbana existen algunas semejanzas con los planteamientos de los gobiernos antecesores. La política urbano-regional se basa en la idea del cambio del patrón de distribución de la población en los asentamientos y en la idea de que el orden interno de las ciudades garantiza la transición hacia un desarrollo más eficiente y socialmente justo.

Se plantean entre los objetivos generales: La racionalización de la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial; la transformación del patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades; y el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo de modo preferente a los grupos sociales más necesitados; en particular, respecto a los requerimientos básicos de regularización del suelo, infraestructura y equipamiento urbano.

Por otra parte, es necesario considerar que en la búsqueda de un "equilibrio e igualdad" entre ciudades y regiones, el componente social no representa el elemento central de la política y a pesar de las alusiones marginales sobre este aspecto, no existe un diagnóstico sólido ni tampoco mecanismos específicos para atacar la desigualdad social.

En su lugar se continua con la línea trazada de otros gobiernos de focalizar la política social (PRONASOL), buscando paliar el impacto de las políticas de ajuste, un ejemplo es la renovación del Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 (PROGRESA) ahora con el nombre de OPORTUNIDADES.

Este programa se pone en marcha el 6 de marzo de 2002, centrandó su interés en establecer las condiciones materiales necesarias para impulsar la "plena" incorporación de la población en pobreza extrema al proceso de desarrollo, contribuyendo con ello a la elevación de los niveles de bienestar y desarrollo social en el país.

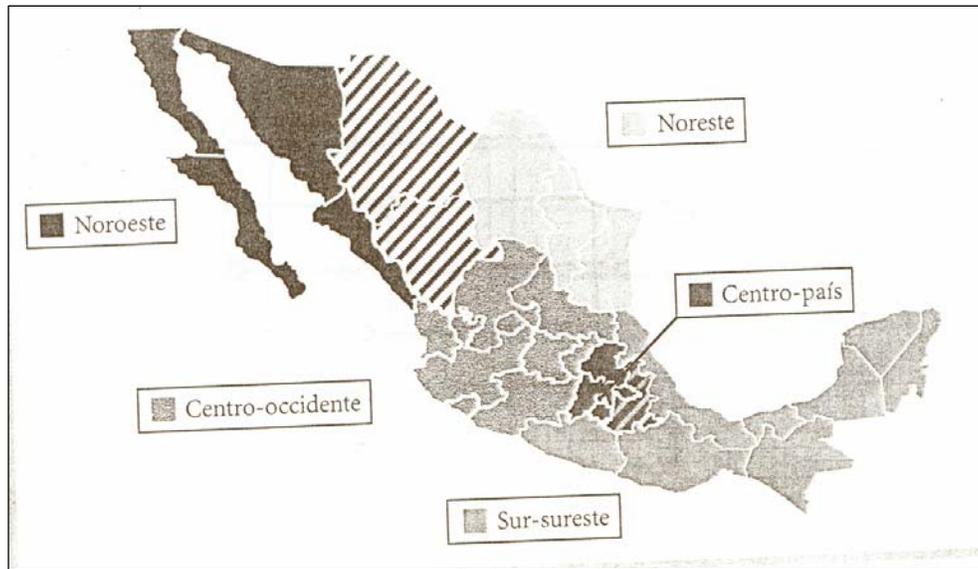
La administración actual heredo un conjunto de acuerdos internacionales que delimitan y definen el contenido de la política económica del país, el PND 2001-2006 es, diseñado desde una perspectiva de globalización económica, que intenta responder a ellos mediante la búsqueda de competitividad en el ámbito internacional, que, por otra parte, genera una tendencia hacia la integración económica por bloques económicos con un país como líder hegemónico. Ante este escenario se han propuesto una serie de iniciativas y programas con una tónica de planeación regional partiendo de reconocimiento de los fuertes desequilibrios regionales, en ellos se puede notar que los criterios del Estado para la promoción del desarrollo regional están siendo basados sólo en la lógica de la integración hacia el exterior.

Para llevar a cabo sus planes, programas y proyectos orientados para superar “las desigualdades entre las regiones” propone un a nueva regionalización identificando cinco grandes mesorregiones y sus requerimientos para su integración regional.

### **2.8.1 Regionalización del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)**

El Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) presenta un nuevo modelo de Desarrollo Regional. Su objetivo principal es construir un nuevo proceso de planeación regional que contribuya al fortalecimiento del desarrollo nacional, maximizando las potencialidades de cada región y que reduzca los desequilibrios entre las regiones. Divide el territorio de nacional en cinco áreas funcionales (mesorregiones): I. Sur-Sureste: Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla; II. Centro-Occidente: Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luís Potosí, Guanajuato y Querétaro; III. Centro-País: Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Estado de México. IV. Noreste: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango; V. Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango. Una de las principales características de la regionalización es su flexibilidad en la integración de las regiones, cada estado puede participar en la coordinación de acciones con más de una meso-región en donde no estaba incluido, o bien participar en la articulación de meso-regiones. La regionalización se presenta entonces como un marco de referencia al cual se puede incorporar las entidades federativas con características similares.

**Fig.5 Regionalización del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)**



Fuente: Diario Oficial de la Federación. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

### **2.8.2 Requerimientos para la integración regional.**

-La Región Centro: Para esta región es imperiosa la necesidad de contar con enlaces más eficientes con el Golfo de México y otras regiones, como la Centro Occidente y, a través de ella, con las Noroeste.

-La región Sur Sureste: requiere construir infraestructura de altas especificaciones para integrarse y "acercarse" a las demás regiones, mejorar sus accesos a los mercados e iniciar un ciclo de crecimiento para situarse competitivamente a escala regional.

-En la región Centro Occidente se ha desarrollado paulatinamente un acervo de infraestructura que debe consolidarse para aprovechar las oportunidades que tiene de convertirse en el eslabón que una el norte con el centro y explotar tanto sus potencialidades agrícolas e industriales como de distribución regional.

-La región Noroeste presenta un sistema enlazado básicamente en dirección norte-sur que necesita extenderse transversalmente al noreste, así como aprovechar mejor sus ventajas comparativas, como el turismo, la agricultura y el desarrollo de la frontera norte.

-En la región Noreste se ha desarrollado un sistema interconectado básicamente a través de los grandes corredores carreteros y ferroviarios que enlazan al país con los Estados Unidos

de América en condiciones de amplia competitividad. También requiere extender su infraestructura hacia el noroeste e impulsar proyectos que aprovechen mejor las ventajas que le otorgan los cruces fronterizos, los desarrollos industriales, los corredores logísticos y el desarrollo de la frontera norte.

-En general, todas las regiones requieren consolidar su integración a través de sistemas de comunicaciones y transportes eficientes y seguros; fomentar el federalismo mediante el involucramiento de los diferentes órdenes de gobierno.

### **2.8.3 Entre los programas propuestos en materia de desarrollo regional se destacan los siguientes:**

1) Plan Puebla-Panamá: La región mesoamericana dentro del Plan Puebla-Panamá (PPP) incluye a la región Sur Sureste de México y los países centroamericanos: Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Comprende una superficie de un millón de kilómetros cuadrados y tiene una población de 63.8 millones de habitantes.

El principal objetivo del PPP es convertir a la región comprendida entre Puebla y Panamá en un polo de desarrollo de clase mundial en América Latina, en un marco de concertación, entendimientos y consensos y de pleno respeto a la soberanía de los países comprendidos en ella.

Entre los beneficios que se esperan de este proyecto destaca la conformación de un sistema de comunicaciones y transportes que impulse la competitividad y la integración de la región con Norteamérica y Centroamérica, así como con los puertos marítimos y aeropuertos del Pacífico, Caribe y Golfo de México, preservando su riqueza natural, histórica y cultural.

2) Frontera Norte: El proyecto de la Frontera Norte, se ubica en una región que está conformada por los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, abarca una superficie territorial de 794 mil 990.6 kilómetros cuadrados (40.5 por ciento del total nacional), congrega una población de 16.7 millones de habitantes (17.1 por ciento del total nacional) y genera el 23.3 por ciento del PIB nacional. El papel del sector en el proyecto Frontera Norte es coadyuvar al crecimiento económico y social de la región, así como la integración de los seis estados fronterizos a través de una serie de

programas y proyectos encaminados a fortalecer sus vínculos comerciales con el exterior y proveer servicios básicos a la población más necesitada.

Su principal objetivo es convertir a la región norte del país en un área de oportunidades con un elevado nivel de calidad de vida, una economía competitiva a escala internacional. Uno de sus beneficios consistirá en la integración de un sistema de comunicaciones y transportes moderno y eficiente en la frontera norte del país, capaz de responder a las exigencias de la economía mundial.

3) Proyecto Regional de Gran Visión. El corredor del altiplano es el eje conductor de la comunicación carretera troncal del Proyecto de Gran Visión, en la que confluyen esfuerzos del gobierno federal y de las secretarías de Obras Públicas y Comunicaciones y Transportes de los estados de Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Morelos, Querétaro, México y el Distrito Federal. El papel del sector se centra en la integración del Corredor del Altiplano, que une a la región Centro País con el Golfo de México, así como en la conexión, a través de la construcción de diversos ramales carreteros, de las microrregiones de los estados que forman parte del proyecto con los corredores carreteros que cruzan por esta región. Su objetivo principal hacer de la Región Centro del País sea altamente competitiva, frente al dinamismo económico mundial

4) Corredor Turístico Cancún-Riviera Maya: El circuito carretero Peninsular de Yucatán es el eje principal de esta región turística. Cuenta con una longitud total de 1,219 kilómetros, a través de los cuales se comunican los estados de Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Chiapas y Tabasco. El papel de las comunicaciones y los transportes será fundamental para ampliar y modernizar la infraestructura que requiere la región, con lo cual podrá enfrentar los desafíos que impone el orden internacional.

Entre los principales beneficios que traerá este proyecto destaca la consolidación económica de las actividades productivas, así como una mayor oferta de servicios de primer nivel a los visitantes nacionales y extranjeros.

5) Proyecto Escalera Náutica: Los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa darán cabida a un atractivo proyecto de turismo náutico que contribuirá al desarrollo regional y a la industria turística nacional al generar márgenes de rentabilidad y

atraer cuantiosas inversiones. Este proyecto generará empleos, una mayor entrada de divisas al país y un mayor flujo de inversiones en la región.

Su principal objetivo es conformar una zona turística que resulte atractiva para los turistas estadounidenses, donde encuentren sitios naturales ideales para el descanso y la práctica de actividades acuáticas.

El análisis de los programas y proyectos estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo podemos observar un doble discurso en lo que se refiere a los planteamientos de la política regional y urbana en México. Un discurso que intenta convencer a la población que el único camino para superar la pobreza y la marginación es la integración comercial, sin embargo estos programas y proyectos están planeados sólo en la lógica de integración comercial y no responden a los verdaderos objetivos de una política regional de integración de los mercados nacionales y de satisfacer las demandas y necesidades del conjunto de la población.

La incertidumbre sobre el futuro de aquellas regiones que no están contempladas dentro de la lógica de integración a la economía mundial y particularmente la falta de una política regional incluyente y pensada en satisfacer las necesidades y demandas de la población, plantean la necesidad de generar nuevas alternativas de solución ante esta problemática y parece que la respuesta esta ligada a los esfuerzos autónomos que se han ido planteando a nivel local, a través de proyectos de desarrollo local, que reconocen en esta concepción del desarrollo una de las formas en que se pueden aliviar las desigualdades sociales y la integración a su entorno económico regional, nacional o internacional.

Razón por la cual en el siguiente capítulo se expone la pertinencia de promover procesos de desarrollo regional partiendo de ámbitos locales, que se justifica a partir del reconocimiento de que en México existen regiones, y localidades que no pueden o no están en condiciones de volverse competitivas y que por lo mismo el gobierno federal no las considera parte de la planeación regional, pues no cuentan con el perfil que les interesa a los mercados internacionales. En el se abordaran los procesos que incentivaron la posibilidad de generar procesos de desarrollo local en México como un nuevo modelo de desarrollo, en ellos se entretejen las características de los cambios que ocurren a nivel internacional y los reformas

de descentralización política y económica en México. Se hace referencia a las iniciativas que se han emprendido los gobiernos locales y el Trabajo Social para promover procesos de desarrollo y se conceptualiza el concepto de desarrollo local que nos interesa y a partir de cual, podemos empezar a pensar en una planeación y gestión del desarrollo local.

## **CAPÍTULO III**

### **3. EL DESARROLLO LOCAL**

#### **3.1 Procesos originarios del desarrollo local en México**

En lo que respecta a México esta nueva concepción del desarrollo se explica de manera más clara atendiendo al proceso de reestructuración económica y a partir de los cambios que se generan a nivel internacional y nacional a finales de los años setentas y ochentas.

A principios y hasta finales de los años setentas para el Estado era necesario tener el control total de las instituciones y de los procesos políticos y sociales para su legitimación por lo cual la promoción del desarrollo se convirtió desde el principio en una función central del Estado. En este modelo correspondía al Estado estimular las inversiones privadas, realizar nuevas inversiones públicas o mantener un nivel de gasto público para garantizar la estabilidad de la economía.

Este modo de operar para defender la validez y legitimidad de los grandes programas de desarrollo tuvo su fin, cuando empezó a tener problemas a raíz de los procesos que estaban ocurriendo a nivel internacional.

Entre ellos se pueden destacar los siguientes:

- El surgimiento de las empresas transnacionales como principales responsables de las acciones económicas a nivel internacional, debilitó el papel de las agencias internacionales de ayuda en la tarea de promover el crecimiento económico en los países en vías de desarrollo.
- El surgimiento de movimientos sociales a nivel internacional, como el movimiento feminista o los movimientos en favor de la protección del medio ambiente, del respeto a los derechos humanos y de la paz mundial, introdujo en la agenda de gobiernos nacionales y organismos internacionales la necesidad de considerar las propuestas locales a favor de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

- La ineficacia del sistema económico adoptado para resolver demandas y necesidades sociales para eliminar la pobreza y la desigualdad regional, dio como resultado que el gobierno federal impulsará un ambiente o un discurso de democratización, y federalismo caracterizado por una creciente participación de los gobiernos locales y la invitación a la participación de la sociedad civil en la discusión y toma de decisiones para encontrar nuevos rumbos para el desarrollo.

De esta manera, el espacio para la discusión y la implementación de iniciativas locales se ha incrementado. Entre las principales causas se encuentran las recomendaciones de los organismos internacionales para que el Estado tenga una menor participación en la vida económica del país, conveniente para que las empresas transnacionales entre libremente en el mercado. Las reformas de descentralización fiscal, a través de la cuales se delegan responsabilidades a los gobiernos locales de elaborar su propias políticas de públicas. Así como una mayor conciencia ciudadana en torno a la defensa de intereses locales abrió dentro de los procesos de democratización del país una oportunidad para la planeación del desarrollo local.

Con la descentralización, la participación ciudadana se plantea como la estrategia para garantizar la más alta correspondencia entre la oferta de bienes y servicios públicos y las demandas sociales, así como una mayor capacidad de respuesta y de transparencia de parte de los gestores públicos, con el propósito de generar condiciones de desarrollo más equitativas y sostenibles que permitan profundizar en la gobernabilidad democrática.<sup>26</sup>

De esta manera menciona Cortez: “el objetivo de la descentralización que es garantizar la mayor eficiencia y efectividad en el gasto público se hace alcanzable a través de la participación amplia de la ciudadanía en las diferentes instancias de toma de decisiones así,

---

<sup>26</sup> Se entiende la descentralización como un proceso integral donde interactúan las esferas política, administrativa y fiscal en la búsqueda de consolidar a los gobiernos subnacionales como entidades fuertes capaces de asumir los desafíos de la globalización y del desarrollo de sus territorios.

Con niveles subnacionales de gobierno se hace referencia al nivel local (comunidad, municipio o delegación, estados o regiones

el nuevo ejercicio de ciudadanía se convierte en pieza fundamental para el éxito de la descentralización y la gestión pública local”.<sup>27</sup>

En este contexto, donde el estado pierde poder y fuerza como instancia de coordinación y representación de la sociedad las acciones de descentralización del poder político y democratización dieron impulso a la promoción de estrategias del desarrollo regional a escalas locales.

El resultado de las causas mencionadas imprime un nuevo papel a los gobiernos locales como principales impulsores del desarrollo económico regional, pero también de la sociedad civil para promover estos procesos de manera conjunta. Las estrategias de desarrollo regional y local señalan Torres y Gasca se benefician de este proceso porque representan espacios alternos de participación, representación, empoderamiento de actores sociales y políticos. Los estados y los municipios se convierten así en espacios importantes de mediaciones para la construcción de proyectos y gestión del desarrollo.<sup>28</sup>

### **3.2. Los gobiernos locales en la promoción del desarrollo económico local**

Los gobiernos locales en diferentes países han asumido un papel activo en la promoción del desarrollo económico esto ha sido motivado tanto por los problemas económicos enfrentados por sus territorios como los procesos de integración económica y globalización. México no escapa a estas tendencias por lo que los gobiernos locales durante los últimos años se han preocupado por la promoción de actividades de desarrollo económico local.

---

<sup>27</sup> Cortez, Patricia. *Descentralización y desarrollo local en América Latina, nueva alternativa para la equidad de Género del caso Colombia*. CEPAL, Santiago de Chile, 2002.pg.7

<sup>28</sup> Felipe Torres y José Gasca. *El ámbito regional como generador soporte y solución a las necesidades sociales. En Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico*. Serie necesidades sociales y políticas públicas. Arteaga, Carlos y Solís, Silvia. (coord.) Plaza y Valdez. ENTS-UNAM. México. pg.224

El punto de partida en la formulación de políticas públicas de desarrollo económico local, (además de los problemas económicos y sociales) parte de la hipótesis que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas que constituyen su potencial de desarrollo.

Al respecto, Vázquez señala: “ Cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, un sistema productivo, capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local”.<sup>29</sup>

Este planteamiento sustenta las acciones en desarrollo económico local y sirve como marco de orientación para las estrategias, que deben estar basadas en la identificación y estudio de dichas oportunidades y potencialidades de las localidades. La existencia de este potencial es por tanto una condición necesaria para que en determinado momento una comunidad local pueda poner en marcha procesos para mejorar su competitividad y estimular la actividad económica.

En este sentido y de acuerdo con Vázquez: "se puede definir el desarrollo económico local como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a mejorar el bienestar de la población en una localidad o región".<sup>30</sup>

A partir de estas definiciones podemos reconocer que la característica central en el desarrollo económico orientado localmente tiene su énfasis en políticas de desarrollo endógeno que utilizan el potencial de los recursos humanos, institucionales y físicos de la localidad. El enfoque de iniciativas locales de desarrollo se basa fundamentalmente en la movilización de factores endógenos, más que en el movimiento interregional de recursos productivos, se trata de una intervención social destinada a impulsar el crecimiento

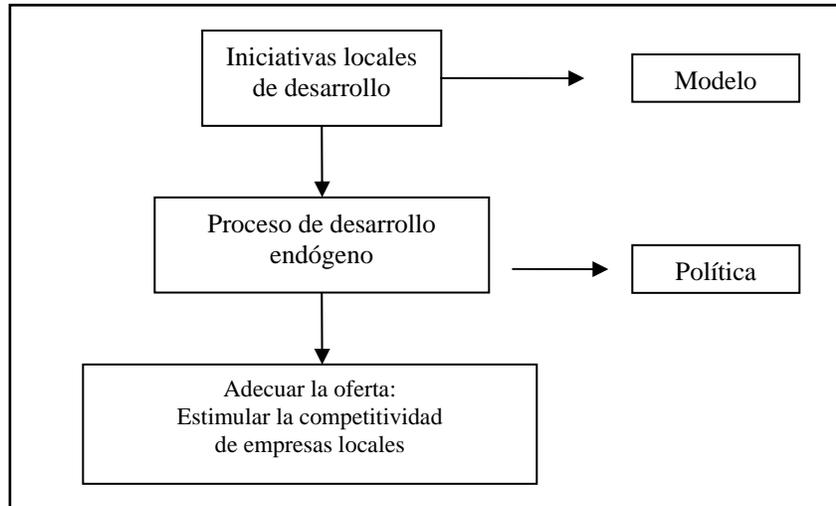
---

<sup>29</sup> Vázquez Barquero, Antonio. *Desarrollo Endógeno y Globalización*. EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales N.79, 2000. pg.11

<sup>30</sup> Ídem.

económico que resulta de la acción conjunta y planificada de actores privados y públicos como se puede observar en la siguiente figura.

**Fig. 6. Modelo y política de desarrollo local**



Fuente: elaboración propia.

No todas las iniciativas de desarrollo emprendidas por los gobiernos han partido de contemplar el desarrollo local como un modelo de desarrollo endógeno, también se ha recurrido al movimiento regional de recursos productivos, o quien ha orientado sus acciones más hacia la gestión social esto obedece que a la promoción del desarrollo local postulada por los gobiernos estatales o locales han mantenido diferentes enfoques en la medida de los problemas económicos que enfrentan sus territorios, son obviamente diferentes dependiendo de las circunstancias de dichos territorios.

En algunos casos se trata de lugares tradicionalmente vinculados a los procesos mundiales de desarrollo económico que por efecto de reestructuraciones globales han perdido importancia y se resienten sus niveles de producción, empleo e ingresos, así como aquellas ciudades que han logrado alcanzar un determinado crecimiento pero presentan problemas serios de desempleo y pobreza, para lo cual las primeras iniciativas se habían orientado a la atracción de empresas o firmas mediante el uso de instrumentos financieros y fiscales, así como a través del apoyo a pequeños y microempresarios.

Los gobiernos locales comenzaron a ver el desarrollo económico no sólo como una función, sino como un proceso cuyas bases se situaron en el sector privado y se traducían en acciones que parecían estar en el campo del desarrollo tecnológico, la formación de empresarios y la realización de estudios de oportunidades y competencia de sus ciudades bajo enfoques de planeación estratégica.

Estas políticas y acciones fomentadas por los gobiernos locales se orientan básicamente a la atracción de inversiones. Ferreira las describe “como un enfoque de mercadeo (marketing) de ciudades y regiones que se orientan así mismo fortalecer las condiciones locales de la competitividad de las empresas dentro del enfoque porteriano de la ventaja competitiva de las naciones”.<sup>31</sup> En estas iniciativas los principales actores son los gobiernos locales, y las organizaciones empresariales.

Este enfoque del desarrollo local implicó la conexión entre las políticas enfocadas a las pequeñas y medianas industrias (PYMEs) y aquellas enfocadas a atraer inversión foránea, y por ende, el entrelazamiento de los componentes endógeno y exógeno del crecimiento económico. Este tipo de iniciativas busca conjuntar diferentes tipos de empresas y organizaciones alrededor ya sea de una cadena productiva, de un recurso común o de una tecnología.

Estas iniciativas de desarrollo en menor o mayor grado partieron de enfoques económicos de desarrollo local en los cuales los principales actores eran los gobiernos locales y las organizaciones empresariales estatales.

Finalmente, en otros casos (a nivel municipal, delegacional o comunitario) se trata de pequeños asentamientos urbanos o rurales que no han logrado beneficiarse de las ventajas del desarrollo. En ellos el modo de actuar de los gobiernos locales se ha orientado bajo un enfoque de gestión social, en estos casos el discurso de desarrollo local y las acciones de gestión social han están minadas por intereses proselitistas, por campañas electorales en

---

<sup>31</sup> Ferreira, Héctor (2005). Construir las regiones: *Por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México* Centro Lindavista, CRIM/UNAM, Colegio Mexiquense, Colegio de Tlaxcala, México.pg.11

donde los partidos políticos a hecho de la gestión social una de sus principales herramientas para ganar votos. Que ha consistido en la celebración de trámites ante las autoridades correspondientes y facultadas tanto para la realización y dotación de obras y servicios públicos, despensas y otros insumos básicos, como para la promoción encaminada a crear o modificar leyes y programas que beneficien a sus militantes, simpatizantes y público en general.

**Figura. 7 Iniciativas de desarrollo regional y local**

Iniciativas de Desarrollo Regional y Local	Contexto territorial	Orientación	acciones
Gobiernos centrales	Lugares vinculados a los procesos mundiales de desarrollo económico	Integración comercial	Grandes proyectos regionales: TLC, PPP, etc.
Gobiernos estatales	Ciudades que han logrado alcanzar un crecimiento pero presentan problemas de desempleo y pobreza,	Desarrollo endógeno y exógeno	Corredores industriales Asociación de empresas desarrollo tecnológico Apoyos fiscales
Gobiernos locales (municipios, delegaciones, comunidades)	Asentamientos urbanos o rurales que no han logrado beneficiarse de las ventajas del desarrollo	Promoción social Gestión social	Dotación de obras y servicios públicos, despensas y otros insumos básicos, etc.

Fuente: elaboración propia

La aplicación de estas estrategias y enfoques en México en los procesos de desarrollo impulsados por los gobiernos locales en algunos casos han partido más de las atribuciones sectoriales de las dependencias, que de las prioridades de las regiones y de las capacidades de sus comunidades. Han reproduciendo en la escala local los esquemas administrativos centralistas. Esto aunado a las presiones político-electoral en las decisiones de gobierno; a una participación social que no esto informada, ha dado como resultado una desarticulación de enfoques y propósitos así como la carencia de mecanismos capaces de

generar una verdadera participación social que de sustento a las decisiones en materia de políticas públicas y planeación local.

### **3.3 El Trabajo Social en la promoción del desarrollo local**

El desarrollo local ha adquirido especial importancia para el Trabajo Social debido a las condiciones que prevalecen en la sociedad mexicana, condiciones de marginación económica y social, que en el ámbito local (rural o urbano) ha generado fuertes desigualdades y problemas sociales. En este contexto el Trabajo Social ha propuesto diferentes alternativas de acción social en las que asumen el desarrollo local como un proceso tendiente a fortalecer la participación y organización de la población en la búsqueda de respuestas propias para mejorar su localidad, bajo los principios de cooperatividad ayuda mutua y colectividad. En ellas podemos identificar el desarrollo comunitario y la promoción social como dos áreas de intervención o ejes estratégicos que vinculados dan forma a las iniciativas de desarrollo local emprendidas por el Trabajo Social.

#### **3.3.1 El desarrollo comunitario**

Las comunidades presentan para el Trabajo Social entidades geográficas delimitadas que contienen un conjunto de elementos y características a través de las cuales pueden activarse procesos de desarrollo, la comunidad se asume comenta Mendoza “como una unidad social en la cuyos miembros mantienen relaciones primarias entre sí y poseen rasgos culturales propios y que están regidos bajo ciertas normas que le permiten regular los procesos de comportamiento y producción. Comparten necesidades, intereses y problemas comunes así como formas de solución colectivas, solidarias y participantes con sentido de identidad y pertenencia”.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Mendoza, Rangel María del Carmen. *Metodología para el desarrollo comunitario*. En Arteaga, Basurto Carlos. Desarrollo comunitario. Plaza y ENTS-UNAM, México.2001.pg.36

A través del desarrollo comunitario la población puede enfrentar los problemas que les son comunes y es un proceso que desde la perspectiva del Trabajo Social puede construirse fortaleciendo los recursos, capacidades sociales, económicos, políticos y culturales que están potencialmente presentes en cualquier espacio comunitario.

En esta área de intervención, el Trabajo Social asume el desarrollo local como un proceso que se orienta a conocer y abordar la problemática social de una comunidad, rescatando su forma de vida (costumbres, normas, cultura, valores e historia que los identifica) así como su dinámica social y económica.

Para hacerlo Mendoza, propone la siguiente metodología de intervención:

**Fig.8 Metodología de intervención del Trabajo Social**

<i>Etapa I</i>	<i>Etapa II</i>	<i>Etapa III</i>
Conocimiento	Planeación	Intervención
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación descriptiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación documental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración diagnóstica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de proyectos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración del marco teórico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisión</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de un marco operacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recolección de información</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistematización</li> </ul>

Fuente: Mendoza, Rangel María del Carmen. Metodología para el desarrollo comunitario. desarrollo comunitario. Plaza y ENTS-UNAM, México.2001

Este proceso metodológico se integra por tres etapas, que consisten en el estudio e investigación de comunidad, con la intención de caracterizar los fenómenos sociales, determinar sus causas y repercusiones, elaborar un análisis y diagnóstico a través del cual se jerarquizan las causas y efectos de la problemática detectada que sirve para diseñar y formular las acciones y procedimientos para intervención en la problemática, es decir, se realiza la programación. El siguiente paso consiste en la ejecución de los programas y proyectos acordados, la evaluación, alcance y limitación de los programas y proyectos así

como de la intervención profesional y su sistematización: la reflexión teórica de la experiencia y aprendizajes sobre el proceso de intervención.

### **3.3.2 La promoción social**

La promoción social es un área de intervención del Trabajo Social que tiene como objetivo el desarrollo social, a través de la participación organizada y comprometida de la población. Esta concepción representa un proceso que implica acciones de sensibilización, capacitación y educación social, que propicien cambios de actitudes y responsabilidades colectivas dirigidas a resolver necesidades y problemas básicos de los sectores sociales.

Esta concepción del desarrollo local a partir de acciones de promoción social entiende la participación social como aquel proceso dentro del cual la cooperación y movilización de grupos sociales, interactúan e integran esfuerzos para enfrentar problemas y gestionar requerimientos que permitan dar respuesta a sus necesidades y demandas prioritarias.

La esencia de la promoción social consiste en diseñar programas sobre la base de la problemática social y la forma de vida de la comunidad, el rescate de la participación social como eje de las acciones de esta índole y la formulación de estrategias integrales que permitan a la población potenciar sus recursos tanto institucionales, como comunitarios, propiciando una mayor incidencia e impacto social en las solución de sus problemas y mejor atención a sus demandas y necesidades sociales.

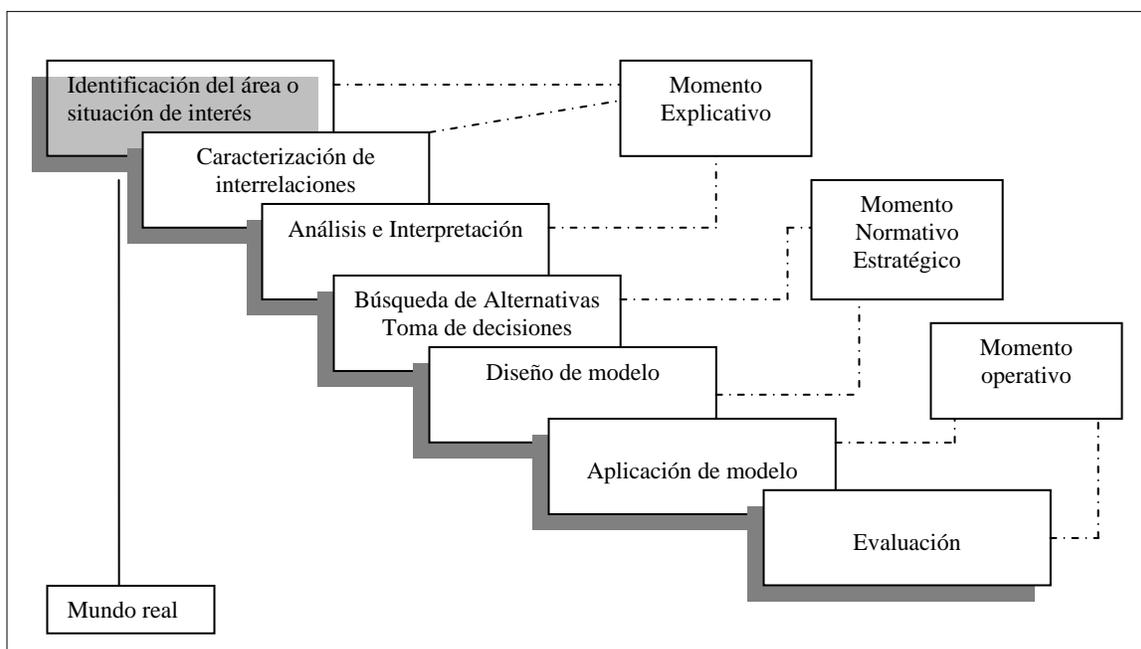
Para hacerlo, Galeana ha propuesto el proceso metodológico de diseño y aplicación de modelos de promoción social.<sup>33</sup> Este proceso metodológico se integra por siete etapas, y una octava que consiste en la sistematización. De acuerdo con Galeana, las etapas del proceso pueden manipularse de acuerdo a la necesidad metodológica que se presente, pues este intenta describir sistemas sociales que se distinguen por su flujo constante y dinámico, por lo que no debe pensarse como una estructura lineal o rígida. Es un proceso que exige su horizontalidad y permite su retroalimentación en cada una de sus etapas de tal manera que le dé un carácter dinámico y creativo.

---

<sup>33</sup> Galeana de la O, Silvia. (coord.) *Promoción Social una Opción Metodológica*. Escuela Nacional de Trabajo/UNAM. Plaza y Valdez. México. 1999.pg.47

El Proceso metodológico para el diseño y aplicación de modelos de promoción social comienza en su momento explicativo: en el se determina el área o situación de interés que se abordará, se hace una investigación diagnóstica sobre la base de tres estudios (cartográfico, socioeconómico y de cotidianidad) con la intención de conocer los aspectos--

**Fig.9. Proceso metodológico para el diseño y aplicación de modelos de promoción social.**



Fuente: elaboración propia en base Silvia Galeana de la O. Promoción Social una Opción Metodológica. Escuela Nacional de Trabajo/UNAM. Plaza y Valdez. México. 1999. pg.47

--cualitativos y cuantitativos de la población objeto de estudio, las necesidades de la localidad, situaciones problema, interrelaciones, características socioculturales, y recursos, que son los insumos necesarios para determinar los objetivos, estrategias y programas de la intervención. En el segundo momento se seleccionan las líneas de acción de acuerdo con la problemática detectada en la investigación diagnóstica y de acuerdo a los recursos materiales, institucionales y humanos existentes, se realiza un análisis de las limitaciones y alcances de cada línea de acción basadas en un estudio de viabilidad de alternativas, que permite dar fundamento y solidez a la toma de decisiones. En esta fase se formaliza la intervención a través de la formulación de objetivos, estrategias que orienten y normen la intervención y la operación de programas, proyectos y acciones. En el tercer momento se pone en marcha las estrategias, programas y proyectos, es decir se ejecutan las acciones que

se establecieron en los programas a los cuales se les da seguimiento y se evalúan sus resultados. Las funciones y acciones que realiza el Trabajo Social en su intervención en la promoción social se explican en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3. Funciones y acciones del Trabajo Social en la promoción social.**

<i>Funciones</i>	<i>Acciones</i>
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios comunitarios que permitan conocer las características socioculturales y cotidianas que determinan la dinámica social.</li> <li>• Diseñar diagnósticos comunitarios, identificando problemas prioritarios, así como la detección de recursos con la finalidad de ser potenciados en estrategias integrales.</li> <li>• Detección y caracterización de procesos de organización y participación social.</li> <li>• Investigación sobre aspectos de la vida cotidiana de sectores y grupos sociales.</li> </ul>
Educación y organización social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación reestructuras democráticas de participación comunal o barrial.</li> <li>• Desarrollar acciones de educación y capacitación social que promuevan la participación de la población en la toma de decisiones en cuanto su propio desarrollo.</li> </ul>
Gestión social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación ciudadana sobre aspectos de procesos de organización social y autogestión.</li> <li>• Diseñar estrategias integrales de desarrollo comunitario.</li> <li>• Establecimiento de mecanismos de coordinación institucional que permitan la potencialización de recursos.</li> <li>• Generar acciones que permitan la apertura de espacios que consoliden la relación gobernantes-población.</li> </ul>
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de indicadores que permitan el seguimiento y evaluación de acciones.</li> <li>• Medición del impacto social de programas de promoción social.</li> <li>• Estrategias de intervención comunitarios.</li> </ul>

Fuente. Silvia Galeana de la O, Promoción Social una Opción Metodológica. Escuela Nacional de Trabajo/UNAM. 1999

La promoción social como área de intervención del Trabajo Social ha asumido el desarrollo local como un proceso que se orienta a conocer y abordar la problemática social de una comunidad, grupos o sectores de población rescatando su forma de vida (costumbres, normas, cultura, valores e historia que los identifica) su dinámica social y económica. Esto como un medio de acercarse a su población y generar en conjunto procesos de educación, capacitación o y participación social a través de los cuales la población logre reconocer sus capacidades, recursos y potencialidades comprometiéndose a diseñar y ejecutar programas, proyectos y acciones tendientes a mejorar su calidad de vida el marco de programas o proyectos de desarrolló que de respuesta a sus demandas, problemas y necesidades sociales, convirtiéndose así en protagonistas de su propio de desarrollo.

En síntesis podemos decir que el desarrollo local en Trabajo Social es un proceso que tiene como propósito responder a las desigualdades sociales desde un enfoque global e integral, que en la práctica ha estado vinculado al desarrollo comunitario, y a la promoción social como estrategia de intervención.

Desde estas perspectivas la intervención para el desarrollo local se llevado acabo a través de la actividad profesional en un área geográfica determinada (comunidades) con el objetivo de proponer alternativas de solución a problemáticas concretas y satisfacer necesidades sociales que surgen a partir del análisis de la situación de ese territorio con los diferentes actores sociales. Las restantes tareas consisten en definir un diagnóstico, formular y ejecutar programas y proyectos sobre las líneas de acción que con anterioridad se definieron como prioritarias así como evaluar y sistematizar el proceso y sus resultados.

Sin embargo estas iniciativas de desarrollo local diseñadas y ejecutadas por profesionales del Trabajo Social, solo contemplan el capital social y recursos endógenos de la comunidad. Los planes y programas que se diseñan como parte de las iniciativas para enfrentar las necesidades y problemas sociales, se han limitado al trabajo en conjunto con grupos, sectores, o población en general de una unidad territorial específica faltando en la planeación del desarrollo local una orientación exógena que tome en cuenta el vinculo de la comunidad con los procesos sociales y productivos que ocurren en otras escalas territoriales, que contribuyan a fortalecer las estructuras económicas de su entorno local

inmediato que es el municipal y faciliten así, su integración en el entorno regional.

En este sentido el desarrollo local en la actualidad no sólo tiene como objetivo responder a las desigualdades sociales atendiendo las demandas y necesidades sociales de un área geográfica determinada, a la par de estos procesos también deben generar procesos de integración económica de este territorio con las diferentes escalas territoriales o bien con los procesos de desarrollo de la economía nacional. Lo que hace necesario que el Trabajo Social construya nuevos planteamientos sobre como explicar e intervenir en los procesos de desarrollo local.

En este contexto las nuevas iniciativas deben partir de reconocer que el desarrollo local en la actualidad presenta diferentes formas de interés en la medida que los problemas económicos y sociales que enfrenta cada comunidad y todos aquellos espacios territoriales entre la comunidad local y el Estado Nacional (municipios, delegaciones, estados) responden a distintos intereses en la medida que los problemas económicos y sociales de cada una de las escalas territoriales son diferentes. Razón por la cual la planeación y gestión del desarrollo local se debe constituir en dos vertientes: 1) una endógena que parta de las prioridades de la localidad, que son básicamente las que se relacionan con el mejoramiento de la calidad de vida de la población, sus necesidades sociales, el desarrollo de sus capacidades económicas y productivas; 2) una vertiente exógena que no depende de las comunidades, sino de las acciones que deberán emprender otros niveles de gobierno, para lo cual es necesario llegar a una concertación entre actores sociales locales y extra-locales en ellos comprendemos a las autoridades de los restantes niveles de gobierno, instituciones y organizaciones no gubernamentales para validar y establecer las líneas prioritarias, estrategias y programas que responden a las necesidades productivas, sociales, físicas del entorno comunitario y municipal con su entorno regional, es decir estas deben estar orientadas a fortalecer los vínculos local-regional así como fortalecer el mercado nacional y su competencia en un escenario de integración comercial. La planeación del desarrollo local se orienta sobre las capacidades y potencialidades que ofrecen sus territorios, lo que implica una investigación profunda de las condiciones regionales e intra-regionales, es necesario hacer una clasificación territorial, es decir, tomar en consideración las homogeneidades y diferencias de cada organización territorial, con el objetivo de

identificar el potencial de las áreas, separando aquellas que pueden generar efectos multiplicadores de desarrollo, así como también aquellas que pueden sufrir los daños, esto implica que el Trabajo Social avance en la planeación de desarrollo local de un análisis regional a un diagnóstico local en donde se comprenda la comunidad o conjunto de comunidades y su municipio.

En la actualidad una gran mayoría de estudiosos de desarrollo regional en México están de acuerdo que las iniciativas de desarrollo regional, que se han dirigido desde el centro probablemente no tendrán éxito sino son complementadas con iniciativas intra-regionales de desarrollo local, pues ha sido claro que estos espacios locales necesitan vincularse con estructuras más amplias como puede ser la región, la economía nacional o la globalización, pero también es evidente que sin la acción de la sociedad, la acción local, a través de la gestión y planeación de su propio desarrollo estos quedan al margen de los proyectos de desarrollo económico del país. En este orden de ideas es fácil reconocer la importancia para el Trabajo Social de mirar el desarrollo local desde un enfoque territorial y los nuevos planteamientos que se construyan sobre desarrollo local respondan a los procesos que ocurren a nivel nacional e internacional.

### **3.4 Modalidades del desarrollo local**

En México se ha observado que existe una creciente participación de los gobiernos locales en la formulación y puesta en marcha de políticas y estrategias para promover el desarrollo económico regional a partir de iniciativas de desarrollo local.

El resurgimiento de este enfoque de promover el desarrollo regional a partir de estrategias de desarrollo local ha generado varias iniciativas, entre instituciones académicas en convenio con organismos federales como SEMARNAT y SEDESOL. Así mismo se han emprendido varias iniciativas de desarrollo regional incluso desde los propios Estados por ejemplo: el proyecto regional de occidente que promovieron los secretarios estatales de desarrollo urbano y la promoción de desarrollo regional emprendida por el gobierno de Guanajuato.

Partiendo de una evaluación a lo que han significado las políticas de desarrollo y las experiencias en materia de planeación regional coinciden que un nuevo enfoque para la planeación del desarrollo regional debe ser pensado en el nuevo contexto creado por la emergencia de la economía global y por las tendencias de cambio territorial asociadas, en el cual la planeación para el desarrollo regional debe adoptar nuevas modalidades y cumplir con tres requisitos fundamentales que tienen que ver con tres formas de acción local básicas: 1) Definir actividades tendientes al desarrollo económico regional bajo los nuevos parámetros establecidos por la liberalización económica y la globalización, en ellas se propone sustentar el crecimiento económico a partir de fomento del desarrollo endógeno complementado con estrategias de desarrollo exógeno, 2) definir esquemas de participación y organización social para que la planeación del desarrollo sea democrática e integre las necesidades y demandas del conjunto territorial y 3) que además responda a la necesidades de desarrollo sustentable.

Estas modalidades que se recomiendan para la planeación del desarrollo regional a mi juicio lo que buscan es rescatar todas las formas de interés en que se presenta el desarrollo local para los diferentes ámbitos territoriales, sus gobiernos, las organizaciones empresariales estatales y las demandas y necesidades sociales de la sociedad.

Regularmente el desarrollo local se ha entendiendo como un nivel de desarrollo inferior (como puede ser el de una comunidad, pueblo, o municipio), así mismo se le utiliza para resaltar el tipo de desarrollo endógeno, que se interpreta como el resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un territorio. También existe quien lo mira como un proceso de desarrollo horizontal y vertical (de “abajo hacia arriba”) que escapa a la forma tradicional de la planeación federal.

Sin embargo es importante como lo menciona Esquivel y Medina hay que matizar todas las formas de interés en que se presenta el desarrollo local:

- El Desarrollo local no es únicamente desarrollo municipal. El sistema productivo local, que incluye entre otros elementos, el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos y comerciales relevantes para explicar la eficiencia productiva y competitividad de la base económica de un

determinado territorio, no tiene porqué coincidir con las fronteras o delimitaciones administrativas de un municipio o provincia.

- Desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno. Muchas iniciativas de desarrollo local se basan también en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno. Lo importante es saber “endogeneizar” dichas oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo decidida localmente.
- El desarrollo local es un enfoque territorial y de “abajo-arriba”, pero debe buscar también intervenciones de los restantes niveles decisionales del Estado (provincia, región y nivel central) que faciliten el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo local. Se precisa, pues, de una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas y de un contexto integrado coherente de las diferentes políticas de desarrollo entre esos niveles. Las decisiones de “arriba-abajo” son también importantes para el enfoque del desarrollo local.
- Asimismo, hay que añadir que el desarrollo local no se limita exclusivamente al desarrollo económico local. Se trata de un enfoque integrado en el cual deben considerarse igualmente los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo.<sup>34</sup>

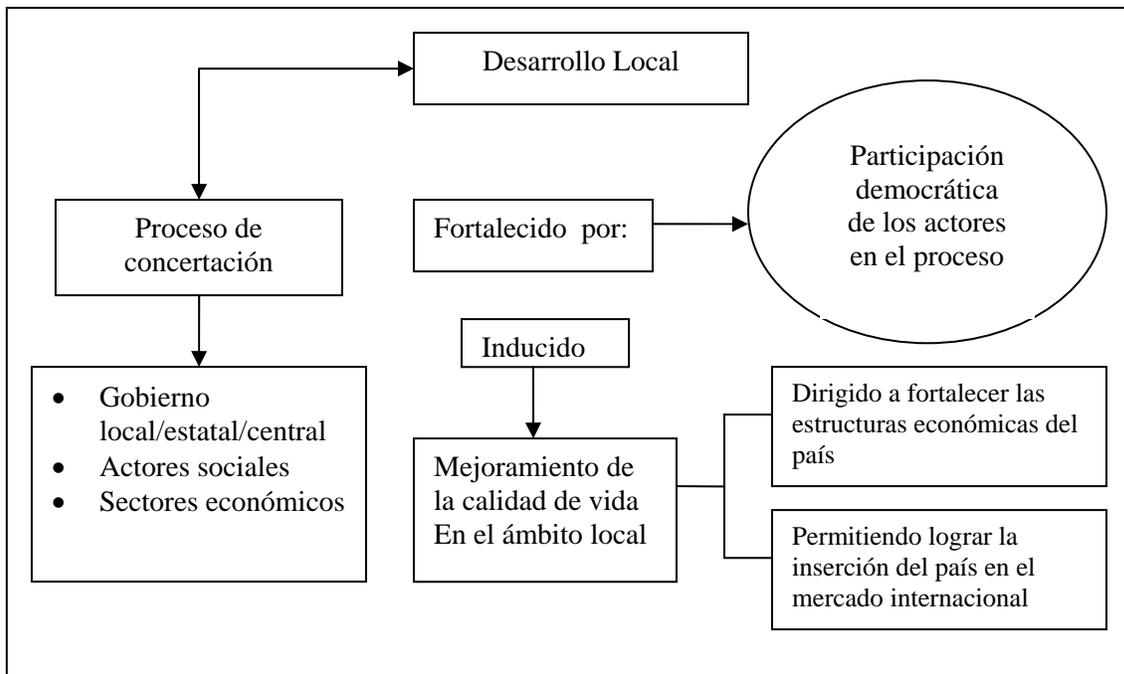
Este concepto de desarrollo local resulta un instrumento crítico frente a las apreciaciones parciales o limitados que se atribuyen a otros conceptos relativos al desarrollo. Este concepto hace referencia al carácter integral del desarrollo, en el que se involucran aspectos de orden económico, político, social, ambiental, de género y cultural, entre otros ámbitos, con el propósito de incluir los diferentes aspectos que se consideren relevantes de la forma de vida de la población de un determinado territorio.

---

<sup>34</sup> Esquivel Espejo, Carlos y Medina Ortega, Javier. *Teoría y Práctica del Enfoque Del Desarrollo Local*. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional Virtual de la Universidad de Málaga organizado por el grupo eumed.net. Málaga, España. 2004.pg.5

En este contexto la propuesta del desarrollo local implica un proceso en que el conjunto de los actores sociales que habitan cierta unidad geográfica (comunidad, localidad, municipio, estado) y en colaboración con las instancias gubernamentales correspondientes, instituciones, actores sociales, creen sus propios medios de subsistencia y sustentabilidad que crean convenientes para lograr beneficios sociales y económicos que respondan a sus necesidades reales y puedan extenderse a su entorno regional. Para lo cual la planeación sigue teniendo vigencia y quizás la gestión sea el concepto más apto para la tarea de conducción social que es necesario emprender en la actualidad.

**Fig.10. Ruta del desarrollo local**

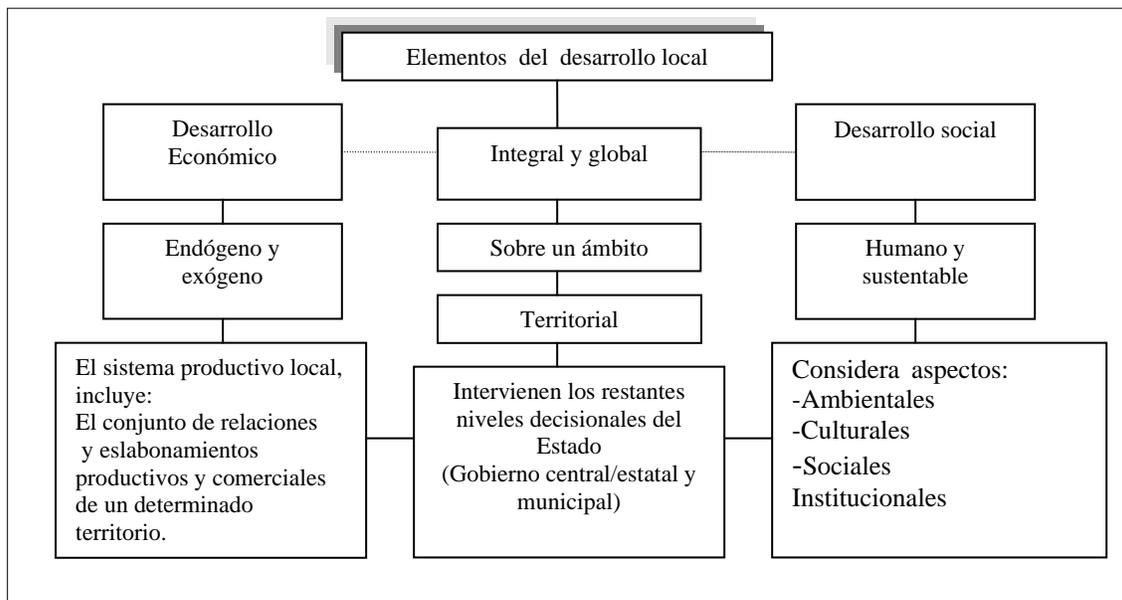


Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse el desarrollo local implica una voluntad hacia un punto de mejoría, hacia la transformación del complejo tejido social con un propósito de una elevación, de un progreso, de llevar a la sociedad hacia un punto que se considera positivo. El verdadero desarrollo no se puede desligar de las modificaciones en las relaciones de poder del ciudadano con el Estado, el respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia. Sin estas condiciones, no podrá darse un desarrollo auténtico.

Este concepto de desarrollo local responde a una visión amplia de las distintos enfoques que han definido el termino desarrollo, el primero que hace referencia a un proceso que se identifica con el creciendo económico y segundo, en palabras de Amartya Sen “aquellos que consideran que el desarrollo esta vinculado al hecho de que no basta con un crecimiento económico del país si este no refleja en las condiciones de bienestar de la población, es decir que no basta con indicadores macroeconómicos sino existen libertades de los individuos para vivir más tiempo y decorosamente”.<sup>35</sup>

**Fig. 11. Elementos del desarrollo local**



Fuente: elaboración propia.

En este sentido podemos concluir que no se debe confundir al desarrollo con el crecimiento económico, que sólo toca la superficie, sino que se le debe considerar como un profundo cambio estructural enfocado al mejoramiento sistemático de las condiciones de vida. Así la planeación y gestión de desarrollo local debe constituirse con la participación de los actores regionales, locales, sociales, públicos, institucionales e individuales. Con la finalidad de construir, orientar e instrumentar estrategias y acciones acordes a los problemas, necesidades, intereses y aspiraciones de la sociedad.

<sup>35</sup> Sen, Amartya. Desarrollo a la libertad. Gran Bretaña, Universidad de Oxford. 1999. pg.21

En esta concepción se basa nuestra idea del desarrollo, a partir del cual es posible hacer un primer planteamiento sobre un proceso planeación y gestión del desarrollo local.

### **3.5 Como interpretar la planeación y gestión del desarrollo local**

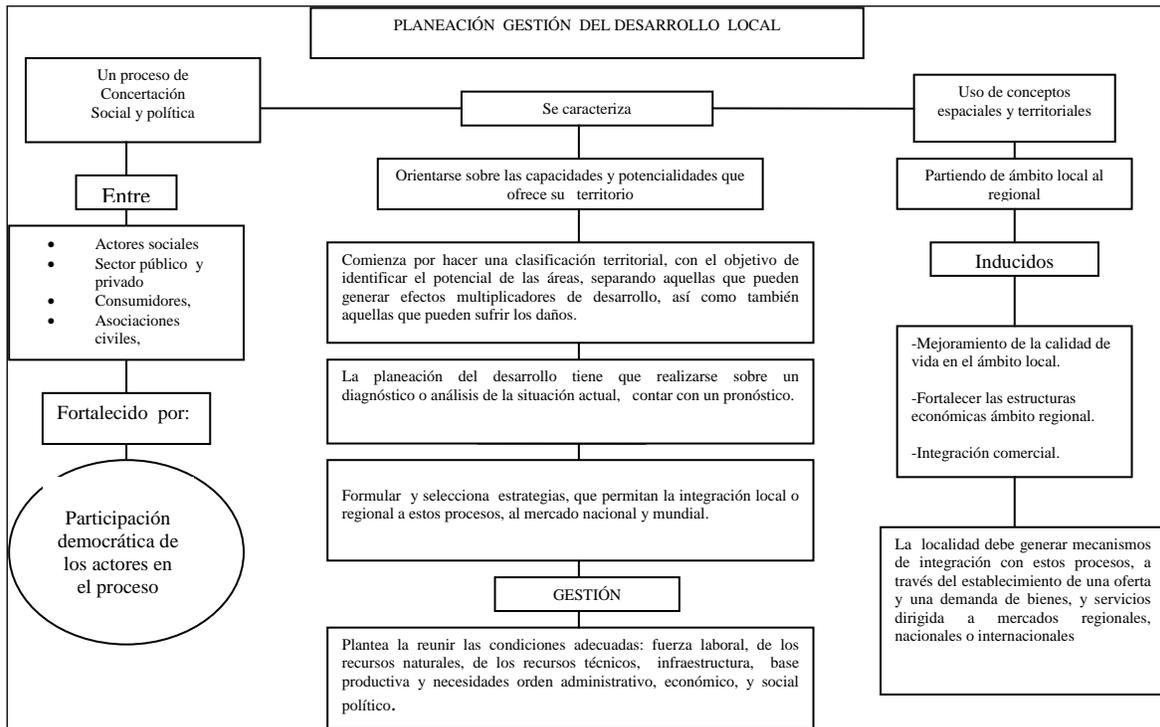
La planeación y gestión del desarrollo local desde este enfoque se caracteriza por ser un proceso de concertación social, por el uso de conceptos espaciales que hacen referencia a un territorio, así como por su enfoque integral y global que parte del conocimiento profundo de este territorio y a partir del cual se determinan los propósitos de transformación de dicho territorio y el diseño de estrategias y acciones que seguirán los actores sociales para alcanzar dicha transformación.

Este enfoque de la planeación del desarrollo local sitúa el territorio como el contexto oportuno para diseñar e instrumentar los procesos de planeación y gestión del desarrollo a partir del conjunto de sus características y no de sectores o grupos de población. El territorio se convierte en el marco de referencia que sitúa el contexto específico desde el cual se puede dar sentido y consenso a la planeación del desarrollo para que este responda a las demandas, necesidades y características de su población.

Otro aspecto destacable de la planeación es la participación que bajo este enfoque reorienta a involucrar en su diseño a todos los agentes del desarrollo, por lo cual esta dirige, a identificar cuidadosamente las necesidades de la población, sus capacidades y animarlos a desarrollar sus habilidades para trabajar en conjunto su propio proyecto de desarrollo. De esta forma la gestión se interpreta como un proceso mediante el cual se desarrolla la capacidad individual, grupal o colectiva, sus fortalezas identificar los intereses o necesidades básicas que le son propios, conlleva al abordaje de un problema, su estudio y comprensión, hasta el diseño y operación de propuestas en la realidad. Este proceso va vinculado al aprendizaje conjunto y continuo de los diferentes actores sociales, lo que les permitirá incidir en los procesos de toma de decisiones dentro de la dimensión política. Lo que implica la construcción de espacios de participación y organización y establecimiento de relaciones horizontales con instituciones o agencias gubernamentales y no gubernamentales.

Esta visión de la gestión se consolida en la constitución de una organización cuyos miembros tienen la representación legítima de la comunidad y defienden sus intereses. Su finalidad última es el empoderamiento de las localidades que significa que estas son capaces de administrar, operar y mantener los servicios con criterios de eficiencia y equidad tanto social como de género. Este concepto, lleva implícitos los de planeación democrática participativa y desarrollo sostenible.

**Fig. 12. Proceso de planeación y gestión del desarrollo local**



Fuente: elaboración propia

### 3.5.1 Delineando la intervención del Trabajo Social

En este sentido, el planteamiento es que el Trabajo Social, debería avanzar en los procesos de desarrollo local planeando su intervención a partir de una clasificación territorial y un diagnóstico regional que le permitan seleccionar un municipio o un conjunto de comunidades locales que por sus características sean las más adecuadas para promover procesos de desarrollo.

Desde el enfoque territorial la intervención del Trabajo Social esta orientada a una investigación profunda de las condiciones regionales e intra-regionales y una investigación social del área sujeto de estudio, la elaboración de un diagnóstico social y la construcción de un proceso de participación y concertación de agentes sociales para el diseño de un proyecto de desarrollo que sea integral y global y que de respuesta a las demandas y necesidades del conjunto territorial. Lo cual necesita de su capacidad para emprender procesos de educación y capacitación social en cada etapa del proceso con la intención gestionar el capital social necesario para su operación y empoderamiento del proyecto por los actores locales. En sentido las funciones y acciones que debería desempeñar el Trabajo Social en su intervención en la planeación y gestión de desarrollo local son las siguientes:

### **Funciones y acciones del Trabajo Social en la planeación y gestión de desarrollo local:**

#### **1.- Función: investigación**

##### **Acciones:**

1. Regionalización: estudio base que nos permitirá conocer y elaborar un primer análisis de cual es la estructura y funcionalidad del territorio en términos: físicos, geográficos, poblacionales, sociales y económicos.
2. Diagnóstico y análisis regional sobre las condiciones del desarrollo en la región para ubicarla en el contexto nacional e internacional. Sirve para tener una visión territorial de las localidades que integran la región sobre las cuales se habrá de intervenir y generar estructuras de concertación y participación social.
3. Diseñar diagnósticos municipales y comunitarios, identificando problemas prioritarios, así como la detección de recursos con la finalidad de ser potenciados en estrategias integrales.
4. Detección y caracterización de procesos de organización y participación social.

## **2.-Funciones: educación, organización y capacitación social**

### **Acciones:**

1. Conformación de espacios de participación y organización social comunitarias.
2. Fomentar y consolidar redes de comunicación y trabajo entre actores sociales comunitarios y extralocales.
3. Desarrollar acciones de capacidad individual, grupal o colectiva, para identificar sus fortalezas, potencialidades y recursos.
4. Promover la participación de la población en la toma de decisiones en cuanto su propio desarrollo identificando sus los intereses o necesidades básicas que le son propios.

## **2.-Funciones: gestión social.**

### **Acciones:**

1. Promover el acercamiento y la concertación entre las organizaciones sociales comunitarias y, grupos e instituciones del sector público, social y privado; que constituyan áreas de oportunidad en cuanto a concertar acuerdos, intercambiar información, prestar asesoría o apoyos financieros y materiales que sean de beneficio potencial al desarrollo integral de la comunidad local.
2. Dirigir la gestión del desarrollo local hacia un punto de encuentro entre las necesidades, demandas, potencialidades y capacidades productivas de la comunidad y los programas municipales, estatales y federales.
3. Formación ciudadana sobre aspectos de procesos de organización social y autogestión.
4. Diseñar y formular estrategias o proyectos productivos que generen una demanda de bienes y servicios.

## **2.-Funciones: evaluación y sistematización**

### **Acciones:**

- Diseño de indicadores que permitan el seguimiento y evaluación de acciones.
- Medición del impacto social de programas de desarrollo local.
- Promover la participación de los involucrados en la planeación, evaluación y sistematización de los proyectos de desarrollo. Entendida esta como un proceso continuo de reflexión participativa acerca del proceso y los resultados de un proyecto de desarrollo local.

Por lo que podemos concluir que la planeación y gestión de desarrollo local tiene como objetivo formular un plan de desarrollo local con la participación de los actores regionales, sociales, públicos, institucionales e individuales, con la finalidad de construir, orientar e instrumentar estrategias y acciones acordes a los problemas, necesidades, intereses y aspiraciones de la sociedad bajo los nuevos procesos que han estado definiendo el contexto mundial, es decir la integración comercial y la globalización.

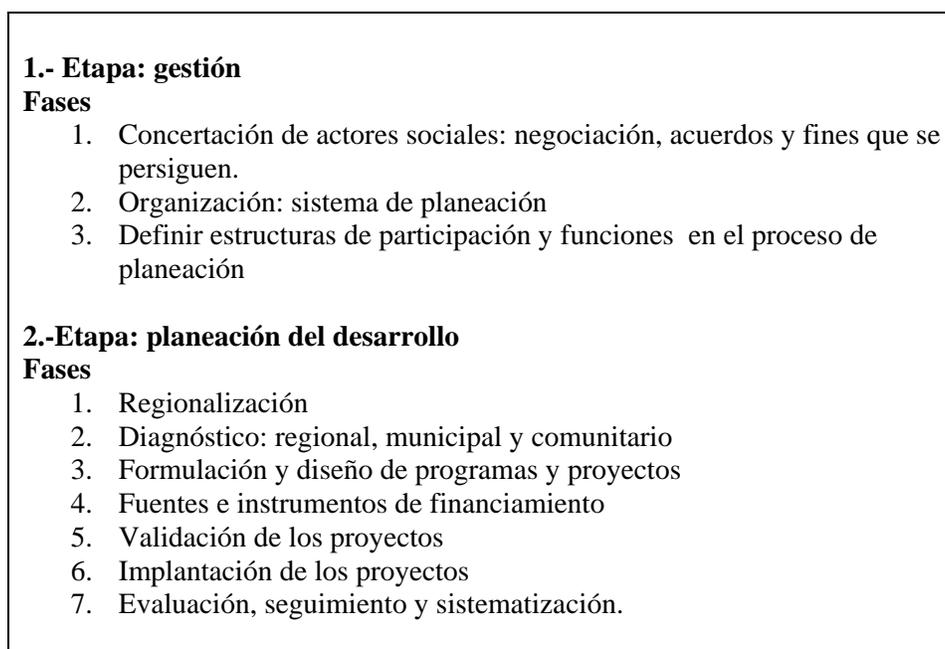
El siguiente capítulo tiene como propósito exponer una propuesta de intervención del Trabajo Social en la gestión y planeación del desarrollo local, y parte de dos momentos:

1. El primero hace referencia a la gestión que atiende la necesidad de garantizar que los actores sociales (del sector público y privado, consumidores, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, etc.) participen en la toma de decisiones, para lograrlo es necesario concertar acuerdos, establecer un sistema de planeación y gestión del desarrollo (organización) ayudar a la población a identificar sus capacidades, ya sean estas individuales o colectivas y fortalecerlas, así como generar estructuras de organización y participación social comunitarias. Así mismo es necesario ayudar a la población a identificar los recursos naturales, físicos, institucionales, productivos a partir de los cuales pueden generar condiciones de desarrollo en su territorio. Así mismo, hace referencia al territorio

como contexto específico desde el cual se puede dar sentido y consenso a la planeación del desarrollo que respondan a verdaderas demandas, necesidades y características del territorio para esto es necesario hacer una clasificación territorial su análisis, diagnóstico y un pronóstico así como elaborar una propuesta esquemática de desarrollo para las localidades identificadas.

2. El segundo momento hace referencia a la formulación de un proyecto de desarrollo en cual deberá partir de un diagnóstico municipal sobre el cual se formulen los objetivos, prioridades y estrategias de desarrollo, que serán emprendidas por los actores sociales. Un diagnóstico comunitario a partir de cual se establezcan las demandas, necesidades e intereses encaminados a mejorar la calidad de vida de la población, así como la evaluación y sistematización de los programas o proyectos.

**Fig. 13. Metodología de planeación y gestión del desarrollo local**



Fuente: elaboración propia

## **CAPITULO IV**

### **4. PROPUESTA DE INTERVENCIÓN DEL TRABAJO SOCIAL EN PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL**

#### **4.1 Primer Momento: gestión del desarrollo local: concertación y organización**

##### **4.1.1 El concepto de gestión**

La gestión es un término y un concepto comúnmente utilizado para definir un proceso generalmente administrativo, normativo o regulatorio, asociado a objetivos, funciones o recursos concretos, por ejemplo, cuando se celebran trámites ante las autoridades correspondientes para la realización y dotación de obras y servicios públicos (agua potable, alcantarillado, drenaje, caminos o carreteras) despensas y otros servicio básicos. Así como para la promoción encaminada a crear o modificar leyes y programas que beneficien a la población.

En un sentido más amplio, se refiere la construcción de espacios de relación social y vínculos de relacionamiento institucional, a través de un conjunto de acciones, focalizadas en subgrupos: sociedad en general; sociedad regional; comunidades locales, relacionados por uno o varios objetivos que definen el sentido y el objeto de la gestión.

En este sentido podemos definir la gestión del desarrollo local como el conjunto de actividades, formas de organización institucional, de organismos de gobierno, y no gubernamentales, funciones, recursos e instrumentos de política y sistemas de participación, aplicados a un territorio con motivo de detectar necesidades, atender demandas sociales y mejorar sus condiciones de vida.

Razón por la cual, la promoción del desarrollo local en un primer momento persigue la concertación, organización y participación de todos los actores de una comunidad regional.

#### **4.1.2 Concertación para el desarrollo local**

El desarrollo local considera la concertación y participación social un aspecto fundamental en su aceptación, apropiación, ejecución y obtención de resultados. Cuando se tiene la intención de promover el desarrollo es importante que todos los sectores y núcleos sociales participen en su realización y para ello, son necesarios los acuerdos o los compromisos a fin de realizar las acciones que se determinen.

El desarrollo local es un fenómeno complejo, en el que intervienen actores, organizaciones e influencias de diversos ámbitos y características, su éxito o fracaso depende fundamentalmente, de los acuerdos concertados entre el conjunto de agentes que influyen en su proceso. Ningún plan puede tener éxito si sus habitantes de estos lugares no creen en los objetivos que se persiguen, no están dispuestos a participar, sobre todo si estos no responden a sus necesidades y no plantean sus problemas sociales, este tipo de proyectos estarán condenados al fracaso si desde sus inicios están mal planificados por no tomar en cuenta los factores más importantes, que son esencialmente los intereses, necesidades, los beneficios que generen para cada uno de los participantes y los puntos de vista de las personas interesadas.

#### **4.1.3 Fines de las concertaciones:**

Los acuerdos que se deberán concertar responden en primera instancia a los fines que se persiguen y en razón de esto, existen distintos tipos de acuerdos, por ejemplo: resolver de manera conjunta un problema, intercambiar información, compartir recursos, establecer relaciones de colaboración, etc. Por lo que, resulta necesario conocer el propósito para el cual se establece ese acuerdo.

Los autores Baldizón, Sandino y Lopez clasifican los acuerdos y los tipos de acuerdo de la siguiente forma:

**1.- Acuerdos de intercambio:** En los acuerdos de intercambio, los lazos entre sus integrantes implican un grado de compromiso muy bajo, pudiendo entrar o salir sin afectar significativamente al conjunto de la alianza.

**2.- Acuerdos de coordinación:** La coordinación, como lo indica su nombre, se forma para aportar y obtener algo. Por lo tanto, la pertenencia a ella es más estable, y si una organización miembro se retira, la concertación se ve afectada. Los lazos que se establecen son formales. Estos acuerdos pueden ser con agentes del municipio o con agentes e instituciones que están fuera de éste.

**3.- Acuerdos de colaboración:** Se construyen para hacer acciones conjuntas donde un miembro aporta al otro sin obtener beneficios directos. La pertenencia es estable, el retiro de un integrante es un asunto serio que puede provocar cambios sustantivos en la concertación e incluso su fracaso. Para operar, se establecen compromisos y procedimientos formales.<sup>36</sup>

Los acuerdos de concertación se realizan entre y con:

- Instituciones públicas.
- Empresarios y productores
- Organismos no gubernamentales (ONG'S)
- Población organizada y población individual

Los acuerdos según Baldizón, Sandino y Lopez “pueden tener diferentes niveles de obligatoriedad, según el nivel y el grado de compromiso alcanzados pudiendo ser de carácter obligatorio o voluntario, según los acuerdos entre las partes, pudiendo ser normados por leyes, ordenanzas, convenios, contratos, compromisos, etc.”<sup>37</sup>

#### **4.1.4 Tipos de acuerdos para la promoción del desarrollo local**

Las políticas concertadas entre el gobierno estatal y municipal y los diferentes sectores económicos y sociales, se pueden agrupar en los siguientes:

1.- Acuerdos para promover una utilización racional de los recursos naturales y el medio ambiente.

---

<sup>36</sup> Baldizón Yacer, Sandino Martín y López Nehemías. “*Autonomía Municipal y Desarrollo Económico Local*”. Serie: descentralización y desarrollo municipal. FES Library, Bonn.1999,pp.117-127

<sup>37</sup> *Ibíd.*

- Creación de reconocimientos honoríficos a todas aquellas personas, empresas y organización que se destaquen en las tareas de protección de los recursos naturales y del medio ambiente.
- Elaboración de propuestas de incentivos para todos aquellos que contribuyan con inversiones y/o servicios para la protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente.
- El gobierno municipal se puede comprometer a elaborar un plan de ordenamiento territorial urbano y rural con especial énfasis en el manejo de los recursos naturales.
- Las empresas que ocasionan problemas de contaminación del medio ambiente del municipio, se pueden comprometer en un corto plazo a eliminarlos.

## 2.-Acuerdos para el desarrollo económico local

Elaborar una política de incentivos fiscales y beneficios con el ánimo de promover el desarrollo económico local, dirigido al fomento de las diferentes actividades económicas en el estado o municipio:

- Rebajas o exoneración por un tiempo definido en el pago de impuestos de bienes inmuebles, matrículas, impuestos sobre ingresos y tasas por servicios a las empresas nuevas que se constituyan.
- Suministrar información sobre las diferentes organizaciones que brindan servicio de asistencia, asesoría técnica y capacitación.
- Suministrar información sobre las exportaciones, inversiones y ferias internacionales.
- Informar sobre los mercados preferenciales para los productos tradicionales y productos artesanales.
- Las empresas, se pueden comprometer con el gobierno municipal a contribuir cumplidamente con sus aportes tributarios.
- El gobierno municipal, se puede comprometer a agilizar los trámites municipales necesarios para la legalización de las empresas y a otorgar los beneficios concertados.

### 3.-Acuerdos para mejorar la gestión de servicios municipales

- Fortalecer la participación de la población, mejorar la prestación de los servicios e imprimir mayor eficacia en la gestión municipal, así como de promover y estimular la relación permanente de las autoridades y ciudadanía, y definir mecanismos de funcionamiento en las diferentes estructuras de participación.
- Agilizar la creación y legalización de las diferentes formas de organización de la sociedad civil, como asociaciones de pobladores, sectoriales, culturales, gremiales, profesionales y otras.
- Promover la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales sea de forma individual o colectiva a través de la promoción de la organización de la comunidad en aquellas obras que de manera directa les beneficien.
- Los pobladores que de forma organizada se integren en la ejecución de obras y proyectos que los beneficien podrán tener rebajas en el pago de las contribuciones especiales, dándose prioridad a los proyectos que cuenten con mayor participación y aportes de los beneficiarios.

### 4.- Acuerdos sociales:

- Participación de la población en la formulación, gestión, ejecución y seguimiento de obras y proyectos sociales.
- Priorización a los sectores más desprotegidos: niños, mujeres, ancianos.
- Todas las personas que se dediquen a actividades que tengan como finalidad promover en sus respectivos municipios el desarrollo social relacionado con la educación, la salud, viviendas de interés social podrán tener un trato preferencial en pagos de impuestos y/o tasas.

Un requisito indispensable de la concertación es la construcción de espacios de relación social y vínculos de relacionamiento institucional, para que sea a través de estos como se discutan los intereses, problemas, necesidades y demandas de cada uno de los participantes de sociedad regional y comunidad local e implica un proceso complejo de toma de decisiones que hay que recorrer, desde el abordaje de un problema, su estudio y

comprensión, hasta el diseño y operación de propuestas en la realidad y las funciones, responsabilidades que cada participante tendrá.

La viabilidad de una agenda de desarrollo local, depende en gran medida de la concertación y para que lleve acabo necesita de una organización. Por lo tanto, es necesario construir subgrupos dentro de todos estos sectores sociales (públicos y privados) con los que se van a establecer acuerdos o compromisos y establecer la manera en como se van operar.

#### **4.1.5 Organización para el desarrollo local.**

Si partimos de que el proceso de desarrollo local, debe ser un proceso organizado, planeado y concertado entre los gobiernos locales (estatales y municipales), en conjunto con las esferas sociales y privadas. La organización de todas estas fuerzas territoriales deben conocer, o en su defecto estructurar un sistema de planeación sobre la base de su marco jurídico, sus competencias y funciones. Así como establecer los mecanismos de participación de todos los sectores de desarrollo de la unidad territorial.

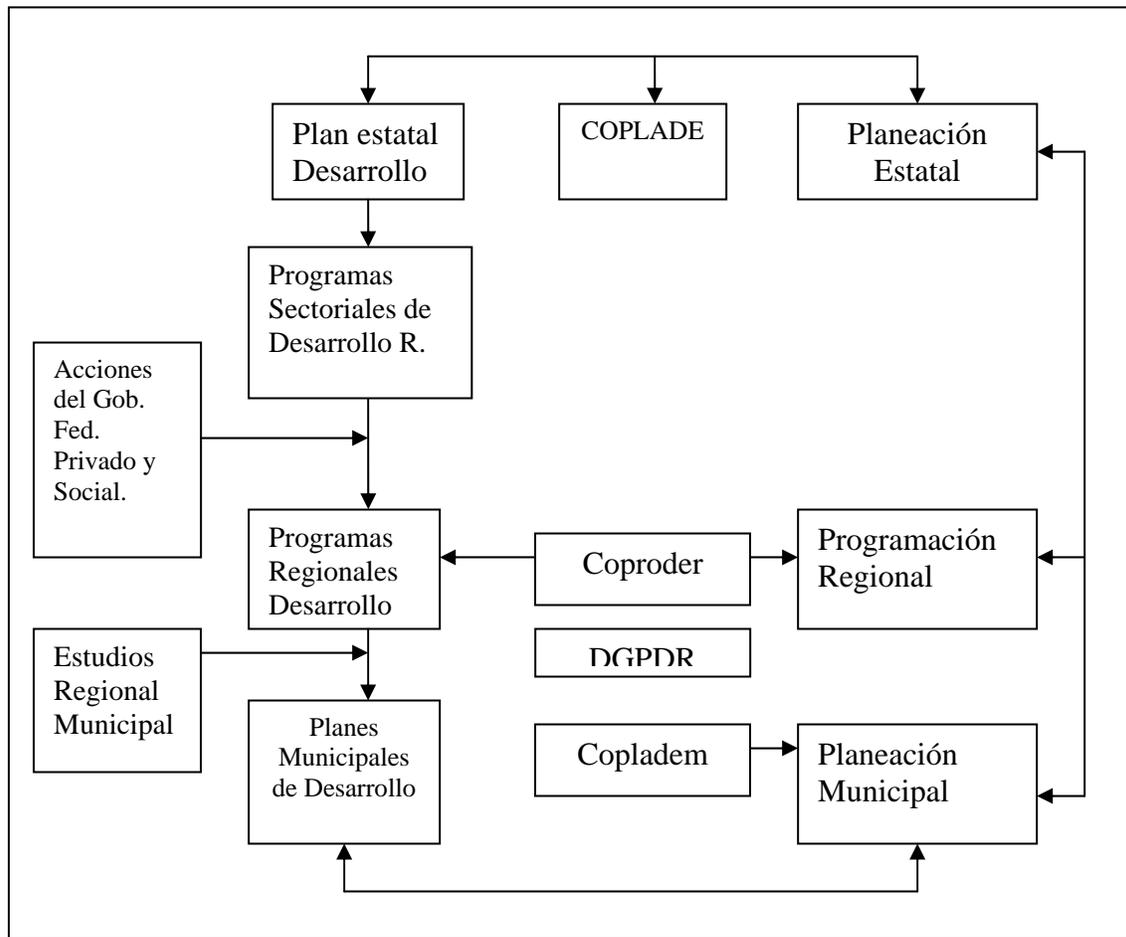
Existe un marco jurídico que le permite a cada gobierno crear las estructuras necesarias para el ejercicio de sus funciones gubernamentales. En ese sentido, los gobiernos tienen facultades para crear las formas organizativas que permitan la participación conjunta de los gobiernos estatales y municipales y los agentes de desarrollo local en la ejecución de acciones en pro del desarrollo.

Un ejemplo de esto es el caso de Guanajuato que, para promover el desarrollo de las regiones de su entidad, estableció en 1996 un marco jurídico donde está prevista la participación y coordinación de los diferentes ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) y la sociedad civil para lograr un desarrollo integral que sea incluyente, equitativo y sustentable en el estado.

Propone un sistema planeación que resulta en un nivel intermedio entre el ámbito de la planeación estatal regional y el ámbito de planeación municipal. Con el propósito de hacer compatibles en el ámbito regional los esfuerzos de promoción del desarrollo, de por lo menos, los gobiernos estatales y municipales.

Este sistema de planeación base su operación en un organismo articulado en tres niveles de acción: institución, región y comunidad que requirió así mismo de la creación de instancias organizativas, en este caso comités de base regional y comunitario a través de los cuales se promoviera el desarrollo y la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales. Para fines de esta propuesta se decidió adoptar su esquema de organización, de esta forma un sistema de planeación del desarrollo local podría conformarse a partir de las siguientes instancias organizativas que se muestran en la siguiente figura.

**Fig.14. Sistema de planeación y programación regional**



Fuente: elaboración propia en base Carrillo Huerta, Mario M. *Desarrollo Regional: Estudios regionales en México*. UNIPUEBLA, Puebla 2002. pg.275

Este sistema de planeación y programación regional tiene como finalidad establecer las prioridades del gasto e inversión en el desarrollo de los gobiernos municipales y estatales

cuyos montos y asignaciones sectoriales estarían determinados por el Consejo de Planeación del Desarrollo Estatal y por el Consejo de Planeación Municipal ambos consejos, conformados por representantes de todos los sectores sociales.

1. COPLADE: Consejo de Planeación del Desarrollo del Estado, conformado por miembros de todos los sectores sociales.

**Funciones:**

- Establecer las prioridades para el gasto y la inversión sectorial del desarrollo del gobierno estatal. Dichas prioridades de aplicación regional estarían basadas en las necesidades de la región y en las decisiones de gasto e inversión municipales.

2. COPLADEM: Consejos de Planeación del Desarrollo Municipales, conformado por miembros de todos los sectores sociales.

**Funciones:**

- Determinar las necesidades de la región y el gasto e inversión de los gobiernos municipales.

En este esquema la instancia decisoria seria el Consejo de Programación del Desarrollo Regional quién seria el organismo responsable de producto final, la toma de decisiones sobre los contenidos de un plan de desarrollo, integrando las iniciativas oficiales y privadas de cada una de las regiones en las que dividiera el estado.

3.- COPRODER: Consejo de Programación del Desarrollo Regional.

El Consejo de Programación del Desarrollo Regional en cada una de las regiones, estaría representados por:

- Obligadamente los representantes sectoriales del gobierno estatal y federal.
- Coordinamente los gobiernos municipales: presidido por un presidente municipal elegido por todos los miembros.

- Secretario representante del gobierno estatal y coordinador del grupo técnico.
- Voluntariamente los representantes de los diferentes grupos sociales del ámbito regional, municipal y comunitario.

Principales actividades del COPRODER:

1. Identificación de las necesidades y problemas sociales regionales.
2. Conocimiento de plan estatal, los planes municipales y los programas sectoriales del desarrollo.
3. Identificación para su inclusión de grupos sociales y de proyectos regionales.
4. Determinación de las prioridades regionales de gasto e inversión en el desarrollo.
5. Monitoreo de las acciones de los diferentes ámbitos de gobierno y sectores participantes.
6. Sancionar el incumplimiento de las acciones por parte del gobierno estatal, recomendaciones, en su caso, a los otros ámbitos de gobierno y sectores participantes.

El cuerpo técnico responsable de la elaboración de los programas estaría a cargo de la Dirección General de Promoción del Desarrollo Regional (DGPDR), conformado por representantes de las áreas de planeación y programación de las diferentes instancias estatales y municipales así como representas de la sociedad.

4.: Dirección General de Promoción del Desarrollo Regional.

**Funciones:**

- Elaborar los programas de desarrollo regional, tomando en cuenta el Plan Nacional del Desarrollo, el Plan Básico de Gobierno, los Planes Municipales de Desarrollo y observando las disposiciones contenidas en las leyes federales, estatales de planeación y documentos normativos afines.
- Ser un vínculo interinstitucional en el ámbito estatal para fines de programación a nivel regional.

- Vínculo de todos los ámbitos territoriales y los diferentes grupos de los sectores social y privado en el esfuerzo de promoción del desarrollo.

La participación social estaría mediada por representantes de la población quienes participarían en cada consejo en todas las etapas del proceso, así también a través foros, ponencias y talleres de consulta ciudadana a nivel comunitario, a través de los cuales se toma en cuenta la opinión de diversos núcleos sociales.

Una vez organizados todos los sectores sociales, lo siguiente es definir la metodología de planeación, que aunque se abordará más adelante es conveniente señalar que inicia con definir o acotar el espacio territorial donde se ha de intervenir, es decir hacer una regionalización, elaborar un diagnóstico regional, municipal y comunitario para identificar las prioridades de la comunidad local y a partir de esto, determinar los objetivos, programas o proyectos a implementar. Concluido este proceso y con acuerdo de todos los sectores comenzar la formulación y diseño de los programas y proyectos, establecer los mecanismos y fuentes de financiamiento así como los criterios para seleccionar, y validar los proyectos.

#### **4.1.6 Sobre la participación comunitaria**

En la actualidad los procesos de democratización en México se han dirigido a promover procesos de participación ciudadana en los asuntos públicos, las instituciones se han provisto de mecanismos que disfrazados de procesos participativos reproducen el sistema de participación indirecta abriendo cauces para que los grupos sociales más organizados y calificados participen en la toma de decisiones. Esto se suele darse principalmente a través de foros, congresos, mesas de trabajo, talleres entre otros. Medios a través de los cuales se dificulta la participación por parte de los grupos que más atención requieren (minorías étnicas o niños, jóvenes, indigentes, etc.) Razón por la cual, la intervención del Trabajador Social debe orientarse a ayudar a la población a identificar cuales son capacidades, habilidades, fortalecerlas o bien generarlas para estos puedan vincularse de manera propositiva y beneficiosa al desarrollo de si mismos y su entorno.

Hay una serie de barreras mediante las cuales los individuos y grupos marginados pueden ser impedidos de avanzar hasta la participación (en un sistema de planeación como el descrito) logrando así la exclusión de sus intereses, a saber:

1. El uso de coacción
2. Los valores dominantes en una comuna,
3. Los arreglos institucionales (procedimientos, instituciones)
4. El moldear las percepciones, los conocimientos y preferencias de la ciudadanía.  
(fenómeno de la "indoctrinación").

La participación es esencial para el trabajo de desarrollo pero es un concepto que, en la práctica, ha sido mal utilizado. La participación significa diferentes cosas, para diferentes personas en diferentes situaciones.

Por ejemplo, se puede decir que una persona participa cuando:

- Asiste a una reunión, aunque no diga nada.
- Toma parte en el proceso de toma de decisiones.
- Contribuye con materiales, dinero o trabajo.
- Provee información.
- Contesta preguntas para una encuesta.

En su sentido más amplio, la participación es el involucramiento de las personas en los proyectos de desarrollo. A veces, los llamados proyectos participativos no involucran activamente a las personas interesadas (especialmente a las personas primarias) en la toma de decisiones y en la implementación de los proyectos. Esto puede llevar al fracaso del desarrollo del proyecto.

La participación de las personas interesadas en la toma de decisiones durante todo el ciclo del proyecto (planeación, implementación, monitoreo y evaluación) es probable que resulte en:

- Mejora de la efectividad: La participación incrementa el sentido de apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios, aumentando la probabilidad de que los objetivos del mismo sean alcanzados.
- Aumento de responsabilidad: Si las personas participan en la etapa de planeación, es probable que el proyecto dirija sus esfuerzos e insumos hacia las necesidades percibidas
- Mejora de la eficiencia: Si se aprovecha el conocimiento y las habilidades locales, el proyecto tiene mayor probabilidad de mejorar su calidad, respetar el presupuesto y concluir a tiempo. Los errores pueden evitarse y los desacuerdos minimizarse.
- Mejora la sostenibilidad: Más personas se comprometerán para continuar con las actividades, luego de que el apoyo externo haya finalizado.
- Empoderamiento y aumento de la auto-suficiencia: La participación activa ayuda a desarrollar destrezas y confianza entre los beneficiarios.
- Mejora en la transparencia y la rendición de cuentas porque se le da a las personas interesadas información y poder de decisión.
- Mejora la equidad: Si se tienen en cuenta las necesidades, intereses y capacidades de todas las personas interesadas

Este tipo de planeación del desarrollo local necesita de un proceso mediante el cual se desarrolle la capacidad individual, grupal o colectiva de la población, para identificar sus intereses o necesidades básicas que lo son propios y que a través de una organización permita defenderlos expresándolos con efectividad en la práctica cotidiana, con el propósito de que puedan llevar una conducción autónoma pero en coordinación con los intereses y acciones de otros sectores de la comunidad regional. Este proceso de aprendizaje conjunto y continuo de los grupos sociales, es precisamente lo que les permitirá su empoderamiento (que significa que estas son capaces de administrar, operar y mantener los servicios con criterios de eficiencia y equidad) e incidir en los procesos de la toma de decisiones dentro de la dimensión política.

Para hacerlo el Trabajo Social deberá vincularse a las comunidades y lograr que acepten comprometerse con el reto de formular y ejecutar un proyecto de desarrollo local. Para ello habrá de identificarse a organizaciones sociales, líderes comunales, entablar diálogos con instituciones y autoridades locales con la intención de concertar acuerdos dejando en claro que, lo que se busca es planear y gestionar el desarrollo local con la participación de todos los actores sociales, que permita pasar de acciones puntuales a proyectos de mediano y largo plazo, hablar de la necesidad de tener información más detallada y actualizada de las localidades, barrios y comunidades para lo cual sería necesario levantar estudios, hacer entrevistas y encuestas.

**Propósitos de las asambleas y concertación con actores sociales:**

- Presentación del equipo de Trabajadores Sociales y otros profesionales participantes.
- Dejar en claro que este es un primer acercamiento al objetivo principal que es formular un proyecto de desarrollo local con la participación de todos los actores locales.
- Exposición del proceso de planeación y gestión del desarrollo, haciendo hincapié que su formulación parte de las necesidades y problemas sociales pero que persigue propósitos de integración regional: a partir de proyectos de mediano y largo plazo.
- Hablar de los requisitos de la planeación en cuanto generar estructuras de organización y participación que deberán ser acompañadas de procesos de capacitación y educación social. Para lo cual se atenderán principalmente algunas líneas prioritarias: Fortalecer el tejido social, fortalecer las organizaciones sociales existentes y su trabajo (no generar nuevas organizaciones) consolidar un acercamiento entre organizaciones, líderes, locales y extra-locales, instituciones y gobiernos locales.
- Se expondrá la necesidad de elaborar un diagnóstico: para lo cual es necesario la participación de toda la población que habita, convive de este espacio territorial sin importar, género, edad, condición social, o nivel educativo.
- Se explicará que a partir de las capacidades de la población y sus recursos territoriales se formulará el plan de desarrollo de la localidad, que tiene por finalidad mejorar las condiciones de vida, y generar un mercado de bienes y servicios que sea capaz de integrarse a su entorno regional.

#### **4.1.7 La construcción de un espacio comunitario.**

Es común encontrar en el interior de las localidades un deterioro del tejido social, una población fragmentada, que tiene desconfianza incluso de ellos mismos. Podemos encontrar que existen muchas organizaciones pero desarticuladas, débiles, en ocasiones en pugna o compitiendo entre si mismas. Organizaciones sociales que viene realizando un trabajo en su localidad y tienen su liderazgo así como darnos cuenta que cada localidad tiene sus propios intereses. El equipo de Trabajo Social deberá diseñar estrategias para que el conjunto de localidades se vean así mismas como una comunidad que a pesar de sus particularidades tienen muchas cosas en común empezando por el territorio. En este contexto la intervención del Trabajo Social deberá orientarse sobre las siguientes líneas:

Líneas prioritarias del desarrollo local:

1. Conocer el nivel institucional existente y fortalecer y consolidar iniciativas locales, fortalecer asociaciones entre actores locales y extralocales.
2. Construir o reconstruir el tejido social y sus articulaciones.
3. Impulsar proyectos estratégicos que den a corto plazo, credibilidad al proceso.

#### **4.1.8 Análisis de las necesidades**

El análisis de las necesidades consiste en identificar la problemática que puede ser abordada en el proyecto, el objetivo que se persigue es encontrar los problemas de una localidad y las personas que se encuentran afectadas por éstos. Nosotros podríamos tener una idea previa de las necesidades locales, anteriormente pudimos tal vez trabajar en la misma localidad y hayamos identificado estas necesidades en un proyecto anterior. Comúnmente habrá ocasiones en que sólo baste pararse en una comunidad para tener una idea de cuales son esas necesidades, sin embargo aun cuando estemos seguros que ya las conocemos, se debe llevar a cabo un estudio. Las localidades son sistemas abiertos dinámicos, que están en constante cambio se ven afectados por condiciones de movilidad social, por acciones de políticas públicas o incluso por obras de infraestructura. Las

condiciones de la localidad son cambiantes y las necesidades que habíamos identificado con anterioridad puede ser que ya estén satisfechas o bien que estén afectando de otra manera.

En Trabajo Social se han desarrollado un conjunto de herramientas para estudiar las necesidades de una localidad que finalizan con la consecución de un diagnóstico comunitario en el cual se jerarquizan las principales problemáticas de la comunidad. Un primer acercamiento a las necesidades de la población se da entablando charlas, pláticas, conversando con la mayor variedad de personas de la comunidad, mujeres, hombres, niños, niñas, ancianos, personas con capacidades diferentes y principalmente con miembros clave de la comunidad, por ejemplo: jefes vecinales, grupos religiosos, comerciantes, jefes del gobierno local, maestros etc.

Hay varias herramientas que nos permiten a las comunidades identificar sus necesidades.

Por ejemplo:

#### 1.- Escuchando

El equipo de Trabajo Social hace preguntas a la comunidad o grupo para conocer sus preocupaciones, tristezas, alegrías, temores, esperanzas y enojos. Las preguntas deben ser abiertas. Es importante escuchar los asuntos que las personas sienten más intensamente, es posible identificar los asuntos que quisieran abordar y los proyectos en los que probablemente quieran participar.

#### 2.-Entrevistando

Esta herramienta nos ayuda a lograr una mayor comprensión de las problemáticas. Implica hablar con personas clave de la comunidad para discutir acerca de sus conocimientos, experiencias y comprensión de las problemáticas. Principalmente se debe tratar de

entrevistar a aquellos cuyas opiniones no son comúnmente escuchadas, por ejemplo, jóvenes, niños, mujeres, grupos étnicos.<sup>38</sup>

### 3.- Trabajando con un grupo

Convocando a la comunidad a una reunión donde opinen sobre los problemas que enfrenta su comunidad y las necesidades que tienen. Regularmente a este tipo de convocatoria no asisten más de 10 a 15 personas, pero es útil ya que permite a las personas con diferentes puntos de vista discutir sus diferencias, desafiar supuestos y llegar a una comprensión colectiva de las necesidades de la comunidad.

Las comunidades comienzan a apropiarse de la intervención de desarrollo, si, desde el inicio, exploran juntas sus problemáticas.

El grupo o equipo de trabajador social tendrá la función de convocar y facilitar la reunión y motivar la discusión. Elaborando con anticipación las preguntas entorno a sus necesidades y motivando a que respondan de manera simple como pueden solucionar sus problemas.

### 3.- Mapeo de la comunidad

Esta herramienta involucra a los miembros de la comunidad y procura que ellos dibujen juntos un mapa de su comunidad y cuenten su historia. Se puede dibujar en un papel o en el suelo, usando cualquier recurso disponible. Se les dan pocas pautas sobre lo que deben incluir. El punto importante del ejercicio es que las personas de la comunidad puedan discutir sobre lo que han dibujado. El mapa podría mostrar los recursos naturales y físicos de la zona bosques, ríos, calles, casas, pozos. También podría mostrar personas y organizaciones importantes. Esto resulta útil a través de mapeo obtener una mayor comprensión de las problemáticas que enfrentan los diferentes grupos de la comunidad de forma territorial.

---

<sup>38</sup> Para saber como estructurar una entrevista véase. Aída Valero Chávez. Trabajo Social en Comunidad. México. 2003. pg.101.

Después de identificar las necesidades, los miembros de la comunidad deben tener la oportunidad de decir cuáles de ellas sienten como prioridad. Habrá que pedirles que las agrupen en asuntos generales como agua, salud, recreo, infraestructura, contaminación, inseguridad, empleo. Lo que importa es que las personas puedan ver cómo fueron incluidas sus preocupaciones. Luego de agrupar las necesidades, los miembros de la comunidad tendrán que decidir a qué problemáticas les darán prioridad.

Al principio puede haber más de una problemática prioritaria pero el grupo deberá decidir, si tomará todas las problemáticas prioritarias al mismo tiempo o, si enfocará una por vez.

#### **4.1.9 Análisis de las capacidades**

El análisis de capacidades consiste en que la población reconozca las fortalezas de su localidad que pueden utilizar para enfrentar los problemas que identificaron con anterioridad. El equipo de Trabajo Social deberá impulsar y motivar a las comunidades para que utilicen sus propias capacidades y recursos para que reconozcan en estas oportunidades para enfrentar sus problemas y necesidades. Al hacer esto estamos facilitando que los actores sociales aborden sus problemas en lugar de que nosotros los abordemos por ellos. El análisis de capacidades comprende al menos cinco tipos de recursos:

- 1.-Humanos: Incluyen las habilidades, conocimientos, destrezas para el trabajo (oficios, alfarería, carpintería, mecánica, informática, pastelería, etc.)
- 2.-Sociales. Se basan en las relaciones entre las personas e incluyen a las organizaciones y grupos dentro de la comunidad, las estructuras políticas y las redes informales.
- 3.-Naturales: Se refiere al medio ambiente local e incluye la tierra, los árboles, el agua, el aire, el clima y los minerales.
- 4.-Físicos: Es lo producido por el ser humano, como edificios, transportes, servicios de agua y sanitarios, fuentes de energía y telecomunicaciones.

5.-Económicos: Son cosas que las personas pueden utilizar para asegurar su sustento tales como dinero, ahorros, almacenamiento de cereales, herramientas y equipamiento.

6.- Culturales: Ferias locales con un tema específico, festejos que atraen a un gran número de personas incluso de otros lugares, celebraciones religiosas, etc.

El equipo de Trabajo Social deberá pedir a los miembros de la comunidad que identifiquen sus capacidades y cómo las podrían utilizar para abordar los problemas identificados durante el análisis de necesidades.

Luego, con el propósito de que ellos mismos puedan comenzar a resolver sus problemas prioritarios, hay que pedirles que piensen que capacidades deberían reforzar. Hay que tener presente que para que un proyecto de desarrollo sea sostenible, se tiene que valer de sus recursos, potencialidades y capacidades de la población. Gran parte de los procesos de desarrollo local deben estar enfocados a generar capacidades en la población o reforzarlas.

#### **4.1.10 Proyectos productivos**

Existe otro aspecto que se debe tomar en cuenta en el diseño de la planeación y gestión del desarrollo local, y consiste en tomar en cuenta que esta se debe orientar sobre las potencialidades que ofrece su territorio para los cuales las unidades territoriales tienen que reunir las condiciones adecuadas: fuerza laboral, recursos naturales, recursos técnicos, infraestructura, base productiva. Por lo cual el equipo de Trabajo Social debe incentivar a la población a diseñar e implementar un conjunto de proyectos estratégicos que sean capaces de generar una demanda de bienes y servicios.

Por ejemplo: ofreciendo productos artesanales, exportando o vendiendo productos agrícolas, turismo ecológico, pasajes culturales, ferias tradicionales, dirigidos a mercados regionales, nacionales o internacionales; promocionando las ventajas de su territorio para atraer inversiones. Participando en foros con la finalidad de compartir experiencias lograr asociaciones y encontrar en el camino nuevas formas de financiar el desarrollo.

#### **4.1.11 Esquema del proyecto**

Una vez que se ha establecido un consenso sobre cuales son las necesidades prioritarias y cuales son las capacidades o recursos con los que se cuentan, es recomendable realizar un primer borrador sobre lo que se piensa realizar este primer bosquejo deberá contener la siguiente información: 1) análisis sobre el contexto o entorno regional 2) exponer la razones las cuales es necesario el proyecto, 3) quienes serán los beneficiados con el proyecto y 4) un estimado del presupuesto y recursos necesarios para su diseño y ejecución. La razón de escribir un ante proyecto antes de realizar la propuesta es que se integre y se revise con el conjunto de actores sociales comunitarios, regionales, gobiernos locales que conforman la región para que tenga coherencia nuestra estrategia de desarrollo con el conjunto regional, verificar su pertinencia y calidad.

#### **4.1.12 Análisis de las personas interesadas**

Las personas interesadas son:

- Personas afectadas por el impacto de una actividad
- Personas que pueden influir en el impacto de una actividad.

Las personas interesadas pueden ser individuos, grupos, una institución, comerciantes, empresarios, gobiernos locales, jefes vecinales. Los grupos de personas interesadas se conforman por personas que comparten un interés común, pero sus intereses en el proyecto no pueden no ser los mismos de un grupo que para otro.

Por ejemplo. Cuando el gobierno del Distrito Federal decidió llevar a cabo el proyecto del segundo piso del periférico surgieron distintos grupos de intereses: aquellos que harían uso del recurso o del servicio, quien se beneficiaría del proyecto porque representaba una ganancia para su empresa, o quién se beneficia del capital político que generaría con la obra, las personas responsables de tomar las decisiones, y aquellos que fueron excluidos de la toma de decisiones, y que en general se vieron afectadas por el impacto ecológico o por las obras.

El proyecto afecto a estos subgrupos de formas muy diferentes, y en algunos casos se noto que ciertos grupos tuvieron mayor influencia que otros para que se llevara a cabo el proyecto.

El resultado fue que el proyecto provoco un descontento para aquellos que no tomaron parte de la planificación del proyecto y aunque este proyecto se llevo a cabo, en otras ocasiones situaciones como esta pueden llevar a fracasar el proyecto.

Las personas interesadas incluyen:

- Grupos de usuarios: personas que utilizan los recursos o servicios en un área.
- Grupos interesados: personas que tienen un interés, una opinión o que pueden afectar el uso de un recurso o servicio.
- Beneficiarios del proyecto.
- Personas responsables de tomar decisiones.
- Aquellos generalmente excluidos del proceso de toma de decisiones.

Dentro de las personas interesadas están los ganadores y los perdedores como resultado del proyecto. La mayoría de las personas interesadas se beneficiarán con el proyecto. Sin embargo, puede haber otros que, como consecuencia de las acciones tomadas, se encuentren afectados negativamente. Probablemente, aquellos que suelen ser excluidos del proceso de toma de decisiones, ya sea por su edad, género o grupo étnico o sector social son los más perjudicados si no se los incluye en la planeación del proyecto.

Las personas interesadas se pueden dividir en dos grandes grupos: 1) personas interesadas primarias y 2) personas interesadas secundarias.

1) Personas interesadas primarias:

Son aquellas personas que se benefician o se encuentran afectados de manera negativa por una actividad. Este término describe a las personas cuyo bienestar depende de un recurso, servicio o área que el proyecto abordará.

Comúnmente, las personas interesadas primarias viven en la zona o muy cerca del recurso en cuestión. Ellos suelen tener pocas alternativas frente a los cambios, por lo tanto, tienen

dificultades para adaptarse. Generalmente, las personas interesadas primarias son vulnerables. Ellas son la razón por la cual el proyecto se realiza; son los usuarios finales.

## 2) Personas interesadas secundarias:

Incluyen a todas las otras personas e instituciones que tienen un interés en el recurso o zona considerada. Son los medios a través de los cuales los objetivos del proyecto pueden ser alcanzados.

Si las personas interesadas no se identifican en la etapa de planeación, el proyecto corre el riesgo de fracasar, debido a que no se tomaron en cuenta las necesidades y los objetivos de las personas que entrarán en contacto con éste.

El análisis de las personas interesadas resulta una herramienta útil para identificar a las partes interesadas y describir la naturaleza de su participación, roles e intereses. Este análisis ayuda a: mejorar el proyecto, al comprender las necesidades de aquellos que están afectados por un problema.

De acuerdo con Blackman<sup>39</sup> este análisis ayuda a:

- Identificar a los potenciales ganadores y perdedores como resultado del proyecto
- Reducir, o en el mejor de los casos, lograr que desaparezcan los impactos potencialmente negativos del proyecto.
- Identificar a aquellos que tienen derechos, intereses, recursos, destrezas y habilidades para tomar parte o influir en el desarrollo del proyecto
- Identificar a aquellos que deberán ser animados para tomar parte en la planeación y en la implementación del proyecto
- Identificar las alianzas útiles que se puedan construir.

---

<sup>39</sup> Blackman, Rachel. *Auto evaluación de capacidades*. Una herramienta de evaluación organizacional que permite a organizaciones identificar sus necesidades de fortalecimiento de capacidades. Tearfund, 2003.pp.40-66

- Identificar y reducir los riesgos que incluirían la identificación de los posibles conflictos de interés y expectativa de las personas interesadas para que los mismos sean evitados.

El análisis de las personas interesadas debe realizarse luego de la identificación del posible proyecto. Siempre debe revisarse y verificarse que las necesidades de las personas interesadas estén siendo abordadas adecuadamente.

Se recomienda que el análisis de personas se lleve a cabo con representantes de distintos grupos de personas interesadas. El equipo de Trabajo Social deberá tener cuidado de no dejar excluidas a personas en este proceso y procurar que todas participen.

El análisis de las personas interesadas parte de identificar y clasificar a cada uno de los actores sociales en (personas secundarias y primarias) que están interesados en el diseño del proyecto, de acuerdo al interés y prioridad que le da a la solución de problema o necesidad que se ha identificado previamente, el impacto que esta persona tendría en su participación si es positivo o negativo y su influencia en el desarrollo del proyecto.

Esta clasificación nos permitirá identificar a las personas interesadas que tienen gran importancia para el proyecto y además pueden influir en su éxito y por lo tanto diseñar estrategias para asegurarnos que la relación que establezcan con ellas nos aseguren su permanencia en el desarrollo del proyecto o bien identificar a las personas interesadas que tienen poca influencia dentro de su desarrollo pero su interés en el desarrollo es prioridad, y diseñar estrategias para asegurarnos que sus intereses estén protegidos o bien identificar a las personas interesadas que tengan gran influencia en el proyecto y que puedan afectar su impacto.

#### **4.2 Segundo momento: La planeación del desarrollo local**

Una vez organizados los diferentes actores y agentes, de cara a la promoción del desarrollo local, debe iniciarse la planeación de dicho proceso, la que consiste en calcular anticipadamente los planes, programas, proyectos y acciones que se realizarán en un

período de tiempo determinado, así como los recursos necesarios, para conseguir los resultados que estimamos deseables en la región, municipio y su comunidad.

La planeación se define como un proceso orientado a proyectar un futuro deseado y la manera efectiva de realizarlo. Es un proceso democrático que, sumando los esfuerzos locales (comunidades y municipios) tiene como finalidad fomentar la prosperidad y el desarrollo de la región de manera equilibrada, equitativa y participativa.

De acuerdo con Kozikowski, las etapas del planeación del desarrollo local son las mismas que para el desarrollo social solo que en esta, se utilizan conceptos espaciales y territoriales en los que se debe tomar en cuenta los procesos ambientales, socioeconómicos, políticos y administrativos relacionados con lo que ocurre en este territorio.<sup>40</sup>

La planeación del desarrollo consisten las siguientes fases: 1) Diagnóstico 2) Formulación y selección de estrategias, que consiste en, elegir la estrategia que se considere más adecuada para una comunidad o región en un momento determinado. 3) Elaboración de programas y proyectos 4) Implementación de los programas y 5) Evaluación de programas y proyectos.

De lo anterior podemos definir a la planeación del desarrollo local como la ordenación y organización de determinadas actividades y/o directrices del desarrollo de espacios territoriales previamente definidos.

#### **4.2.1 Análisis territorial**

El punto de partida de la planeación del desarrollo local comienza por definir o acotar el espacio territorial en el cual se ha de intervenir. Planear la intervención en un territorio es un cambio fundamental en la intervención que emprenden los Trabajadores Sociales, en algunos casos su intervención profesional en los proyectos de desarrollo local se dirigen bajo un enfoque de promoción social que se entiende demasiado reactivo a las demandas y necesidades de la población por lo que se tiende a trabajar únicamente con algunos sectores de la población: madres de familia, microempresarios, niños de primaria o secundaria,

---

<sup>40</sup> Kozikowski, Zbigniew. *Técnicas de Planificación Macroeconómica*, Editorial Trillas, México, D.F 1988. pp.82-103

grupos religiosos etc. La selección de un territorio contribuye a dejar de lado aquellas prácticas, y pensar en el desarrollo local como un todo. Partiendo de las características de un territorio y no de sectores o grupos de población reconociendo su carácter multidimensional. Desde este enfoque cualquier intervención del desarrollo en un ámbito local, es una forma de construir condiciones de mejoramiento integral y global, de proponer alternativas de solución a intereses y problemas distintos que son percibidos por la población en su entorno territorial.

Para delimitar y selección del área de intervención las herramientas de análisis regional resultan una herramienta indispensable, porque a través de ellas podemos delimitar y diferenciar espacios sociales en cuanto a su organización histórico estructural, determinar cuales son las relaciones que se establecen en ese espacio territorial en cuanto a su planeación y política regional y cual es su efecto o posible efecto de su inserción en la dinámica económica nacional e internacional.

Para hacerlo es necesario conocer algunos elementos básicos del análisis regional, con la intención de que sirvan como referencia a la explicación y al entendimiento de los algunos conceptos así como determinar su importancia en los procesos de planeación y gestión del desarrollo.

#### **4.2.2 Regionalización y enfoque de región**

La regionalización se define como un ejercicio de "clasificar para esclarecer y regionalizar para organizar la información en el espacio". Es decir, clasificar los componentes y/ o procesos que permiten caracterizar y diferenciar ámbitos territoriales respecto de otros, de acuerdo con un cierto grado de relación o semejanza.

De acuerdo con Delgadillo y Torres la importancia de delimitar las regiones parte de la necesidad de conocer los rasgos particulares de la población, sus formas de expresión, las costumbres, el tipo de alimentación, el vestido, las tradiciones y la cultura. Es importante, sobre todo, para saber con qué recursos físicos cuenta y sus características, así como las

carencias que se presentan y cómo participa en el desarrollo económico y social en el conjunto del país.<sup>41</sup>

La importancia de la regionalización tiene como propósito el correcto conocimiento de la realidad y ante todo de la necesidad de someter la economía de México a sistemas de planeación.

Sin embargo puede haber tantas regionalizaciones como objetivos se persigan, las variables que se consideren para llevarla a cabo y su congruencia con el concepto de región que se maneje.

El definir un concepto de región nos permite el análisis de un fenómeno en un espacio territorial determinado y su intervención a partir del análisis de los procesos sociales identificados.

El enfoque de región que nos permite determinar los objetivos de la regionalización y sus variables es el de la región como sujeto de su propio desarrollo que es considerada por Felipe Torres y José Gasca una instancia adecuada para la elaboración de estrategias de desarrollo.<sup>42</sup>

La regionalización desde este enfoque resulta un ejercicio para identificar las unidades territoriales más convenientes a propósito de gestión y planeación principalmente localidades en los que persisten problemas relacionadas a la falta de desarrollo. Este enfoque entiende el desarrollo como el mejoramiento constante y sostenido de la calidad de vida de la población en todos sus aspectos: Económicos, políticos, sociales, culturales y medioambientales.

#### **4.2.3 Criterios para elaborar la regionalización**

En este sentido los criterios para determinar la región o bien las localidades objeto de intervención tendrán que partir de considerar mediante una investigación descriptiva o

---

<sup>41</sup> Delgadillo Javier, Torres Felipe. *Geografía Regional de México*. Trillas, 1993.pg. 4-16

<sup>42</sup> *Ibíd.*224

estadística la selección de un área que por sus características pueda ser objeto de intervención.<sup>43</sup>

Durante este proceso es recomendable trabajar con una hipótesis, por ejemplo: Existen en tal o cual estado/municipio/delegación determinadas características económicas, sociales, políticas, culturales urbanas o rurales, etc. Que se identifican y que pueden diferenciar un área respecto de otra.

Un aspecto básico que se debe tomar en cuenta en la delimitación territorial del área de intervención es partir de localidades estructuralmente semejantes en términos de:

1. Población
2. Actividades económicas.
3. Marginación y pobreza.
4. Carencias sociales.
5. Infraestructura.
6. Recursos humanos.
7. Recursos ambientales.

De lo que se trata es de tener una visión territorial a través de la cual encauzar la participación de los sujetos regionales o locales en la gestión de su desarrollo. La regionalización es un estudio base que nos permitirá conocer y elaborar un primer análisis sobre la estructura y funcionalidad del territorio en términos: físicos, geográficos, poblacionales, sociales y económicos. Es decir, comprender los distintos sectores que conforman la característica de desarrollo de la región.

---

<sup>43</sup> La geografía económica, se encarga de estudiar y delimitar las regiones. De esta manera han surgido formas complejas de regionalizar al país, mediante ello se delinean los criterios de planificación para aplicar políticas económicas. Para la delimitación de las regiones se emplean diversas técnicas y metodologías su utilización depende del tipo y propósito de la regionalización, los datos disponibles y el criterio utilizado, por lo que las técnicas se presentan de acuerdo al tipo de regionalización que se realice. Estas metodologías aparte de diversas suelen ser muy complejas. Por ejemplo, en el caso de las regionalizaciones homogéneas económicas, se tiene como objetivo distinguir y agrupar territorialmente en el espacio un número de unidades con características económicas semejantes y delimitar su continuidad. Por lo que se requiere de utilizar métodos estadísticos.

En México existe la percepción generalizada de que las tareas de planeación se reducen, en última instancia, a la presentación de proyectos, con sus objetivos, metas y presupuestos correspondientes. La mayoría de estos proyectos no tiene su origen en los resultados de un diagnóstico regional, municipal, o comunitario sino en las peticiones de obras y/o servicios presentadas por la población. Por ello, que dentro de los planes de desarrollo existe una desvinculación entre el contenido del diagnóstico y la relación los proyectos propuestos. El diagnóstico regional, municipal y comunitario se debe convertirse en un requisito formal que aporte información útil para el diseño de estrategias de desarrollo y la identificación de proyectos.

A través del estudio regional podemos realizar un primer diagnóstico sobre cuales son las condiciones del desarrollo en la región y ubicarla en el contexto nacional e internacional y tener una visión territorial de las localidades que integran la región sobre las cuales se habrá de intervenir y generar estructuras de organización, concertación y participación social, acuerdos para la cooperación, y financiamiento de los proyectos que resulten de un plan o programas de desarrollo local.

#### **4.2.4 Análisis de la región**

Este tipo de análisis es aplicable a diferentes jerarquías espaciales y territoriales y comprende al menos tres tipos de diagnóstico, que tiene como objetivo conocer la situación actual del territorio: 1) económico, 2) social y 3) territorial que se traducen en criterios funcionales y estructurales que dan una configuración espacial específica en el territorio.

Para que un diagnóstico sea útil debe ofrecer información adecuada para tomar decisiones y dejar entrever las posibilidades de desarrollo de una región o municipio. En este contexto la función del diagnóstico económico, social y territorial es, en base de un número de indicadores, procesar un conjunto de datos estadísticos de una región y municipio para convertirlos en información útil e identificar en ellos, cuales son las oportunidades de intervención.

### **1.- Diagnóstico económico**

#### **Indicadores:**

- Características de las principales actividades económicas.
- Estructura del empleo y de las actividades económicas primarias.
- Estructura del empleo y de las actividades económicas secundarias.
- Estructura del empleo y de las actividades económicas terciarias.
- Grado de eslabonamiento de las actividades económicas.
- Calidad y nivel de retribución de los puestos de trabajo.
- Grado de adecuación del sistema educativo al sistema productivo.

### **2.- Diagnóstico social**

#### **Indicadores:**

- Estructura del ingreso (Diferenciación social del espacio a partir de la distribución del ingreso)
- Análisis del nivel de vida de la población (se utiliza análisis estadístico sobre bienestar social, marginación)

### **3.- Diagnóstico territorial**

#### **Indicadores:**

- La distribución territorial de la red de asentamientos y su equipamiento.
- El sistema urbano y sus características
- El vínculo de las anteriores con la estructura productiva de la región.
- La distribución del aparato productivo y su especialización regional; las formas de articulación e integración espacial.
- La estructura y organización del transporte
- El nivel de desarrollo del sistema de comunicación y
- Los que tienen que ver con el deterioro ambiental.

### **4.-Estructura política territorial**

#### **Indicadores:**

- La democracia y el papel de influencia en la vida política local y regional.
- Políticas regionales.

- La política de la planeación espacial de los gobiernos centrales y su dimensión regional.
- La política regional concebida como el establecimiento de marcos locales y regionales.

## **5.- Criterios estructurales**

### **Indicadores:**

- Definir fronteras provisionales de delimitación de la región.
- Identificar y definir la estructura urbana (tamaños, jerarquía y grado de especialización y conectividad de los centros urbanos).
- Identificar estructura demográfica.
- Identificar la estructura del empleo y su tendencia.
- Identificar la estructura productiva y de servicios.
- Identificar la estructura de usos del suelo.
- Identificar la estructura del transporte y las comunicaciones.
- Identificar y caracterizar las relaciones (flujos) con nación y el mundo.
- Identificar las desigualdades intra e inter-territoriales.

## **6.- Criterios funcionales:**

### **Indicadores:**

- Identificación de jerarquías urbanas: tamaño y teoría de los lugares centrales (Oferta de servicios).
- Identificación de redes de comunicación.
- Identificación de frecuencia y flujos de bienes, personas y servicio

## **7.-Subsistemas sociocultural e ideológico**

### **Indicadores:**

- Identidad y sentido de pertenencia territorial.
- Sentimiento de pertenencia al municipio o región.
- Elementos y símbolos de identidad.
- Hitos culturales en el territorio.
- Nivel de respeto a los elementos y símbolos de identidad.

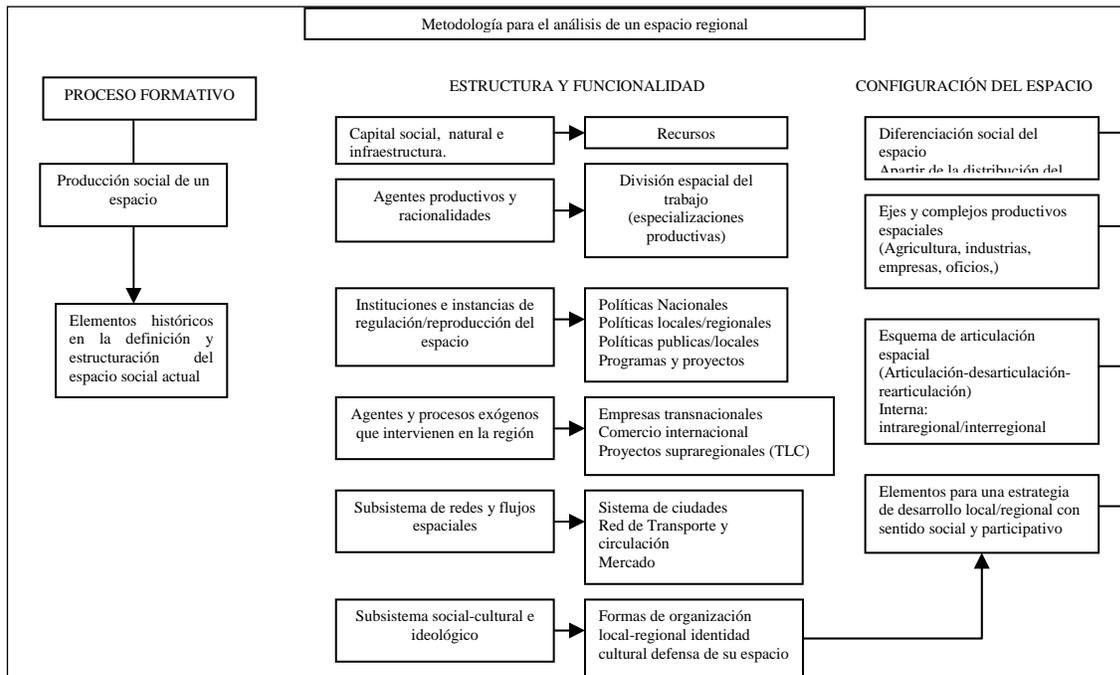
- Valores compartidos por los habitantes del territorio.
- Singularidad y atractivo de la imagen rural.
- Singularidad y atractivo de la imagen urbana.
- Diferenciación cultural interna
- Niveles educativos
- Principales grupos étnicos y culturales
- Grado de respeto e integración entre los grupos étnicos

Todo este proceso conlleva a tener un primer diagnóstico, un pronóstico así como determinar cuales son las localidades a intervenir y las prioridades de la intervención a partir del cual podemos elaborar una propuesta de desarrollo local. Esta primera propuesta sirve de carta de presentación así como un ordenador de lo que más adelante se convertiría en un plan de desarrollo local en el cual queden integradas las demandas y necesidades reales del conjunto de la población territorial.

Al finalizar nuestros productos principales consistirán:

- Un mapa base de región, subdividido en municipios y comunidades locales que integran nuestra unidad regional.
- Un diagnóstico de cómo está constituida la región y sus localidades de manera integral y global en cada una de sus particularidades.
- Un pronóstico: ( social, económico, territorial)
- Definición de las prioridades de intervención
- Una propuesta de desarrollo local por sectores y núcleos de población (Localidades más convenientes en razón de que presenten mayores condiciones de desigualdad social, bajo nivel de organismos institucionales, y que sean localidades estratégicas en la zona de desarrollo de la ciudad o región)

**Fig. 15. Metodología para el análisis de un espacio regional**



Fuente: Elaboración propia en base a Felipe Torres Torres. Metodología de un espacio regional: Istmo de Tehuantepec. 2000

#### 4.2.5 Diagnóstico municipal

El diagnóstico municipal deberá realizarse para indagar sobre su problemática, sus causas, debilidades, así como sus potencialidades, ya que a través de estas podemos caracterizar, conocer y distinguir los aspectos sobre los que se ha de intervenir en el municipio para impulsar su desarrollo.

En la etapa de diagnóstico, se trata entonces de conocer y entender la situación económica, social y política que existe en el municipio, sus recursos, problemas y necesidades, su situación actual.

El diagnóstico municipal nos permitirá obtener respuesta sobre:

- El número de habitantes que tiene el municipio,
- Cómo están distribuidos en el territorio,

- La población económicamente activa y los sectores donde están ocupados: agricultura, ganadería, artesanía, comercio.
- Especialización productiva del municipio,
- Número de empresas por sectores en el municipio,
- Prestación de servicios de salud, educación, agua potable, energía eléctrica,
- Red vial: condición de calles, carreteras y transporte público.

Así mismo nos permitirá recopilar la información que nos sirve para mejorar nuestra capacidad en la toma de decisiones identificando las acciones más adecuadas para el desarrollo local.

De acuerdo con Baldizón, Sandino y Lopez con para la elaboración del diagnóstico Municipal, existen diferentes formas, entre ellas: el diagnóstico de gabinete, diagnóstico global y sectorial.<sup>44</sup>

#### 1.-El Diagnóstico de gabinete

Este se realiza recopilando los datos que existen en los organismos del sector público y en las entidades que conforman el sector privado con o sin fines de lucro. En este modelo de diagnóstico se recoge la información de todas aquellas fuentes que generan procesos estadísticos y que se encuentran al alcance de los gobiernos municipales. Este tipo de información también está disponible en los archivos de las municipalidades como: registro civil, registro de contribuyentes, etc.

#### 2.-El Diagnóstico global

Este modelo nos permitirá obtener una apreciación general sobre las fortalezas y debilidades del municipio. El mismo debe considerar o abarcar en forma resumida las características físicas, demográficas y socioeconómicas del municipio.

---

<sup>44</sup> Ibíd.82-86

Para la recopilación de la información, ésta se hace a través de visitas de campo, entrevistas a las instituciones del gobierno central, organizaciones públicas y privadas a los diferentes sectores económicos y a las fuentes que procesan datos estadísticos.

Entre los aspectos físicos que debe considerar el diagnóstico global tenemos la ubicación, el tipo de clima, recursos hídricos, superficie urbana y rural, planos o mapas en los que se identifiquen:

- Áreas urbanas principales
- Red vial básica
- Áreas verdes
- Zonas industriales
- Zonas ganaderas
- Zonas agrícolas
- Equipamientos con servicios

Entre los aspectos demográficos que debe considerar el diagnóstico global tenemos, la cantidad de habitantes, densidad de población, tasa de natalidad y mortalidad.

Aspectos socioeconómicos del Diagnóstico global tenemos:

- Pobreza
- Ocupación de la población económicamente activa
- Organización social y participación: Cantidad de organizaciones comunitarias
- Tasa de analfabetismo, Cobertura educacional por niveles de enseñanza: preescolar, primaria, secundaria
- Salud

3.-El Diagnóstico sectorial:

Este diagnóstico nos permite una descripción detallada de la dotación, déficits, necesidades y potencialidades por cada sector:

- Diagnóstico de salud
- Diagnóstico de educación
- Diagnóstico de vivienda y urbanización

- Diagnóstico del transporte
- Diagnóstico de medio ambiente
- Diagnóstico de cultura y actividades recreativas
- Diagnóstico de turismo

#### **4.2.6 Diagnóstico Comunitario**

Para identificar problemas, necesidades y oportunidades debemos realizar un diagnóstico comunitario. Esto significa que debemos intentar comprender qué procesos se están desarrollando en los distintos campos de la realidad (económico, político, social, cultural, etc.) y en las tres dimensiones clave:

1. Territorial: área rural o urbana.
2. Espacial: es el área identificada como de interés para el estudio.
3. Grupal: grupos/individuos/población en general.

El diagnóstico busca establecer:

- Los problemas más relevantes y sus causas.
- Dónde se producen los problemas.
- Las medidas que permitirían optimizar la situación actual.
- La evolución de la situación si no se interviniera sobre ella.

Unidades de análisis. Es el sujeto o área acerca de los cuales se recolectan los datos que permitirán hacer el diagnóstico que se lleva a cabo en dos niveles.

- Nivel macro: los conjuntos de actores (productores, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, etc.) y toda el área relevante.
- Nivel micro: comunidad y actores comunitarios.

La unidad de análisis permite definir los problemas relevantes en cada nivel: los que afectan a toda el área y a todos los actores sociales del conjunto territorial, esto permite obtener datos para establecer el programas o proyectos a nivel comunitario, municipal o regional y su conveniencia social.

Las áreas relevantes que deben estar comprendidas en el diagnóstico son tres:

1. El área afectada por el problema: aquella donde los indicadores seleccionados muestran un problema de falta de desarrollo.
2. El área bajo estudio: aquella que será objeto del estudio, y eventualmente de programación.
3. El área de influencia de los proyectos: región, aquella que percibirá los costos y beneficios del proyecto.
  - Área de influencia general: aquella que será influida por el proyecto, a pesar de que no se realice ninguna acción directa sobre la misma.
  - Área de influencia específica: comunidad, es el entorno directo del proyecto, donde los efectos son significativos, tanto en términos de costos como de beneficios.

Las áreas bajo análisis no deben necesariamente corresponder a territorios políticamente definidos; sin embargo, existe una natural tendencia a limitar el análisis en función de las jurisdicciones político-territoriales.

Esto se debe a varias razones:

- En parte, a que los datos estadísticos suelen recogerse para esas jurisdicciones.
- También, debido a que los impulsores de los estudios son muchas veces los gobiernos que tienen poder (e intereses) sobre las mismas.

El área de intervención del proyecto se define normalmente en términos de la unidad y homogeneidad de las variables relevadas. Es decir, se ponen los límites donde las variables principales "varían". Esta forma de definir las áreas relevantes permite ajustar las condiciones y características del proyecto con mayor facilidad y certeza.

### **Recolección de los datos:**

Todo trabajo de planeación del desarrollo debe basarse en información precisa, confiable y suficiente. La buena información es importante para: comprender el contexto en el cual se está implementando el proyecto, entender las causas y efectos del asunto que está siendo abordado, comprender que es lo que están haciendo los otros, evitar duplicaciones y si es necesario, trabajar en conjunto, asegurarse que la respuesta toma en cuenta todos los sectores de la población territorial y es la más apropiada y efectiva para la situación, comprender los cambios contextuales para reaccionar ante potenciales necesidades futuras o prevenir el surgimiento de nuevos problemas, justificar el curso de acción a nuestra organización, a los beneficiarios, donantes y demás personas con las que estemos trabajando, y proveer buena evidencia para la respuesta.

Así, la planeación del desarrollo a nivel comunitario deberá partir de un diagnóstico que contemple:

- La historia de la zona, la geografía, el clima y el medio ambiente, ejemplo.: principales características, mapa, comunicación, zona, problemas estacionales.
- Población – cantidad, edad y género, el sistema social y sus estructuras divisiones religiosas, condición de las mujeres,
- Instituciones sociales la política – jerarquías políticas locales; efectos del gobierno central, ejemplo: estabilidad política.
- La religión y la cosmovisión – creencias religiosas, grupos e iglesias.
- Cultura: las normas y prácticas, otros grupos culturales en la zona, idiomas.
- Las condiciones de vivienda – tipos de vivienda, agua y sanitarios.
- La economía – fuentes de ingreso, cultivos, tenencia de la tierra, promedio del jornal diario.
- La educación – escuelas, índices de alfabetización.
- La salud – índices de mortalidad, causas de muerte y enfermedad, servicios de salud locales.
- Los programas de servicios y desarrollo – gobierno, y experiencias previas de la comunidad.

La recolección de datos para el diagnóstico debe organizarse en función de las siguientes variables:

- a) Tipo de dato a recolectar: cuantitativo o cualitativo
- b) Fuente del dato: primaria o secundaria; los propios beneficiarias o informantes clave o expertos, etc.

**Fig.16. Tipos de datos a recolectar**

Temas	Unidad de Análisis			
	Municipio/delegación	comunidad	Productor	Cooperativa
Económicos	Tipo producción		Tipo producción	Situación económica
	Mercados existentes y potenciales		Demanda relevante	Situación
			Orientación	financiera
	Tipo de productores		producción	Cantidad socios
Demográficos	Estructura poblacional		Estructura familiar	
	Evolución de la población			
	Desempleo			
Salud	Oferta tipo y capacidad		Demanda de salud	Participación en la oferta de salud
	Mortalidad			
	Incidencia enfermedades			
Educación	Oferta tipo y capacidad		Demanda de educación	Participación en la oferta de educación
	Estimación demanda			
Otros	Situación política		Marco sociocultural	Capacidad de gestión
	Infraestructura (camino, etc)			
	Barreras históricas			
	socioculturales, etc			

Fuente: Elaboración Propia en base Roura, Horacio, et al. Manual de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Rural. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES, 2002.

Los datos recogidos del diagnóstico pueden analizarse siguiendo numerosas técnicas que dependen de la formación profesional. Para realizar una investigación y diagnóstico comunitario Galeana de la O propone se realice mediante tres tipos de estudios: socioeconómico, cartográfico y cotidianidad. La finalidad es la descripción cuantitativa y cualitativa de atributos físicos, económicos, sociales y culturales de la comunidad, destacando las interrelaciones y asociaciones de dichos atributos.<sup>45</sup>

1. El estudio socioeconómico nos permitirá conocer y explicar cuantitativamente las características sociales y económicas de la comunidad.
2. El estudio cartográfico consiste en la descripción gráfica de la comunidad y nos permite conocer aspectos físicos y de infraestructura, el equipamiento urbano con el que cuenta, así como la focalización de estructuras de organización social de una localidad, localización de recursos institucionales, el reconocimiento de estructuras de organización, su grado de participación por zonas. Esta información se recopila en una serie de mapas y formatos.
3. El estudio de cotidianidad nos va a permitir rescatar las formas de vida que se han dado en la comunidad su comprensión y análisis nos permitirá transformar la realidad social.

Para la identificación de problemas, la técnica del árbol de problemas es una de las más efectivas. Esta técnica permite las relaciones causa-efecto entre los distintos datos recolectados. Buscamos los principales problemas y sus causas. En el cual cada causa puede ser objeto de un proyecto.

Los pasos para confeccionar el árbol de problemas son los siguientes:

- Identificar el hecho que aparece como el problema principal del área de estudio.
- Establecer todos los efectos que ese problema genera, y los "efectos de los efectos". Este "encadenamiento hacia arriba" se alimenta con los datos recogidos en el trabajo de campo.
- Establecer todas las causas posibles del problema principal, y las causas de estas.

---

<sup>45</sup> Ibíd.61-103

El árbol de problemas es un proceso que conlleva a que la población territorial y el conjunto de actores sociales tengan el conocimiento e información sobre sus problemas y necesidades, en donde ellos, los actores sociales sean capaces de responder al porqué de esos problemas, comprender sus causas y efectos, así como a identificar sus recursos capacidades y medios para actuar, estableciendo las estrategias de acción necesarias para enfrentar con éxito los problemas que se presentan en la coyuntura actual. A partir de esto la población estará en condiciones de formular un conjunto de programas o proyectos que reflejen sus demandas y necesidades.

#### **4.2.7 La Formulación y diseño de programas y proyectos**

Una vez que se ha decidido avanzar en el proyecto podemos empezar a pensar en los detalles. Esto implica llevar adelante la formulación y diseño de programas y proyectos así como el modo en que mediremos su funcionamiento.

La planeación del desarrollo local deber realizarse dando privilegio a las prioridades de la localidad, que son básicamente las que se relacionan con el mejoramiento de la calidad de vida de la población y del desarrollo de sus capacidades productivas. En ellas se debe reconocer su capacidad para diseñar y organizar tareas básicas como por ejemplo: defensa del medio ambiente (aguas, bosques, suelos, aire, etc.) para la salud (centros de salud); la educación básica, la educación de adultos (escuelas); la capacitación para el empleo y servicios básicos como (alcantarillado y pavimentación de calles, alumbrado público, recolección de basura), el diseño y implementación de proyectos productivos, etc.

Es importante señalar que las estrategias de desarrollo constituyen dos vertientes una endógena y otra exógena, esta última depende mas que de las localidades o comunidades, de las acciones que deberán emprender otros niveles de gobierno, para lo cual es necesario llegar a una concertación entre actores sociales locales y extra-locales en ellos comprendemos a las autoridades de los restantes niveles de gobierno, instituciones y organizaciones no gubernamentales para validar y establecer las líneas prioritarias, estrategias y programas que responden a las necesidades productivas, sociales, físicas del entorno regional que deben estar orientadas a fortalecer los vínculos local-regional así como fortalecer el mercado nacional y su competencia en un escenario de integración comercial.

En este sentido la planeación tiene que buscar soluciones flexibles para responder a las cambiantes características de la sociedad que se globaliza, por esta razón la planeación del desarrollo local debe contemplar todos los elementos que se señalan para la planeación de los demás niveles territoriales (municipios, estados) todos aquellos que ocupan escalas administrativas entre la comunidad local y el Estado Nacional, para lograr formular y seleccionar estrategias, que permitan la integración local con lo regional.

La estructura de planeación adecuada para esas condiciones locales debe presentar las siguientes características:

1. Aprovechamiento de la capacidad profesional disponible localmente y evitando al máximo que la actuación de este personal quede sometida a compromisos clientelistas o similares.
2. Como muy probablemente muchas localidades no tendrán personal capacitado para las tareas de planeación arriba indicadas el trabajador social o cualquier otro profesional se deberán traducir o interpretar las necesidades y demandas de la población y después hacer que los actores sociales validen el documento, por lo menos hasta cuando se logre la formación de personal local apropiado, que asuma la continuidad del proceso.
4. Los planes o proyectos de desarrollo local deberán someterse a una instancia de coordinación supra-local con miras a armonizarlos con las realidades, potencialidades y necesidades de localidades vecinas y de otros niveles territoriales.
5. En la formulación, estudio y aprobación de dichos planes participarán las autoridades oficiales, junto con representantes del sector privado, y organizaciones sociales de la localidad.

Al finalizar el proceso las acciones emprendidas deberían ser reflejadas a mediano y largo plazo en los siguientes puntos:

- Sistemas de planeación y desarrollo local en funcionamiento
- Promoción de esquemas de gestión integral del desarrollo local.
- Mejora de sistemas de gestión de servicios.
- Promover sistemas de gestión local en forma de redes ciudadanas y de empresarios.
- Promoción de esquemas de gestión integral del desarrollo local
- Modalidades diversas de prestación de servicios (pública, privada, social).
- Creación y/o consolidación de sistemas de información y bases de datos sobre desarrollo local (urbano, ambiental, social y económico).
- Desarrollar mecanismos de financiamiento de proyectos locales.
- Esquemas de cooperación intra-territorial y extra-territorial
- Existencia de sistemas eficaces de rendición de cuentas y de participación ciudadana.

#### **4.2.8 Financiamiento de los proyectos**

La elaboración y ejecución de la agenda de desarrollo local, requiere de fuentes de financiamiento, que permitan asegurar el cumplimiento de los programas o proyectos en la agenda de desarrollo. Sin fuentes de financiamiento, sería imposible iniciar y avanzar en el proceso de desarrollo local, entre éstas fuentes potenciales tenemos:

**1.-Tributación municipal:** Esta es una fuente de financiamiento de mucha importancia para el financiamiento del desarrollo local que debe ser aprovechada por las autoridades locales diseñando estrategias más efectivas de recaudación municipal.

**2.-Transferencias del gobierno central:** el estado debe transferir anualmente a las municipalidades un porcentaje del presupuesto general de la república para contribuir a la creación de un equilibrio en el desarrollo socioeconómico en las municipalidades más pobres y las desfavorecidas.

**3.- Cooperación internacional:** A través de presentar a los organismos internacionales un programa de desarrollo consensuado, que recoja las prioridades del municipio y las necesidades de la población y sus beneficios.

#### **4.-Organismos no gubernamentales locales**

Que brindan apoyo a la comunidad en diferentes aspectos tales como; fomento de los niveles de organización de la población, asesoría técnica y capacitación, y financiamiento para la ejecución de proyectos.

Los organismos no gubernamentales han venido a llenar en parte del vacío dejado por el adelgazamiento del Estado, en la medida que fomentan el desarrollo social en diferentes comunidades sin embargo dada el nivel de especialización (mujeres, jóvenes, adultos mayores, etc) de cada una de las ONG's es necesario mejorar la coordinación entre ellos estrechando la colaboración y distribuyendo su apoyo. A través de una coordinación entre los diferentes agentes de desarrollo en el territorio, se puede mejorar la efectividad de las actividades desarrolladas.

#### **5.-Programas de gobierno**

Programas del gobierno central de impulso al desarrollo de la infraestructura social y productiva del municipio. Para mejorar el desempeño de sus programas debe de descentralizar algunas competencias y transferirlas a las municipalidades.

#### **6.- Asociaciones de productores**

La mayoría de los productores de no son competitivos, debido al atraso tecnológico y el poco acceso al crédito que no les permite modernizar y renovar sus empresas, se necesita de un esfuerzo conjunto de todos los organismos e instituciones representadas en el municipio, para apoyar integralmente a los productores y ayudarlos a:

- Elevar sus niveles de organización.
- Definición de sus políticas y estrategias de desarrollo.
- Apoyo tecnológico y modernización de sus procesos productivos, para poder ser competitivos.
- Capacitación y asistencia técnica, apoyo en la elaboración, ejecución, evaluación y control de proyectos.
- Hacer accesible el crédito a los productores.

- Identificación de mercados potenciales.

#### **4.2.9 Validación de los proyectos**

Una vez concluido este proceso se somete a validación el diagnóstico, pronóstico y los proyectos preparados por los miembros del consejo en sesiones interactivas por todos los sectores y núcleos. Los criterios para la validar los proyectos son los siguientes:

##### **Criterios:**

1. Costo del proyecto
2. Impacto social
3. Impacto económico
4. Impacto en el medio ambiente
5. Nivel de importancia para los gobernantes
6. Horizonte de los resultados del proyecto validados por los núcleos sociales.

La asignación de los fondos para los proyectos validados y seleccionados se establece a partir de dos criterios:

- 1.- La mitad a los más rentables social y económicamente que involucren a más de un municipio.
- 2.-La otra mitad según el grado de desarrollo económico.

#### **4.2.10 Evaluación y sistematización**

Diversos autores han identificado la sistematización y evaluación participativa como uno de los componentes más importantes en la promoción del desarrollo, ponen énfasis sobre la importancia de utilizar un proceso continuo de aprendizaje para el mejoramiento de la formulación e implementación de programas y proyectos. Este proceso de análisis sistemático sirve de ayuda para mejorar las actividades de planeación y tiene como propósito fortalecer las capacidades de reflexión, la construcción de nuevos conocimientos,

el aprendizaje y organización de los Trabajadores Sociales y actores sociales que promueven este tipo de acciones para mejorar sus condiciones de desarrollo.

En este sentido la elaboración de una sistematización sobre la planeación y gestión del desarrollo local deberá hacer referencia a un proceso continuo de descripción, análisis y la construcción de conocimiento, a partir de la reflexión participativa efectuada tanto por los promotores del proceso (gobiernos locales), los facilitadores (Trabajo Social) y participantes (beneficiarios, organizaciones sociales e instituciones) sobre cada una de las etapas y fases de la metodología de planeación empleada, así como de una evaluación participativa sobre la implantación y resultados de los programas y proyectos.

## CONCLUSIONES

La política regional en México se gestó en las condiciones de una economía nacional relativamente cerrada y con un fuerte papel del gobierno federal en la formulación e instrumentación de políticas públicas en el marco de un centralismo y un presidencialismo exacerbado, la inversión pública y los subsidios eran los instrumentos fundamentales de esta política regional nacional. Las políticas de desarrollo generaron efectos aislados en el territorio, que debilitaron la integración territorial, y agudizaron las desigualdades regionales y sociales. No se aprovechaba capacidades de las regiones.

En la actualidad la planeación bajo los lineamientos del modelo neoliberal han ganado terreno. La coyuntura económica y política frente a la inserción del país en la globalización económica representan las verdaderas prioridades en la definición de las estrategias de desarrollo, sin embargo las perspectivas de desarrollo de las regiones están claramente subordinadas a decisiones estratégicas del mercado internacional. Al menos así lo parece en la actualidad, cuando los programas y proyectos estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 están planeados sólo en la lógica de integración comercial y no responden a los verdaderos objetivos de una política regional de integración de los mercados nacionales y de las demandas y necesidades del conjunto de la población.

La crisis económica nacional y el modelo de apertura a la globalización hicieron evidentes las consecuencias negativas de la planeación centralista y respondieron a estos cambios con una nueva estrategia de descentralización que intenta favorecer la toma de decisiones a nivel local. En 1983, el gobierno mexicano reformó el artículo 115 constitucional, con el propósito de otorgar mayor autonomía y más responsabilidades a los municipios. La reforma marcó el inicio oficial de un proceso de descentralización de la toma de decisiones en el sector público. Sin embargo las políticas públicas han tenido un carácter centralizado, donde los gobiernos locales, mediante aparatos de gobierno y sus instituciones, además de ejercer un control vertical en los procesos de planeación, definen los criterios y beneficiarios del desarrollo. Pensar en la incorporación formal en la ley de planeación de un nivel intermedio entre el estatal y el municipal debería ser motivo de reflexión, dado que esto podría resolver buena parte las lagunas en la planeación del desarrollo, además de

promover una mayor actividad intermunicipal en materia de proyectos para el desarrollo, sin embargo esto no ha sido así y la planeación, así como los programas y estrategias de ordenamiento territorial expresados en los planes de desarrollo son ambiguos e institucionalmente poco articulados.

Los cambios y transformaciones que vivimos a nivel mundial, marcados por la forma de la competencia en las economías nacionales e internacionales, la revolución tecnológica y la expansión de los servicios como partes elementales en el proceso de globalización han tenido efectos sobre el territorio generando fuertes desequilibrios regionales, y desigualdades sociales. La economía de los países se ha fragmentado dando lugar a que solo ciertas regiones subnacionales se vinculen a la economía global y otras queden marginadas de los procesos de desarrollo, una forma de ser participes de la lógica de integración global del modelo económico dominante es generar al interior de las regiones y localidades procesos de promoción del desarrollo local en donde a través del consenso y la participación de la todos los sectores se construya un proyecto político de desarrollo que corresponda con las demandas y necesidades de la población y en el cual la población resulte ser la beneficiada. Discutir el tema del desarrollo en la actualidad es hablar de mecanismos que posibiliten el desarrollo en los territorios que han quedado al margen de la política regional nacional.

Se dice desarrollo local porque esa es la condición sobre la que se reproduce el desarrollo en las sociedades capitalistas no existe en ninguna parte del mundo procesos de desarrollo homogéneos, aun cuando en el discurso estemos acostumbrados a decir que existen países desarrollados, regiones desarrolladas, etc. A lo que nos referimos es a promedios, a medias nacionales o mundiales. En la práctica o en la realidad sólo se observan países con un mayor crecimiento económico, pero incluso en las sociedades o ciudades más de desarrolladas del mundo existen localidades, áreas, o guettos marginales que no han sido capaces de entrar en los procesos de desarrollo.

Este conjunto de tendencias que se presentan en el ámbito internacional de corte económico, político, social y cultural, representan retos que los gobiernos locales y las sociedades organizadas deben enfrentar para poder impulsar su desarrollo. La multiplicidad

de los procesos desencadenados por la implementación de políticas económicas de corte neoclásico y sus implicaciones sociales hacen inevitable que el Trabajo Social intervenga en la necesidad de diseñar estrategias y alternativas de planeación que en consecuencia del contexto actual tomen en cuenta la dimensión territorial y aprovechen la falta de planeación en los ámbitos territoriales que no son parte de las estrategias regionales de desarrollo.

De esta forma ,el desarrollo local, se debe planear en base a un enfoque integral y global que parta del conocimiento profundo de cada uno de los procesos: económicos, sociales, culturales, políticos, ambientales que combinan diversos espacios territoriales (comunidad, municipios) pero que a su vez toma en cuenta su entorno regional, a partir del cual se determinaran los propósitos de transformación de dicho territorio y el diseño de estrategias y acciones que pueden seguir los actores sociales para alcanzar dicha transformación.

En este sentido es fácil percatarse que los nuevos planteamientos de Trabajo Social sobre desarrollo local, para que respondan a los nuevos procesos que ocurren a nivel nacional e internacional deben partir de nuevos enfoques que le permitan explicar una nueva y compleja realidad y le permitan plantear desde nuestra metodología los procedimientos adecuados para intervenir, en estos territorios de acuerdo a la nueva dinámica económica y social.

Como se expone en la propuesta la forma de librar estos obstáculos y enriquecer la forma en como el Trabajo Social interviene en los procesos de desarrollo local es orientarlos bajo un enfoque regional ya que son precisamente las herramientas de análisis regional las que nos permiten una mejor comprensión de la realidad nacional e internacional sobre estos grandes problemas económicos, sociales e internacionales, que ocurren a diversas escalas territoriales y en consecuencia permite explicar y establecer pautas de acción más congruentes con esta nueva modalidad de desarrollo.

A partir de este enfoque de desarrollo podemos definir lo regional como una unidad de análisis que nos permite conocer el entorno de una escala inferior de su desarrollo “lo local” e interpretar el desarrollo local como una modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños: delegación, municipio, comunidades, que en Trabajo Social consideramos espacios estratégicos de intervención directa debido a sus

características: demandas y necesidades sociales no satisfechas y no estar contemplados en los programas de desarrollo regional.

Desde la perspectiva regional, la intervención para el desarrollo local que pueden emprender los profesionales del Trabajo Social, no se aparta de su metodología ni de las funciones que desempeña (investigación social, planeación, programación gestión, educación y capacitación social), sólo incluye la necesidad avanzar en la planeación del desarrollo local partiendo de un análisis regional, un diagnóstico municipal y comunitario que nos permita conocer las necesidades funcionales, productivas y sociales de otras escalas territoriales, y a partir de este, se seleccionen los espacios comunitarios locales más convenientes en razón de que presenten mayores condiciones de desigualdad social y que sean localidades estratégicas en la zona de desarrollo del municipio, ciudad o región.

Esta forma del desarrollo local puede instrumentarse a través de un conjunto de programas o proyectos comunes, sustentados en un modelo sistema de planeación participativo, sobre el cual se de la concertación de agentes y sujetos territoriales, que utilizando un espacio territorial como unidad de desarrollo en relación con las demás escalas territoriales. Puedan generar los consensos necesarios para que la planeación del desarrollo responda a las necesidades y demandas sociales del conjunto social y sea congruente con el nuevo contexto nacional e internacional.

Siguiendo la propuesta de intervención en la planeación y gestión del desarrollo local que aquí se presenta es posible articular políticas y programas sobre ámbitos territoriales definidos en las cuales el Trabajo Social tiene una importante labor en la planeación y gestión de procesos de promoción del desarrollo local. Y que comprueba que la promoción del desarrollo local por su orientación en la búsqueda del desarrollo y dentro del marco de la política social abarca en un sentido amplio las áreas de intervención profesional del Trabajo Social.

La conclusión a las que podemos llegar es, el desarrollo de una región o localidad no sólo se establece mediante su localización o disponibilidad de recursos naturales sino, principalmente, en la capacidad de su población para construir y movilizar sus recursos.

Las capacidades de la población reflejan la historia, los hábitos y las aspiraciones de una sociedad local particular. La especialización productiva, el desarrollo tecnológico, los mecanismos de comercialización, así como las formas de transmitir la información y de toma de decisiones asumen en cada territorio modalidades nuevas que revelan las capacidades de la población en el cual la función del Trabajo Social es ayudar a identificar a la población sus capacidades, ya sean estas individuales o colectivas, fortalecerlas y encontrar los mecanismos necesarios para generarlas y dirigir, facilitar los procesos de planeación y gestión del desarrollo.

Esta orientación del desarrollo local reconoce a su vez que la investigación, planeación y ejecución de programas y estrategias de desarrollo local, necesitan de la integración de un equipo interdisciplinario para ampliar los conocimientos de los fenómenos que suelen darse en el conjunto territoriales. Sin bien la visión del Trabajo Social es importante debido a las aportaciones que este profesional desde su experiencia teórica y metodología puede ofrecer en cuanto que ser un especialista en necesidades y problemas sociales, o como promotor del desarrollo, no existen a la fecha un recetario de metodologías que caractericen cada uno de los fenómenos del desarrollo.

El Trabajo Social debe fortalecer su metodología de intervención en el desarrollo local y comprender todas las formas de interés que presenta esta nueva concepción del desarrollo y canalizarlos hacia los objetivos que se persiguen en la actualidad, que esta relacionadas en el saber organizar en el interior de una localidad el conocimiento y hacer la gestión del capital social necesario para que este pueda interactuar y generar procesos de planeación que incidan en un ámbito regional, a partir de la cual se construya un proyecto que sienta las bases de sus necesidades y demandas así como de sus capacidades y potencialidades, y partir de estos puedan emprender acercamientos con las instituciones que pueden gestionar los recursos necesarios para llevarse a cabo. El reto para los trabajadores sociales es construir estrategias que permitan a las localidades atraer mayor inversión, tanto privada como pública y hacerlo utilizando el capital social de las comunidades y regiones. Sin duda las iniciativas que se emprendan en esta área serán el insumo principal para el diseño de una política de desarrollo local en México.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Adrián. Urbanización, Cambio Tecnológico y Costo social. El Caso de la Región del Centro de México. Instituto de Geografía de la UNAM, Porrúa, México DF, 2002. pp.19-208
- Ander, Egg Ezequiel. Diccionario de Trabajo Social. El Ateneo, 10ª.Edición, Buenos Aires, 1982.
- Asuad Sanén, Norman. Economía Regional y Urbana, Introducción a las teorías, técnicas y metodologías básicas. Benemérita Universidad de Puebla. El Colegio de Puebla. Asociación de exalumnos de la FE-UNAM. México, 2001. pp.34-167
- Arteaga, Basurto Carlos. (coord.) Desarrollo Comunitario. Plaza y ENTS-UNAM. México, 2001.pg.347
- Arteaga Carlos, Solís Silvia. “Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico”. El ámbito regional como generador soporte y solución a las necesidades sociales. Felipe Torres y José Gasca. Serie necesidades sociales y políticas públicas. Plaza y Valdez. ENTS-UNAM. México, 2004. pp. 221-245.
- Bassols Batalla, Ángel La División Económica Regional. Universidad Nacional Autónoma de México, México. 1967. pg.264
- Bassols, Batalla Ángel. Geografía Económica de México, Cap. 15 División Regional, pg. 303. México, TRILLAS, 2002. pg. 303
- Baldizón Yacer, Sandino Martín y López Nehemías. Autonomía municipal y desarrollo económico local / Serie: descentralización y desarrollo municipal. FES Library, Bonn.1999.pp.117-127
- Bendesky, León. Economía Regional en la Era de La Globalización" En Comercio Exterior. Vol. 44, No 11, México, Noviembre de 1994. pp. 982-989
- Boisier, Sergio. ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? Documento de trabajo NO 6. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, 2002.pg.31
- Boisier, Sergio. Postmodernismo Territorial y Globalización: Regiones Pivótales y Regiones Virtuales en: modernidad y territorio. ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 1996. pp.49-60.
- Blackman, Rachel. Auto Evaluación de Capacidades. Una herramienta de evaluación organizacional que permite a organizaciones identificar sus necesidades de fortalecimiento de capacidades. Tearfund, 2003.pp.40-66.

- Cadena, Félix. La Sistematización como Creación de Saber de Liberación. Guía para la Consolidación de Procesos de Sistematización y Autoevaluación de la Educación Popular. Programa de Apoyo a la Sistematización y Autoevaluación de la Educación Popular. CEEAL, 1987.
- Carrillo Huerta, Mario M. Desarrollo Regional. Análisis del espacio y el desarrollo regional en los estudios regionales. UNIPUEBLA., Puebla. 2002. pp.10-60
- Carrillo Huerta, Mario Comentarios acerca de los antecedentes y perspectivas del Desarrollo Regional en México. en Regiones y Desarrollo. Vol. II, num. 3. (enero-junio) 1998. pg.20
- Consejo Nacional de Población. Resultados del índice de Marginación en México. 2002
- Coraggio, José Luís .Sobre la espacialidad social y el concepto de región, en La cuestión regional y los recursos naturales. Héctor Camprario Tusset (Comp.). Universidad Autónoma Chapingo, México. 1998
- CONAPO. Resultados índice de marginación 2000
- Cortez, Patricia. Descentralización y desarrollo local en América Latina, nueva alternativa para la equidad de Género del caso Colombia. CEPAL, Santiago de Chile, 2002. pg.7
- Chávez, Aída Valero. Trabajo Social en Comunidad. ENST. México, 2003. pg. 101
- Delgadillo Javier, et. al (coord.) Actualidad de la investigación regional en México. Alfonso Iracheta Cenecorta. Planeación regional en México. CRIM/UNAM/ Plaza y Valdés. Colegio Mexiquense, 2002. pg.32
- Delgadillo Javier, Torres Felipe. Geografía Regional de México. Trillas, 1993.pp.4-16
- Delgadillo, Javier. Centros e Instituciones en que se imparte postgrados relacionados con las ciencias regionales. México, D.F. Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- Delgadillo Macías, Javier. Planeación Territorial, Políticas Públicas y Desarrollo Regional en México. CRIM/UNAM, México, 2004.
- Delgadillo, Javier, Torres, Felipe y Gasca José. El Desarrollo Regional en el Vértice de dos Milenios. Colección Textos Breves de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, 2001. pp.7-49

- Delgadillo, Javier et al. Distorsiones del Desarrollo Regional de México en Perspectiva de la Globalización en: Momento económico. núm. 115, mayo-junio. Distrito Federal, México, 2001.
- Esquivel Espejo, Carlos y Medina Ortega, Javier. Teoría y Práctica del Enfoque Del Desarrollo Local. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional Virtual de la Universidad de Málaga organizado por el grupo eumed.net. Málaga, España. 2004. pg.5
- Ferreira, Héctor. Construir las regiones: Por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México Centro Lindavista, CRIM/UNAM, Colegio Mexiquense, Colegio de Tlaxcala, México, 2005.pg.11
- Galeana de la O, Silvia. (coord.) Promoción Social una Opción Metodológica. Escuela Nacional de Trabajo/UNAM. Plaza y Valdez. México. 1999.pp.28-57
- Garza, Gustavo. La urbanización en México del siglo XX. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 2003.pg.71
- Garza, Gustavo, (COORD). La Ciudad de México en el fin del segundo milenio/: El Colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano: gobierno del distrito federal, 2000.
- Gasca, Zamora José. Espacios transnacionales: interacción, integración y fragmentación en la frontera México-Estados Unidos. Instituto de investigaciones económicas/UNAM Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- Gasca Zamora, José. Bases teórico-metodológicas para el Desarrollo Regional. Ponencia presentada para personal del Instituto Nacional Indigenista (INI), San Juan de la Paz, Guanajuato, México. Noviembre, 1997.
- Guevara Díaz, José Manuel. El Concepto de Región y las Clases de Región. Cap. 11 del libro: La Geografía regional, la región y la regionalización. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1977. pp. 15-31
- Hemsing, Bert. A.H.J. Teorías del Desarrollo Industrial Regional y Políticas de Segunda y Tercera Generación, Estudios urbano-regionales, vol.25, núm. 75, Septiembre, Santiago de Chile, 1999. pp.27-34
- Hiernaux, Daniel. Espacio-Temporalidad y las Regiones", en: Revista Ciudades No. 34, abril-junio de 1997, Red Nacional de Investigación Urbana, México, pp. 10-15.
- INEGI. Estados Unidos Mexicanos, Tabulados de la muestra Censal; Cuestionario ampliado. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Aguascalientes.

- Latapí, Pablo y Félix Cadena. La Educación No-formal en México: un Análisis de sus Metodologías. En Marcela Gajardo, ed., Teoría y Práctica de la Educación Popular: Ottawa, Canadá, 1983.
- Lees, D, N. Localización de Industrias en México. México, D.F. Banco De México. 1965
- Marsiglia, Javier y Pintos Graciela. La Construcción del Desarrollo Local y Regional: Actores, Estrategias, y Nuevas Modalidades de Intervención. Cuadernos del CLAEH. N.78-79, 1997. pg. 93 -110
- Mendoza, Rangel María del Carmen. Metodología para el Desarrollo Comunitario. En Arteaga, Basurto Carlos. (coord.) (2001) Desarrollo comunitario. Plaza y ENTS-UNAM. México, 2001.
- Montañéz, Gustavo, et al. Espacio, Territorio y Región: Conceptos básicos para un proyecto Nacional Santa fe de Bogota, Ediciones Universidad de la Sabana, 1997.
- Morgan y Quiroz. "Acerca de la Sistematización" La Sistematización de la Práctica: Cinco Experiencias con Sectores Populares. HUMANITAS-CELATS: Buenos Aires, Argentina, 1988.
- Morales Barragán, Federico. Desarrollo Regional Sustentable: una reflexión desde las políticas públicas. Revista Digital Universitaria, 2002. revista.unam.mx.
- Palacios L, José Juan. El Concepto De Región: La Dimensión Espacial De Los Procesos Sociales. En Revista Interamericana de Planificación. Vol. XVII No 66, México, junio de 1983. pp.56-68.
- Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006). Diario Oficial de la Federación.31 de julio.2002
- Rionda, Ramírez. Contexto Del Desarrollo Regional En México. EUMED.NET. México Universidad de Guanajuato, 2005. pg.7
- Rosales Ortega, Roció. (coord.). Globalización y Regiones en México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad, UNAM, PORRÚA. México. D.F., 2000.
- Rodríguez, Camarena y Serrano M.J. (Coordinadores).El Desarrollo Regional en México. Antecedentes y Perspectivas. México, D.F. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (AMECIDER), Universidad Autónoma de Querétaro, e Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1996.

- Roura, Horacio, et al. Manual de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Rural. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES. 2002
- Rozga Luter, Ryszard. Tres Niveles Conceptuales de la Comprensión de Planeación: Planeación en General: Planeación Territorial, Planeación Urbana y Regional en Carreño, Fermín et. al. (coords.), Planeación en México. Región y ambiente, UAEM, Toluca, Estado de México, 2002.
- Sánchez Rosado, Manuel. (coord.) Manual de Trabajo Social Metodología y Práctica del Trabajo Social. . 2 edición. María de la luz Lozoya Lozoya (2004) Desarrollo social. Maria del Carmen Mendoza Rangel (2004). Metodología y trabajo social. Plaza y Valdez. ENTS-UNAM. México- 2004.
- SEDESOL (2001). Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. México.
- Sen, Amartya. Desarrollo a la libertad. Gran Bretaña, Universidad de Oxford. 1999.pg.21
- Sobrino, Jaime. Gobierno y Administración Metropolitana y Regional. México, D.F. Instituto Nacional de Administración Pública. 1993
- Unikel, Luís et al. El Desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras. México, D.F. El Colegio de México, 1974.
- Vázquez, Barquero Antonio. Desarrollo Endógeno y Globalización. EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales N.79, 2000. pg. 47-65
- Kozikowski, Zbigniew. Técnicas de Planificación Macroeconómica, Editorial Trillas, México, D.F, 1988. pp.82-103