UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE. UN ESTUDIO SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN LA ESTRATEGIA MICRORREGIONES.

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

PRESENTA:

ISAÍ GONZÁLEZ VALADEZ

TUTOR: Dr. Javier Delgadillo Macías

CIUDAD UNIVERSITARIA. *MÉXICO, MARZO, 2007*

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

A Irma, Ernestina y María Eugenia, madres y maestras.

A Jorge, Mauricio, Ira y Car, salvaron mi vida una vez y lo volverían a hacer cualquier día de la semana…

Ere thrice the sun hath done salutation to the dawn

Efectivamente, la realización de esta tesis y en general todo lo bueno que he hecho en los últimos años, hubiera sido imposible sin la presencia siempre constante de mi mamá, mi familia y mis amigos: Irmita, Tere, Manolo, Zaira, Abraham, gracias de nuevo.

Gracias a los de siempre: Mauro otra vez, Jorge otra vez, Ira, Giovanni, Gerardo, Emmanuel, Pablo, Lalo, Juanjo.

Gracias a mis queridos Topos: Ale, Roberto, Massi, Mario, Andrés, Arbando, gracias por permitirme crecer con ustedes.

A mis maestros: Dr. Fernando Pérez Correa, Dr. Ricardo Uvalle, Dra. Elena Jeannetti Dávila, Dra. María del Carmen Vázquez Mantecon, y por supuesto a mi maestro y amigo Mtro. César Alejandro Hernández Mendoza.

Agradezco igualmente la ayuda, paciencia y motivación de mi tutor Dr. Javier Delgadillo Macías, así como a mi distinguido sínodo, Dr. Felipe Torres Torres. Mtra Carmen Roqueñí, Dr. José Gasca y Dr. Víctor Godinez Zúñiga.

There are brighter sides to life
and I should know because I've seen them,
but not very often…

In México, it seems if you're rich and you're white you think you're so right…

Morrissey.

ÍNDICE GENERAL

Índice general.

Introducción general.

Capítulo I. Marco teórico.

Introducción. 1

I. Conceptos básicos.

1. ¿Qué es el desarrollo? De la perspectiva económica a esquemas ampliados. 5

2. Desarrollo Regional Sustentable. 7

3. ¿Por qué el desarrollo ha de ser regional? 11

4. Elementos no económicos del desarrollo regional sustentable. 16

II. Políticas y desarrollo.

1. La Políticas para el Desarrollo Regional. 18

2. ¿Qué es una política pública? 18

3. Política pública y política gubernamental. Alcances complementarios. 24

4. Metodología para política pública. 25

5. ¿Qué sugiere una política pública para el desarrollo regional sustentable? 28

6. Política pública y consenso. 29

III. Participación.

1. La participación como elemento fundamental en los procesos de desarrollo. 30

2. Elementos de la participación. 32

3. Por un análisis de la participación ciudadana. 33

4. Importancia de la participación para la formulación de políticas para el desarrollo regional sustentable. 35

Capítulo II. El enfoque regional en el Plan Nacional de Desarrollo.

Introducción. 36

I. Desarrollo, sustentabilidad y políticas en el Plan Nacional de Desarrollo

1. El Desarrollo Regional en el Plan Nacional de Desarrollo. 38

2. La Sustentabilidad en el Plan Nacional de Desarrollo. 47

3. Políticas en el Plan Nacional de Desarrollo. 51

II. Algunas políticas con el enfoque regional.

1. Programa de Desarrollo de la Frontera Norte. 54

2. Programa de Desarrollo de la Escalera Náutica. 56

3. Proyecto Gran Visión. 58

4. Plan Puebla Panamá. 60

5. Estrategia Microrregiones. 61

Capítulo III. La estrategia microrregiones y el programa para el desarrollo local.

Introducción. 62

I. Fundamento legal.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 63

2. Ley de Planeación. 63

3. Plan Nacional de Desarrollo. 64

4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. SEDESOL. 65

5. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano. 66

II. La Estrategia Microrregiones y el Programa para el Desarrollo Local.

1. El problema. 67

2. La estrategia. 69

III. Análisis.

1. ¿Qué significan las partes del programa respecto al todo que significa ella misma? 86

2. CEC´S. 87

3. Los 3 ejes. 87

4. Regionalización. 89

5. Operación. 90

6. Crítica a la ideología. 92

Capítulo IV. Estrategia Microrregiones: una política gubernamental en una época de transición.

Introducción. 94

I. Estrategia Microrregiones: una política gubernamental en una época de transición.

1. El mapa de la transición. 95

2. ¿Es Microrregiones una política general? 97

II. Por una evaluación general.

1. Ventajas y desventajas. 99

2. Cuestiones problemáticas. 104

3. Elementos que reducen la efectividad del programa. 109

III. Por una propuesta integral

1. Por una propuesta integral. 114

2. De la asistencia social a los proyectos productivos. 117

Apéndice 1. 120

Anexo 1.

Anexo 2.

Anexo 3.

Bibliografía. 161

INTRODUCCIÓN GENERAL

I

Hombres más sabios de todo tiempo han mencionado repetidamente que la vida de los hombres y sus sociedades recorre caminos distintos. En algunas ocasiones estos caminos nos sitúan en escenarios magníficos, en otras el recorrido culmina con fases prolongadas de austeridad y sequía.

A partir de las grandes revoluciones de finales del siglo XX podemos encontrar ambos escenarios reunidos en la pluralidad cotidiana de los grupos humanos tardomodernos. Si bien la globalización nos lega un sin número de oportunidades para el progreso y la emancipación humana, también nos ha acarreado problemáticas diversas cuyo eje fundamental podemos encontrar en la inequidad, el desequilibrio, la desigualdad y la mala distribución de la riqueza al interior de los países.

Con base en la identificación de estas problemáticas, y en el ánimo de tratar de revertir sus efectos negativos, se requiere el trabajo constante de todos aquellos estudiosos involucrados en el estudio de la problemática social. Se requiere igualmente que desde todas las trincheras del estudio y la investigación se ponderen las oportunidades y los daños que el proceso civilizatorio actual deja a su paso. Éste es el propósito del presente trabajo.

A través del estudio del desarrollo en su vertiente regional, se propone dar luz sobre la forma en la que los problemas pueden ser tratados mediante metodologías que favorezcan la integración hacia los beneficios de la globalización y sus derivaciones productivas, mientras se pone sobre la mesa el gran abanico de asuntos que deben ser solucionados para lograr hacer de las sociedades un espacio satisfactorio para el desarrollo de nuestras vidas.

A lo largo de esta tesis se verá cómo existen formas de tratar los asuntos públicos, y cómo éstas formas pueden ser llevadas a la intervención directa de temas esenciales que afectan a los individuos en su colectividad y en su territorio, entendiendo éste como un área en constate expansión.

Hemos llegado a un punto en el cual la mala distribución del ingreso y el desequilibrio en las oportunidades de desarrollo humano hacen pensar en posibles escenarios negativos, cuando no trágicos, para las personas que habitan regiones indiferenciadas y que al no encontrar la forma de solucionar sus problemas, tienden a la violencia física como forma de resolución del conflicto político. Nos encontramos incluso en un punto en el cual las soluciones tradicionales no pueden sostener ya las demandas de las colectividades, integradas en espacios subnacionales. Los enfoques tradicionales que hasta hace poco agrupaban artificialmente a los grupos políticos parecen no resistir el cambio histórico.

Ahora es necesario volver a las formaciones sociales básicas y ponderarlas en su justa dimensión, es decir, como núcleos que a partir de sí mismos, pueden dar soluciones o aportar esfuerzos significativos para la resolución de sus problemas.

Pero para esto se requieren instrumentos más poderosos que puedan incorporar la oferta y la demanda local en un escenario global. Para trabajar estos asuntos de esta manera, el enfoque actualizado del desarrollo regional aparece como idóneo.

Como se verá durante el recorrido que esta tesis hace, el desarrollo regional puede diferenciar regiones, distinguiendo al mundo, que aunque nos aparece como uno, está constituido en sus entrañas por un gran entramado de relaciones que, conducidas de manera positiva, pueden ser la fuerza que se requiere para salir de esta situación histórica y alcanzar una nueva etapa en la que se tienda a una igualdad y un mejor equilibrio de las diversidades sociales.

Nuestra actualidad esta dirigida ya por una transformación radical. No podemos ser los mismos, por más que algunas inercias lo intenten. El mundo ha cambiado y nosotros con él. Este es un buen momento para decidir qué clase de futuro queremos y cómo es posible lograrlo. Como los hombres más sabios de todo tiempo han dicho, es momento de elegir.

II

Una preocupación constante dentro de los Estudios Políticos y Sociales tiene que ver con el Desarrollo Regional y las diversas dinámicas socio-territoriales. En el marco de esta área de investigación planteada por el Programa de Maestría de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, he decidido construir la presente investigación.

Es mi opinión que esta área debe ser reforzada con investigaciones que promuevan el estudio a fondo de los problemas políticos desde el ámbito del desarrollo regional y de las políticas públicas. Todo análisis serio de la realidad en México, debe pasar invariablemente por un mapa y por una localización territorial que dé cuenta de la pluralidad y de las distintas formas de brindar tentativas de soluciones sociales.

Con este objetivo, la presente investigación ha sido dividida en cuatro capítulos. En el primer apartado se hace referencia al marco teórico que ha de servir como base a los postulados de la tesis. En el segundo capítulo se menciona el enfoque regional en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración Fox, con la finalidad de ubicar la base cognoscitiva que el gobierno da a sus planes y programas. En el tercer apartado se explica a detalle en qué consiste la Estrategia Microrregiones y el Programa para el Desarrollo Local, caso que se analiza en esta tesis. Por último, en el capítulo cuarto, se hace un estudio sobre el programa a la luz del marco teórico así como se delinean algunas sugerencias para su mejor funcionamiento.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

Introducción.

En la actualidad asistimos a un cambio en las formas en que las relaciones de poder determinan la *vita activa* de los ciudadanos en nuestra sociedad. A la vuelta de un régimen político que totalizó y monopolizó la esfera pública haciendo de ésta un necesario interés corporativo, los tiempos que asoman sugieren que la reciprocidad entre la vida activa colectiva y los órganos de decisión, sea la constante en toda idea que intente determinar algún proceso de creación de realidades.

Tradicionalmente se ha entendido el ejercicio de gobierno como un acto impositivo alejado de los intereses reales de una ciudadanía que asentía o en todo caso participaba por medio de canales previamente impuestos por el propio gobierno. El Estado programaba y diseñaba de acuerdo a sus intereses ejecutando acciones por medio de políticas.

Estas políticas en sí mismas eran resultado de metodologías y procedimientos concretos, que por medio de la constante prueba habían dado ciertos resultados positivos, trayendo consigo, sin embargo, un anquilosamiento del aparato gubernamental que fue posible mantener durante un tiempo. Con el paso de los años las demandas de la sociedad crecieron y se hizo patente que no era posible mantener esta forma de gobernar por más tiempo. Esto dio paso a nuevas formulaciones sobre el ejercicio del gobierno y en general sobre toda la forma de administrar lo público, lo cual trajo como resultado la adopción de nuevas formas de gobernar identificadas como un giro hacia la Nueva Administración Pública. Entre los presupuestos de esta Nueva Administración Pública se encontraban cambios tan significantes como tratar de pasar de un sistema burocrático a otro que, recuperando los aciertos de éste, le diera más capacidades. Que, por decirlo de alguna manera, lo dotara de más elasticidad para realizar su trabajo.

Es así como el sistema gerencial y la nueva gestión hacen su aparición pugnando por una descentralización, una renovación y en general, un cambio en el sentido de apertura a la sociedad, que no debía jugar más un papel de espectador o de delegador de funciones sino, por el contrario, debía jugar un papel activo en la dinámica del gobierno.

Así, el sujeto pasivo, evaluador informal de las consecuencias, fueran estas buenas o nefastas, pasaba a ser un sujeto activo en el desarrollo de algunas actividades de gobierno. Esto ha tenido una influencia directa en la manera de hacer y diseñar las políticas pues ha abierto canales para que los ciudadanos organizados participen de manera adecuada e incremental en la acción publica.

Las políticas se transforman conceptual y realmente en políticas públicas, es decir, políticas abiertas desde su diseño a una fuerte inclusión ciudadana. Esta políticas públicas abren el panorama de toda política del porvenir, pues determinan favorablemente hasta dónde, cuáles son los límites de una gestión gubernamental caracterizada por su inmersión en un mundo global de mercado.

Lo anterior es importante, pues mientras los tiempos indicaban espacios cerrados en dinámicas comerciales y participativas guiadas por un interés nacional y/o muy localizado, el gobierno y los Estados eran los adalides de esquemas de acción cerrados en sí mismos bajo la idea de un interés, un bien común, limitado a espacios y fronteras rígidas. Cuando la globalidad explota, y la base de la ciudadanización se convierte en su capacidad de consumo sobre bienes virtualmente ilimitados, la dinámica rígida de un bien común con fronteras cae y da paso a un ciudadano multinacional, multiracional y plenamente flexible a sus opciones, primero como sujeto de mercado y luego como ciudadano nacional.

En síntesis, el Estado mexicano no está exento de la fuerte marea que supone un mundo globalizado, razón por la cual el gobierno ha tenido que cambiar radicalmente y por lo menos en nuestra experiencia, ha tenido que pedir ayuda urgente a la sociedad. En México después del cambio político que trajo un cambio de partido en el poder, el panorama para las políticas públicas parece irreversible: o se trabaja en conjunto con los ciudadanos o será imposible gobernar. La sentencia es clara. De lo anterior podemos derivar ya un primer presupuesto de salida para el trabajo de fomentar el desarrollo en sociedades actuales.

El desarrollo, que implica ya en sí mismo un concepto de gran alcance, ha sido el pendiente en este cambio, que no ha integrado de manera suficiente la dinámica y las reglas del juego para los individuos. Si bien por desarrollo se pueden entender muchas cosas en un gran espectro que va desde lo psicológico hasta lo social, pasando por lo económico y lo cultural, para efectos de este trabajo el desarrollo será entendido como un proceso de mejoría en las condiciones materiales de los individuos, que pueden dar paso a la consecución de otros elementos necesarios para la realización total del ser humano. Es decir, se pondrá en la mira el desarrollo que fomente y potencie las condiciones y capacidades materiales de los individuos procurando la efectiva consecución de las metas que como individuo se proponga.

Sin embargo, para que este proceso integral se dé, hay que retomar algunas variables fundamentales, pues si es correcta la tesis de que el desarrollo se alcanza mediante políticas públicas, la publicidad guarda una relación de necesidad con el propio desarrollo. En otros términos, la participación efectiva de los ciudadanos en actos de gobierno, eficientiza el desarrollo, tanto como medio como fin.

La segunda caracterización importante para entender este desarrollo llevado a las políticas es su alejamiento de la tradicional concepción en sentido sectorial, es decir, para que las políticas que fomentan el desarrollo puedan ser más apropiadas para la consecución de sus fines, es necesario ampliar el concepto del desarrollo, a secas, que da naturalmente un enfoque sectorial (como es posible observar en la mayor parte de los planes y programas de gobierno), al de desarrollo regional.

Por desarrollo regional se ha de entender al desarrollo ubicado en un ámbito territorial, delimitado para su estudio y analizado en su componente físico-geográfico, económico, social y ambiental para todas sus propuestas. El desarrollo regional se ha dedicado a no olvidar que cualquier relación social es una relación en el espacio y como tal, el espacio insistentemente detiene este olvido número uno, a pesar de ser tan evidente, o tal vez por eso mismo.

La regionalización del desarrollo territorial es un efectivo punto de partida pues da todo un arsenal de conceptos y formas importantes para realizar el análisis del desarrollo y las políticas que se llevan a cabo. Si bien en el país se cuenta con un buen acervo de trabajos, es indispensable continuar el estudio del desarrollo desde el enfoque del territorio pues con esto se logra una precisión muy aguzada y la singularización de las propuestas pueden ser llevadas a esquemas muy finos de estudio. Muestra de esto es la actual preocupación del gobierno federal por dar este sesgo a muchas de sus políticas, pues si bien el análisis del desarrollo sectorial era un componente necesario, al momento de la tan temida implementación, los planes, proyectos, programas y demás ejercicios de gobierno, se topaban con la cruda realidad de la inconsistencia y de la falta de precisión, por no mencionar la imposibilidad de algunos proyectos que desde el papel “central” resultaban factibles.

Así, desde el Plan Nacional de Desarrollo hasta programas como el que aquí se analizará, cuentan ya con una conciencia firme de que no hay realidad fuera del espacio, y más, de que no hay acción posible alejada de los sujetos que todo el tiempo son un “algo” en un “donde” que era tradicionalmente olvidado. Entonces, el desarrollo regional, es nuestro segundo punto de referencia para el análisis del desarrollo, las políticas públicas y los beneficios que recibe la colectividad organizada.

El tercer componente para la realización de este estudio, se toma de un elemento ya mencionado, que sin embargo, es posible aislar metodológicamente para identificarlo como pieza clave y para observar dentro de sí sus movimientos propios: la participación. También la participación es multireferencial. Participación se puede decir de muchas maneras y para muchos casos. Como se verá más delante, por participación se entiende, desde ser parte de algo, hasta cobrar importancia como esta parte de algo. Es decir, se puede reflexionar desde la pasividad del ser parte de, hasta la actividad de ser una pieza movible dentro del rompecabezas que puede figurar la sociedad. Para acotar términos, reflexionaremos sobre este concepto entendido como una toma de palabra de los ciudadanos ante su grupo social y/o los diversos colectivos a los que pertenece, de hecho o de derecho.

Esta toma de palabra, que en un primer momento es un involucramiento directo vía demandas, se convierte rápidamente en un involucramiento general que supera una coyuntura de necesidades y transforma en su totalidad el sistema en el que la política se da en un lugar determinado. Como se puede concluir por lo antes dicho, participar es esencial tanto en las políticas de estatus público, como en el desarrollo vía éstas. Son condiciones concatenadas en su ejecución. El ciudadano que participa es el ciudadano que ha cedido algo de su esfera privada (tiempo por ejemplo) para fortalecer la esfera publica y redibujar la cara de su propia articulación con el todo social.

Es posible aislar esta actuación determinando cuáles son los componentes o las características que llevan a un individuo o grupo de individuos a participar, es decir, sus motivaciones. Si bien esto puede parecer trabajo para la psicología social, es una variable determinante para entender lo público de las políticas y cómo éstas pueden ayudar en el desarrollo delimitado a un territorio. En estricto sentido, todas las personas participan, pero no todas participan de la misma manera. Analizar por qué se participa de una manera o de otra es un ingrediente indispensable para el análisis del desarrollo en toda sociedad.

¿Cuáles son los incentivos?, ¿Cómo se logran?, ¿Cómo se pueden canalizar? y sobre todo, ¿Cómo pueden fortalecer la acción publica? son preguntas que no pueden ser olvidadas o dejadas a supuestos. Si bien existen mecanismos cada vez mayores de participación formal, también existe la participación informal, y ésta deriva en colectividades que se van fijando y de vez en cuando aparecen, a veces bajo el signo de la anarquía y a veces bajo el indescifrable concepto de sociedad civil.

¿Qué es la sociedad civil, qué nos dice su intermitencia? ¿La sociedad civil ha remplazado al multicitado pueblo, o el pueblo ha evolucionado a una sociedad civil cuya civilidad es el apego a normas? ¿La sociedad civil es multiclasista o es sólo un arquetipo para clases medias? Estas reflexiones deben ser hechas dentro de un marco de análisis general, pero también deben ser exploradas en cada caso, en cada política y en cada plan para el desarrollo. Es por esto que la participación es la tercera línea clave en esta investigación.

Políticas, desarrollo y participación se trasforman en políticas públicas, desarrollo regional y participación efectiva para realizar un análisis del quehacer reciente del gobierno y la sociedad en términos de bienestar, bien común e integración social.

I. Conceptos básicos.

1. ¿Qué es el desarrollo? De la perspectiva económica a esquemas ampliados.

Por desarrollo podemos entender un proceso por medio del cual los individuos llevan a cabo sus potencialidades de manera incremental hasta alcanzar ciertos niveles de satisfacción. Este término puede ser aplicado a distintas actividades en la vida del hombre, por lo cual, cuando hablamos de desarrollo no podemos perder de vista que nos referimos a un proceso integral que incluye distintos tipos de necesidades y satisfactores.

El desarrollo entendido como esta gran gama de cosas ha sido trabajado por distintas escuelas del pensamiento social. A partir de los planteamientos marxistas del siglo XIX se pensó que de la base de la vida material del individuo dependía su vida espiritual. Acorde con esto, el desarrollo fue abordado por la economía bajo la idea de que, modificando las condiciones económicas de las personas, mejorarían sus condiciones integrales de existencia. Así entendido, el desarrollo como un proceso económico, sienta las bases de una posible concepción teórica que puede dar pautas confiables para realizar estudios en este campo.

Esta visión económica del desarrollo a su vez abre un gran espectro de teorías y planteamientos que permiten tener un amplio panorama de las circunstancias y condiciones de los individuos en la sociedad, así como sus comportamientos y sus expectativas. Partir del enfoque económico para un análisis de desarrollo en general es un buen punto de arranque que puede darnos la pauta para extender las investigaciones hacia otros campos de análisis.

Cuando nos referimos al desarrollo económico partimos de consideraciones relativas a una disciplina que se ha abocado a realizar estos análisis por mucho tiempo, dándonos ya una serie de parámetros a considerar. Por ejemplo, el desarrollo económico para dar luz sobre los fenómenos sociales utiliza conceptualizaciones tales como:

- Crecimiento económico.
- Equidad.
- Pobreza.
- Satisfacción de necesidades básicas.
- Desarrollo humano.
- Desarrollo personal.

El crecimiento económico, por ejemplo, se mide con base en la tasa de crecimiento de la producción de un país. El objetivo sería ver en cuanto creció de un año a otro la disponibilidad de bienes y servicios que tienen los miembros de una sociedad, [1] partiendo de la idea que el incremento en la cantidad de estos satisfactores reportan un incremento en el nivel de vida de la población. Este análisis macroeconómico tiene como indicadores el producto *per cápita*, la producción interna, la producción nacional, etc.

[1] Rojas, Mariano. *¿Qué es Desarrollo Económico?* Universidad De Las Américas. Departamento de Economía. Puebla. 2004.

Como se puede observar, el análisis económico tiene un alto nivel de exactitud en cuanto el manejo del dato numérico y puede dar un diagnóstico confiable de la realidad. Sin embargo, algunos especialistas como el propio Mariano Rojas, sostienen que estos indicadores deben ser analizados desde distintas formas, pues el manejo de los datos puede ser conducido por canales igualmente distintos.

Independientemente de los fallos que pueda tener una metodología cien por ciento economicista, el desarrollo económico se ha abierto a la posibilidad de entender el propio desarrollo desde otros enfoques. Estos enfoques pueden tener como centro de investigación la equidad, la pobreza, la marginación, entre otros, por lo cual, más allá del diagnostico económico las lecturas sobre estos datos pueden ser distintas, partiendo de la seriedad y exactitud que el dato duro nos provee.

Esta visión económica del desarrollo la podemos denominar tradicional en tanto su inclinación mayor por los aspectos teórico-económicos rígidos. En esta idea de desarrollo predomina la inserción competitiva.[2]

> *"Un pequeño actor puede entrar en el mercado globalizado desde que se valore y se reconozca su peculiaridad. El mercado globalizado es capaz de promover al artesano de Bali, los productos de Baviera o la Emilia Romaña. Como hemos dicho, esta dinámica es la impuesta predominantemente por la economía."*[3]

También busca formas de insertar algún producto o servicio en el mercado rescatando sus ventajas comparativas, llevándolos a un mercado amplio y a un intercambio planificado. Este esquema busca regular las desigualdades por medio de una intervención a los flujos del mercado y retoma la idea de que las causas de la desigualdad tienen una lógica económico-financiera, así como una distinta división del trabajo.

Esta línea de pensamiento tradicional no cuestiona de manera fundamental el sistema económico sino que únicamente observa los problemas que genera y como dar paliativos a éstos.

> *"Estas visiones no se cuestionan si los patrones actuales de producción y de consumo son compatibles con la vida de las generaciones futuras. Tampoco se inquietan porque el crecimiento económico pueda por sí solo aumentar simultáneamente el número de ricos y el número de pobres, manteniendo o ensanchando las distancias entre ellos. Tampoco sospechan que la renta permanecerá concentrada en cuanto a riqueza a no ser que el poder y el conocimiento se democraticen. Asimismo, estas visiones constituyen un ejemplo extremo de aquellos puntos de vista que no consideran necesario reformular el patrón actual de desarrollo local."* [4]

Por lo tanto, una vez tomada en cuenta la perspectiva económica del desarrollo y la problemática que la interpretación nos acarrea según sus propios teóricos, es necesario dar paso a otras posibles consideraciones o lecturas sobre el desarrollo.

---

[2] De Franco, Augusto. *¿Por qué precisamos de un desarrollo local integrado y sostenible?* I.I.G. España. 2000.
[3] De Franco. *Ibid*. p.2
[4] De Franco. *Ibid*. p.3

Una de ellas es la que se planteará a lo largo este escrito, esto es, llevar el desarrollo a lo regional, tomando como eje el diseño e implementación de políticas públicas y su vínculo con los estudios políticos y la gestión pública. Lo anterior con el fin de ampliar el enfoque del desarrollo, haciéndolo partícipe de otras herramientas que no son necesariamente económicas. Ampliar y fortalecer los estudios sobre el desarrollo debe posibilitar de igual forma la elaboración de nuevas "tentativas" de solución para algunos de los problemas públicos ya mencionados. Sin embargo, antes de hacer eso, nuestra definición de desarrollo debe ser complementada en su conceptualización más original: el desarrollo regional.

Llevar el desarrollo a otros territorios de análisis es fundamental para poder complementar algunas ideas y algunos esfuerzos que se vienen realizando desde hace algún tiempo.

El desarrollo debe involucrarse en asuntos tales como el quehacer gubernamental, los ciudadanos organizados y sus creencias así como sus expectativas. En pocas palabras, es necesario que cuando se hable de desarrollo se ponga en la mesa un abanico más grande de comprensión que sea capaz de incluir otras dinámicas y otras formas de entender la realidad y los sujetos que habitan en ella.

En este trabajo se hacen coincidir otros puntos de vista sobre el desarrollo para fortalecerlo. En algunos casos se han llamado a algunos temas elementos no económicos del desarrollo, pero más allá de etiquetas, conviene concentrar los contenidos temáticos de varias disciplinas para alcanzar las metas que se desean.

El objetivo es hacer del tema del desarrollo un lugar en el que coincidan la mayor parte de factores posibles para establecer rutas de acción que posibiliten trabajar sobre los grandes temas que el desarrollo sugiere tales como la desigualdad y el desequilibrio. Para esto ha de vencerse la concepción tradicional del desarrollo antes descrita para investigar cómo es posible diseñar políticas de corte público que favorezcan el desarrollo y traigan como resultado mejores condiciones de vida para la población.

2. Desarrollo Regional Sustentable.

El objetivo fundamental de incorporar un enfoque de sustentabilidad a los procesos de desarrollo regional es superar, de cierta manera, la interpretación moderna de que el medio ambiente y los recursos naturales se encuentran en el planeta únicamente con la finalidad de satisfacer los apetitos, deseos y necesidades del ser humano, en su más natural inmediatez. Esto implica que el medio ambiente y los recursos naturales deben ser protegidos de tal manera que se respete su propio equilibrio espacio/temporal, con el propósito de lograr mantenerlos por tiempo indefinido, evitando así posibles catástrofes.

De igual forma, se busca combatir la erosión paulatina del medio ambiente, tendiendo a conservarlo por medio de políticas que le aseguren condiciones viables de sustentabilidad por lo menos para las próximas dos generaciones. Así, el desarrollo sustentable se puede definir como un tipo de desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

El concepto de desarrollo sustentable contiene al menos tres consideraciones básicas:

- Integra las consideraciones ambientales en la toma de decisiones de la política económica y regional.

- Incorpora un elemento de equidad intergeneracional que implica no sólo la creación de riqueza y la conservación de los recursos, sino su justa distribución entre las generaciones presentes y futuras garantizando que las capacidades de la naturaleza perduren en el tiempo.

- Supone mejorar cualitativamente la calidad de vida mediante una relación de consumo racional que esté dentro de la capacidad regeneradora y asimilativa del ecosistema. Eso supone entender que el concepto de desarrollo no significa simplemente crecimiento.

El desarrollo regional sustentable implica algo más amplio que el PIB, o el ingreso *per cápita.* El desarrollo regional sustentable podría definirse como un proceso de crecimiento de la renta *per cápita* que incorpora cambios estructurales como la distribución de la renta y la riqueza, la diversificación de la estructura productiva y de los hábitos de consumo y la protección del medio ambiente.[5] Se trata así de un concepto que recoge la sustentabilidad del crecimiento económico haciéndolo compatible con la protección del medio ambiente y cuya noción de bienestar económico reconoce componentes no exclusivamente económicos.

Es decir, se trata de hacer sustentable el desarrollo de los hombres, satisfaciendo sus necesidades, actuales y futuras, y mejorando la calidad de vida dentro de los límites de la explotación de los recursos naturales. El tema de la sustentabilidad para el desarrollo es un referente obligado en todos los estudios que sobre desarrollo se han realizado en los últimos años. Sobre el tema existen múltiples aproximaciones y distintos enfoques. Sin embargo, es posible encontrar puntos de coincidencia.

El primer punto de coincidencia es aquel que hace hincapié en la construcción de nuevos paradigmas[6] que redimensionen en su totalidad la idea del desarrollo, llevándolo a una fase de *standby* metodológico. Es decir, el desarrollo debe presentar una desaceleración y tender a una reflexión amplia sobre lo que puede hacer en las circunstancias actuales.

Si bien antes el principal punto de interés era el crecimiento económico a cualquier costo, ahora todo esto debe verse bajo el enfoque sustentable, esto es, la capacidad territorial-ambiental para soportar en el mediano y largo plazo, proyectos económicos que no deterioren el medio ambiente. Por lo tanto, como base para los nuevos análisis sobre sustentabilidad se deben retomar nuevos esquemas metodológicos que no pierdan de vista el hecho de que el medio ambiente consta de recursos limitados que en muchos casos tienen un una vida propia de largos ciclos de renovabilidad.

---

[5] Marbán Gallego, Vicente. *Desarrollo sostenible. Conceptos básicos y criterios operativos de sostenibilidad.* Universidad de Alcalá. Madrid. 2005.

[6] CEPAL. "Cambio cultural, desarrollo y sustentabilidad ambiental", en *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina.* CEPAL. 2000. p.23

El segundo punto relevante tiene que ver con un cambio cultural[7] integral que se remonte desde el hombre mismo hasta sus comunidades y organizaciones. Éste es tal vez un reto mayor que el propuesto en el punto uno, pues ya no tiene una referencia directa con el analista o diseñador de políticas o planes de desarrollo. El cambio es en esta ocasión del conjunto de actores que intervienen en la dinámica social cotidiana de las acciones de desarrollo. E incluso en aquellos que no tienen inferencia directa pero desarrollan sus actividades económicas y sociales en un territorio determinado.

Un cambio en el sistema de valores surge como necesidad inmediata pues el reconocimiento de un medio limitado debe repercutir en la acción colectiva. Como se mencionó antes, el hombre ya no debe entenderse como un sujeto en la naturaleza, sino como un parte fundamental del medio ambiente. Este enfoque ampliado de interacción, nos da una ponderación singular de solidaridad con factores de desarrollo importantes los cuales rebasan la interacción subjetiva. No es secreto que las acciones de desarrollo necesitan una red fuerte de solidaridad y de acuerdo en valores y metas. Pero al incluir en esta red elementos de protección al medio ambiente, la red, como producto final, se fortalece aunque el esfuerzo sea evidentemente mayor. Estos renovados sentidos de pertenencia pueden ayudar a detener acciones negativas tales como la deforestación, la contaminación del agua, el desperdicio de recursos no renovables etc. El desarrollo de un enfoque integral holístico tiene que ser tal que permita comprender la totalidad de las interacciones definidas para el desarrollo. Que supere las fragmentaciones, es decir, las visiones parcializadas desde el Estado, el sector privado, entre otros. Dentro de este amplio espectro de concepción del desarrollo, la dinámica de las relaciones políticas también tiene cabida.

Para recuperar los elementos que intervienen en el ejercicio del gobierno y las acciones políticas tendientes a la sustentabilidad, se debe ponderar un esquema que dé cuenta de un movimiento cohesionado de los siguientes factores[8]:

1. Ponderación de diversos actores sociales involucrados en el desarrollo sustentable.

Este primer elemento nos recuerda que los diversos actores sociales cuentan con una racionalidad imperfecta, es decir cuentan con un cúmulo indiferenciado de intereses que hacen difícil la llegada a consensos adecuados para formular acciones políticas sustentables. Es necesario que los interesados en el desarrollo sustentable encuentren un hilo conductor en la pugna consenso/disenso, y que este hilo conductor pueda ser el apego a las determinaciones que la misma sustentabilidad da.

Si bien esto es complicado de suyo, el apelar a las condiciones reales del medio y una básica prospectiva, puede ser una evidenciación clara de la ruta a seguir.

2. Formación de una tipología de actores sociales relevantes para los temas ambientales, de conformación heterogénea, y de diferentes racionalidades no exentas de conflictos entre sí.

[7] CEPAL. *Ibid*. p.24
[8] CEPAL. *Ibid*. p. 27

Complementando al punto uno, sobre todo en el trabajo ya propiamente dicho de formulación de políticas, la realización de una tipología de actores sociales resulta indispensable pues en el marco de ésta se llevará acabo la dinámica política. Esta tipología, en su propia metodología, nace con la idea de racionalidades imperfectas que tienden en el mejor de los casos a los intereses propios. Pero, haciendo uso de la experiencia, podemos saber que no siempre los actores buscan su interés de manera directa. A veces el camino es circular y parece no tener buen fin. Ante esto, las tipologías bien construidas retomando costos, beneficios, proyectos, correlaciones de fuerzas etc., parecen ser una buena opción.

3. Ejercicio de la participación activa, en la que se discutan y resuelvan los conflictos relacionados con lo ambiental y donde se definan los roles tanto del gobierno como de los ciudadanos.

Dentro de corrientes de pensamiento como la nueva administración pública, el ejercicio del gobierno debe ir mas allá del gobierno formal para depositar acciones administrativas a grupos organizados de la sociedad. Así, todos los ciudadanos interesados pueden participar en la toma de decisiones. Esto soluciona algunos problemas políticos pero también puede solucionar problemas relacionados con la sustentabilidad al “destapar” al debate público acciones que tiene como punto inicial el estatuto de publicidad de los factores ambientales. De nueva cuenta la sustentabilidad parece ser en este enfoque un posible hilo conductor del debate que si bien es problemático, es definitivo y argumentativamente sólido.

4. Transitar por el camino político en función de las leyes, reglamentos y normas generadas de las instancias de consenso.

No se debe perder de vista que la política y la sustentabilidad de los proyectos de desarrollo transitan en un marco legal, el cual da sentido y cuerpo a las actividades a realizar. La ley tiene así un camino dual. Por un lado establece, fija la forma de las acciones y proyectos dando seguridad a los interesados de que todo aquello que se emprenda tiene el sustento del estado. Y por otro después de los consensos, estos se pueden transformar en normas que definan tanto el espíritu de la norma como los límites de todas las partes. Si bien la cuestión legal parece un asunto que no obedece a problemas económicos concretos, es la propia ley la que conduce y limita la actuación de los actores e incluso de sus ambiciones económicas o políticas.

Es un buen pretexto el ambiental para hacer ver a la población que la ley no es un instrumento ideado desde alguna oscura instancia, para atarlo o disminuir su acción pública, sino por el contrario, la ley es un instrumento a su servicio, que le asegura una vida pacífica de disfrute de sus derechos.

5. Seguimiento del concepto de desarrollo sustentable en su transcurso disciplinario.

Desde posiciones reduccionistas que lo identificaban con el crecimiento económico, hasta definiciones más integrales en torno a lograr que los miembros de la sociedad tengan acceso a la subsistencia, la protección, la participación, la identidad, la libertad y la creación de espacios públicos sustentables, la incorporación de la dimensión ambiental presupone que el proceso de desarrollo sea sustentable en el largo plazo y

logre para las distintas sociedades un medio ambiente adecuado. La cooperación integradora de los distintos actores para detener la autodestrucción no debe encubrir vicios sociales, ni desconocer que las actitudes y comportamientos humanos son generados por las reacciones de distintas formaciones sociales.

Como es posible observar, son varios los desafíos que la inserción de la temática ambiental plantea. Desde el cabal conocimiento de lo que significa el medio ambiente, hasta la simplificación de los parámetros técnicos, con vías a hacer de manejo común los usos correctos de los recursos naturales. La capacidad de mantener un equilibrio ambiental determinará de igual modo la posibilidad de generar opciones productivas que den viabilidad a la propia conservación. No se puede hablar de sustentabilidad cuando las salidas de materia y energía son mayores que las entradas. Este permanente desajuste negativo terminará irremediablemente en la destrucción ambiental[9] si no es revertido.

Es por esto que el desarrollo debe ser sustentable, y por lo que se debe poner especial atención a la conservación del medio ambiente como elemento fundamental de la calidad de vida de todos los ciudadanos.

3. ¿Por qué el desarrollo ha de ser regional?

En los últimos años hemos sido testigos de una serie de cambios sin precedentes en la estructura del mundo. Cambios que sin duda repercuten en las relaciones económicas de todo el orbe y muestran un impacto especial en los países subdesarrollados. Dichas transformaciones han abarcado diversos campos de la actividad social, tales como el desarrollo económico, la innovación tecnológica, la recomposición de bloques económico-políticos o el impacto en la estructura territorial y los ecosistemas locales.

Fenómenos como la expansión de los mercados, el acelerado incremento poblacional o la crisis en los sistemas de representación, han impactado sobre las relaciones internacionales entendidas éstas, tanto como relaciones entre países y gobiernos, como entre regiones o zonas geográficas enteras, incluidos sectores amplios de la sociedad civil.

La recesión económica mundial, el desplome del bloque socialista, y la nueva división internacional del trabajo sentaron las bases de un escenario de formación de nuevos bloques comerciales, así como una interdependencia de las economías nacionales que traen como resultado la desaparición gradual de la influencia de los gobiernos nacionales en los sistemas de intercambio y tránsito tanto de mercancías como de personas.

La globalización es un hecho que acompaña tan diversos retos como la necesidad de plantear los posibles resultados de los procesos económicos de integración mundial y su relación con la identidad territorial sometida a un ejercicio de renovación y de recuperación constante de la cultura propia.

---

[9] CEPAL. *Ibid*. p. 30

Es evidente que los espacios nacionales se entremezclan, emergen nuevas identidades y se construyen nuevos espacios sociales de rasgos trasnacionales.[10] Estas nuevas relaciones internacionales sugieren una nueva forma de actuar política, social y económicamente a partir del fortalecimiento de regiones integradas por ciudadanos, proyectos y cultura comunes. Sin embargo, también encontramos problemas relativos a las nuevas formas de entender y procurar el desarrollo. A la par del gasto social propio de los países, la inversión extranjera directa parece ser también insuficiente, por lo cual se debe tender a un desarrollo de carácter endógeno que parta de los recursos, capacidades y potencialidades propias de las regiones.

Estas regiones[11] deben ser entendidas por lo menos desde dos aspectos: uno, al interior, como el estudio de la cohesión de elementos culturales, sociales, políticos, etc., propios de las regiones, y uno externo, que busque el desarrollo pleno de la región en virtud de una sólida competitividad frente a otras regiones, o sistemas de regiones, tanto del país como del resto del mundo.[12] El rediseño del mundo nos hace pensar en la región como la unidad capaz de lograr un desarrollo sustentable.

Lo anterior si bien puede ser entendido como una promesa, también compromete a realizar un serio análisis sobre las consecuencias políticas de la internacionalización del capital y los cambios que ejerce sobre las fronteras nacionales que definían tradicionalmente un espacio social sobre otro.

Es posible pensar que esta globalización es positiva en muchos aspectos, pero también puede ser negativa si no se le estudia con detenimiento en su relación con fenómenos tales como la formación de la cultura y la identidad local, y se realizan propuestas de acción factibles para lograr incidir en la realidad de las regiones. La simple promoción económica desligada de un contexto sociopolítico y cultural propio del sentir local corre el riesgo de una fractura mayor del territorio nacional entre regiones que aspiran a ser integradas en el modelo global[13].

Ante la idea de esta globalidad surgen por lo menos dos lógicas para entender los procesos que se llevan a cabo. Por un lado existe la idea del mundo como un todo que se homogeniza paulatinamente[14], y por el otro se encuentra la concepción de un mundo compuesto por partes, por regiones, que pueden encontrar una mayor viabilidad económica social y cultural a partir de su articulación y coexistencia. No obstante, el principal problema de este segundo enfoque en su aplicación a la realidad mexicana y tiene que ver con la desigualdad y el desequilibrio existente entre las regiones.

---

[10] Delgadillo Macías, Javier. *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios.* Porrúa. México. 2001. p.50

[11] En una definición más precisa, se entiende al desarrollo regional como un proceso por el que las unidades sociales, económicas y políticas dentro de un área geográfica compartida, desarrollan progresivamente formas más estrechas de cooperación e interdependencia. En este marco, el desarrollo regional sustentable se orienta a una estrategia de acción que posibilite, por ejemplo, el acceso a los mercados, al comercio internacional y a la industrialización. Por tanto, el desarrollo regional se ofrece como una posibilidad para el desarrollo a los países y regiones pobres de todo el orbe, una posibilidad para la integración de la economía mundial y para que los países desarrollados puedan enfrentar la crisis económica mundial. Delgadillo. *Ibid.*

[12] Delgadillo *Ibid* p. 45

[13] Delgadillo *Ibid* p.50

[14] Posición criticada duramente en: Wallerstein, Immanuel. Abrir las Ciencias Sociales. Siglo XXI. México. 1996; y Delgadillo Macias. *Ibid.*

Al interior del país se cuenta con regiones de alta producción que poseen una economía competitiva y suficientemente integrada capaz de cumplir con las expectativas del nivel de vida de la población, sin embargo, existen de igual manera distintas regiones que no cuentan con un desarrollo efectivo ni en lo económico ni en lo social. El desarrollo regional ha estudiado el quehacer de las regiones durante mucho tiempo y ha sido capaz de retratar una problemática severa, desde la ubicación de regiones vulnerables, hasta la necesidad del reforzamiento de la identidad, por lo que es un buen medio para abordar analíticamente la problemática que enfrentan las regiones en nuestro país. No obstante, la visión del desarrollo como mero impulso económico se encuentra agotada en la actualidad. Hoy es necesario plantear una nueva idea de desarrollo regional que haga frente a reclamos cada vez más intensos de la sociedad.

Si bien es posible partir de que la problemática principal a la que hace frente el desarrollo es, a la par de la integración, el desequilibrio, podemos ver también claramente que este desequilibrio acarrea consecuencias de gran relevancia actual y problemáticas también muy severas que tienen que ver con situaciones extremas como la pobreza, el rezago, la marginación, la migración forzada de amplios sectores de la población mexicana, la falta de desarrollo endógeno, la dependencia sobre inversión extranjera directa, la vulnerabilidad de las regiones, la segregación del desarrollo, los problemas del medio ambiente, la exclusión social, entre otras. Los desequilibrios económicos producto de la inmersión de las economías en sistemas de libertad de mercado, no pueden ser corregidos por el mercado mismo, exigen la presencia de políticas acordes con los retos de las regiones y el país en su totalidad que partan de decisiones públicas colegiadas que le den sustento tanto a la formulación como a la implementación de éstas.

> *"El problema principal que se plantea en sociedades como la mexicana, es la manera de dar respuestas y actuar en busca de una adecuada integración entre la sociedad y el Estado, entre la sociedad y el cambio, entre las nuevas racionalidades tecnológicas y productivas por un lado y las identidades culturales por el otro, en suma cómo vincular cultura política democrática y desarrollo económico."*[15]

Los problemas regionales no son unidimensionales y sencillos. Son multidimensionales y complejos[16] y hasta ahora se carecen de políticas públicas regionales que integren satisfactoriamente factores como la política económica, la inversión, el medio ambiente, las demandas sociales, etc., en un marco de sustentabilidad para y en el desarrollo. Las políticas de desarrollo en México han sido improvisadas y se carece de una estrategia integral, así como de una definición instrumentos precisos y directrices de acción. Las estrategias sectoriales han resultado insuficientes y se ha hecho constantemente un uso irracional de recursos públicos, no sujetos a un escrutinio público serio.

Sin el contrapeso de una aproximación regional, las políticas concebidas sectorialmente, de manera aislada, han ido atomizándose progresivamente. Esta atomización extrema conjugada con la ineficacia en conjunto de la acción pública para la atención de los problemas ha mermado oportunidades de desarrollo para el país.[17]

---

[15] Delgadillo, *Ibid.* p.66.
[16] Delgadillo, *Ibid.* p.55
[17] Ferreira, Héctor. *Por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México*. Centro Lindavista-Integración Editorial. México. 2003.

Por ello, es indispensable una nueva relación intergubernamental e *intrasocietal*, que incluya a los ciudadanos en el proceso de formulación de las políticas, para lograr una efectiva publicidad en la toma de decisiones y en la división de la responsabilidad política, pues la presión por respeto a demandas locales que reclaman uso autogestionario de sus propios recursos y espacio, es cada vez más alta.

Como se mencionó antes, el desarrollo regional cuenta ya con una larga experiencia en el análisis de la problemática social y ha servido para diferentes propósitos, sin embargo, es claro que no ha sido suficiente su desempeño sobre todo cuando se basa en variables puramente económicas. Los analistas del desarrollo coinciden en que el desarrollo regional debe contar con nuevas propuestas que lo fortalezcan, para lograr una articulación efectiva de los esfuerzos y sobre todo para lograr que las decisiones y los esfuerzos salgan del territorio meramente gubernamental para pasar a ser estatales, municipales y sociales en general.

Algunas de las ventajas que la visión regional nos puede dar tienen que ver con el aprovechamiento de la vecindad, la relativa homogeneidad cultural, los recursos naturales, entre otros, para multiplicar las capacidades en un esquema que permita articular acciones entre el gobierno federal, los gobiernos estatales, los gobiernos municipales, las organizaciones civiles y la ciudadanía en su conjunto. Así mismo, el desarrollo regional permite realizar propuestas para avanzar en la descentralización de los recursos federales así como el poder político, con el propósito fundamental de aumentar la capacidad y autonomía de gestión de los gobiernos municipales, fortalecer y mejorar los instrumentos y mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, así como los de concertación con los diferentes grupos sociales, y mejorar la eficiencia operativa en la asignación y aplicación del gasto público.

En México se debe fortalecer la búsqueda de alternativas metodológicas que incentiven el potencial endógeno de la región, es decir, el conjunto de características que constituyen las ventajas y desventajas de esa región para desarrollarse en su sentido mas amplio, que comprende tanto recursos físicos y ecológicos de la región, la habilidad y energía de sus habitantes, la estructura urbana, el capital acumulado por el hombre así como recursos humanos, características de las empresas locales (tamaño, dinamismo, capacidad innovadora etc.) redes de comunicación e información, servicios existentes, calidad de gerentes y directores, estructura social, y su permeabilidad a la innovación, y las transformaciones y el medio ambiente.[18]

Apoyar la construcción de nuevas expectativas, acompañadas de una visión renovada, tanto de los estudios sobre desarrollo regional como de las estrategias e instrumentos que sirven para la obtención de mejores condiciones de vida de amplios grupos de la población, es de gran relevancia en momentos en los que la pobreza alcanza niveles extremos que ponen en riesgo cualquier alternativa política de construcción de realidades distintas.

En las circunstancias actuales de México, los instrumentos fundamentales de la planeación regional del desarrollo sustentable son las metodologías de planeación y de identificación, selección y jerarquización participativa de proyectos regionales, así como los *mecanismos organizativos* que permitan formalizar los campos de juego de los actores regionales y los *mecanismos de financiamiento de proyectos* que permitan la formulación y ejecución articulada de acciones regionales.[19]

[18] Ver, Gutiérrez Vidal y Martínez, en relación a los elementos sustantivos del desarrollo.
[19] Ferreira. *Ibid.* p.15.

Al llevar al desarrollo a la arena del desarrollo regional, podemos encontrar un gran número de ventajas teóricas y analíticas que nos pueden facilitar la investigación y el diseño de análisis mejor estructurados.

> *"El tema del desarrollo territorial recobra importancia debido a dos factores: por un lado la incorporación creciente de nuevos espacios planetarios como soporte indiscutible de las relaciones comerciales, financieras, y de producción mundiales, desde donde opera el sistema económico global; y, por otro, la necesidad de hacer emerger una nueva gestión pública que contrarreste dichos efectos negativos. Este interés actualizado por el territorio exige, a la vez, el uso de nuevos instrumentales técnicos y administrativos, que apoyen en un sentido positivo el ejercicio de la función de gobierno y de las políticas públicas dirigidas a la atención del desarrollo regional y de la promoción de las actividades económicas".*[20]

Por ejemplo, con el uso de las herramientas del desarrollo entendido como desarrollo regional, podemos acceder a un enfoque que sistematiza el territorio, dándonos la posibilidad de subsistematizarlo según las necesidades del espacio en cuestión o incluso de las necesidades del analista. En tanto estudio multidisciplinario que incluye conocimientos geográficos, es posible aprovechar de manera eficiente variables fundamentales tales como el clima, la orografía, la hidrografía etc., propias de cada región, para proponer en algún caso cultivos potenciales, o diseñar adecuadas políticas del agro y la ganadería.

Al incorporar saberes demográficos, se puede atender desde el desarrollo regional, las diversas dinámicas de la población, así como la planificación y asignación de los distintos tipos de propiedad y tenencia de la tierra para la creación de focos de desarrollo. El desarrollo regional es muy eficaz al identificar ventajas comparativas de las distintas localidades con la finalidad de diferenciarlas y explotarlas, dando a cada lugar un peso especifico fuerte por medio de procesos de especialización.

En materia política obvia decir que este tipo de desarrollo considera las necesidades de desarrollo locales, los recursos y capacidades existentes, las áreas prioritarias y el involucramiento de los principales agentes económicos y actores políticos y sociales. La reconstrucción territorial por la que pugna el desarrollo regional privilegia al gobierno local en la determinación autónoma de espacios de decisión pública de abajo hacia arriba. De igual modo tiende a promover la corresponsabilidad de las competencias en la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno y en la concertación de proyectos conjuntos de desarrollo entre los sectores público y privado. El desarrollo regional promueve una nueva territorialización que privilegia la actuación intermunicipal, creando regiones con base en intereses precisos, posibilitando la corresponsabilidad tanto de actores sociales, como de empresas locales y autoridades, conformando grupos Interregionales de acción.

De igual manera, el desarrollo regional crea nuevos tipos de relaciones espaciales entre las regiones. Las formas actuales en las que operan las desigualdades, requieren, así mismo, otras formas de establecer metodologías y alternativas que

---

[20] Delgadillo Macías, Javier. "Desarrollo regional y nueva función del Estado en la organización del territorio". En Delgadillo Macías, Javier. (Coord.) *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México.* CRIM. UNAM. 2004. p.14.

puedan hacer del desarrollo regional un catalizador que funcione sobre los modelos ya implementados por los gobiernos y las organizaciones civiles. Pensar en el territorio como el punto de inicio de las acciones de gobierno, (sean éstas cien por ciento gubernamentales o ciudadanas) y regionalizar tanto los problemas como las soluciones puede dar un punto de vista eficiente que brinde formas diferenciadas de actuar.

> *"Concebido así, el desarrollo regional en su nueva dimensión se presenta como un instrumento poderoso, posible de promover una mayor participación social dentro de las regiones; al mismo tiempo constituye un planteamiento de ordenamiento territorial orientado a contrarrestar los efectos perversos de al globalización en un sentido endógeno, a la vez que potencia las ventajas de las relaciones internacionales y de un intercambio comercial cada vez mayor. Sin una concepción territorializada de los problemas del desarrollo, y un cambio de orientación en la política económica que determina tanto los desequilibrios como el atraso regional, difícilmente se puede concebir un territorio armónico que permita la liberalización de los flujos de inversión"*[21]

4. Elementos no económicos del desarrollo regional sustentable.

El desarrollo regional puede sentar las bases de un equilibrio interregional si, a la par de aumentar la productividad, la competencia, y el impulso al desarrollo económico en general, fortalece el desarrollo social, equilibrado el marco del desarrollo sustentable.

Para que sea factible el desarrollo de las regiones en lo interior y lo exterior, es necesario contar con elementos de estudio político-sociológicos en sistemas científicos precisos que puedan promover la articulación de los diversos actores sociales en nuevas funciones políticas y públicas.

Estas nuevas funciones deben plantearse mediante mecanismos y formas actualizadas de administrar los recursos locales, promover el desarrollo regional y atender a las demandas de la población que se manifiestan con argumentos cada vez más propios de una expresión colectiva

> *"En ese contexto, el estudio societal, la economía, la historia, la cultura y el sustento natural que corresponde a esta policromía regional tienen hoy nuevas formas de ser abordadas. A partir del uso de teorías, métodos y técnicas de análisis regional, con una correcta orientación y enseñanza instrumental de quienes los transmitan, permitirán al investigador desarrollar modalidades de investigación novedosas que le posibiliten acercarse al conocimiento de la realidad regional, en el marco de los parámetros epistemológicos que las ciencias sociales ofrecen. A este cuerpo teórico-científico propio de las ciencias regionales (sociales), corresponde la formación y actualización de investigadores que buscan, con la potencialidad de su práctica profesional, la posibilidad de incidir en la solución de los problemas nacionales a través del conocimiento y la acción propositivos, en el marco de sus regiones y municipios."*[22]

---

[21] Delgadillo Macías, Javier. (coord.) *Ibid.* p.22.

[22] Corona Reina, Olivera Guillermo, Delgadillo Javier, Rodríguez Francisco, Serrano Jorge, Suárez Estela, Gutiérrez Norma G., Uribe Rodolfo, Quero Morgan. *Formación e investigación en desarrollo*

El esfuerzo que se propone busca complementar elementos de estudio económico con puntos de vista y enfoques de la ciencia política, la sociología y la administración pública. De esta manera, la búsqueda de una sólida interdisciplinariedad es importante pues responde a los retos planteados por las ciencias sociales actuales[23]. Es indispensable que el esfuerzo multidisciplinario sea realizado considerando vacíos conceptuales relevantes que repercuten de manera muy directa en la situación y en la calidad de vida de la población a la que se dirigen proyectos de bienestar vía desarrollo. La economía y la ciencia política deben estrechar sus lazos y sus referencias epistemológicas para lograr ofrecer soluciones viables y sustentables al problema del desarrollo sustentable en México.

Es particularmente importante tratar el tema en este momento, porque la evolución errática y negativa de la institucionalidad de la planeación regional en las últimas dos décadas ha resultado en un predominio irrestricto de la aproximación sectorial en la formulación de políticas; en una atomización, en una falta de sentido estratégico y, en última instancia, en una ineficiencia extrema de la acción pública. Los programas sectoriales pueden considerarse eventualmente exitosos, en términos operativos, pero no en términos de la solución de los problemas y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo regional y nacional, que no son unidimensionales, sino multidimensionales y complejos.[24]

En este sentido, el primer elemento de relevancia lo constituye la forma de ofrecer alternativas al vacio existente en la metodología del desarrollo regional relativa a la integración de nuevos factores que intervienen en la vida social y política de los países y sus regiones, tales como la cultura, la participación y el consenso. Como es posible identificar, lograr un equilibrio entre las regiones, así como una equidad en las mismas, requiere hacer de éstas el ámbito institucional para la construcción de consensos y acuerdos que permitan reorientar el desarrollo con criterios de integralidad, diversidad y sustentabilidad.

Se requiere de igual forma responder a las necesidades y demandas, con una nueva manera conjunta de trabajar, para aprovechar las características propias de cada región, así como una nueva relación pública. Particularmente cuando nos referimos a sujetos y actores que participan en procesos sociales formando o colaborando en políticas que instrumentan cambios políticos y económicos de carácter endógeno, por medio de procesos de participación social en el marco de una integración social amplia en un mundo globalizado. Sujetos sociales y sus relaciones que permiten articular propuestas de desarrollo, sobre la metodología del desarrollo regional, que se integran en un espacio público. De esta manera los procesos de participación y articulación social analizados desde la sociología y la ciencia política, dotarán a los estudios de un acervo científico capaz de configurar elementos metodológicos que sean compatibles con el desarrollo regional y lo potencien para alcanzar los objetivos, deseados en este caso el equilibrio entre las regiones.

---

regional: campo emergente en el marco de un posgrado en Ciencias Sociales de la UNAM. CRIM. México. 1998.

[23] Wallerstein. *Ibid.* p.35

[24] Ferreira. *Ibid.* p.30

II. Políticas y desarrollo.

1. Las Políticas para el Desarrollo Regional.

El tema del desarrollo se conceptualiza desde múltiples perspectivas, para efectos de esta tesis se abordará a través de los mecanismos de acción política propios de política pública, es decir, cómo el desarrollo puede ser alentado desde la actuación gubernamental, llevada a cabo en estrecha unión con la actuación de ciudadanos organizados en torno a algún problema determinado.

Aquí se explica qué son las políticas, cuál es su definición en tanto públicas, cómo operan y cómo es posible que sean enlazadas en temas de desarrollo particulares. Si bien el gobierno trabaja con estos fines, la sociedad cada vez juega un papel más importante en la realización de estas acciones.

No obstante que la disciplina encargada del estudio del desarrollo contiene en sí misma una metodología propia, las políticas públicas pueden ser un canal sobre el cual esta disciplina desempeñe mejor sus funciones y alcance de manera más completa sus objetivos. Los temas del desarrollo que siempre han sido llevados a la práctica mediante programas, planes o políticas, han arrastrado la misma problemática de todo plan, programa o política, a entender, un desapego de la participación social como ejecutora y copartícipe responsable. Es por esto que vale la pena hacer el "giro", y voltear la tuerca hacia la posibilidad de realizar otras formas de acción en otro tipo de políticas.

Por ello, se plantea la necesidad de que el desarrollo recaiga en políticas, y éstas se den como políticas en las que el componente público juegue un papel cada vez más relevante, desde el diseño hasta la evaluación que, cabe decirlo, es una evaluación ya del trabajo propio. Siendo así, una exploración conceptual esclarece y delimita, dando la pauta y las bases con las cuales se realizará el estudio, poniendo el acento en las características fundamentales de una política pública, o lo que es lo mismo, un acto de gobierno en espacios públicos ampliados.

2. ¿Qué es una Política Pública?

Política pública es parte esencial de los llamados Estudios de Políticas, rama importante en los estudios en Ciencias Sociales. Es así mismo una herramienta metodológica capaz de consolidar la actuación de un gobierno por medio de decisiones democráticas. Política pública sugiere una actividad de análisis que coloca al analista como parte esencial de una serie de actividades cuyo propósito es tratar de lograr una coincidencia de intereses, con la finalidad de procurar el bienestar de una comunidad estableciendo una colectividad pacífica y pública, en el rescate de un espacio común que reúna a la sociedad y sus individuos en torno de la política.

El termino "política" hace referencia a un planteamiento social que culmina en una arena de posible acción de las mejores opciones que nos acercaran a lo que deseamos. Dentro de la política así entendida, cabe por ejemplo, el discurso partidista, la propuesta histórica, "el estudio de las relaciones de poder y la esfera que los

rodea"[25] y en general las ideas relativas a los fines que persigue un gobierno o una sociedad. Dentro de esta separación conceptual hay que mencionar que la propuesta de políticas (policy) trae consigo una necesaria renovación en la concepción popular de los actos del gobierno.

Definiciones sobre política pública abundan, existen corrientes de corte gubernamental, otras de corte meramente público, algunas que rescatan el fondo del problema político y otras tantas se enfocan meramente en el campo de lo procedimental. Para Ricardo Uvalle, las políticas públicas son fundamentalmente el encuentro del ciudadano con el gobierno en el espacio público; señala el autor,

> *"son de contenido ciudadano porque toman en cuenta al público interesado en la atención y solución de los asuntos que son de interés público. Son políticas que se diseñan no en el claroscuro del mundo administrativo; tampoco en las penumbras de los secretos de Estado. Son políticas que exigen discusión, intercambio de ideas, expresión de valores y argumentos convincentes para persuadir y convencer a diversos actores de la vida pública"*[26]

Para Fernando Bazúa y Giovanna Valenti, política pública se estudia dentro de dos entendidos básicos:

En el primero, tal expresión designa un nuevo campo multidisciplinario y profesional que se ha desarrollado en las sociedades liberal democráticas o industriales en las ultimas cinco décadas especialmente en Estados Unidos e Inglaterra. Este campo se ocupa de estudiar los problemas considerables públicos y/o los procesos de decisión de las autoridades jurídicamente públicas, ya sea para indagar su compleja multicausalidad (estudios del proceso de política o policy making studies) y/o para dilucidar la mejor decisión y acción frente a un problema especifico público o de gobierno (análisis de política o policy analysis). En este primer sentido, política pública designa un especial discurso disciplinario o sistema multidisciplinario de discurso. En tanto discurso, las características sobresalientes del campo o enfoque de política pública son tanto su naturaleza científico-técnica (la capacidad que ha desarrollado para articular explicaciones causales con prescripciones técnicas), como su perfil multidisciplinario, pues sus ocupaciones exigen gran diversidad de disciplinas.[27]

En el segundo, política pública designa la(s) política(s) gubernamental(es), estatal(es), o de alguna organización no gubernamental, en un determinado país o grupo de países *cuando reúne(n) ciertas condiciones*. En este segundo sentido, tal expresión designa normalmente las "estrategias de acción" (las políticas) que le son imputables a los gobiernos en su cotidiano quehacer frente a la gran diversidad de áreas de problemas y situaciones que enfrentan en cada coyuntura, *cuando de tales estrategias puede sostenerse argumentalmente que tienen sentido público, que sirven al interés público y/o que responden al resultado de la agregación de las voluntades individuales del público ciudadano*[28]

---

[25] Schwartzmantel, John. *Structures of Power. An Introduction to Politics*. England. Wheatsheaf Books. 1987. p. 2.
[26] Uvalle, Ricardo. "La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporáneas". En *Ensayos del Diplomado Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local. CNCPyAP*. 1995. p.153.
[27] Bazúa, Fernando y Valenti, Giovanna. *Política Pública y Desarrollo.* UAM. México. p.51.
[28] Bazúa y Valenti. *Ibid.* p.52. Cursivas en el original.

Enrique Cabrero, pone el acento en la relación público-democrático, y nos plantea que el carácter público de las políticas "esta muy lejos de significar exclusividad estatal; significa, sobre todo, el recuento de la racionalidad estatal con la voluntad social"[29]

> *"Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el ejecutivo, el congreso) y la sociedad como tejido orgánico y ciudadano"*[30]

Política pública, en suma, sugiere una interacción holística de los elementos constitutivos de una sociedad, articulada según una metodología de acción y orientada por las necesidades propias de un grupo social.

Los problemas sociales son varios y diversos, pasan por muchos ámbitos y, en general, siguen un proceso tan amplio que seguirlos en su totalidad es casi imposible. Hay problemas importantes, particulares, públicos de poca gente, de mucha gente y particulares, etc. Estos problemas que nacen en el seno de lo privado (y a veces se extienden), siempre requieren de una solución, por lo que en algunos casos, a través de la organización, buscan salida en arenas publicas, en muchas de las cuales la inferencia del gobierno es importante cuando no total.

Los problemas tienen en sí características que los hacen dignos de un estudio particular, del cual resultarán sus posibilidades al futuro de ser resueltos. Dependiendo de cómo son configurados, presentados y argumentados los problemas tendrán una viabilidad que los conducirán a la “arena de los posibles resultados”, es decir donde se tomarán en cuenta.

El espíritu de política pública, que podemos encontrar en uno de los especialistas mexicanos del tema, Luis F. Aguilar[31], va en el sentido de encontrar en la sociedad espacios para la resolución de estos problemas. Si de la gente surgen los problemas, será en la misma capacidad de la gente, de articularlos, como podrá llegar una solución vía la incidencia en las acciones de gobierno. Se ha visto en algunos casos que cuando las autoridades buscan incluir en la agenda de gobierno todos los problemas, sólo llegan a tener un índice de ellos pero no más, y suelen fracasar en su intento. Por ende, la democratización en este caso sugiere una conciencia participativa y una organización responsable de ahí donde surge el problema, es decir, el espacio público.

Parece haber dos rutas en las que los problemas son tratados, la primera de ellas, es la que se conforma desde el gobierno con base en los estudios hechos por especialistas tomando en cuenta las variables dominantes en política: el pasado inmediato de otras soluciones a los problemas, donde se encuentra una clara incidencia de prioridades técnicas, y políticas que el gobierno tiene o juzga indispensables para su correcta gobernabilidad. Es decir, el sistema político funcionando como sistema de necesidades institucional. La otra es la de las necesidades públicas que surge desde el problema mismo y que busca darle un cuerpo al problema que tenga la suficiente fuerza como para entrar en la agenda gubernamental y encontrar solución a sus demandas, aun cuando no pueden corresponder a las fijadas en la agenda del gobierno.

---

[29] Cabrero Mendoza, Enrique. “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México.” En *Gestión y Política Pública.* Vol. IX. Num2. Segundo semestre de 2000. p. 193.
[30] Cabrero. *Ibid.* p. 194.
[31] Ver: Aguilar Villanueva, Luís F. *Antología.* IV Tomos. Miguel Ángel Porrúa. México. 2000.

Lo que en el pasado solía ocurrir era que todo era cooptado por el gobierno, desde el espacio publico hasta los problemas. Todo era incluido y digerido por el gobierno en un esquema donde lo estrictamente irresoluble, en y para el sistema, era de facto una ilegalidad. La gestión no tenía mayor problema que las constantes fallas de cálculo del centro. Sin embargo ahora, en la medida en que la sociedad sale del esquema gubernamental, los problemas se diversifican y las soluciones aparecen en otro lugar. En esta nueva situación, la negociación, el diálogo y el sistema de incentivos juegan un papel determinante.

En este sentido, política pública puede ser definida como un ejercicio democrático de toma de decisiones y participación en la creación y ejecución de las acciones públicas que realiza el gobierno, con la finalidad de establecer una forma horizontal de trabajo político. A partir de esto, se asumiría que las políticas públicas son el resultado de un ejercicio intelectual multidisciplinario, realizado por la sociedad y el gobierno con el único fin de dar respuesta a problemas sociales, "el nacimiento de este campo de estudio nunca se ubicó sólo en el desarrollo de una teoría y una disciplina académica, sino en un punto de encuentro entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos".[32]

Cabe mencionar que en todo momento, para las políticas públicas, se hace necesaria la participación de la sociedad en el gobierno como entes forzosamente incluyentes en un marco de cogestión y corresponsabilidad, esto es, que la sociedad gobierne desde el gobierno. Para lograr lo anterior se requiere abonar el terreno. Crear las condiciones necesarias para la implementación de políticas públicas exige un gobierno democrático, así como la conciencia incremental de ciudadanos para hacer más público al Estado día a día. Es Luis F. Aguilar[33] quien establece, como condición indispensable para éstas, una participación incremental de los ciudadanos en la conformación de los equipos de diseño de las políticas y por ende su participación en la política misma. En este sentido, el autor se inscribe en una corriente de pensadores que ven en la participación social una manera eficaz y eficiente de llevar la actuación del gobierno.

La participación incremental supone una democratización de la gestión entre otras cosas, porque supone también que la ciudadanía es lo suficientemente madura como para dirigir sus propios problemas a los lugares adecuados, de la manera adecuada, encontrando en algunos casos foros alternos de discusión que conllevan a la solución de sus demandas.

Con esto se redimensiona la democracia, haciendo de la participación en política algo más que una actividad de pocos minutos en una urna. Aquí se llega a la conducción particular de un grupo de ciudadanos que se agrupa, define, y actúa con fines delimitados por su propia necesidad.

La democracia también presupone romper en lo más posible los sistemas excluyentes establecidos en los llamados "triángulos de hierro"[34]. Estos triángulos de hierro son ejes constituidos desde las altas esferas en la toma de decisión: burocracia, grupos

---

[32] Cabrero. *Ibid.* p. 190.
[33] Autor de una extensa antología sobre el tema.
[34] El triangulo de hierro es una "geometría viciosa" que monopoliza al poder y lo elitiza en diversas formas discursivas que van desde el "poder por tener", en las oligarquías hasta el "poder por saber" de las tecnocracias que se gestan el interior del gobierno patrocinadas generalmente por políticos que ven en la especialización técnica una herramienta más de poder o dominio social. Heclo, Hugo. "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo". En Aguilar Villanueva, Luis. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México. 2000. p. 257.

clientelares y grupos de presión. Con la participación de la sociedad estos sistemas abren su espectro a redes de asuntos públicos estructuradas para servir de puente, pero con la peculiaridad de que estos puentes están hechos del mismo material del problema, es decir, de ciudadanos que buscan satisfacer una necesidad sin pretensión de convertirse en un poder monopolizante de repuestas o toma de decisiones.

Lo que conocemos como gestión, ahora va guiada personalmente (con los pros y contras que esto requiere) por los interesados organizados y con propósitos claros, a la luz de lo público. Con esta publicitación en la propuesta, podemos hablar de una nueva concepción del trabajo de gobierno, llevada al seno de la interacción social. La tendencia radica en la constante interacción que conforma una suerte de sistema integral, donde se coordinan partes, y llevadas de la mano de la funcionalidad democrática, se eficientiza la gestión misma. Entre más personas intervengan en el proceso de problematización (y más aún, en los diversos problemas), y se integren en la coordinación de la agenda que tiende a entrar entre los objetivos del quehacer gubernamental, la repartición del poder tenderá a crear maneras más eficientes y eficaces de guiar la gobierno en diversos niveles. Entre más se separan las necesidades expresadas de la gente, de las necesidades identificadas por los especialistas gubernamentales, la brecha que se da, produce al incrementarse, una mayor posibilidad de problemas de gobernabilidad.

Por eso se debe tender a que la brecha se acorte, y que esto conlleve a una “gobernabilidad democrática” que haga del gobierno tradicional, otro sistema donde las diversas demandas coincidan. Esta es la apuesta de Luis F. Aguilar, la creación de un espacio general donde la búsqueda del consenso sea incentivada por los bienes intrínsecos de la democracia, es decir, su eficacia, su repartición de derechos y obligaciones, y sobretodo, su capacidad para determinar en la misma sociedad el ritmo de solución de un problema con otro, sobre otro o en lugar de otro. Si la democracia nos permite a todos hablar y que nuestra palabra tenga el mismo valor, el consenso público de entrada ya favoreció a todos de esta manera.

Una vez incluidos todos, la viabilidad democrática integra mecanismos teóricos con criterios instituidos por el mismo consenso público. Metodológicamente, esto sería como decir que se ha encontrado una herramienta que en sí alberga una variedad tal de herramientas que provee justo la necesaria cuando el problema se configura de una u otra manera. Este aparente “acuerdo de acuerdos”, es una ventaja real de la democracia en gobiernos modernos.

Es evidente que al ser política pública una herramienta para la resolución de problemas sociales, no puede alejarse del contexto directo que trabajar en sociedad ha sugerido tradicionalmente. Existe una forma tradicional de llevar los asuntos públicos. A falta de una participación ciudadana directa en los procesos políticos y de políticas, el gobierno y una serie de elites toman el trabajo de la decisión pública apropiándose de la capacidad de determinar cuándo un problema es problema, y más aún, cuándo un problema es digno de ser tomado en cuenta por el gobierno, ya sea por que se trate de una necesidad urgente o ya porque sea una necesidad que ponga en riesgo la estabilidad política del régimen.

A pesar de que la ciudadanía suele tener la conciencia de que, de alguna manera, la actuación del gobierno está regida por su mandato, siempre busca sistemas o subsistemas de poder que hagan la labor de solucionar los problemas, y sólo se preocupa cuando el problema es desatendido de manera extrema. Algunos de estos ciudadanos más interesados o más afectados, van creando organizaciones pequeñas pero con gran coordinación, que logran hacer una telaraña de necesidades estructuradas que pueden ser denominadas como redes que buscan incidir, y sustituir, en el último de los casos, estructuras de gobierno rígidas, procurando hacer más plural y horizontal la toma de algunas decisiones.

Estas redes pueden ser tan amplias como los individuos que las integran lo deseen, siempre que mantengan el propósito que las integra o incluso avanzar hacia otras demandas. En esto se juega la fuerza de su organización y la participación que logran generar. Como se ha visto, la democracia acarrea varias virtudes y una de ellas aparece en esta forma de participación, cuando las redes son hechas por individuos no pertenecientes al gobierno y que de cierta forma no quieren pertenecer al gobierno, sólo buscan colocar su problema y darle una oportuna solución.

Estos sistemas de participación suponen también una arena favorable para la creación de políticas tanto en su diseño como en su implementación. Política pública genera una participación que puede ir más allá de la coyuntura, formando sistemas más integrales de participación que suelen aparecer a manera de redes. Una red también es el resultado de un proceso de participación que se ha anclado más allá de la inmediatez de algunas demandas de corto plazo. Este permanecer da cuenta de la forma en las que se pueden dar las nuevas relaciones político-públicas, pues en la permanencia de éstas recae el futuro de la gobernabilidad democrática que se persigue.

Si bien una política trae consigo la solución que dio origen a una organización, una organización bien instituida puede dar paso a la búsqueda de más metas o de la ayuda a otras organizaciones en el cumplimiento de sus objetivos. Cuado hablamos de este tipo de participación “de redes” no se debe olvidar que los núcleos que constituyen esas redes deben mantener una reciprocidad con la periferia, pues al lograr un equilibrio de satisfactores y necesidades al interior del sistema, se salvaguarda la posibilidad de que dicha red se mantenga por un plazo largo.

Las redes se conforman con la participación de la sociedad civil que cuenta con una autonomía gubernamental. Esta sociedad civil, a la vez que actúa, sugiere un contacto ya sea hacia “arriba” (lo que lo determina mayormente, como por ejemplo más individuos que compartan su idea) o hacia “abajo” (los individuos que indirectamente se beneficiarán con la aplicación del proyecto que satisface sus demandas) de esta manera se configura ya un contexto metodológico claro. En otras palabras, la sociedad actual esta mostrando varios contextos y variables que no pueden ser suprimidos. Si se suprimen, la visión sería tan parcial que tarde o temprano la solución, de llegarse a encontrar, sería muy pequeña a comparación del tiempo, el espacio o la demanda misma. Estamos ante una concepción de sociedad civil, a la que se le está dotando de una capacidad mayor de irrumpir en la vida pública como un mecanismo democrático especial.

3. Política pública y política gubernamental. Alcances complementarios.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, el estudio sobre las políticas puede sugerir de manera más o menos natural una dicotomía entre políticas públicas y políticas gubernamentales. Esta dicotomía que es muy clara en el ámbito académico, debe ser remontada para efectos prácticos en la realidad nacional. En México, donde el espacio público presenta una incipiente apertura, el ámbito gubernamental cumple todavía un rol fundamental y es posible que aún lo cumpla durante un periodo más o menos largo. Luis F. Aguilar señala en su critica al Estado autoritario que: "lo gubernamental es público, pero lo público trasciende a lo gubernamental"[35], sin embargo aun predomina una práctica donde lo gubernamental marca las pautas de la actuación pública en este país.

Aunque la intención original de la teoría de política pública es positiva y tiende a una redistribución del poder político, en sociedades con una amplia concertación de éste, es evidente pensar que esta redistribución será directamente proporcional al tiempo del proceso político y al nivel de implicación e integración de la sociedad en la toma de decisiones. Es por esto que no es lo idóneo partir desde un primer momento con un corte radical. Es mejor partir de una paulatina estela de cambios que rediseñen el sistema, habida cuenta de la voluntad y la intención de los participantes, en el contexto de la historia reciente. Por lo tanto, políticas gubernamentales y políticas públicas deben darse de manera conjunta, tejiendo un espectro de complementariedad que fortalezca las propuestas mutuas y llegue a las metas deseadas. El gobierno que actúa está empatado con lo público que decide y colabora en dicha actuación.

De tal suerte es necesario buscar para toda política pública una unión de fuerzas entre lo gubernamental y lo público y así lograr llevar a buen puerto los planes que se proyectan. Para todo esfuerzo que nos remita a una actuación pública, el gobierno debe jugar un rol al nivel de la acción pública, más allá de su obvia naturaleza política.

Lo “público” para las políticas supondrá que existe una esfera “mezclada” en la que lo público malentendido como asunto de gobierno, se transforma paulatinamente en lo público común a todos regulado en instancias colectivas, ejecutado desde lo social, evaluado de maneras diversas, pero sin romper con el pacto estatal original que delega ciertas acciones, tanto a lo meramente gubernamental, como a lo meramente civil.

Con esto podemos entender que "lo público" es un concepto cuyo análisis nos dota de una amplia gama de posibilidades para la aplicación técnica. Por lo tanto, en políticas públicas es fundamental definir el campo de lo público así como los componentes que le hacen posible su viabilidad en conjunción con la acción política. Dentro de dichos componentes podemos encontrar fundamentalmente a los ciudadanos, quienes en este momento han decidido salir de su concepción de individuos para formar parte de la sociedad como ejecutores de acciones capaces de lograr beneficios tanto personales como colectivos. La política se enriquece siempre que los ciudadanos hacen pleno uso de sus derechos, respetan sus obligaciones y tienen un tiempo privado para comprometer en la actividad común.

---

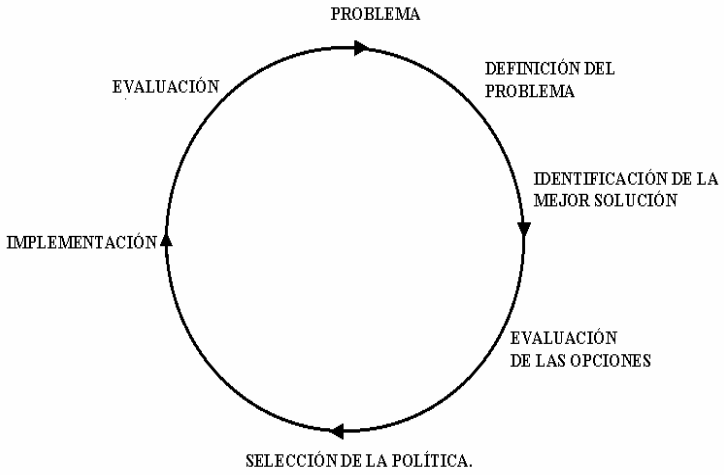
[35] Aguilar Villanueva, Luis F. “Estudio Introductorio”. En Aguilar Villanueva, Luis. (Comp.) *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa. México. 1994. p. 33.

La sociedad actual exige revisar la acción tanto civil como gobierno a la luz de nuevos paradigmas, pues si bien todas las organizaciones son públicas, la institución por excelencia, dígase Estado, debe contener en su estructura el contenido de lo público como acción colectiva.

4. Metodología para política pública.

Política pública contempla un sistema de acción funcional que involucra varias partes, varias etapas y diversos ciclos, por lo que se le puede definir como un sistema con subsistemas relacionados entre sí.

Este proceso de hechura de la política contempla fases indispensables con las cuales es posible hacer una política, siguiendo algunos pasos determinados, que por lo demás, también dan paso a otros subsistemas.



Fuente. Parsons (1995) P. 77.[36]

Para William N. Dunn, el Policy Making Process es un proceso político que incorpora fases interdependientes[37], que se tocan a lo largo de la hechura de la política con ritmos y movimientos diferenciados.

El proceso de hechura de políticas puede ser representado como un ciclo no lineal o como un círculo de actividades ordenadas en el tiempo.

Las fases de este proceso pueden presentar cambios en los esquemas de diferentes autores, sin embargo, generalmente contienen los siguientes elementos[38]:

[36] Parsons, Wayne. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing Ltd. Northampton. 1995.
[37] William N. Dunn. *Public Policy Analysis. An Introduction.* Englewood Cliffs N. J. Prentice Hall. 1981. p. 29.
[38] Dunn. *Ibid*. p.16

- **INCLUSIÓN EN LA AGENDA.**
  Policy Agenda Setting.
  -Elección y colocación de los problemas en la agenda pública.

- **FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA**.
  Policy Formulation.
  -Creación de alternativas a los problemas públicos y selección de una alternativa.

- **ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA.**
  Policy Adoption.
  -La alternativa formulada se pone en práctica.

- **IMPLEMENTACIÓN**.
  Policy Implementation.
  -La política adoptada pasa a manos de unidades administrativas que le dan curso y acción, vía la movilización de recursos y personas.

- **EVALUACIÓN.**
  Policy assesment.
  -Evaluación.

- **AUDITORÍA**. *Acountability.*

Política pública supone una instrumentalidad que parte de una teoría, pero su meta es solucionar problemas prácticos del orden común y cotidiano.

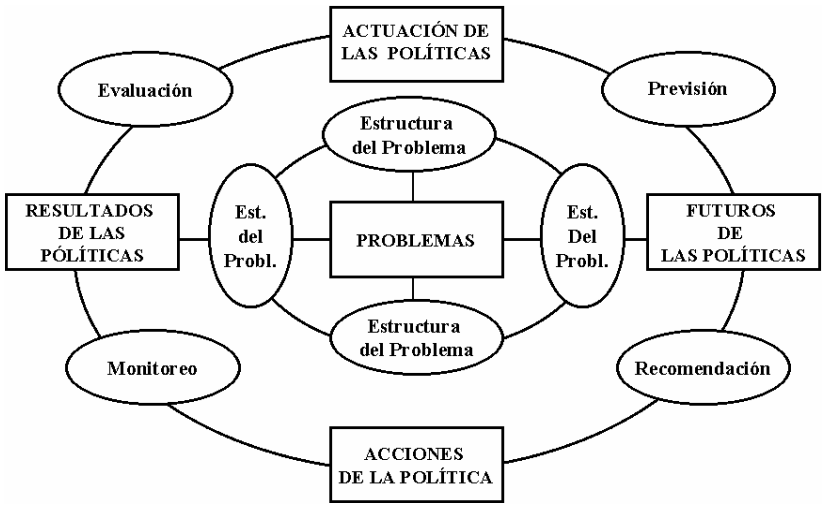
En síntesis, un problema es identificado por alguna instancia pública, es definido por medio de la discusión de los interesados, se elaboran las posibles alternativas, se evalúan las opciones que se tienen para actuar, se selecciona por consenso la mejor opción, se implementa con la fuerza y dedicación de todas las partes, y posteriormente se evalúa conforme a los indicadores ya establecidos.

El proceso de hechura de la política contempla un movimiento incesante que se enriquece a lo largo de la propia política.

En otros términos la conceptualización puede ser:

- **Definición**- Armado del problema- Información sobre el problema.
- **Predicción**- Previsión- Información acerca de las consecuencias de la política
- **Prescripción**- Recomendación- Información acerca del futuro de las soluciones hechas.
- **Descripción**- Monitoreo- Información acerca de los resultados presentes y pasados de las políticas.
- **Evaluación** - Evaluación- Información acerca de los logros o pérdidas que se tuvieron.

El modelo más claro al respecto es el de Dunn:



Fuente. Dunn (1981) P.14.

Para toda hechura de política corresponde un respectivo análisis de las condiciones generales de posibilidad que tiene. Es decir la factibilidad de la política es analizada previamente a partir de un diseño del análisis de política que contienen también su propia metodología.

Esta metodología se da a partir del análisis de algunos rubros que definen la problemática y perfilan una serie de posibles soluciones tomando en cuenta que por cada alternativa nace una serie extra de problemas que requerirán a su vez otras políticas.

En general se reconocen seis partes fundamentales del análisis clásico de políticas:

1. Problema.
2. Definición.
3. Identificación de la solución.
4. Formulación de alternativas.
5. Selección de la mejor solución.
6. Confrontación de costos.

5. ¿Qué sugiere una política pública para el desarrollo regional sustentable?

Tomando en cuenta todo lo anteriormente visto, una política pública para el desarrollo regional sustentable sugiere una metodología complementaria capaz de integrar los esfuerzos gubernamentales, con el esfuerzo social en el marco de una actuación pública consensuada que pugne por un proceso de mejora integral en las necesidades particularizadas de los grupos que interviene.

Política pública puede ser una forma de llevar a cabo decisiones relacionadas con el desarrollo regional, pues eficientiza la acción de gobierno, integra las demandas y soluciona problemas referentes a la cooperación al interior de la sociedad. Si como hemos visto, el desarrollo regional sustentable desde su vertiente económica tiene ciertos vacíos difíciles de llenar por los medios propios de la economía, es posible que el todo integral que sugiere política pública pueda satisfacer algunos de estos vacíos.

Al llevar al desarrollo regional sustentable a un análisis de sus elementos no económicos, se requiere de una nueva base interpretativa del propio desarrollo, que lo complemente y muestre desde otro punto de vista algunas de las características olvidadas. Así, los estudios sobre la cultura, la religión, o la participación que salen del espectro económico, pueden ser retomados desde otro escalón, por política pública, para incorporarlos, en contraste, para el propio desarrollo regional sustentable. Por ejemplo, para el caso de la participación, política pública enlaza los espacios públicos y a sus participantes para cualquier destino que desde el desarrollo regional sustentable se haya trazado.

El fuerte componente comprensivo de política pública posibilita que haya lecturas distintas de la economía y que dichas lecturas hagan o rehagan interpretaciones que tienen referencia directa con la posibilidad de implementar alguna acción para el desarrollo. Esto es, una dinámica más eficiente a manera de herramienta para un pensamiento más entero que pugna por mejores estadios para la población en un territorio. Política pública puede solucionar ciertos vacíos, gracias a su metodología y a la forma en la que opera en la realidad, ante problemas cotidianos. Es posible de igual modo encontrar una lectura particular del desarrollo, si partimos de la idea de que ambas disciplinas se enfocan principalmente en buscar la forma en la que los individuos pueden acceder a mejores condiciones de vida.

Tanto el desarrollo regional como las políticas públicas apuestan a que es posible integrar distintos esfuerzos ya sea tanto en la gestión como en la acción ciudadana, para alcanzar sus objetivos. Ambas metodologías suponen que el ingrediente básico para que los resultados se den, es el ciudadano y el trabajo que éste hace para diseñar su realidad. Un desarrollo por medio de políticas públicas, es un desarrollo de raigambre democrática, inclusivo e integrador de la pluralidad de los actores sociales que se combinan para estimular el crecimiento y el desenvolvimiento de los individuos.

Entonces, una política pública para el desarrollo regional sugiere una forma muy particularizada de hacer frente a los problemas públicos, que aparecen en esta sociedad como vitales.

También sugiere una forma de práctica del trabajo gubernamental que incluye como sustento básico, además de la espacialidad, el ingrediente ciudadano, que durante toda la gestión formará parte necesaria, tanto del diseño, como de la implementación de las soluciones acordadas multilateralmente. Que el desarrollo regional tienda a las

políticas públicas como posible herramienta de acción es positivo y deseable en cualquier instancia, puesto que las condiciones del país indican que el futuro de toda acción pública, incluidas las de desarrollo, han de pasar por el tamiz del juicio y escrutinio público, entendido éste como grupos ciudadanos familiarizados con los prácticas democráticas. Con una adecuada formulación, la integración entre este par de disciplinas, traerá efectos benéficos a las condiciones de vida actuales de nuestro país.

6. Política pública y consenso.

En política pública el consenso es la materia prima de toda actuación en la sociedad.

Los ciudadanos y el gobierno necesitan de acuerdos básicos para establecer la gobernabilidad de un Estado, pero también para emprender cualquier actividad colectiva que se desee. Si, efectivamente, la democracia no nos hace iguales sino que por el contrario, nos dota del derecho a ser diferentes, los niveles de pluralidad deben ser canalizados de manera que la diferencia sea el motor de la vida social y no un constante extravío para la política.[39] La pluralidad que suele manifestarse como la diversidad de puntos de vista que conviven en una sociedad abierta, puede hacer también que el disenso se incremente e impida la realización de políticas. Por esa razón el consenso se convierte en uno de los componentes necesarios del análisis, tanto para la formulación de la política como para el desarrollo sustentable, previsto por ésta.

El disenso es una variable indispensable para la hechura de políticas, y debe ser analizado caso por caso en las condiciones en las que se presente tendiendo a un equilibrio a la par de técnico, valorativo por parte de los involucrados. Encontrar este punto de unión es trabajo del analista de políticas. Definir qué es lo que las colectividades desean es la primera parte de toda política que tienda integrar el trabajo en direccion a un proceso incremental de acciones para el desarrollo. Si bien una vida normal requiere seguridad en los bienes materiales básicos: ingreso, servicios públicos, seguridad social, etc. también precisa de la seguridad que da una relación simétrica con otros individuos. Es esta búsqueda uno de los elementos que ligan la formulación de políticas con el complejo entramado de la participación.

[39] González Valadez, Isaí. “Políticas Públicas: Elementos Básicos pare el Debate”. En *Revista IAPEM*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México. 2006.

III. Participación.

1. La Participación como elemento fundamental en los procesos de desarrollo.

El tema de la participación ha sido recurrente en el estudio de la sociedad y los procesos políticos y sociales. Dada su compleja naturaleza, definirla a cabalidad resulta un ejercicio difícil, por lo que diversos estudiosos de la materia han intentado realizar algunos acercamientos. Para Gianfranco Pasquino, la participación política es aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante.[40]

Participar significa ser o formar parte de algo. Significa adherirse a una colectividad, en tanto individuo o grupo, que tienda a incorporar en sí misma a otros, generalmente en procesos de representación o acción política. Participación como concepto contiene diversos aspectos. Se habla de participación en algún movimiento social que busca la satisfacción de alguna demanda, como se señala la participación en las urnas de cualquier votación. Es la actividad voluntaria e intencionada de un individuo en asuntos políticos para tratar de influir en los mismos. Puede incluir una gran variedad de conductas, como atender a la información política, votar en las elecciones, ser miembro de un partido político, aportar fondos a causas políticas, realizar tareas de campaña, intervenir en algún movimiento social o formar parte de algún grupo de presión; desempeñar algún cargo político, o tomar parte en análisis y discusiones ya sea en el hogar o en el trabajo; asistir a manifestaciones y mítines o ser parte de motines, plantones, marchas, huelgas de hambre, etc.[41]

Participa quien colabora en programas estatales que determinan alguna acción pública. De igual forma participa quien exige la rendición de cuentas en una evaluación informal o quien trabaja en mejorar las condiciones de algún grupo del que no forma parte. La participación puede tener distintos enfoques, pues si bien existe una participación que se determina por la propia procedencia de los individuos a una colectividad, (participación como arraigo), también se puede ver a la participación como la capacidad de tener injerencia para decidir o ejecutar una acción determinada. Así, la participación existe como una capacidad de ser parte de algo, y también como la posibilidad de ejecutar acciones dentro de un sistema social. Pasquino señala por lo menos tres modalidades o conjuntos de modalidades de acceso a la toma de decisiones: las reconocidas por las normas y los procedimientos vigentes, legales a todos los efectos; las no reconocidas pero aceptables y aceptadas, si bien con importantes variantes y con amplios espacios de oscilación; y las no reconocidas y que desafían las bases mínimas del sistema y su organización con diferentes grados de ilegalidad o extra-legalidad.[42]

---

[40] Pasquino, G. “Participación política, grupos y movimientos”. En Pasquino, G. (et alt.). *Manual de Ciencia Política*. Alianza. Madrid. 1986. p. 180.
[41] Diccionario de Ciencia Política.
http://www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entryID=27/
[42] Pasquino. *Ibíd.* p. 180.

El término participar, referido a la sociedad, puede tener por lo menos cuatro significados principales:[43]

- Tomar parte en la conducción de la sociedad, principalmente en la toma de decisiones de quienes la gobiernan;
- Participar como condición necesaria para que exista cabalmente un sistema democrático (desde el voto que confiere la representación primaria a un gobernante hasta otros procesos de involucramiento en la vida pública). En este sentido, es el denominador común de varias actividades que refuerzan la democracia, como escribir en la prensa, militar en un partido político u otras organizaciones, educar cívicamente a la población, etc.
- Como un valor objetivo, constitutivo de la convivencia democrática y plasmada en las instituciones, que inspira los comportamientos ciudadanos.
- Como una actitud subjetiva de los ciudadanos, basada en conocimientos y vivencias, favorable a los procesos democráticos.

Así, la participación activa en las decisiones sobre el desarrollo es fundamental para lograr soluciones viables y duraderas, por lo cual se requiere de un papel cada vez más dinámico de la población en la toma de decisiones, al punto en que en todo trabajo que involucre el bien común vía la democracia, se debe agregar elementos participativos. Mientras que los individuos y los grupos consideren irrelevante para sus propios destinos personales y colectivos la actividad de los que toman las decisiones, mientras que ningún empresario político se preocupe de organizar el consenso, o mejor, el disenso, respecto a las decisiones tomadas o por tomar, mientras sea imposible construir y utilizar canales de acceso a la esfera política, los individuos y los grupos no politizarán sus propias demandas y por lo tanto la tasa de participación será nula.[44] La participación suele aparecer como un acto voluntario, que expresa la toma de conciencia de los sujetos acerca del valor de las acciones incluyentes, así como de la necesidad de solidarizarse con el resto de los ciudadanos. Tiene un poder tan grande dentro de la vida política, que bien puede en algunos casos transformar en su totalidad la forma en la que el gobierno realiza sus acciones.

La actuación conjunta permite que las decisiones sean mejor logradas, producto de consenso, así como permite que se transparente la actuación del gobierno. Esta participación, que puede escapar en algunos enfoques el espectro económico, es dimensionada en este análisis como el elemento del desarrollo y las políticas básico a estudiar, pues es el individuo participando quien conecta la pieza clave en el sistema, permeado de toda una carga valorativa casi imposible de identificar únicamente por la vía económica. Entre los factores que influyen en la tendencia de los grupos o individuos a participar se encuentran las experiencias anteriores. Si la participación ha tenido éxito, es decir, si los individuos y grupos han obtenido satisfacción en sus demandas y necesidades, la inclinación a participar después se verá incrementada. Si los detentadores del poder público se han mostrado sensibles y receptivos a las demandas expresadas, o bien, si eran in sensibles, han sido destruidos por la ola de participación hostil a ellos y reemplazados por otros detentadores, expresión de demandas y de las necesidades no satisfechas, o bien, por último, si la misma

[43] Latapí Sarre, Pablo. “La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso de Observatorio Ciudadano de la Educación”. En *Perfiles Educativos*. UNAM-CESU Colaboraciones Libres, Vol. IV, Especial, Septiembre 2004.
[44] Pasquino. *Ibíd.* p. 184.

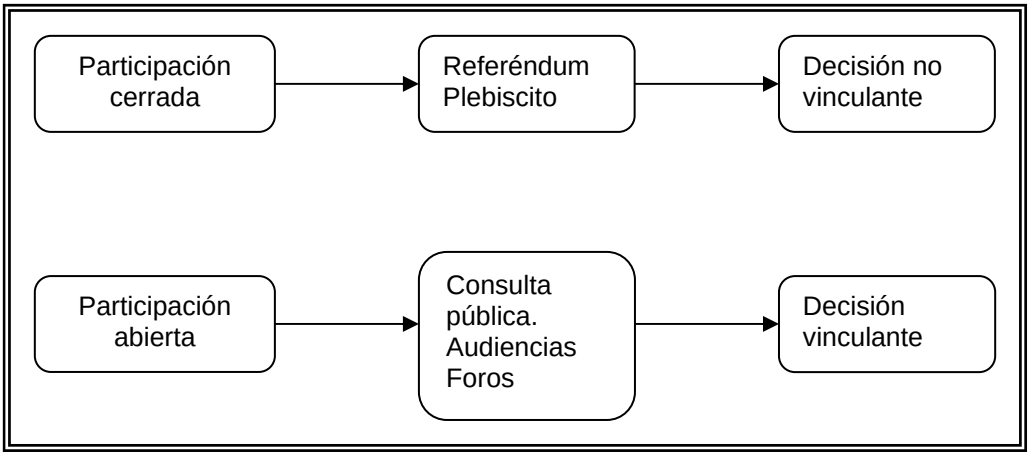
participación ha producido no un éxito inmediato y concreto, sino una comunidad de intenciones y de sentimientos de colaboración y de identidad, entonces se verá incentivada la posterior participación.[45]

Es este ejercicio comprensivo el punto más delicado de la línea en el sistema, pues el analista de políticas, y todo aquel interesado en el desarrollo, debe entender a cabalidad el entramado que hace posible la participación de un tipo y o de otro. Es en este punto donde embonan políticas y desarrollo, pues para ambos la participación efectiva es condición *sine qua non* para llegar al objetivo deseado. De no existir una participación positiva es muy posible que se tiendan a revertir costumbres y vicios, que como vimos, al ser tan anacrónicos, tendrían como resultado condiciones adversas al desarrollo deseado. La participación en el marco del desarrollo regional sustentable vía las políticas públicas constituye un eje insustituible, pues es la gente la que ha hecho la diferencia en los programas gubernamentales que se han implementado en fechas recientes. Como se verá más adelante, en la participación se juega la posibilidad de que programas, aun de corte regional como el Microrregiones, lleguen a alcanzar los objetivos que se plantean. Si bien se cuenta con la experiencia paradigmática del programa Solidaridad, éste fue sólo una expresión del trabajo conjunto que puede realizar el gobierno cuando se alía de forma positiva y responsable con distintos estratos de la sociedad.

2. Elementos de la participación.

La participación comprende distintos canales de actuación que van desde enfoques formales hasta enfoques informales o incluso coyunturales. Por ejemplo, en acciones de gobierno puede darse de dos formas:

- Antes de que las autoridades tomen las decisiones: asesorando, siendo objeto de consultas, promoviendo proyectos.
- Después de que las decisiones hayan sido tomadas: actuando en la ejecución de las mismas o controlando su ejecución.



Fuente. Elaboración propia.

[45] Pasquino. *Ibíd.* p. 185.

El tipo y los alcances de la participación dependen de la capacidad de organización de los sujetos colectivos. Si se trata de una actuación individual más que de organización se habla de una participación limitada. La participación individual en los asuntos públicos tiene lugar cuando alguien decide en su calidad de ciudadano realizar alguna demanda a las autoridades, presentando proyectos, cuestionando decisiones, o evaluando algún programa de gobierno. Cuando la participación es colectiva la dinámica es distinta. La actuación colectiva requiere de una organización más eficiente, pues es claro que la calidad de las demandas es más alta y que las ambiciones del grupo se plantean en un espectro temporal más largo. En las democracias modernas, una de las formas de canalizar la participación es a través de asociaciones que se constituyen para conseguir ciertos objetivos. Por ejemplo podemos mencionar a las organizaciones no gubernamentales, organizaciones que no se ubican dentro de la esfera gubernamental y que actúan para la defensa de intereses públicos.

Estas ONG´S han sido un elemento revolucionario en la historia de la sociedad reciente. Su inclusión a manera de voluntariado en la vida colectiva de los países e incluso del mundo globalizado ha marcado la diferencia a tal punto que se puede hacer un quiebre en la historia de la política entre antes y después de asociaciones tan representativas como Cruz Roja Internacional o Amnistía Internacional.

3. Por un análisis de la participación ciudadana.

En la participación ciudadana encontramos un referente inmediato con el involucramiento activo de la ciudadanía en todos los aspectos que comprende la esfera pública. En ésta, la participación ciudadana es la clave para poder intervenir cualquiera de las decisiones de interés público. Cuando los individuos se reconocen como parte activa en los asuntos de carácter público, se sienten integrados en los proyectos de la agenda pública. Para Nuria Cunill, la participación ciudadana significa una forma de ampliar el campo de lo público hacia la esfera de la sociedad civil. Según esta autora, la participación ciudadana sugiere una relación entre individuos y organizaciones que precede posibles decisiones gubernamentales. Esta forma de involucramiento ciudadano será la que posteriormente interactúe con el gobierno.

Cunill separa la participación política de la participación ciudadana al identificar la primera con la intervención de los ciudadanos en la arena política a través de los partidos políticos en órganos de representación de los intereses de una comunidad política[46]. Este tipo de participación se da en procedimientos político-representativos tales como la elección de representantes al gobierno a través de procesos electorales y mediante el ejercicio del voto. Más allá, la dimensión en la que puede darse una participación ciudadana en el campo de lo público, supone una constante la elaboración de opciones sobre las decisiones de interés público, es decir de las actividades del gobierno. De igual modo supone una vinculación más sólida en la gestión, sobre todo en aquella relacionada con la generación de oportunidades de desarrollo social y humano.

---

[46] Cunill, Nuria. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos.* CLAD. Caracas. 1991. p.50

Así entendida, la participación se convierte en la articulación más eficiente entre grupos sociales heterogéneos dentro de un sistema de colectividades dado. Una sociedad participativa fomenta el crecimiento de una cultura pluralista y el establecimiento de mecanismos para que la sociedad civil fortalezca las relaciones de solidaridad y responsabilidad social con el gobierno y otros grupos. Aunque hay que reconocer, que un sistema más participativo no es factor suficiente para eliminar las desigualdades sociales. Tampoco una participación ciudadana efectiva está íntimamente relacionada con la existencia de una sociedad más equitativa, en tanto la democracia facilita las acciones y reparte las responsabilidades es esta un camino, un medio. En una democracia, la participación ciudadana no sólo refiere al control social que pudieran ejercer los ciudadanos sobre la gestión gubernamental, sino también sobre la formulación de políticas, en la ejecución de las mismas o en la evaluación de ellas, por lo tanto la participación integra las demandas ciudadanas en la consecución de un interés general. Es incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz promoviendo instrumentos de control ciudadano para la satisfacción de necesidades básicas.

> *Mientras pueda existir un impulso común y general a la participación, sólo podrá darse una participación mantenida y constante dentro de las organizaciones políticas, si las organizaciones son capaces de recurrir a incentivos selectivos dirigidos a movilizar de manera diferenciada a sus también diferenciados afiliados. Los distintos objetivos serán utilizados por las distintas organizaciones de manera selectiva, bien según sus disponibilidades o bien según el tipo de afiliados a que haya que motivar para que participen. El resultado es por lo tanto muy diferente no sólo de organización a organización y de individuo a individuo, sino también en el transcurso del tiempo. Más en concreto, los incentivos materiales son recompensas tangibles que pueden ir desde asignaciones de dinero a servicios de asistencia a cargos en la organización. Los incentivos de solidaridad afectan al sentido de identidad entre los miembros de la organización, al prestigio que se desprende de formar parte de ella, a las relaciones amistosas, entre iguales y cosas así. Por último, los incentivos "orientados al objetivo", se refieren, como los anteriores, a elementos intangibles, a veces de carácter ideal o ideológico.*[47]

En la participación ciudadana relacionada con el ámbito de los asuntos de interés público, se puede distinguir el grado de influencia que tienen los ciudadanos o las organizaciones sobre las políticas públicas y su administración Es posible también analizar los objetivos de la ciudadanía frente al proceso de participación: para qué le sirve, cuál es el beneficio que le reporta el proceso participativo. Estos beneficios pueden ir desde el ejercicio de los propios derechos y el fortalecimiento del capital social, tejido organizacional y redes sociales, hasta el ámbito instrumental, en el cual el beneficio que se extrae es el bien o servicio que otorga una política o un programa, el que en definitiva apunta a satisfacer necesidades básicas de las personas involucradas.

No obstante, los procesos de participación no son estables. Se dan a manera de procesos, por lo cual se requiere reconocer su variabilidad en función de los componentes que caracterizan el contexto y momento en que ocurren. Los procesos de participación se construyen en función de la interacción que se establece entre las características del grupo que participa (su experiencia en participación, su nivel y

[47] Pasquino. *Ibíd.* p. 193-194.

forma de organización, su liderazgo, los recursos con que cuenta para enfrentar la solución del problema que lo moviliza), la naturaleza del proyecto en que se involucra (modificación de un sistema de representación en organismos deliberantes del estado, injerencia en la formulación de una política de seguridad social, autoconstrucción de viviendas, remodelación de un barrio, gestión de servicios de salud o de educación, etc.), el acceso a y control de los recursos necesarios y las condiciones políticas del ambiente hacia la participación.[48]

Las estructuras sociales deben ser analizadas por sí mismas y ponderadas para establecer qué y cuales procesos de participación son los ideales para alcanzar las metas del desarrollo. No es posible establecer ningún análisis serio de políticas sin haber redimensionado la complejidad de los sistemas sociales que incentivan o desincentivan la participación ciudadana en un escenario determinado.

4. Importancia de la participación para la formulación de políticas para el desarrollo regional sustentable.

La participación tiene varios retos fundamentales en la formulación de las políticas públicas para el desarrollo. Por un lado, debe dimensionar y entender que el poder social se enmarca en un territorio que está íntimamente relacionado con el *corpus* social, es decir, que los grupos comunitarios están organizados para definir necesidades, planificarlas y constituirlas en planes, programas y proyectos, según una dimensión espacial. Por otro lado, debe apelar a la responsabilidad social, entendiendo el involucramiento directo de actores y no sectores propiamente, creando un sistema y modelo de desarrollo propio que se inscriba en el marco de desarrollo territorial, donde todas las entidades locales participan en los asuntos públicos.

Ambos retos plantean la necesidad de cambiar la visión y forma de participación ciudadana, tanto para fortalecer el poder local, como para que las políticas públicas que se generen se constituyan en los ejes motores territoriales del desarrollo económico, político y social. La democracia, la formalización de proyectos productivos, la búsqueda de soluciones, las instituciones públicas y privadas, los planes, programas y proyectos que orientan la planificación participativa, recaen necesariamente sobre esta apertura de los sentidos sociales. Pero también este proceso requiere la voluntad general de los diversos grupos que integran la sociedad, por una parte que el gobierno federal muestre y haga efectiva la voluntad política de tomar en cuenta las priorizaciones que se realicen desde el nivel comunitario. Esa voluntad que debe ser acompañada de la facilitación de los recursos técnicos y financieros.

La sociedad también debe dar cuenta de una voluntad para eliminar viejos rencores y dar paso a una dinámica nueva en la que el futuro tenga más peso objetivo que el pasado. Esta unión de voluntades significa dar un nuevo paso en la administración y gestión pública, una nueva forma de hacer política, con más participación ciudadana, una nueva concepción de las relaciones entre Estado y sociedad. En este marco, la participación ciudadana, debe ser un agente activo, proponente y participativo en la formulación de un gobierno no estático sino estratégico, consensuando y orientando procesos de planificación.

[48] http://www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entryID=27/

CAPÍTULO II

EL ENFOQUE REGIONAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Introducción.

Una vez expuesto el marco teórico de la investigación, corresponde al segundo capítulo presentar las relaciones entre el desarrollo regional sustentable vía política pública y el marco normativo del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, a la luz de acciones ya muy particularizadas que se han llevado a cabo en los últimos años. Como se mencionó desde el principio, se ha elegido estudiar un periodo muy delimitado, a saber, el sexenio del presidente Vicente Fox, a partir de una política en especial, la Estrategia para el Desarrollo Local (Microrregiones).

El objetivo de este capítulo es revisar cómo ha sido dimensionado el desarrollo regional en la administración Fox. Para esto, el capítulo está dividido en dos partes, la primera explora los criterios de implementación y diseño de las políticas a partir del Plan Nacional de Desarrollo, así como su argumentación en el proceso general del gobierno 2000-2006.

En la segunda parte se presenta un recuento de estas políticas, así como una breve caracterización de los procesos. Es muy importante para efectos de esta tesis establecer y dejar en claro cuál es el criterio del gobierno federal para implementar políticas relativas al desarrollo. De igual manera, es indispensable revisar cuáles son los criterios con los que los diseñadores de las políticas entenderán conceptos tales como lo territorial, lo espacial y lo regional, así como la participación y la propia publicidad de las políticas.

Si bien es claro que conceptos como desarrollo, políticas públicas y participación se han incorporado a los diversos discursos políticos, también es claro que es necesario definirlos y presentar cuáles son sus referencias, así como sus marcos comprensivos, ya no en relación con las teorías, sino con la forma práctica con la que el gobierno opera.

Como bien es sabido, el Plan Nacional de Desarrollo es el documento más importante en lo que se refiere a los planteamientos de los gobiernos en materia de actuación pública. Del Plan Nacional de Desarrollo emanarán criterios guía y ejes de comprensión e interpretación para los distintos programas y políticas. Por eso, enfrentarlo es una labor fundamental. Como se verá a continuación, la estructura del Plan Nacional de Desarrollo hace posible ir construyendo un hilo conductor que dirija nuestra propia interpretación.

El Plan Nacional de Desarrollo incorpora una orientación regional para las políticas y los programas, e incluye pautas para crear y continuar sobre esta línea de actuación, fortaleciendo y creando igualmente políticas que desarrollan este enfoque. Como resultado de esto podemos hacer un recuento de dichas políticas y su implementación.

Este incipiente cambio de lo sectorial a lo regional posibilita redefinir problemáticas y perseguir nuevas soluciones con base en estrategias integrales que sitúen al territorio como actor básico en las formas en las que el desarrollo y la participación se dan y fomentan. A lo largo del capítulo se explorarán estas temáticas concluyendo en la pertinencia de este enfoque para diseñar programas más adecuados a la realidad regionalmente entendida de este país.

I. Desarrollo, Sustentabilidad y Políticas en el Plan Nacional de Desarrollo

1. El Desarrollo Regional en el Plan Nacional de Desarrollo.

En este primer apartado se analizará el criterio regional de la administración Fox a partir del Plan Nacional de Desarrollo. Como sabemos, el Plan Nacional de Desarrollo es un documento oficial que es elaborado por del equipo del presidente electo, y en el cual se incluyen los propósitos, objetivos y metas para el sexenio por venir. Este Plan Nacional de Desarrollo fija los criterios de partida para todas las políticas del sexenio, y proporciona la pauta con la cual se llevarán a cabo las acciones del gobierno. Es por esto que este documento es de suma importancia y vale la pena analizarlo detenidamente, pues aquí se dirá qué se entiende por región, regionalización, territorio, etc.[1] y cuáles son los mecanismos de acción para diseñar e implementar las políticas.

La primera tipificación que vale la pena mencionar es aquélla relativa a los programas que el gobierno ejerce. Los programas para su aplicación y diseño serán divididos en: sectoriales, especiales, institucionales y regionales[2]. A partir de esta división podemos observar que el gobierno del presidente Fox le da una particular importancia al enfoque regional para la formulación de programas. Como principio fundamental del Plan encontramos la tendencia a tratar regionalmente los problemas del país. Es claro dentro del documento, que la administración actual tiende a localizar como problema fundamental la desigualdad social ubicada en un espectro de regiones. El país es visto como un sistema de éstas, cohesionado por distintas variables, entre las que sobresale la de las llamadas relaciones intergubernamentales.[3]

> *"La importancia que la presente administración asigna a superar las desigualdades entre regiones ha llevado a establecer un sistema de planeación para el desarrollo regional y un nuevo marco de relaciones intergubernamentales en torno a este sistema. La planeación del desarrollo regional debe ser vista como un continuo de planeación y puesta en práctica de acciones, cuyo fundamento es el respeto de la libertad de cada región y entidad de controlar su propio destino en armonía con el resto del país; propiciar la interacción en sentido ascendente (desde los estados hacia la región y de ésta a la Federación) y en sentido descendente (de la Federación hacia la región)."*[4]

Para esto, el gobierno ha dispuesto la formación de cinco Mesoregiones compuestas a partir de la división política estatal de los Estados Unidos Mexicanos. Esta regionalización ha seguido criterios de coordinación en materia de proyectos gubernamentales. Se busca con esto facilitar la implementación y la plantación nacional propiciando una mayor colaboración institucional.

---

[1] Cfr. Apéndice 1.
[2] Plan Nacional de Desarrollo p.10
[3] Plan Nacional de Desarrollo p.10
[4] Plan Nacional de Desarrollo p.10

Las regiones se componen de la siguiente manera:

1. Región Sur-Sureste

- Campeche
- Yucatán
- Chiapas
- Oaxaca
- Quintana Roo
- Tabasco
- Guerrero
- Veracruz
- Puebla

2. Región Centro-Occidente

- Jalisco
- Michoacán
- Colima
- Aguascalientes
- Nayarit
- Zacatecas
- San Luis Potosí
- Guanajuato
- Querétaro

3. Región Centro

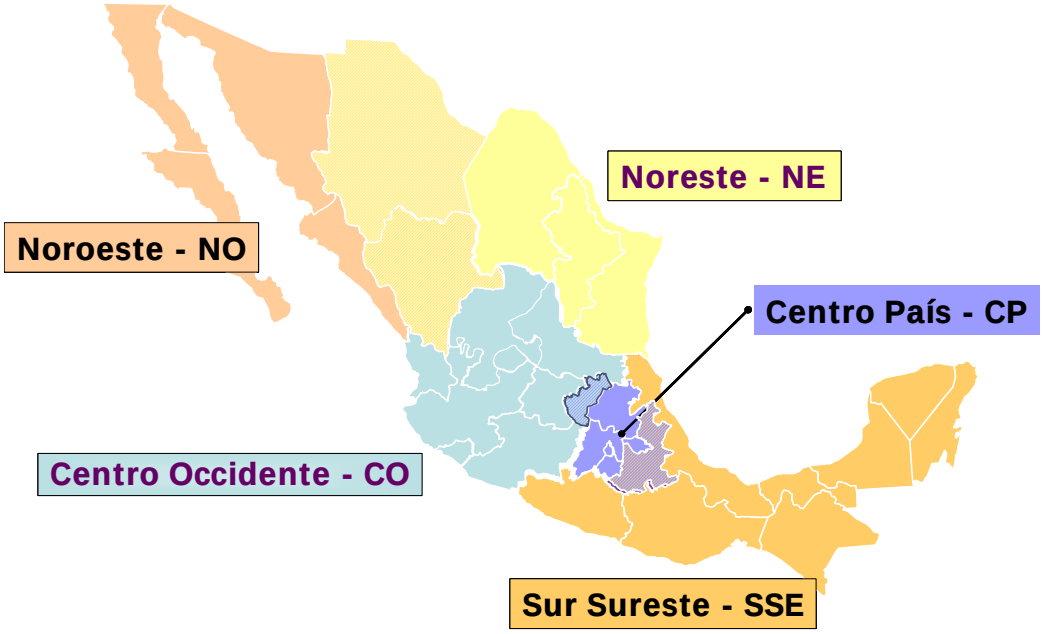
- Distrito Federal
- Querétaro
- Hidalgo
- Tlaxcala
- Puebla
- Morelos
- Estado de México

4. Región Noreste

- Tamaulipas
- Nuevo León
- Coahuila
- Chihuahua
- Durango

5. Región Noroeste

- Baja California
- Baja California Sur
- Sonora
- Sinaloa
- Chihuahua
- Durango



Fuente: Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas.

Aunque la regionalización es realizada de manera estatal, el Plan Nacional de Desarrollo deja en claro que por motivo de algún interés o problema, dos o más regiones pueden participar, permitiendo con esto su mejor articulación. Esto, como se verá más adelante, significa una cláusula de exclusión[5] necesaria en toda regionalización que el gobierno admite a nivel mesoregional.

Según el Plan Nacional de Desarrollo, las regiones de México no pueden ser entendidas únicamente como el soporte físico de personas y empresas. La región debe ser considerada como un factor de producción que se debe articular rigurosamente con las estructuras económicas y sociales. Una vez contemplado esto, es posible ver de manera más clara que las desigualdades entre regiones deben ser combatidas mediante políticas específicas para las regiones, que tomen en cuenta dos factores esenciales: la desconcentración económica y demográfica, y la adecuación de los órganos de gestión municipales.

> *"En los municipios de más de 100 000 habitantes, donde reside el grupo más grande de la población total nacional, debe procurarse la modernización de su gestión local en materia de planeación, dotación de servicios, apoyo infraestructural para el aparato productivo, empleo y seguridad pública, entre los renglones principales. En el extremo opuesto se encuentran los más de mil cuatrocientos municipios rurales que deben contar con aparatos de gestión administrativa y de planeación más simples, aunque no menos eficaces, en función de su capacidad financiera y de recursos humanos"*[6]

[5] Cláusula de exclusión 1.
[6] Plan Nacional de Desarrollo p.12

Para el gobierno foxista, en muchos casos, la tendencia a centralizar desde los recursos físicos hasta los conglomerados de habitantes, debe ser frenada por medio de políticas regionales que estimulen un equilibrio en las relaciones sociales de los mexicanos. Esto se podría dar si se acepta como principio de políticas que la tendencia productiva del país es construir un México constituido por un sistema de ciudades de carácter industrial y terciaria. Aquellas poblaciones no urbanas deberán integrarse al circuito "moderno" constituido por los centros urbanos conectados con el mundo global.[7] Ahora bien, es importante subrayar que buena parte de las políticas regionales tienen como medio para lograr los objetivos, dotar de infraestructura a las diferentes regiones del país.

Para logra el cumplimiento de las metas, el Plan Nacional de Desarrollo contempla una metodología particular que describe los principios que sustenta el Ejecutivo Federal en:

- **3 Postulados**
- **4 Criterios centrales para el desarrollo y**
- **5 Normas básicas de acción gubernamental.**

Dentro de los cuatro criterios centrales para el desarrollo, cabe mencionar el designado como Desarrollo Regional. Por desarrollo regional, a manera de criterio central, podemos entender en un primer momento, la reflexión que hace el gobierno acerca de las condiciones topográfico-territoriales que constituyen este país. En un segundo momento, podemos entenderlo como un reconocimiento de que el pluralismo en México rebasa las tipificaciones unilaterales, y nos lleva a pensar en un país compuesto por muchas realidades que van desde las geográficas hasta las culturales.

El desarrollo histórico del país ha dado como resultado zonas del país altamente industrializadas en las que se concentra buena parte del ingreso, pero también ha producido otras zonas en las que la pobreza y la marginación han dañado de manera seria el tejido social, haciéndolas zonas de desastres potenciales. Esto ha sido el resultado de la falta de eficacia de políticas fundamentalmente sectoriales, que no han llegado a brindar un auténtico federalismo, fallando en dar respuesta a la demanda social local en el país. En opinión del gobierno, la falta de políticas claras de desarrollo regional ha dado lugar a la coexistencia de varios Méxicos dentro de un mismo territorio.[8] Para solucionar esto requiere fortalecer el federalismo así como una distribución más equitativa de las oportunidades para el desarrollo al interior de las localidades del país.

Con la visión territorial, el gobierno espera facilitar a cada región y a sus habitantes, las posibilidades para que sean ellos los artífices de sus propios destinos. Que sean ellos los que con ayuda gubernamental decidan y dirijan los proyectos de desarrollo

[7] Las acciones de planeación en el ámbito urbano tendrán como objetivo central una estrategia que permita la competitividad internacional del sistema urbano nacional, a la vez que haga posible incorporar al desarrollo a vastas regiones del país. Las ciudades requerirán adecuar los servicios y equipamiento a las necesidades de la población y de las empresas; estimular la articulación de interrelaciones industriales o cadenas productivas; promover la construcción de infraestructura de alta tecnología; elaborar planes económico-urbanísticos funcionales; establecer una política de reservas y precios bajos de la tierra; diseñar e implantar esquemas administrativos y de normatividad urbanística eficaces; capacitar sus recursos humanos; promover la investigación rigurosa de las cuestiones de la ciudad. Plan Nacional de Desarrollo.

[8] Plan Nacional de Desarrollo p.43

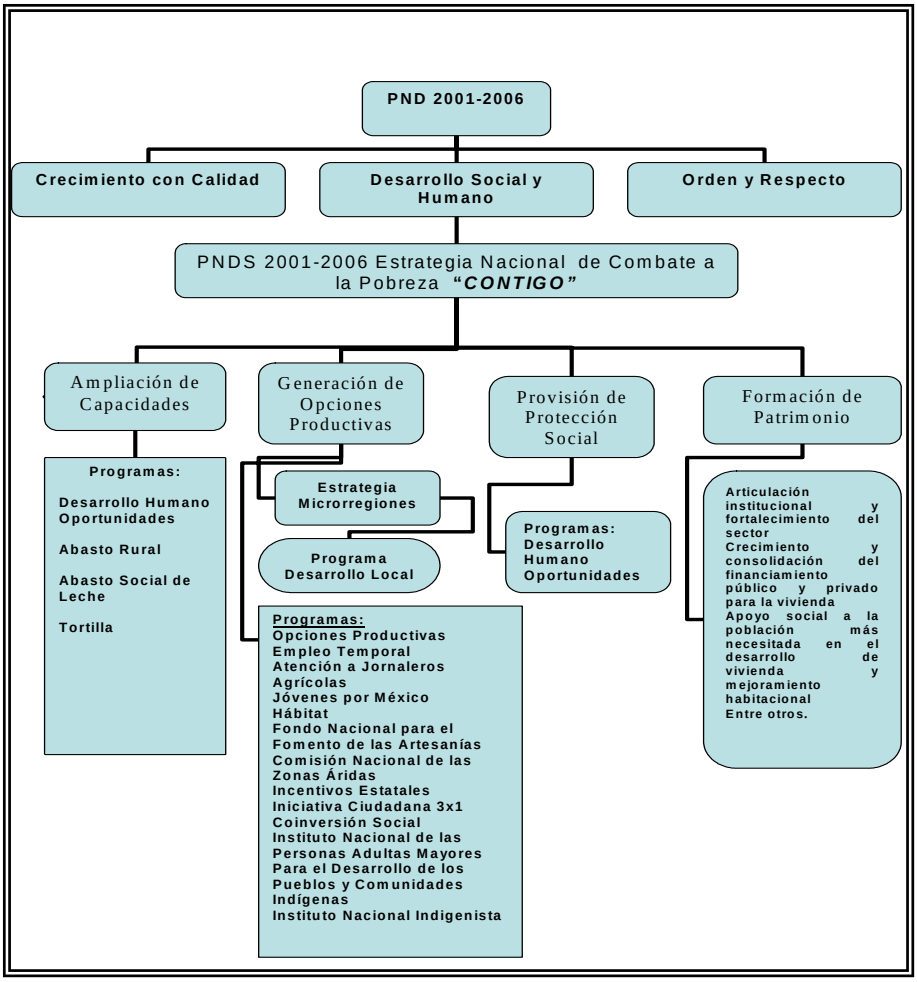
que juzguen más propicios. Así, el gobierno ve en la región una forma eficiente de caracterizar las necesidades del país, mientras diseña políticas diferenciadas que satisfagan las necesidades locales más allá de decisiones unilaterales tomadas desde el centro. Pues ha sido el tratamiento uniforme que pasa por alto las demandas de algunos grupos, en determinadas áreas, lo que ha ocasionado el agravamiento de problemas políticos económicos y sociales. El enfoque regional es contemplado por el Plan Nacional de Desarrollo desde los apartados fundamentales de Política Social y Política Económica. Desde esta última se anuncia la creación de programas que vayan directamente a atacar el problema del desarrollo para la población marginada.

> *"Estos programas tendrán como característica la incorporación de la población marginada a través de varias acciones. Se establecerán programas de micro financiamiento y crédito para los microempresarios y trabajadores por su cuenta; mejorará la infraestructura y los servicios básicos del sector rural y de las zonas urbanas marginadas; se promoverá el ahorro popular; aumentará las oportunidades para desarrollar proyectos productivos entre grupos que tradicionalmente no han tenido acceso a participar en los beneficios del desarrollo económico; se ampliará la infraestructura digital para llegar hasta los grupos más rezagados del desarrollo. Entre las acciones que se seguirán para promover el desarrollo regional equilibrado, se crearán núcleos de desarrollo sustentable; se apoyará el desarrollo turístico municipal, estatal y regional; se implantarán programas de desarrollo social y económico en las fronteras norte y sur del país; se establecerán mecanismos de coordinación con los distintos niveles de gobierno; se desarrollarán programas para la instalación de empresas en las distintas regiones"."*[9]

Para poder dar un mejor orden a las políticas por implementar, el gobierno Fox decidió establecer tres grandes áreas que concentran distintas partes de la actuación gubernamental. Éste establecimiento se da a partir de la necesidad de enfrentar de manera más eficiente los problemas planteados en el Plan Nacional de Desarrollo. Esto sugiere una reorganización tanto de la oficina de la presidencia como la formación de estas tres comisiones. De lo que se trata es de encontrar una armonía en el trabajo de gobierno estableciendo objetivos comunes que permitan tener mejores resultados.

La primer área es la llamada Área de Desarrollo Social y Humano, que se dedicará a buscar las formas más adecuadas para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar de manera integral sus capacidades. De igual forma acrecentará la equidad e igualdad de oportunidades, fortaleciendo la cohesión y el capital social, así como eficientizará la capacidad de respuesta gubernamental.

[9] Plan Nacional de Desarrollo p. 56



Fuente. Ruiz Durán. (2004)

La segunda área, El Área de Crecimiento con Calidad, estará encargada de manejar la economía del país, buscando constantemente el impulso a la competitividad, el desarrollo incluyente, el desarrollo regional equilibrado, así como las condiciones para un desarrollo sustentable en todo momento.

Por último, el Área de Orden y Respeto, buscará defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuyendo a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática. Esta área estará dedicada construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzando hacia un auténtico federalismo, abatiendo la corrupción, gobernando con transparencia.

El desarrollo entendido como desarrollo regional toca por lo menos la actuación de dos de estas áreas. En lo concerniente al área de Desarrollo Social y Humano, el desarrollo regional es entendido a partir de un principio básico: la mundialización de las relaciones en el orbe, obliga a los países a replegarse en ellos mismos y fortalecer regiones que se integren a la globalidad a partir de redes de infraestructura tanto básicos como de tecnología avanzada.[10] Ahora bien, en cada área se encuentran una serie de objetivos rectores y estrategias que perfilan las acciones a implementar. En

[10] Plan Nacional de Desarrollo p.76

éstas también se encuentran referencias directas al desarrollo regional. En el caso de la primer área, podemos encontrar un par de estrategias que utilizan una dimensión territorial y que perfilan ya algunas características básicas de los programas a instituir.[11]

Estas son:

- Para el objetivo rector 1:

Estrategias.

Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad.

Capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país, y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra se traduzcan en un mejor nivel de vida.

- Para el objetivo rector 3:

Estrategia.

Apoyar la creación de empresas sociales, para fortalecer las economías regionales, en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas.

- Para el objetivo rector 4:

Estrategias.

Fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social.

Fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas

Promover y desarrollar una política general de fortalecimiento e integración de las personas y las familias más vulnerables, mediante el desarrollo integral e incluyente, con la participación de la sociedad civil.

Impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad; promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura, fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país.

[11] En la segunda parte de este capítulo se exploran algunas de éstas políticas y sus características más particulares.

- Para el objetivo rector 5:

Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.

Para la segunda área, la inclusión del desarrollo regional es más clara, pues es entendido desde el principio como un pilar del crecimiento[12] junto con la coordinación federal y estatal, entre otros. De hecho aparece como un objetivo rector con estrategias contenidas. Como objetivo rector, se realiza todo un diagnóstico[13] cuyas constantes son el crecimiento demográfico, desequilibrios sistemáticos, desigualdad territorial natural, brechas regionales, migración, sistema urbano regional, urbanización, etc. De igual forma se determina que el crecimiento regional proviene de varias fuentes de entre las que sobresalen tres: la especialización regional, el empuje de la inercia de la dinámica nacional y la competitividad de algunos sectores. La combinación de éstas puede dar luz sobre el panorama regional, dando a conocer la situación geográfica de la desigualdad así como el mapa de la pobreza, los flujos migratorios y la concentración urbana.

Ahora bien, más allá del diagnóstico económico y social, es claro que buena parte de los problemas y la falta de soluciones se deriva o ha derivado de la incapacidad tanto del gobierno como de la sociedad de crear políticas adecuadas:

> *"Las desigualdades que se han derivado de la discrecionalidad política, de prácticas corporativistas y clientelares y de una estructura jerárquica centralizada sin participación social auténtica son fácilmente observables en la ineficacia con que se han aplicado los recursos. En este momento histórico, la necesidad de un cambio de visión es ineludible si no se quiere llevar al país a vivir dinámicas que incrementen la pobreza y la exclusión, propiciadas por un proceso globalizador atento sólo a la reacción de los mercados y que disocia el crecimiento económico de los necesarios y condicionantes desarrollos regional, social, político y cultural de toda la nación."*[14]

Como estrategia tiene por objetivo lograr un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para cada una de las regiones[15]en las que se ha dividido la republica.

[12] Plan Nacional de Desarrollo p.98.
[13] Plan Nacional de Desarrollo p.118.
[14] Plan Nacional de Desarrollo. 120
[15] Plan Nacional de Desarrollo p.121

Las estrategias son:

- Fortalecer las economías regionales, en especial las más rezagadas.
- Apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad.
- Garantizar la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico en todas las regiones del país.
- Apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional.
- Crear núcleos de desarrollo sustentable que desalienten la migración regional.
- Desarrollar las fronteras Norte y Sur del país en concordancia con su potencial económico y con sus especificidades naturales y sociales.

En la tercera y última área aparecen pocas referencias al desarrollo regional, únicamente encontramos un par de éstas:

- Para el objetivo rector 5:

Estrategia.

Armonizar el crecimiento poblacional y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para contribuir a mejorar la calidad.

- Para el objetivo rector 6:

Estrategia.

Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.

Como se puede ver, el enfoque regional es retomado por los diseñadores del Plan Nacional de Desarrollo para dotarlo de una manera dinámica de entender y enfrentar los problemas. Echar mano del desarrollo entendido en su dinámica regional facilita el diseño de políticas pues permite la particularización de algunos de los problemas que antes eran tradicionalmente vistos desde políticas y programas sectoriales. Es importante dejar claro que el gobierno Fox desde este documento deja ver su afán por incluir nuevas formas de trabajar lo público, lo administrativo y lo gubernamental.

Una vez hecho el seguimiento del desarrollo regional en el documento clave del gobierno mexicano, es hora de rastrear de la misma forma dos conceptos más, el de sustentabilidad y el de políticas.

Entendiendo estos dos criterios entenderemos de manera más completa la red por medio de la cual se trabajan estos temas, es decir, los objetivos, los medios y las restricciones básicas para todo desarrollo.

2. La sustentabilidad en el Plan Nacional de Desarrollo.

Siguiendo la forma expositiva de la sección precedente, se hará aquí un seguimiento del criterio de sustentabilidad, pues al determinarlo sabremos de manera cierta, según lo planteado en el capítulo 1, los límites de toda política y programa de desarrollo.[16]

Nuevamente, el primer debate que se realiza con el fondo de la sustentabilidad es aquél que la refiere, que la cruza, con la dinámica poblacional. En los últimos 30 años la población del país ha presentado un incremento que ha duplicado el número de habitantes de este país. Esto ha disparado el consumo tanto de servicios como de bienes, lo que nos hace pensar en un cambio radical con nuestro entorno.

Este cambio debe ser guiado por una creciente concientización de que los recursos no son inagotables, sino que por el contrario tienen una caducidad y deben ser protegidos para el uso y disfrute de las futuras generaciones. A pesar de que México se encuentra entre los 12 países con mayor diversidad biológica en el mundo, esto no ha impedido que recursos vitales como selvas o montañas sean erosionadas constantemente por causas que van de la explotación irracional, al uso de suelo como casa habitación.

> *"La enorme riqueza natural de México ha sido utilizada en forma irracional al seguir un modelo de crecimiento económico basado en una continua extracción de los recursos naturales por considerarlos infinitos y por suponer que el entorno natural tiene la capacidad de asimilar cualquier tipo y cantidad de contaminación. Esta actitud ha resultado en una severa pérdida y degradación de nuestros recursos y del entorno natural, porque la estrategia de desarrollo económico no ha sido sustentable. De no revertirse esta tendencia en el corto plazo, estará en peligro el capital natural del país, que es la base de nuestro proyecto de desarrollo.[17]"*

Para la administración Fox el medio ambiente es prioritario, y su cuidado debe ser considerado como un mandato social, así como una convicción gubernamental, que permeé en estrategias de largo plazo que redimensionen lo natural en lo público. Sin un cuidado adecuado de los recursos naturales no habrá país por mucho tiempo. La sustentabilidad es, al igual que el desarrollo regional, un criterio central para el desarrollo de la nación. Es un criterio básico, pues a decir del Plan Nacional de Desarrollo, la naturaleza, la tierra, el aire, el agua, los ecosistemas naturales y sus componentes, flora y fauna, no han sido valorados correctamente y, por mucho tiempo, se les ha depredado y contaminado sin consideración alguna. La gran diversidad ha sido dañada y es necesario revertir estos daños adaptando el proceso del desarrollo al respeto que se debe tener por el medio ambiente. Los procesos de desarrollo industrial así como los de urbanización deben cuidar y manejar de manera responsable los recursos naturales tendiendo en todo momento a una conservación, incluso anteponiendo el interés económico a la sustentabilidad en el desarrollo.

---

[16] Recordemos que la sustentabilidad es entendida como el gran límite a toda acción de desarrollo.
[17] Plan Nacional de Desarrollo p.24.

> *"El desarrollo debe ser, de ahora en adelante, limpio, preservador del medio ambiente y reconstructor de los sistemas ecológicos, hasta lograr la armonía de los seres humanos consigo mismos y con la naturaleza. Así, el desarrollo debe sustentarse en la vida porque de otra manera no sería sustentable en función del país que queremos. Debemos asumir con seriedad el compromiso de trabajar por una nueva sustentabilidad que proteja el presente y garantice el futuro. El capital natural de nuestro continente, de nuestro país, debe preservarse. Y éste es, precisamente, el criterio que el gobierno promoverá para garantizar un sano desarrollo. Acceso al crédito, para que de esta manera los sectores, las regiones y los grupos que tradicionalmente han estado excluidos de las oportunidades del desarrollo, sean competitivos en este nuevo escenario económico. Estamos conscientes de que el impulso a la competitividad no garantiza que todos los grupos alcancen sus beneficios. Por ello, es necesario realizar acciones para apoyarlos de manera especial, buscando mitigar los efectos negativos que este fenómeno les pudiera acarrear, y ayudarlos para que en el futuro puedan competir con éxito."*[18]

Para esto es necesario proporcionar una infraestructura pública y de servicios acorde con estos principios que bien pueden ser entendidos como limitantes o de cierta manera como retos. La sustentabilidad añade otra pieza para el gran rompecabezas que significa el desarrollo. Pieza que puede tener varias formas de ser puesta en relieve. La principal, que sugiere una serie de acciones macro y con resultados a largo plazo, es la que se señaló en el Capítulo 1 como *Cambio Cultural.*

Un cambio cultural en la sociedad mexicana acerca del uso del medio ambiente nos puede dar un capital muy amplio y útil para realizar acciones de gobierno que pugnen por un medio ambiente limpio, o por lo menos, respeten los cada vez más rígidos hitos que la sustentabilidad traza. Este cambio es contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo que señala una serie de acciones con el propósito de difundir información para promover una cultura en la que se respete el medio ambiente.

> *"Igualmente se apoyará a instituciones dedicadas a la conservación del medio ambiente, se reglamentará el uso y la explotación de acuíferos para optimizar su uso y conservar este recurso; se fomentará la adopción de procesos productivos limpios; se aplicarán políticas de respeto al medio ambiente en las empresas paraestatales. Además, se incorporarán nuevas áreas naturales a un régimen de protección y conservación, promoviendo alternativas económicas para sus pobladores y se fomentarán las unidades de manejo ambiental sustentable , que contribuyan a conservar, promover y facilitar la biodiversidad, a disminuir las probabilidades de degradación de ecosistemas y especies en riesgo de extinción y a fomentar la recuperación de especies de alto significado ecológico, simbólico y económico para las identidades regional y nacional."*[19]

A la par de estas acciones se pretende la creación de indicadores particulares para la medición de lo ambiental en relación a lo económico. En este sentido se ha dispuesto de la creación y seguimiento de un PIB *verde* que descuenta la depreciación y el agotamiento de capital natural y refleja la sustentabilidad en el desarrollo. Así mismo se tomará en cuenta la reducción del porcentaje de pérdidas de agua en el sector

[18] Plan Nacional de Desarrollo p.42
[19] Plan Nacional de Desarrollo p.56.

agrícola, y el crecimiento en la proporción de recursos forestales del país incorporado a programas de manejo sustentable. Los indicadores ambientales del Plan Nacional de Desarrollo servirán como referentes para evaluar los avances y calibrar y ordenar temporalmente las acciones y estrategias durante el sexenio.

La sustentabilidad como se ha dicho es un componente indispensable en las políticas y programas del sexenio Fox. Es por esto que es incluida en el Plan Nacional de Desarrollo de formas distintas y muy variadas. Es momento de detallar cómo la sustentabilidad entra dentro de objetivos y estrategias en las tres áreas que el gobierno ha dispuesto en pos de una mayor eficiencia.

Desde la primera área se reconoce como objetivo rector el lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza. Este objetivo rector caracterizado como “Desarrollo en armonía con la naturaleza”, reconoce en un breve diagnóstico lo mencionado con anterioridad: que el medio ambiente ha sido afectado por el crecimiento demográfico, y que esto ha ocasionado una gran deforestación, contaminación, y demás problemas ambientales. Por lo que es necesario realizar estrategias que logren revertir estos procesos y hacer durar los recursos en un tiempo mayor. Se menciona por ejemplo, el caso del agua y la contaminación de los suelos. Se mencionan igualmente la deforestación de bosques y el problema de la selva.

Para combatir estos problemas se plantean una serie de estrategias muy puntuales:

a) Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.

b) Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores.

c) Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos.

d) Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables.

e) Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección.

f) Detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos.

g) Detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación.

En la segunda área se menciona la sustentabilidad como parte inherente al desarrollo, por lo que se plantea en el objetivo rector del Desarrollo Sustentable. Este objetivo rector conjunta la esencia del crecimiento con calidad. Pues el crecimiento y el

desarrollo deben estar junto con la calidad en el medio en el cual nos desenvolvemos día a día como ciudadanos y como sociedad. El acento se pone sobre el suelo y su significación como sustrato básico para la producción, pero también como el *lugar* en el que se desenvuelven todo tipo de ecosistemas. Así entendido, una degradación a los suelos es una degradación a todo el sistema que da vida a una sociedad y a un pueblo.

Se reconoce que las consideraciones ambientales en el diseño de políticas públicas implican un desafío. Que durante décadas se ha realizado una gestión ambiental desarticulada, que otorgó prioridad al aprovechamiento de los recursos naturales sobre la preservación de los mismos. Y sobre todo que hoy se requiere la actualización de los instrumentos que permitan una gestión del medio ambiente y de los recursos naturales acordes con los imperativos del desarrollo sustentable del país.[20]

Por esto las políticas ambientales deberán ser incluidas en un gran espectro de otras políticas tales como las industriales, las de servicios e incluso las turísticas. Esto teniendo como gran escenografía el movimiento mundial en pro del medio ambiente en el que México juega un papel como parte en lo global. Este país debe estar a la hora del mundo en lo que se refiere al cuidado y preservación de la naturaleza incluyéndose en toda su complejidad, desde el nivel ciudadano hasta el gubernamental.

Es por eso que el mismo gobierno se incorpora en el esfuerzo y reconoce que en sí mismo representa un importante agente ambiental por lo que en sus propias operaciones implementará programas de eficacia energética, de compras *verdes*, de conversión de combustibles, de reciclaje, reducción y re-uso de materiales, entre otras acciones que han sido emprendidas de manera aislada por diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, y que representan una oportunidad tanto de contribuir al mejoramiento del ambiente y al uso sustentable de los recursos naturales como de hacer patente el compromiso del Ejecutivo federal con el desarrollo sustentable de nuestro país.[21] Con este reconocimiento plantea otra serie de estrategias de corte cien por ciento gubernamental como:

a) Promover el uso sustentable de los recursos naturales, especialmente la eficiencia en el uso del agua y la energía.

b) Promover una gestión ambiental integral y descentralizada.

c) Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar tanto el desarrollo sustentable del país como la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias.

d) Promover procesos de educación, capacitación, comunicación y fortalecimiento de la participación ciudadana relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

e) Mejorar el desempeño ambiental de la administración pública federal.

[20] Plan Nacional de Desarrollo p.123.
[21] Plan Nacional de Desarrollo p.123.

f) Continuar en el diseño y la implementación de la estrategia nacional para el desarrollo sustentable.

g) Avanzar en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

En la última área, la de Orden y Respeto, hay una mención a manera de estrategia inscrita en el objetivo rector 5: Armonizar el crecimiento poblacional y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

Como se puede ver, el tema de la sustentabilidad atraviesa todo el Plan Nacional de Desarrollo, dejando claro cuales son los límites de todo desarrollo posible para esta nación.

3. Políticas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Un último punto en este capítulo gira en torno a conocer cuál es el criterio del gobierno para diseñar e implementar políticas. Es necesario ver qué es una política para el gobierno, qué es una política pública y qué una gubernamental, y entender cuáles serán los medios y qué características tendrán para llevar a cabo los objetivos planteados por los programas de desarrollo. Es por esto que darle seguimiento a los criterios de políticas es un ejercicio obligado. Como ya se mencionó antes, la primera catalogación de acciones de gobierno se hace a manera de programas, identificando cuatro tipos: sectoriales, especiales, institucionales y regionales.

Sin embargo, más adelante en el documento se realizará una serie de aclaraciones y definiciones sobre lo que serán las políticas y los contenidos que sugieren. A partir de normas b5ásicas de acción gubernamental, entendidas como apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas, las políticas son definidas como:

> *"El conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública".*[22]

Y con base en éstas, el gobierno y los sectores social y privado desarrollarán el proceso de generación de políticas públicas. Sin embargo son los objetivos esenciales del Estado los que orientarán el sentido y contenido de las políticas. Las políticas, en resumen, expresan decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas.[23]

Las políticas, entonces, son la forma en la que el gobierno se expresa, vinculando sus decisiones con la actuación organizada de ciudadanos en el espacio público. Es claro en el documento que las políticas públicas tienen un fuerte contenido gubernamental que tal vez un analista más escéptico caracterizaría como políticas gubernamentales.

---

[22] Plan Nacional de Desarrollo p.46
[23] Plan Nacional de Desarrollo p.46

Por ahora es necesario sólo dejar clara la naturaleza del origen de las políticas entendidas como públicas para este gobierno.

Ahora bien, el mismo Plan contempla como cláusula de exclusión[24] que toda política debe ser revisada constantemente en la búsqueda de mayor eficiencia de gobierno.[25]

Esta revisión se da a partir de criterios como[26]:

- Los hallazgos en las disciplinas que aportan teoría y evidencia para el diseño de políticas.
- La experiencia del gobierno mexicano y de otros gobiernos respecto a la ejecución práctica de acciones.
- Los cambios en las necesidades de la población y en las prioridades expresadas por ésta.
- La evolución del entorno y de las circunstancias particulares que rodean a los fenómenos o situaciones específicas objeto de las políticas públicas.
- Los ajustes decretados por las instancias de decisión legítima establecidas en la Constitución y en las leyes, como son el cuerpo electoral, los mecanismos de democracia directa, los poderes y los órganos constitucionales autónomos.
- Las fluctuaciones en la dotación de los recursos humanos, materiales y económicos disponibles.

El Ejecutivo se guarda atribuciones que lo hacen mantenerse como un realizador de políticas estrictamente gubernamentales, **pero**[27], con el espíritu de inclusión de espacios públicos de tal suerte que en un segundo momento les delegue ciertas acciones de gobierno.[28] De esta manera algunos programas y políticas nacen con la intención de fomentar y potenciar las acciones de determinado actores sociales, privados, religiosos, etc. Esto creará alianzas y consensos que fortalezcan la vida pública y den los primeros pasos para una cierta independencia de algunas acciones públicas en organizaciones públicas interesadas en algunos temas.

> *"El Ejecutivo federal continuará impulsando el proceso de construcción de convergencias que dé lugar a alianzas que se traduzcan en acciones concertadas entre el gobierno y los actores sociales y económicos en ámbitos en que se requiere la acción concurrente y coordinada entre gobierno y sociedad, para cumplir los objetivos comunes. Se han planteado alianzas para impulsar la eficacia y la transparencia en los tres órdenes de gobierno, para avanzar de la marginación al desarrollo, para promover la unidad, la concordia y el acuerdo entre mexicanos, para transitar de la arbitrariedad al Estado de Derecho."*[29]

---

[24] 2ª gran cláusula de exclusión
[25] Plan Nacional de Desarrollo p.46.
[26] Plan Nacional de Desarrollo p. 46-47.
[27] Las negritas son mías.
[28] Ver Cáp. 1.
[29] Plan Nacional de Desarrollo p.47.

Como se puede ver, lo público entra de manera bastante tradicional a lo gubernamental, sin embargo vale la pena considerar los esfuerzos, pues como no se cansa de repetir el documento, estamos siendo testigos de una serie de transiciones que, como bien nos lo indican, deben ser graduales y tender a un cambio paulatino, a reformas pequeñas pero seriadas en la forma de hacer algo. Cuando hablamos de temas de política y de gobierno es natural pensar que la transición será lenta, pero de alguna manera presentará cierta seguridad. Por lo que vale señalar que el criterio de publicidad para las políticas de la administración Fox es un criterio de transición, que si bien no empata completamente en las definiciones del Capítulo 1, sí intenta avanzar algo en el camino de la descentralización y la des-corporativización de grandes sectores de la vida política.

El problema del divorcio entre lo gubernamental y lo público es reconocido[30] pues se acepta que existen políticas y programas que no han logrado alcanzar grados altos de aprobación y reconocimiento social debido a que en su diseño surgen problemas como la inequidad entre beneficiarios o criterios teóricos, que podrían ser resueltos con una mayor inclusión ciudadana en el diseño y la toma de decisiones "de salida".

De hecho, en el área de Desarrollo Social y Humano [31] se incluyen a manera de estrategias, principios fundamentales en la hechura de políticas públicas[32] tales como:

- Fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social.
- Fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas.
- Promover y desarrollar una política general de fortalecimiento e integración de las personas y las familias más vulnerables, mediante el desarrollo integral e incluyente, con la participación de la sociedad civil.
- Impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad.
- Promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura.
- Fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país.[33]

Estos criterios se analizarán con más detenimiento en la parte conclusiva de la tesis, baste por ahora mencionarlos de manera general.

[30] Plan Nacional de Desarrollo p.78
[31] Plan Nacional de Desarrollo p.89-90
[32] Cfr. Aguilar Villanueva, Dunn, Parsons.
[33] Plan Nacional de Desarrollo p.89-90.

II. Algunas políticas con el enfoque regional.

A continuación se hará un breve recuento de algunas políticas que tienen como base un enfoque territorial, con el propósito de dotar al programa a analizar de un marco de referencia construido a partir de otros esfuerzos de políticas. La intención es dejar claro que la Estrategia a analizar no es una excepción ni es producto de una improvisación, sino que corresponde a un enfoque global en la forma de pensar la problemática social y sus determinaciones.

Como resultado de nuevas formas de entender al espacio, el territorio y la región, el gobierno Fox ha dispuesto de un abanico de programas que revindican al territorio como sujeto valioso para el diseño e implementación de políticas. En los programas aquí referidos se hace patente el hecho de que se está buscando ya atacar los problemas sociales desde un ámbito regional. Como se podrá observar, una ventaja del desarrollo visto desde lo regional, es la capacidad de integrar diversos programas en proyectos de gran alcance.

En estricto sentido, ninguno de los programas por describir puede ser considerado ajeno a los otros. Esta forma de interconectar los problemas y las soluciones, permite diseñar políticas con un amplio grado de cobertura que a su vez propician otros proyectos. Es así como el desarrollo territorial aparece ante los sistemas de creación de acciones gubernamentales como una opción metodológica, pero también práctica, capaz de dar solución o por lo menos plantear alternativas ante los grandes problemas de la actualidad.

Temas tan sustanciales como la pobreza, la marginación, los flujos migratorios, el desempleo, la seguridad nacional, el turismo, la sustentabilidad, la educación, la infraestructura estratégica, etc., deben pasar por un análisis microrregional, regional y mesoregional, para poder ser ponderados a cabalidad desde los distintos frentes que el universo político nos da, ya sea desde el gobierno o desde los grupos organizados de la sociedad.

1. Programa de desarrollo de la Frontera Norte.[34]

La frontera norte tiene una relevancia especial por diversas razones, entre las que sobresalen su gran potencialidad económica, el hecho de que ahí se localizan algunos de los cruces fronterizos más grandes del mundo, porque es el punto de unión entre los millones de mexicanos que viven en los Estados Unidos y sus familias de este lado de la frontera y, por si fuera poco, porque muchos de sus problemas como son la migración, el medio ambiente y la seguridad pública, entre otros, requieren estrategias regionales para su solución.

[34] Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte. 2001-2006. p. 1.

Este programa rescata las prioridades y marca el rumbo de la frontera norte. Propone el establecimiento de un proceso articulado y coordinado de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas orientadas a superar los principales problemas de la región. [35]

La frontera norte de México constituye un motor de desarrollo para el país, su dinámica económica, y el nivel de vida de sus habitantes. Su ubicación estratégica y su constante evolución en la competitividad mundial la han ubicado como parte esencial para lograr un desarrollo integral y pleno. Esta es una región que se ha destacado porque sus seis estados fronterizos (Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas), en conjunto producen 23% del PIB nacional, cuentan con 16 millones de habitantes y con 28 por ciento del total de trabajadores del país registrados en el IMSS, quienes perciben un ingreso per-capita por arriba de la media nacional. La región también ha logrado adjudicarse 29% de la inversión extranjera directa registrada en el período 1994 - 2001.

Para ser competitiva y lograr su pleno desarrollo, la región demanda que población y gobiernos compartan una sola visión de futuro, definan en forma conjunta sus prioridades y establezcan compromisos en la obtención de resultados. Se requiere ampliar la capacidad de su limitada infraestructura, así como una administración pública eficiente en el manejo de los recursos y en la prestación de servicios.

Se requiere de un marco jurídico que permita a sus habitantes y empresas desarrollarse en armonía con su medio ambiente, en un contexto globalizado, que facilite el acceso a la tecnología, que propicie la productividad y la sana competencia.

El Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte pretende impulsar programas y proyectos regionales, detonadores del desarrollo, que deberán mejorar la cobertura de servicios y crear la infraestructura que permita el desenvolvimiento de la región. En el Programa se establece el rumbo y las prioridades de la región para iniciar un proceso articulado y coordinado de planeación y ejecución.

Por primera vez se logran acuerdos desde la frontera norte, en un proceso de auténtico federalismo y se fortalece el desarrollo de la región, en cumplimiento del mandato que crea la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte. Con una nueva visión entre el Gobierno Federal y las entidades federativas del norte, se llevará una coordinación más estrecha, en la que habrá un apoyo adicional en esta Comisión para dar seguimiento a las necesidades y prioridades fronterizas y así facilitar el desarrollo integral que exige esta importante región del país.

[35] Gasca Zamora, José. “Desmitificando el Desarrollo Regional”. En Delgadillo Macías, Javier. (Coord.) *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*. UNAM-CRIM. México. 2004. p. 87.

Fuente. http://dgcf.sct.gob.mx/fileadmin/DGCF/diversos_mapas/div_map_img/div_map_11.gif

2. Programa de desarrollo de la Escalera Náutica. [36]

La Escalera Náutica del Mar de Cortés es el primer proyecto regional turístico sustentable cuya misión es impulsar, ordenar y regular el desarrollo de la actividad turística en la región integrada por los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit. El programa pretende hacer del turismo el sector productivo y promotor de la conservación del ecosistema de la Región del Mar de Cortés.

La Escalera Náutica tiene por objeto reordenar, regular e impulsar al turismo como eje central para la reconversión de las actividades económicas, así como ofrecer nuevas oportunidades de trabajo y desarrollo para la población de las comunidades y de los pueblos indígenas. Igualmente se pretende conservar el ecosistema, mediante la generación de sinergias y efectos multiplicadores de la inversión. [37] La Escalera Náutica del Mar de Cortés, consiste en una red de 27 escalas náuticas para prestar servicios básicos a las embarcaciones en tránsito, ya sea vía marítima o por carretera.

Este es un proyecto de turismo sustentable que dará un impulso económico y social definitivo a la región integrada por los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit. Con el objeto de hacer del turismo el eje de la reconversión económica y considerando la riqueza y fragilidad del ecosistema, se ha seleccionado como mercado objetivo al turismo vinculado con la naturaleza, como el ecoturismo, el turismo náutico, el cultural, el rural, de aventura, el deportivo y el de salud.

[36] www.fonatur.gob.mx/des-**escalera**-html/texto_html.html
[37] Gasca. *Ibid.* p. 87.

La Escalera Náutica del Mar de Cortés se orienta al mercado del ecoturismo y con preferencias ambientales en particular el turismo náutico, del oeste y suroeste de los Estados Unidos, especialmente de los estados de California, Arizona, Nuevo México y Colorado. El Mar de Cortés es una región dotada de excepcionales recursos naturales que la colocan en cuarto lugar a nivel mundial en biodiversidad y de un variado acervo cultural legado de sus distintos pobladores.

Estos recursos hacen de ella una de las áreas más privilegiadas del país y de mayor potencial para el turismo de bajo impacto, como el turismo náutico por las más de 900 islas vírgenes, bahías, desiertos y sierras, las diversas especies de flora y fauna que los habitan, pinturas rupestres, misiones, antiguos poblados, el folklore y la belleza de su paisaje.

Las escalas ofrecerán los siguientes servicios:

- Alojamiento de baja densidad.
- Atraque temporal, medios de varada y almacenamiento en seco.
- Rampa de botado
- Descarga de sentinas y recolección de desechos y aceite
- Suministro de combustible a embarcaciones y vehículos terrestres.
- Agua potable, alimentos y bebidas, sanitarios y regaderas y lavadora y secadora de ropa
- Avituallamiento, energía y en su caso teléfono y TV satelital.
- Radiocomunicación, auxilio, rastreo de embarcaciones e información meteorológica y de ayuda a la navegación.
- Información meteorológica, turística y social.
- Auxilio en casos de emergencia.
- Primeros auxilios y asistencia para obtener ayuda en emergencias médicas.
- Reparaciones y refacciones menores y venta de refacciones.
- Educación ambiental.
- Apoyo con trámites, asistencia legal y jurídica.
- Derrotero General de navegación, cartas de navegación y portulanos.
- Centros de interpretación de la naturaleza.
- Servicios migratorios (en escalas de entrada) y despacho de embarcaciones.

Adicionalmente, contarán en su caso, con áreas para escuelas de vela y deportes acuáticos, y en algunas de ellas con centros deportivos de alto rendimiento.

Fuente. http://dgcf.sct.gob.mx/fileadmin/DGCF/diversos_mapas/div_map_img/div_map_12.gif

3. Proyecto Gran Visión. [38]

El proyecto regional de Gran Visión es un esfuerzo de coordinación interestatal que pretende modernizar la infraestructura de comunicaciones de la región centro del país, para ello los gobiernos de los estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Distrito Federal firmaron un convenio de colaboración con la Federación uniendo sus esfuerzos para impulsar el desarrollo regional y consolidar el progreso de nuestro país.

Los gobiernos de estos estados, unidos en el objetivo común de otorgar a sus pueblos y territorios la posibilidad de acrecentar la importancia histórica que han tenido en el desarrollo nacional y considerando que el impulso al desarrollo se sustenta en vías eficaces de comunicación, promueven un proyecto regional conjunto que también impactará benéficamente a los Estados de Guerrero, México, Oaxaca, Tabasco y Tamaulipas. El Proyecto Regional de Gran Visión, constituye un ejercicio de coordinación para impulsar un sólido y ágil desarrollo de una vasta región de la República. Representa un esfuerzo federalista que amplía y fortalece los programas nacionales en materia de comunicaciones.[39]

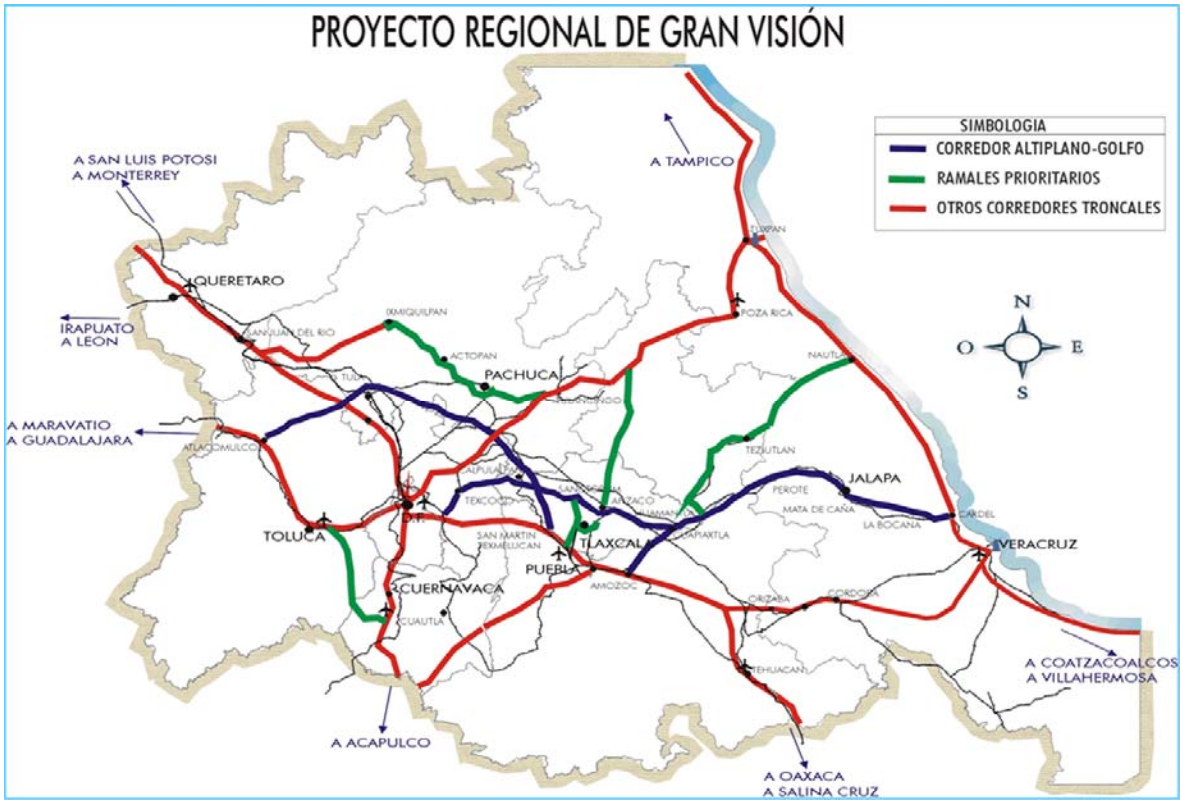
El Proyecto Regional de Gran Visión tiene como objetivo integrar de manera eficaz a toda la región Golfo-Centro, consolidando la infraestructura en este nudo geográfico productivo y comunicando ricas zonas agrícolas, industriales y turísticas. Este proyecto

[38] http://catalogo.depuebla.com/categoria.php?categoria=GOBIERNO
[39] Gasca. op. cit. p.87.

regional se propone construir mejores opciones de acceso a las fronteras, aeropuertos, y principales puertos del Golfo y el Pacifico y de esta manera dotar a la región de óptimas condiciones para enfrentar los nuevos retos de la globalización.

La comunicación por vías rápidas entre las capitales de los estados y ciudades importantes de esta zona es una necesidad urgente que satisface el proyecto regional de Gran Visión. El comercio, la industria, los servicios y los grandes recursos naturales y turísticos de la región encontrarán en el proyecto de gran visión el instrumento adecuado para su desarrollo acelerado. Este proyecto se integra al proyecto federal de los diez grandes ejes troncales carreteros que comunican a todo el país y se apoya en los corredores prioritarios federales que integran amplias zonas productivas de la nación, para así cooperar a la articulación económica de esta región y fomentar el desarrollo de los principales mercados regionales, eslabonando las cadenas productivas interregionales en zonas altamente exportadoras.

La propuesta de los gobiernos de Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Veracruz, para integrar adecuadamente la región y conectarla a los grandes ejes carreteros nacionales, implica un total de 997 Kms. de carreteras de alta especificación: 293 Kms. de nuevas carreteras y 704 Kms. de modernización de las ya existentes. De esta manera, la región Hidalgo-Puebla-Tlaxcala- Veracruz se interconecta gracias a los siete Ramales Interestatales de alta especificación propuestos, con las fronteras nacionales, aeropuertos y principales puertos del Golfo y del Pacífico de manera rápida, segura y eficiente, lo que le permitirá a la región aspirar a una mayor integración socioeconómica, y a un despegue solidario a mejores niveles de competitividad y colaboración.



Fuente. http://dgcf.sct.gob.mx/fileadmin/DGCF/diversos_mapas/div_map_img/div_map_09.gif

4. Plan Puebla Panamá. [40]

El Plan Puebla-Panamá es un instrumento de cooperación que busca integrar a la región mesoamericana, coordinando esfuerzos y acciones de los siete países de Centroamérica y los nueve estados que integran la región Sur Sureste de México, en la perspectiva de promover el desarrollo integral, así como la integración en aquellos temas que hagan posible que de manera conjunta se creen bienes públicos regionales con el fin de elevar la calidad de vida de los habitantes.

Este plan se basa e la idea de que Mesoamérica constituye una región con un alto potencial humano y económico que necesita incrementar su nivel de desarrollo humano para permitir a su población tener acceso a mejores oportunidades de crecimiento a través de la canalización y el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y lograr con ello su plena integración al invertir capacidades humanas y complementando sus acciones con la infraestructura apropiada.

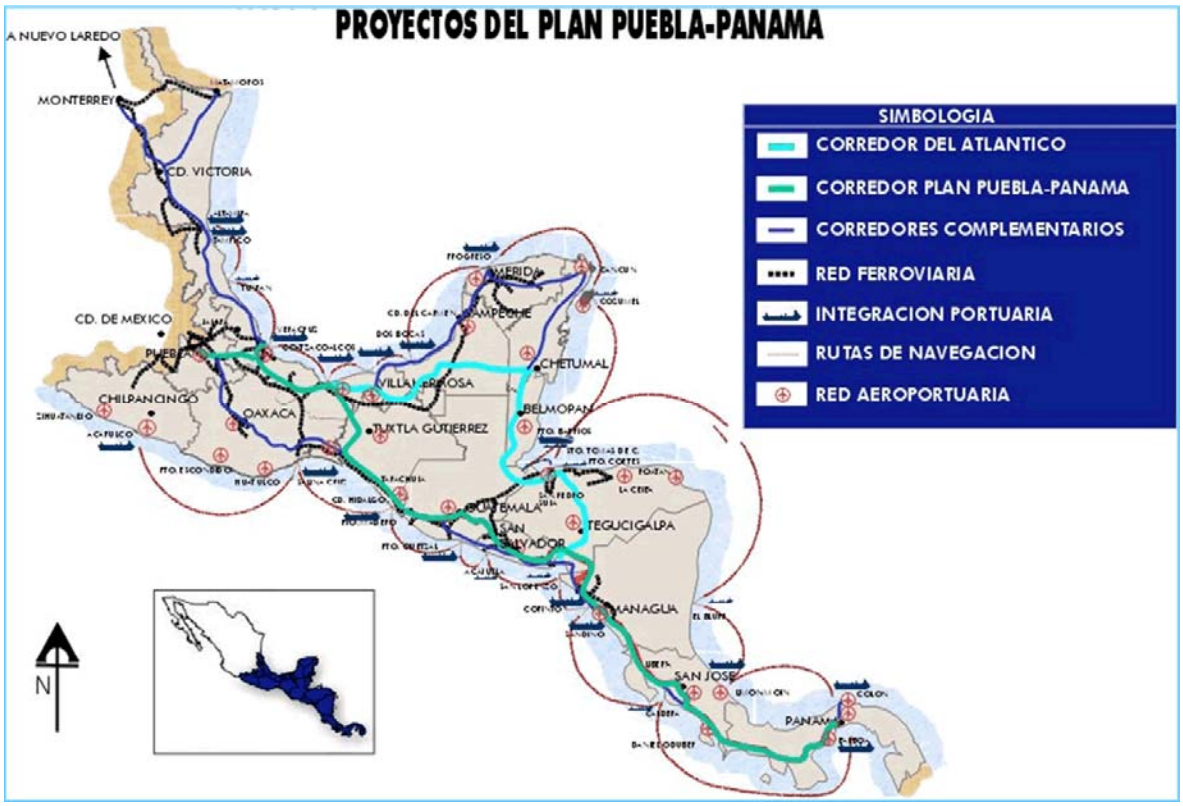
El objetivo del Plan es elevar la calidad de vida de la población en la región y lograr con ello un desarrollo equilibrado, socialmente incluyente, territorialmente ordenado y económicamente sustentable y sostenible. [41]

Los beneficiarios, a decir del gobierno, son los 64 millones de habitantes que integran Mesoamérica (28 millones en la región Sur-Sureste –México y 36 millones en Centroamérica) que constituyen un vínculo común en historia, cultura, tradiciones y valores, que habitan un mismo espacio geográfico y poseen aspiraciones e intereses comunes. El Plan incluye la construcción de carreteras y ferrocarriles, el desarrollo de las industrias de petróleo y energía eléctrica, y la creación de una gran zona de libre comercio en esta región muy rica en recursos y biodiversidad.

Según el BID, El PPP estimula la cooperación regional para aprovechar en forma sostenible las riquezas y ventajas comparativas de la región mesoamericana, subsanar su histórico déficit de infraestructura física y reducir sus marcados índices de pobreza, así como su vulnerabilidad a los desastres naturales.[42]

---

[40] http://ppp.sre.gob.mx/
[41] Gasca. *Ibid.* p. 88.
[42] http://www.iadb.org/ppp/pppobjectives.asp



Fuente. http://dgcf.sct.gob.mx/fileadmin/DGCF/diversos_mapas/div_map_img/div_map_08.gif

5. Estrategia Microrregiones.

Este último programa únicamente se menciona pues es éste el programa que se analizará en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO III

LA ESTRATEGIA MICRORREGIONES Y EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL

Introducción.

Habiendo descrito de manera general algunos de los programas gubernamentales que cuentan con un enfoque territorial tanto en su análisis como en su implementación, es momento de particularizar la investigación, analizando una Estrategia en específico con el propósito de especializar el trabajo final de la tesis con un estudio sobre las formas que hacen posible dicha acción.

La estrategia a analizar es la Estrategia Microrregiones. Esta acción implementada por la Secretaría de Desarrollo Social, parte de una orientación clara, determinada desde el Plan Nacional de Desarrollo, cuyo objetivo fundamental es promover el desarrollo en zonas de alta marginación con una metodología en la que la planificación a partir de regiones intenta contribuir en un proceso integral de mejora en las condiciones de vida de la población.

La política social del presente sexenio reconoce que la marginación es un fenómeno estructural que se manifiesta a través del rezago histórico de grandes extensiones del país, evidenciado principalmente en la carencia o insuficiencia de infraestructura, de servicios básicos y apoyo a las actividades económicas. Reconoce de igual forma que el desarrollo desigual que han experimentado distintas regiones del país se ha debido a diferentes causas, entre las que se encuentra la dispersión poblacional y la complejidad orográfica, que impacta en las posibilidades de accesibilidad y comunicación. El objetivo principal tanto de la Estrategia como de los programas que deriva, es impulsar el desarrollo regional sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación del país, a través de la promoción de proyectos estratégicos emanados directamente de un proceso de planeación participativa.

La Estrategia Microrregiones, que será caracterizada y analizada en este capítulo, contempla un proceso integral que vincula un gran espectro de programas gubernamentales con la participación ciudadana organizada, en el marco de una integración territorial dirigida por consejos especializados que cuentan con un alto nivel de descentralización. Esta manera de operar por parte del gobierno muestra un interesante giro en la forma en la que se llevan a cabo las políticas en el país. La Estrategia Microrregiones se encuentra inmersa en el proyecto regional federal para contribuir a impulsar, bajo un enfoque territorial, el desarrollo social y humano de las personas que habitan los territorios con mayores índices de marginación. Siendo una política de inicio de corte gubernamental, tiene como meta desplegarse a una acción pública efectiva en la cual los ciudadanos puedan hacerse cargo de distintas tareas de administración en las cuales el futuro y desempeño de la propia política recaiga en sus manos. Para efectos prácticos, este capítulo parte de los ordenamientos legales, así como de los objetivos del programa para, posteriormente, describir los lineamientos y el marco de operación básico del programa y las políticas que de él emanan.

I. Fundamento legal.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es necesario para toda fundamentación legal, tanto de planes como de programas relacionados con el desarrollo o con el mejor desempeño de las actividades económicas en el país, partir del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1], que plantea que el Estado debe ser el garante esencial de un desarrollo que además de ser económico, sea integral y sustentable.

Este desarrollo deberá de igual manera fortalecer la soberanía de la nación, fomentando la democracia como medio indispensable para el crecimiento económico, así como el empleo y la justa distribución de la riqueza. El espíritu de este artículo apela a un ejercicio cabal de las potencialidades del individuo en un régimen que le permita desarrollarse libre y responsablemente. El artículo señala que esta responsabilidad será tripartita pues para impulsar el desarrollo se requieren los esfuerzos tanto del sector público, como del sector privado y no menos importante del sector social.

Ahora bien, para efectos de la planeación, el sector público tiene preponderancia y es el encargado de realizar dicha planeación según lo que mejor convenga bajo sólidos criterios de equidad social y productividad. De este modo las empresas tanto privadas como sociales deberán impulsarse bajo el criterio del interés público, el beneficio general, el cuidado de los recursos y la conservación del medio ambiente. Como se puede observar, el punto de partida establece los criterios macro, en los que toda ley derivada tendrá que basarse.

2. Ley de Planeación.

El segundo apartado legal que vale la pena tomar en cuenta es la Ley de Planeación.

La Ley de Planeación que data del sexenio de Miguel De La Madrid, tiene como objetivo establecer los principios con base en los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y cómo se inscribirán los objetivos y metas en las acciones regulares de la administración pública. De igual manera decreta las bases de funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Un tercer punto fundamental es buscar sentar las bases para promover la participación democrática de la sociedad organizada, pueblos y comunidades, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas por realizar. En el artículo segundo de esta ley, se señala que la planeación debe ser entendida como un medio eficaz para el mejor desempeño del Estado sobre las tareas del desarrollo integral y sustentable, y deberá coincidir con los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución.

En este sentido, la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría de la calidad de vida, con el fin de lograr una sociedad más equitativa, son los ejes de toda planeación.

[1] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ALCO Editorial. México. 2005.

Por Planeación Nacional del Desarrollo se entenderá:

> *"La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados".*[2]

Ahora bien, las dependencias de la administración pública, deberán planear sus actividades con referencia directa al Plan Nacional de Desarrollo, con la finalidad de cumplir las obligaciones antes descritas que el Estado tiene para con la ciudadanía. Los programas sectoriales a su vez, se deberán sujetar a lo dictado por el Plan Nacional de Desarrollo y deberán de igual forma especificar los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector que se trate. Contendrán de igual forma estimación de recursos, determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.[3]

En lo referente a la coordinación, el articulo 33 señala que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.[4] Así, el Sistema de Planeación armoniza la ejecución y distribuye áreas de influencia para las acciones de gobierno.

3. Plan Nacional de Desarrollo.

Conforme a la Ley Federal de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo es un documento que precisa los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, y contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines. De igual manera determina los instrumentos y a los responsables de su ejecución, estableciendo los lineamientos de la política de carácter global, sectorial y regional.

Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados. Estos programas observarán congruencia con el plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

---

[2] Ley de Planeación. Artículo 3. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2005
[3] Ley de Planeación. Artículo 23. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2005
[4] Ley de Planeación. Artículo 33. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2005

El Plan Nacional de Desarrollo será elaborado a partir de las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados. En el artículo 25 de la Ley de Planeación, se señala 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, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa. El Plan Nacional de Desarrollo, en la búsqueda de optimizar los resultados ha sido dividido en distintas áreas, entre las cuales existe el Área de Desarrollo Social y Humano, diseñada para crear estrategias, capacitar y organizar a la población para promover su integración al desarrollo productivo del país.

4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. SEDESOL

La Estrategia que se analiza en este capítulo es llevada a cabo por la Secretaria de Desarrollo Social. La Secretaria de Desarrollo Social tiene decretadas sus funciones en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal. A lo largo de los diecisiete apartados de este artículo, las funciones de la SEDESOL son determinadas y cabe destacar algunas de ellas pues fundamentan el quehacer de la Estrategia Microrregiones. El apartado primero señala que un asunto fundamental de esta Secretaría es formular, conducir y evaluar la política general del desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza, en particular la de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.[5]

Más adelante, se establecen las capacidades de coordinación con las que cuenta esta Secretaría,[6] referente a las acciones que inciden en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control. Coordinará igualmente programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado.

En lo relativo a la demografía, se encargará de proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda, así como **coordinar**[7] las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos Estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado.[8]

Por último, para efectos de este capítulo cabe mencionar las obligaciones marcadas en el apartado XV, que son relativas a la promoción de la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.

---

[5] Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32 I. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2005
[6] Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32 III y VI. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2005
[7] Las negritas son mías.
[8] Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32 IX. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2005

5. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano.

Como hemos visto, el programa Microrregiones tiene su origen en un primer momento, de orden procedimental, en los presupuestos de la Constitución Política, la Ley de Planeación, la LOAP y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que establece como eje de la política de desarrollo social y humano, la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades.

Sin embargo en un segundo momento, de corte más operativo, tenemos a la Estrategia Microrregiones inscrita dentro del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación[9] que en su Artículo 61 establece que los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, se destinarán exclusivamente a la población en pobreza y marginación de acuerdo a los criterios oficiales dados a conocer por la Secretaría de Desarrollo Social, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.

El programa de igual forma se encuentra inscrito dentro del Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano que tiene por objeto coordinar a los ejecutivos federal y estatal para vincular los programas, acciones y recursos con el fin de trabajar de manera corresponsable en la tarea de superar la pobreza y mejorar las condiciones sociales y económicas de la población, mediante la instrumentación de políticas públicas que promuevan el desarrollo humano, familiar, comunitario y productivo, con equidad y seguridad, atendiendo al mismo tiempo el desafío de conducir el desarrollo urbano y territorial, así como vincular las acciones de los programas que se deriven del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que lleva a cabo el Ejecutivo Federal, a través de las dependencias y entidades.

Por acuerdo de las partes, el citado Convenio constituye la vía de coordinación entre las Administraciones Públicas Federal y Estatal, para la planeación y ejecución de los programas y proyectos, acciones, obras y servicios, así como para el ejercicio de los recursos federales y estatales que se convengan; este Convenio operará anualmente a través de la suscripción de acuerdos o convenios de coordinación y anexos de ejecución, y cuando participen los grupos sociales organizados se suscribirán convenios de concertación.[10]

Así, El Ejecutivo Federal ha instrumentado la Estrategia Microrregiones, cuyo objetivo general es coadyuvar al desarrollo de las regiones a través de la realización de obras y acciones en beneficio de sus habitantes, buscando la corresponsabilidad de la población en el desarrollo social, económico y humano, promoviendo la equidad y enfoque de género en los beneficios del programa.

---

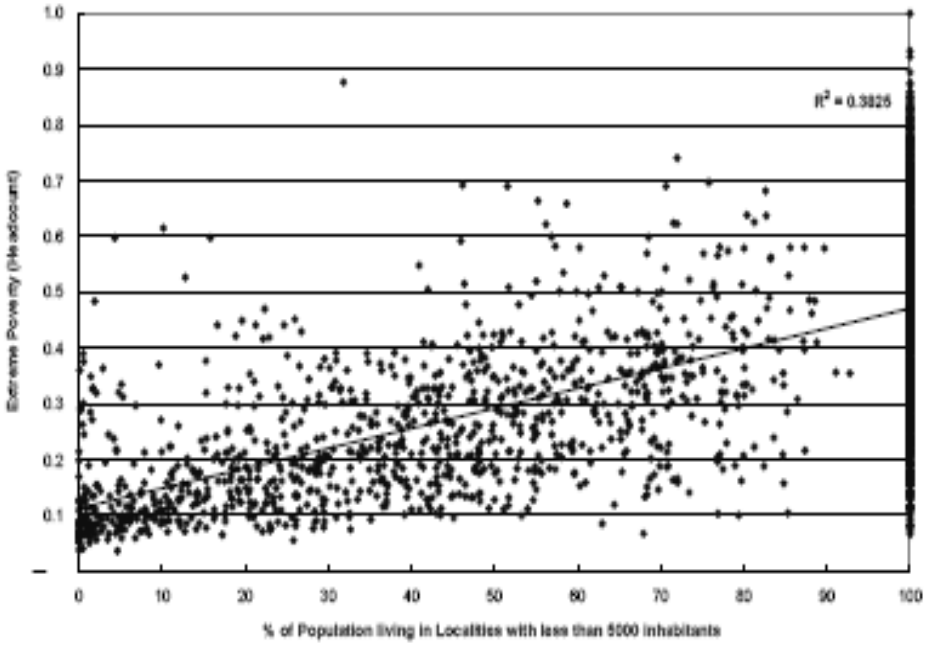
[9] Diario Oficial de la Federación. SEDESOL. Acuerdo que tiene por objeto establecer las Microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio. Jueves 31 de enero de 2002. p.34

[10] Diario Oficial de la Federación. SEDESOL. Acuerdo que tiene por objeto establecer las Microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio. Jueves 31 de enero de 2002. p.35.

II. La Estrategia Microrregiones y el Programa para el Desarrollo Local

1. El problema.

Para nadie puede resultar sorprendente el hecho de que el principal problema de este país es la pobreza. En un territorio que alberga a más de cien millones de ciudadanos, un número importante de ellos se encuentra en la pobreza, cuando no en la pobreza extrema.



Fuente. OCDE (2003)

Como lo han entendido muchos especialistas, el problema de la pobreza está relacionado con múltiples factores tales como el bajo nivel de ingreso, la falta de oportunidades, la falta de educación y preparación técnica, la mala distribución del ingreso, la dispersión poblacional, entre otras.

Es por esto que el gobierno de la república ha diseñado una serie de políticas que intentan abatir la pobreza a partir de diversos flancos.

Uno de ellos es aquél que dimensiona estos problemas a partir de un enfoque de marginación. La marginación es un concepto integrado de otra serie de elementos que busca particularizar la problemática para tratar de aportar soluciones.

El objetivo principal de la Estrategia, es impulsar el desarrollo integral de una serie de regiones objetivo, a través de la realización de obras y acciones en beneficio de sus habitantes. Dichas acciones buscarán la corresponsabilidad de la población en las acciones para el desarrollo social, económico y humano. La Estrategia busca detonar el desarrollo regional, integral y sustentable en aquellos espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación del país a través de la promoción de proyectos estratégicos resultantes directamente de un proceso de planeación participativa.

Se busca generar procesos complementarios de desarrollo regional integral en las comunidades en condición de pobreza que muestren expresiones agudas de exclusión social o resquebrajamiento del tejido social, así como el fomento a la organización social con proyectos que respondan a las demandas de las comunidades de la región, con la finalidad de abatir las múltiples causas que originan la pobreza desde la perspectiva de la comunidad. Un último objetivo, no menos importante es el relativo al apoyo a la población rural en condiciones de pobreza en la realización de gestiones para contar con los documentos oficiales que les acrediten los atributos de personalidad jurídica necesarios para ejercer sus derechos ciudadanos y obtener seguridad sobre su patrimonio. Esta identidad jurídica resulta fundamental en cualquier proceso detonante del desarrollo.

Los objetivos generales del programa recaen para mayor eficiencia en objetivos específicos que pueden ser caracterizados de la siguiente manera. Para poder cumplir con las metas propuestas, es necesario un diagnóstico y una objetiva identificación de Centros Estratégicos Comunitarios (CEC)[11] para que funcionen como detonadores de desarrollo, como ejes articuladores para la atención de las prioridades de la población que habita en las localidades afectadas y fortalezcan otros espacios territoriales en condiciones de pobreza y marginación. Estos centros deberán ser impulsados, por medio de la dotación de servicios, infraestructura social y acciones de tipo productivo, fomentando la concurrencia de esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno que permitan potenciar los resultados y promover la no duplicidad de acciones. Se promoverá igualmente que los beneficiarios aporten mano de obra o materiales para la ejecución de las obras o acciones, así como su participación en el seguimiento y mantenimiento de las mismas.

Para una correcta adecuación de los CEC se debe partir de un conocimiento de las condiciones sociales de las microrregiones y otros espacios territoriales marginados, por lo cual se realizarán diagnósticos situacionales, estudios o inventarios y planeación participativa que permitan contar con información confiable sobre las necesidades y potencialidades de las zonas de atención. Este programa emplea acciones intergubernamentales que deben aprovechar las estrategias y programas institucionales implementados por los diferentes órdenes de gobierno, para la atención de las comunidades en condiciones de pobreza y alta marginación, con el firme propósito de conjuntar esfuerzos en la atención de la población más necesitada, fomentando la concurrencia de acciones y recursos de otras dependencias federales y los otros órdenes de gobierno, sector social, privado e instituciones académicas, que permitan potenciar los resultados. Por último se tenderá a involucrar a las comunidades y a los beneficiarios en la construcción de nuevos caminos para la resolución de sus problemas y necesidades, promoviendo su aportación en mano de obra o materiales de la región para la ejecución de los proyectos y sensibilizándolos sobre la importancia que reviste para la comunidad la participación en la definición, priorización, seguimiento y mantenimiento de las obras o acciones, así como en las labores de contraloría social.

[11] Más adelante se hará una caracterización más detenida de los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC)

En lo relativo al fortalecimiento de la identidad jurídica, se busca instrumentar centros de actualización jurídica en los Centros Estratégicos Comunitarios, con el propósito de promover la gestión de la documentación que brinde identidad y certeza jurídica a la población objetivo. Con esto se trata de impulsar la complementariedad de aportaciones del gobierno y de la sociedad en su conjunto, de manera que el abatimiento de la problemática de tipo jurídico en apoyo a la población en condiciones de pobreza sea el resultado del esfuerzo de los diversos actores sociales. Cabe agregar que para el 13 de octubre de 2003, por medio del Diario Oficial de la Federación, se adiciona una nueva modalidad, el Apoyo Alimenticio, que consiste en un apoyo alimentario a los hogares en condiciones de pobreza que habitan las localidades marginadas.

2. La Estrategia.

La Estrategia Microrregiones, no es en sí misma un programa gubernamental, pues intenta ir más allá en esquemas de complementariedad. Esta acción pública consiste en un grupo de acuerdos institucionales, que buscan cierta horizontalidad con una serie de propósitos fundamentales: diagnosticar e identificar territorios con alto grado de marginalidad, coordinar una serie de políticas gubernamentales y públicas, así como promover la participación organizada de diversos grupos sociales. Esta estrategia presentada oficialmente en febrero de 2001, busca combatir los efectos negativos de la sectorialización de las acciones gubernamentales referidas a la pobreza y la marginación.

La Estrategia de Microrregiones constituye un esquema de trabajo a cargo de la SEDESOL, orientado a propiciar la concurrencia de políticas públicas con la visión de incrementar el ***capital territorial*** en las localidades marginadas del país. Con este fin coordina 68 Programas Institucionales de 11 dependencias (SHCP, SAGARPA, SEMARNAT, SE, SEP, SCT, SECODAM, STPS, SRA, y SECTUR), 12 Programas intrainstitucionales (SEDESOL), y 2 Programas de INDESOL, así como otros Programas y esfuerzos de gobiernos municipales y estatales.[12]

Microrregiones es una acción con un enfoque territorial que pretende fortalecer el vínculo y la unión del gobierno y la sociedad civil para luchar en contra del atraso de las localidades que presentan condiciones de alta marginación en el país, partiendo de la participación activa y corresponsable de las comunidades en su propio desarrollo. Dicha acción se lleva a cabo a partir de tres ejes principales: el impulso a las comunidades, relaciones intergubernamentales eficientes y la participación ciudadana como materia prima en la factibilidad de las acciones a implementar, todo esto a la luz de un enfoque territorial. Este enfoque es entendido desde la formulación del programa como la visión eminentemente integradora de espacios, agentes, mercados, políticas públicas, en donde el territorio se convierte en el eje estructurador de estrategias de desarrollo.[13] Con este enfoque, el programa trabaja en los municipios con grado de marginación Alto y Muy Alto[14], y aquellos que sin presentar esta condición tienen una población hablante de lengua indígena del 40% y más.

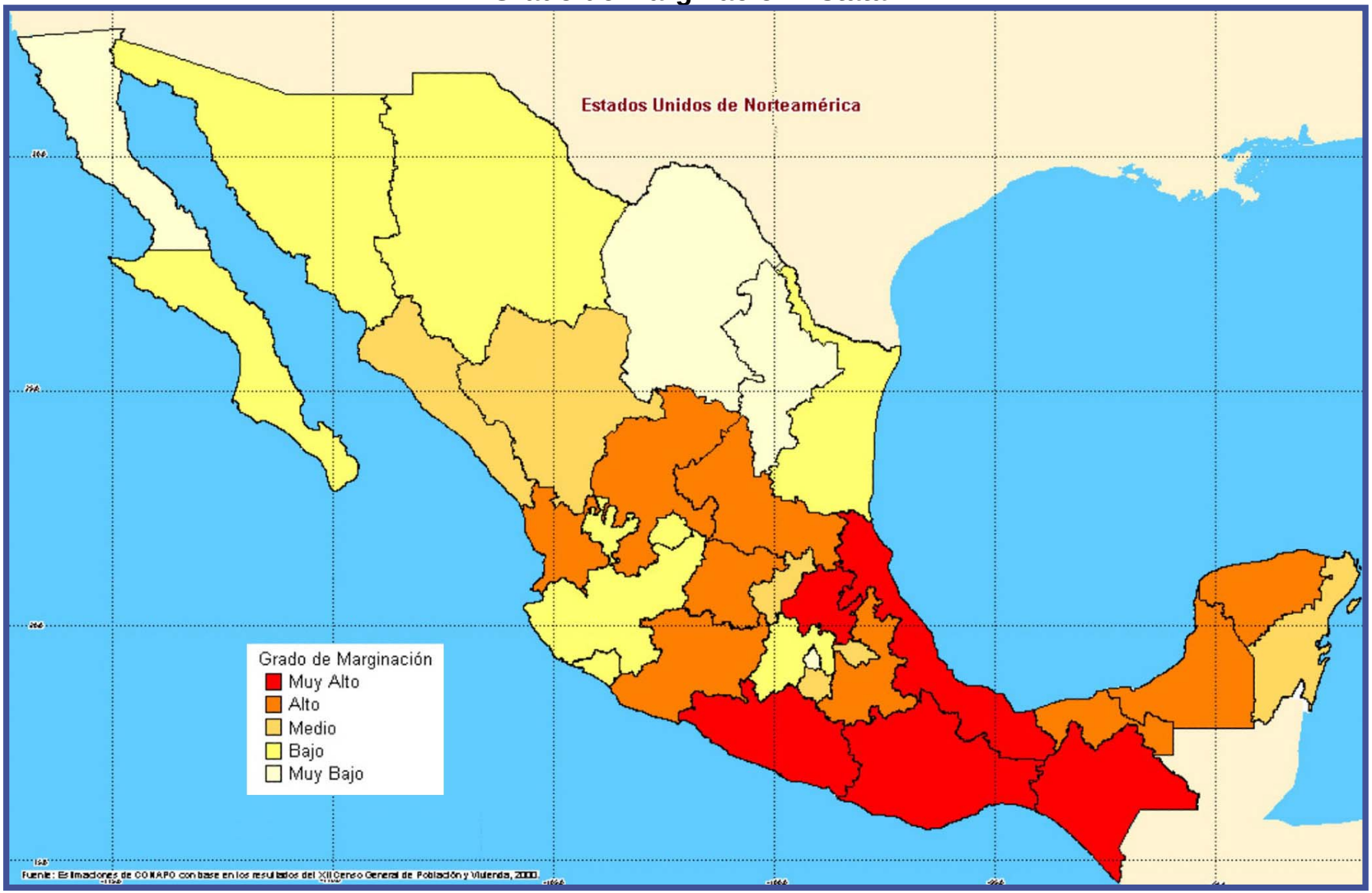
---

[12] Ruíz Durán, Clemente. Evaluación Externa al programa para el Desarrollo Local (Microrregiones). 2004. UNAM. México. P.65.

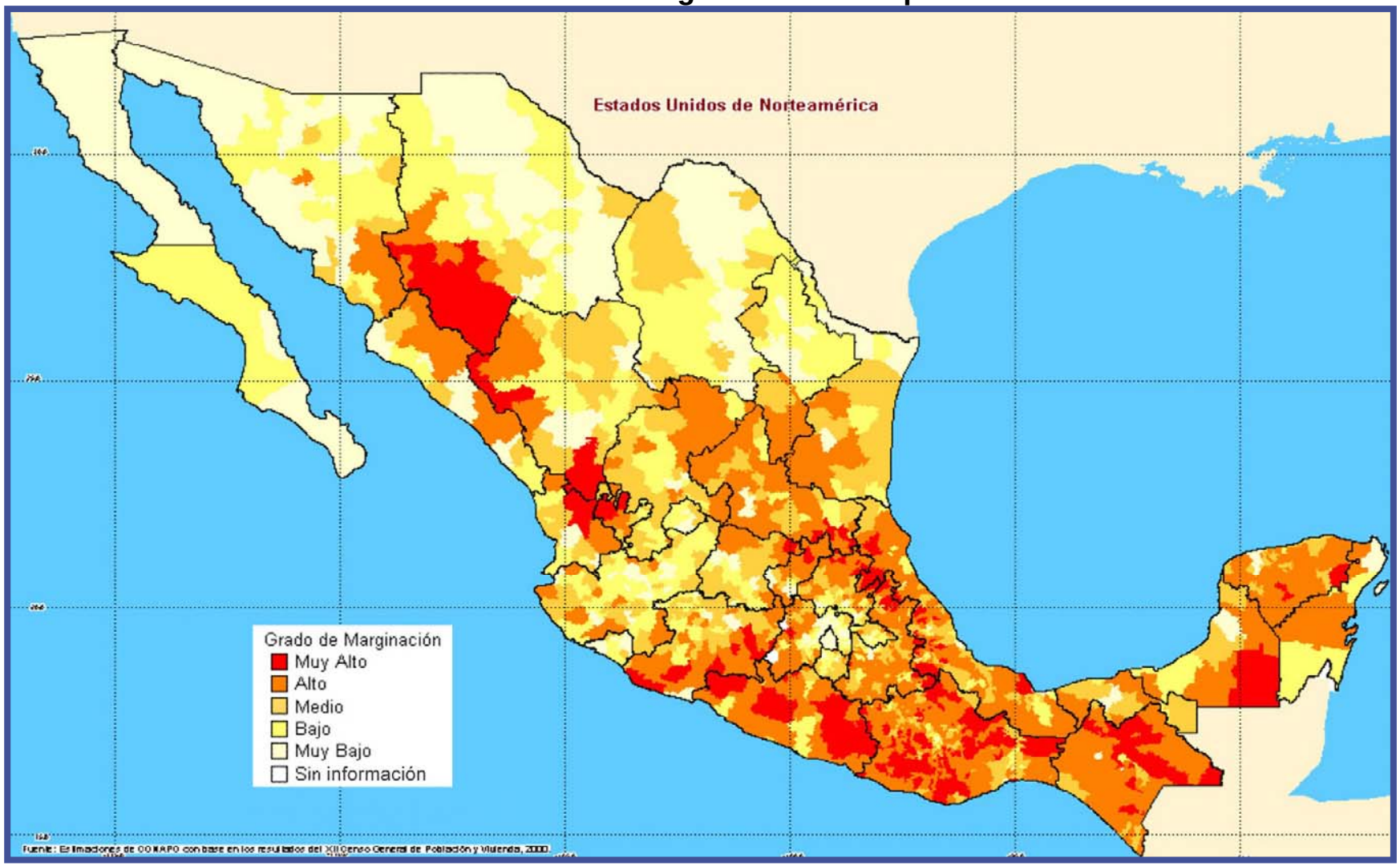
[13] Página de Internet. www.microrregiones.gob.mx

[14] Según criterio provisto por el Índice de Marginación Municipal INEGI/CONAPO.

Grado de Marginación Estatal

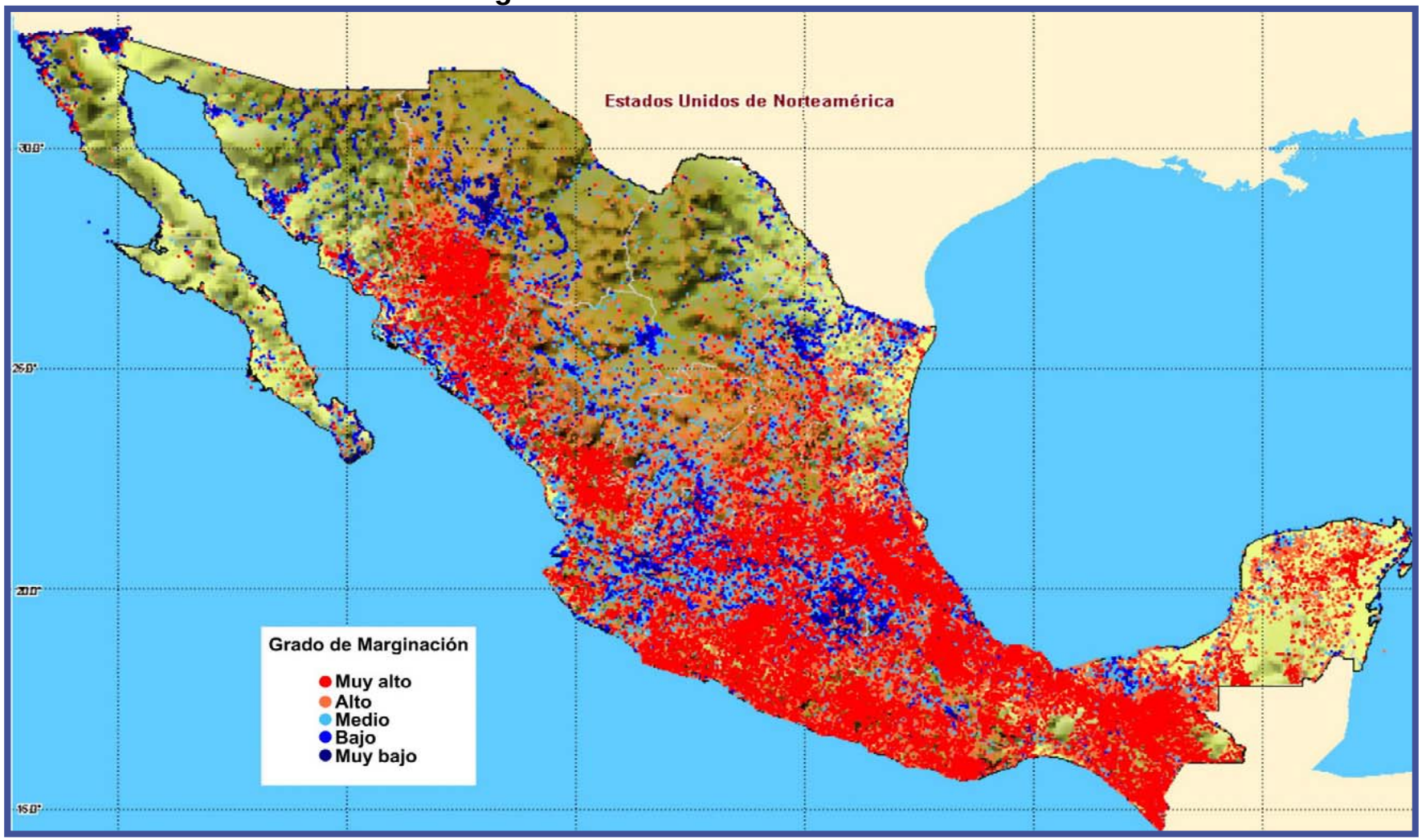


Grado de Marginación Municipal.



Fuente. SEDESOL. (2004)

La Marginación de las localidades de México.

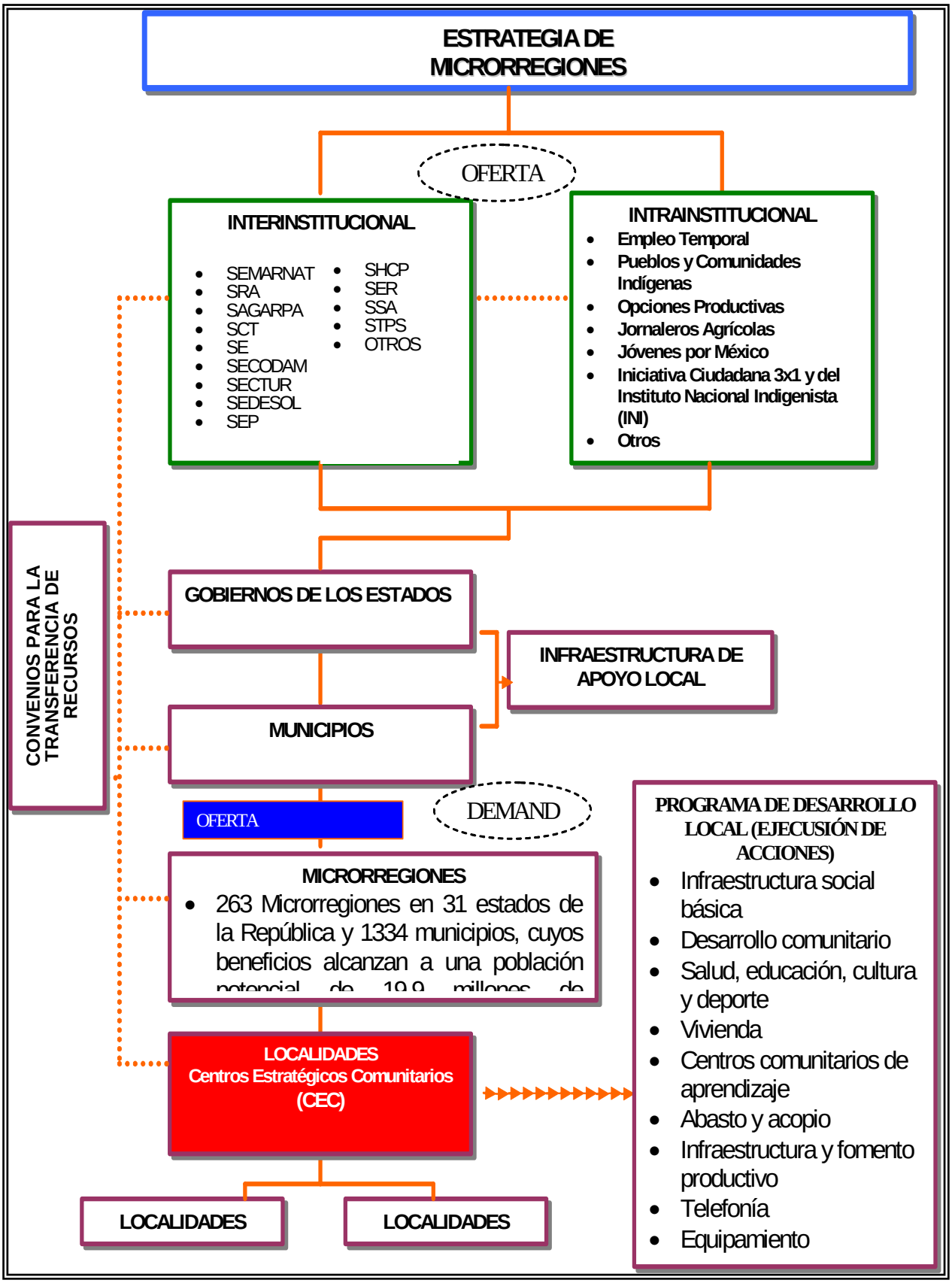


Fuente. SEDESOL. (2004)

A partir del criterio territorial/regional, se dibuja el primer eje, entendido como una necesidad fundamental, el impulso al potencial de las localidades por medio de CEC´s. A través de las acciones de la estrategia, se busca unir esfuerzos para realizar mejoras integrales en el interior las localidades objetivo que pueden fungir de igual manera como polos de atracción de bienestar público respecto a sus áreas de influencia. Con ello se busca promover su integración en una dinámica de desarrollo regional que la vincule con el resto del país. Para lograr estos objetivos, es necesario el encuentro entre el gobierno y todo su poderío institucional y la sociedad civil constituida en organizaciones interesadas en la solución de problemas eminentemente públicos. A través de las Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial (nombre que reciben las relaciones intergubernamentales para este programa entre otros), la Estrategia Microrregiones articula programas de los tres órdenes de gobierno con el fin de incidir de manera integral en el desarrollo de los territorios.

No menos importante es la participación de otros organismos públicos, pues permite articular mejor las acciones en torno de la política social. El trabajo de coordinación hace eficiente el uso de los recursos. La estrategia aprovecha la vocación de los territorios para potenciar su propio desarrollo. En esta integración gubernamental participan, Secretarías Federales, Gobiernos estatales, Gobiernos municipales, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, académicos e instituciones de investigación, entre otras.

El último elemento eje de el programa es la participación ciudadana. Las acciones del programa están dirigidas a fomentar la participación de los habitantes de estas localidades en la planeación de su propio desarrollo, bajo esquemas de corresponsabilidad. Dicha corresponsabilidad comunitaria existe desde el diseño del programa hasta la implementación y evaluación de los mismos.



Fuente. Ruiz Durán (2004)

Siempre que es utilizado el enfoque territorial para el análisis de cualquier realidad social, se enfatiza la autonomía y la autogestión como basamentos fundamentales de las políticas y como alternativa metodológica que permite plantear políticas sociales de carácter diferenciado a partir de las características y de las capacidades del territorio. La idea que subyace es que al mejorar las condiciones del territorio, su infraestructura básica y servicios, su potencial físico, productivo, económico y de capital humano, se desencadena un proceso de desarrollo desde la localidad impulsado por sus propios actores. Así, la superación de las condiciones de atraso en materia de infraestructura básica, de servicios y de fuentes productivas en las que se encuentran los habitantes de estos territorios, constituye una de las líneas fundamentales de la Estrategia Microrregiones, a entender, la equidad en el desarrollo regional.

Línea que coordinará los esfuerzos de las secretarías firmantes de las Bases de Colaboración (comprometidos con la aportación de recursos y acciones hacia estos territorios detectados como los de mayores rezagos) con la efectiva participación de las comunidades, en la elección de las obras y acciones encaminadas a la planeación del desarrollo. Este esfuerzo bipartito se complementará con el apoyo de otras instituciones para la in tales como el sector empresarial, las instituciones académicas, etc. El esfuerzo, la cooperación y la responsabilidad compartida son aspectos fundamentales para incrementar las oportunidades en los territorios con mayores problemas de rezago.

Con la finalidad de atender y ubicar aquellos territorios con mayores rezagos del país se han construido un grupo de 263 microrregiones, espacios geográficos integrados por municipios de Muy Alto o Alto grado de marginación y/o los predominantemente indígenas, de Marginación Relativa. La agrupación de los municipios en microrregiones fue consensuada por las autoridades estatales, teniendo en cuenta que compartieran características comunes que les identifiquen, tales como lo económico, cultural, social, etc.

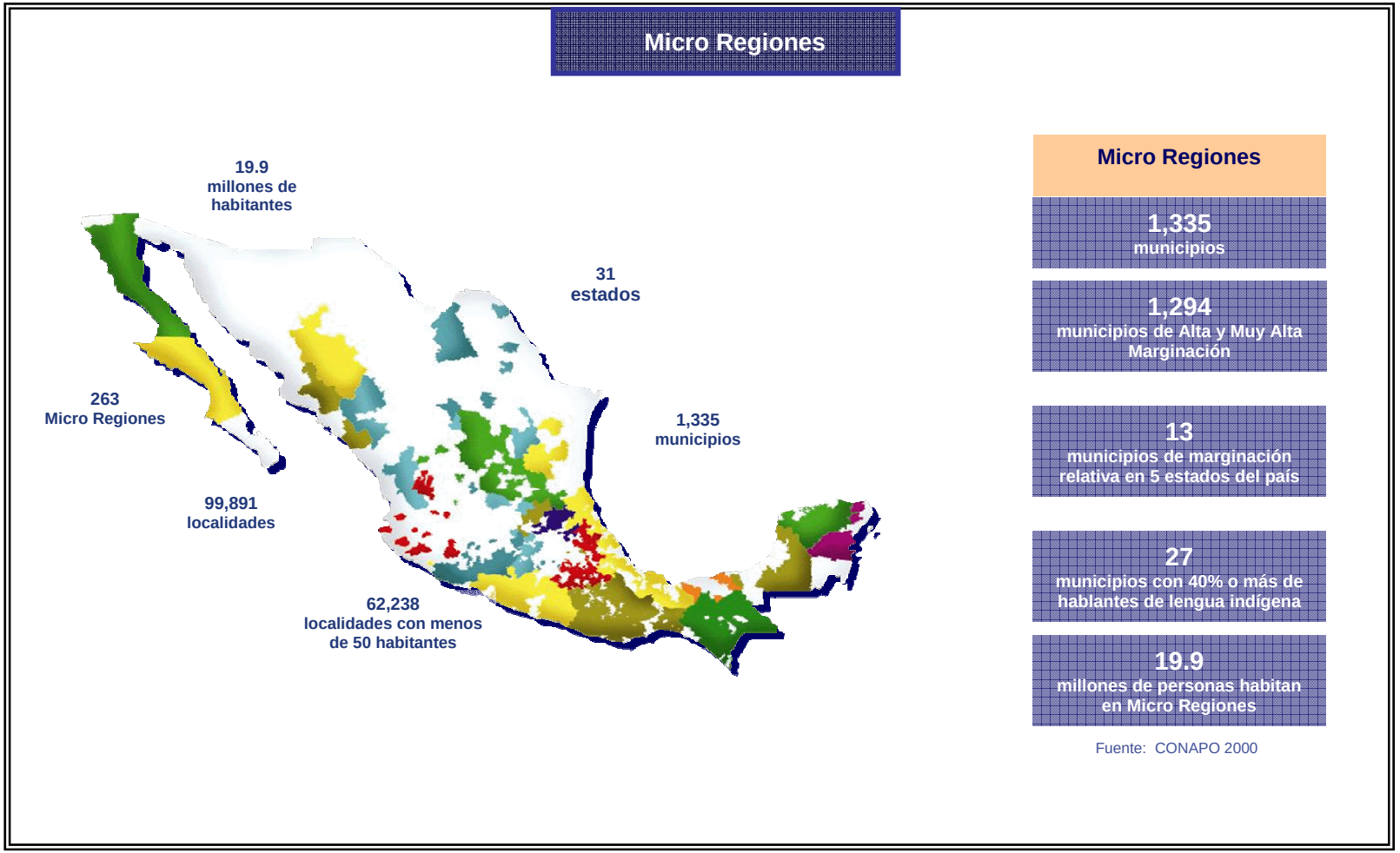
La identificación de los municipios que integran las microrregiones en los 31 estados y se basó en el Índice de Marginación Municipal bajo una visión nacional. Los nombres y las agrupaciones de los municipios en microrregiones, se llevó a cabo respetando las propuestas de cada uno de los estados, conforme a la metodología siguiente: las microrregiones están integradas por los municipios de Muy Alta Marginación y Alta Marginación, según el IMM elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) 2000.[15]

Los indicadores utilizados en el IMM para medir la intensidad de la carencia son:

- Porcentaje de la población analfabeta de 15 años o más.
- Porcentaje de la población sin primaria completa de 15 años o más.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada.
- Porcentaje de ocupantes en viviendas con algún nivel de hacinamiento.

[15] Acuerdo del jueves 31 de enero de 2002.

- Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra.
- Porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes.
- Porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos.



Fuente. SEDESOL. (2004)

La identificación de un contexto territorial con distintos niveles de marginación permite conjuntar esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de la población que en él se ubican, a través de una estrategia de planeación regional que dé prioridad a las acciones y obras propuestas por instancias de planeación local con la concurrencia de los tres niveles de gobierno, la academia, la sociedad civil y la comunidad, a través de sus representantes.

Además de las carencias estructurales del territorio existen factores que aumentan los rezagos de las localidades:

- Acentuados movimientos migratorios.
- Economía de subsistencia.
- Ausencia de circuitos de producción-consumo.
- Escasas vías de comunicación y/o en malas condiciones.
- Lugares de difícil acceso.
- Dispersión poblacional.
- Procesos de degradación ambiental: agotamiento, sobreexplotación y deterioro de los recursos naturales.

Compatibilidad de demanda social de CONAPO con los objetivos de la Estrategia Micro regiones				
CONAPO			**Estrategia de Micro regiones**	**Diferencias**
Grado de Marginación	**Número de Municipios**	**Población**		
			263 Micro regiones	
Muy Alto	386	4 444 157		
Alto	906	13 689 659		
Medio	486	11 721 121		
Bajo	417	15 299 198		
Muy Bajo	247	52 326 142		
Sin Información	1	3 153		
2 442 Total de Municipios		97 483 430		
1 292 Municipios de grado de marginación muy alto y alto			**1 335** municipios seleccionados por la Estrategia Micro regiones	**43 municipios**
18.1 Millones de habitantes en Municipios de alta y muy alta marginación			19.9 Millones de habitantes	**1.8 millones habitantes**
199 391 Total de localidades en el país			99 891 Localidades en las Micro regiones	**99, 500 localidades**
			2 966 localidades CEC identificadas	

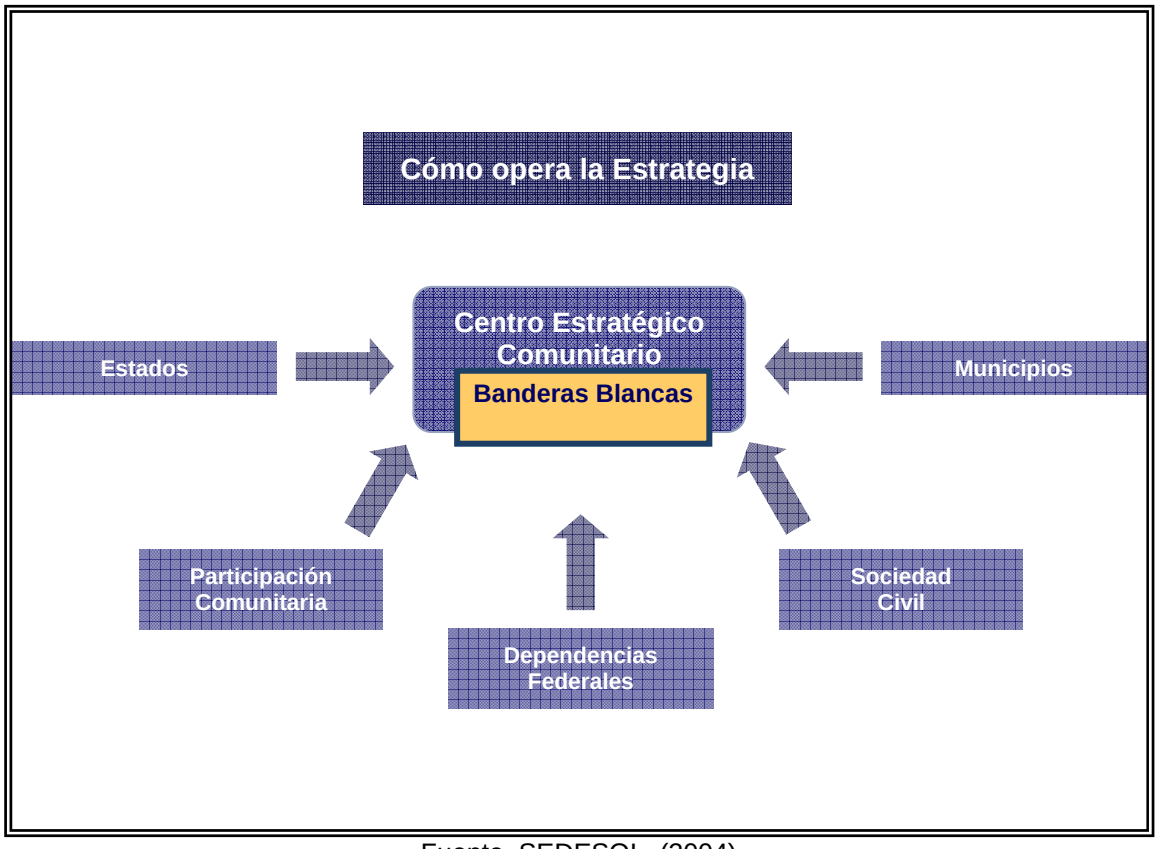
Fuente: Tercer Informe de Gobierno 2003, Tercer Informe de Labores de SEDESOL 2003, Índices de Marginación 2000 (CONAPO), XII Censo General de Población y Vivienda 2000 (INEGI), Catalogo de Integración Regional (INEGI).

Fuente. Ruiz Durán. (2004)

La Estrategia tiene como objetivo lograr una cobertura total en las localidades identificadas como Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), ubicadas en las microrregiones determinadas por la Secretaría de Desarrollo Social[16].

Microrregiones podrá también, siguiendo el espíritu de regionalización centro-periferia[17], operar en las localidades ubicadas en el área de influencia del CEC, siempre y cuando las acciones que se desarrollen tengan impacto en éste. Para este efecto se considera área de influencia al territorio en el que se encuentra el conjunto de localidades que mantienen algún vínculo social, económico, productivo, cultural o de servicios con la localidad CEC[18], es decir, localidades que convergen de forma natural hacia él. La población objetivo son los habitantes de las localidades identificadas como Centros Estratégicos Comunitarios, ubicadas en las microrregiones determinadas por la Secretaría de Desarrollo Social, así como aquella población ubicada dentro de su área de influencia.

Como el objetivo de la Estrategia es la generación de infraestructura social básica, no es posible la identificación de los beneficiarios directos. Sin embargo, se construirá una base de datos conforme a los requisitos mínimos definidos por la unidad responsable de los padrones de beneficiarios de los programas sociales



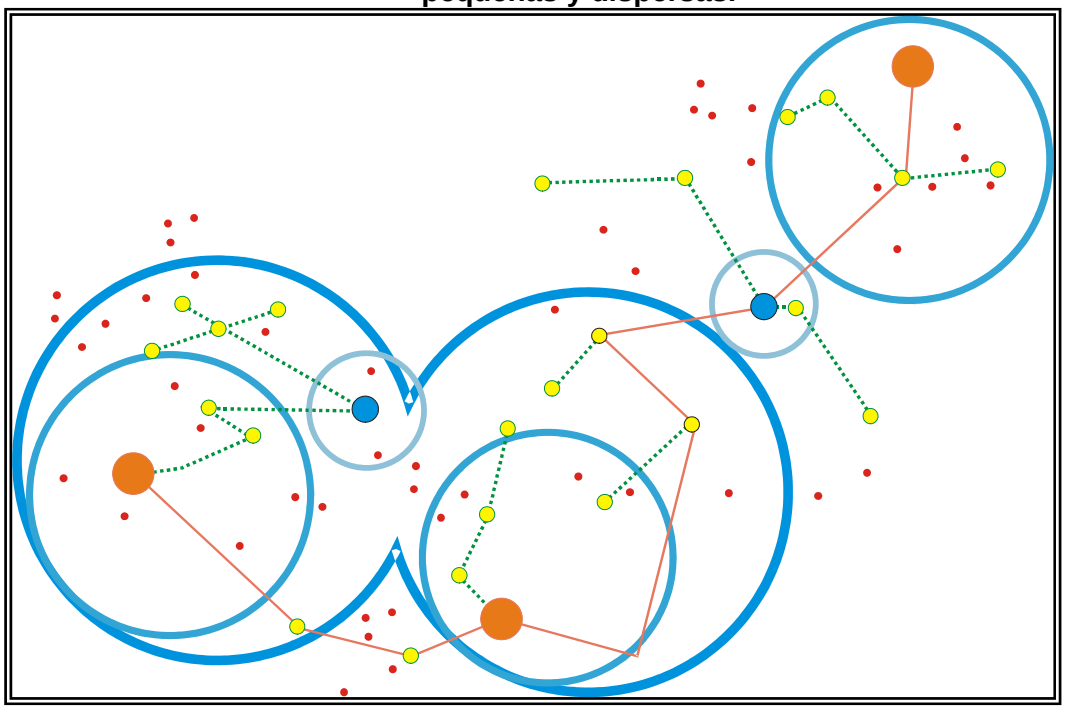
Fuente. SEDESOL. (2004)

[16] Ver anexo 1. Lista de Microrregiones, publicadas el 31 de enero del 2002 en el Diario Oficial de la Federación
[17] Cfr. Apéndice 1. "Región"
[18] Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2005.

Los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) son localidades que funcionan como centros naturales de confluencia de carácter social, productivo, comercial y de servicios (salud, educación, abasto), para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de su área de influencia. Para su mejor operación se localizarán en lugares que presenten las mejores condiciones desde donde brindar servicios y oportunidades a los habitantes de otras localidades más pequeñas y en situación de dispersión dentro su área de influencia.

Estos centros, dentro de la metodología general del desarrollo regional[19], tienen la función de ser un centro determinado sobre el cual girará la dinámica de una periferia vinculada y vinculante.

Esquema básico de interacción de los CEC en el territorio con localidades más pequeñas y dispersas.



Fuente. SEDESOL. (2004)

Razón por la cual es tan importante dotarlos de una infraestructura básica así como de una relevancia mayor en la dirección de las políticas de bienestar. El trabajo en las localidades CEC parte de la identificación de las necesidades prioritarias, para dirigir las acciones y proyectos que refuerce su condición de promotor del desarrollo local. Estos proyectos estarán enfocados, como ya se ha mencionado, a la creación de infraestructura en la localidad. A estas acciones concretas, que representan el cumplimiento de una meta se las denomina Bandera Blanca.

El trabajo en las localidades CEC, promoverá el impulso a los proyectos productivos, de acuerdo con las necesidades y las aptitudes del lugar, pues no es lógico pensar que en todas las localidades se desempeñen de igual forma todas las tareas consideradas como productivas. Con esto se intenta regenerar la economía local, permitiendo el arraigo de sus habitantes y fortaleciendo la sustentabilidad de los procesos de

[19] Cfr. Apéndice 1. “Región”

desarrollo. Microrregiones concentra su trabajo en 11 Banderas Blancas indispensables y 3 elegibles[20], que se consideran fundamentales como piso mínimo para el fortalecimiento de los CEC entre las cuales se encuentran las banderas que permiten el acceso a los servicios básicos como salud y educación a las localidades en su área de influencia.

La realización de las obras y acciones Bandera Blanca se lleva a cabo gracias a la participación de 68 programas federales y aquellos de alcance estatal y municipal, así como las acciones provenientes de Organizaciones de la Sociedad Civil y la iniciativa privada.

Compatibilidad de la Estrategia de Micro regiones con el Programa de desarrollo Local (Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Local)		
Líneas de acción de la Estrategia	**Objetivos Específicos por Vertiente** **MICRO REGIONES Y ZONAS DE ALTA MARGINACIÓN**	**DIFERENCIAS**
• Identificación territorial de la marginación • Identificación y establecimiento de prioridades de demanda social • Impulso de CEC • Consolidación y conformación de oferta institucional articulada • Equilibrio entre demanda social con la oferta institucional • Realización de las acciones • Evaluación de avances de impacto social	1. Identificar, impulsar y consolidar CEC como ejes detonadores y articuladores del desarrollo de las localidades. 2. realizar diagnósticos situacionales para disponer de información confiable sobre las necesidades y potencialidades de las zonas de atención. 3. Aprovechar las diferentes estrategias y programas implementados por otras instituciones del gobierno, y promover la no duplicidad de acciones. 4. Involucrar a las comunidades en el diseño y ejecución de proyectos (Contraloría Social	Los tres primeros objetivos del Programa, son planteados como líneas e acción a nivel de Estrategia. De manera que el Único objetivo que le corresponde operar al Programa es el de la ejecución de los proyectos.
	IDENTIDAD JURÍDICA	
	• Proporcionar asesoría en materia jurídica. • Sensibilizar a la población sobre la necesidad de disponer de documentos que les permitan ejercer sus derechos como ciudadanos y que les otorguen certidumbre sobre su patrimonio. • Instrumentar operativos de identidad y certeza jurídica para la población en los CEC. • Impulsar la complementariedad de acciones con los tres órdenes de gobierno y la sociedad en su conjunto.	
	APOYO ALIMENTARIO	
	• Brindar apoyo para mejorar la alimentación de hogares en condiciones de pobreza alimentaria que habitan en localidades marginadas rurales. • Contribuir a la superación de la pobreza en localidades cuyos habitantes no disponen de apoyos de programas alimentarios del gobierno federal. • Incrementar la ingesta diaria de alimentos y el nivel nutricional de los hogares beneficiados	
Fuentes: Estrategia de Micro regiones SEDESOL, 2000, y DOF, Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Local, 5 de marzo, y 13 de octubre de 2003		

Fuente. Ruiz Durán. (2004)

Los Criterios de selección para localidades CEC serán:

Tamaño de la localidad: de 500 a 5,000 habitantes
Accesibilidad: contar con vías de acceso transitables todo el año
Servicios de salud: Disposición de servicio médico básico
Acceso a servicios de educación básica
Servicios de infraestructura básica
Integración: Un CEC debe estar vinculado con otras localidades
Vocación productiva: Debe existir en un CEC disponibilidad de insumos e infraestructura y las condiciones propicias para participar en la cadena productiva

[20] Ver anexo 2.

En conjunto con las autoridades locales y estatales se identificaron 2,966 localidades CEC con estas características en 1,338 municipios de todo el país (a 2004), considerados de Muy Alta Marginación, Alta Marginación y predominantemente indígenas, así como aquellos de Marginación Relativa. El proceso de identificación y selección de los CEC surge a partir de las propuestas elaboradas de manera conjunta por las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Dichas propuestas se sometieron a análisis estadístico y espacial para corroborar el cumplimiento de los criterios establecidos; finalmente fueron avaladas por las autoridades correspondientes. Con esto se corrobora el origen netamente gubernamental en la formulación del programa.

Los apoyos consistirán en obras y acciones, entre otras se encuentran:

- Accesibilidad: obras de construcción, ampliación, rehabilitación, conservación y mejoramiento de vías de comunicación que permitan una mayor integración económica y social.
- Infraestructura Social: construcción, ampliación y rehabilitación de redes de energía eléctrica; de agua y alcantarillado; la construcción y el empedrado o pavimentación de calles, urbanización, construcción de letrinas, fosas sépticas, plantas de tratamiento de aguas, acciones para la conservación del medio ambiente y estudios y proyectos ejecutivos o de preinversión, entre otros.
- Desarrollo Comunitario: realización de obras de construcción, ampliación, remodelación y rehabilitación de espacios públicos de asistencia social, esparcimiento, cultura y recreación, entre otras.
- Salud, Educación y Deporte: obras de construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento de escuelas, clínicas, hospitales, centros de salud y espacios deportivos.
- Vivienda: rehabilitación y ampliación de vivienda y dotación de piso firme.
- Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA): establecer y/o equipar unidades de capacitación, con el propósito de brindar oportunidades de desarrollo personal y comunitario a los habitantes de las microrregiones.
- Abasto y Acopio: establecer los mecanismos y acciones de apoyo para la distribución y comercialización de productos de abasto.
- Infraestructura y fomento a la producción y productividad: apoyar la construcción y rehabilitación de la infraestructura agrícola, forestal y pecuaria, el cultivo de productos, así como el establecimiento de talleres de orientación y capacitación en materia productiva, entre otras.
- Telefonía: impulsar una red rural de comunicaciones, mediante la construcción de redes telefónicas.
- Promoción Social: actividades de la SEDESOL en apoyo a las localidades objetivo tales como apoyo a las actividades de organización comunitaria, de coordinación con los órdenes de gobierno, estudios, investigaciones y promoción del programa en las microrregiones
- Equipamiento Intermunicipal: apoyar la conformación de lotes de maquinaria y equipo que doten a los municipios de mayor capacidad de ejecución y fomenten la utilización de mano de obra local.
- Identidad Jurídica: acciones y actividades orientadas a brindar identidad y certeza jurídica a la población objetivo, como lo son actas de nacimiento, matrimonio, defunción, divorcio, Clave Única de Registro Poblacional (CURP), Registro Federal de Contribuyentes (RFC), certificado de estudios, sucesiones testamentarias y por herencia legítima, testimonios de bienes muebles e inmuebles, entre otras.

La población beneficiaria de este Programa tiene derecho a recibir un trato digno, respetuoso y equitativo, sin distinción de sexo, grupo étnico, partido político o religión; tendrá derecho a solicitar y recibir información sobre el estado que guardan las gestiones que hubiere realizado y a recibir los apoyos conforme a las disposiciones normativas del programa y demás disposiciones aplicables. De conformidad con lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente Ejercicio Fiscal, en el caso de que la SEDESOL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o algún órgano de fiscalización, en el ámbito de sus respectivas competencias, detecten desviaciones o incumplimiento en el ejercicio de los recursos, la SEDESOL, después de escuchar la opinión del gobierno estatal, podrá suspender la radicación de los recursos federales e inclusive podrá solicitar su reintegro.

Para la ejecución de los recursos de este programa, las instancias ejecutoras podrán ser los municipios, gobiernos de los estados, las dependencias o entidades federales, las delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas, organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, instituciones académicas o de investigación, y los propios beneficiarios y beneficiarias de los proyectos, dependiendo del tipo de acción a realizar. De conformidad con lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las personas morales sin fines de lucro, consideradas organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones legalmente constituidas por los propios beneficiarios de los programas, que reciban recursos públicos federales deberán destinar los mismos, incluyendo los rendimientos financieros que por cualquier concepto generen dichos recursos, exclusivamente a los fines de este Programa.

Particularizando más en esta división de funciones tenemos que las dependencias federales, bases de colaboración y coordinación intersecretarial impulsarán y garantizarán la coordinación de manera conjunta para llevar a cabo obras de infraestructura social básica y proyectos de carácter productivo en los municipios con mayores rezagos del país para combatir algunas de las causas que originan la pobreza y la marginación. Estimularán también la aplicación eficiente de los recursos en las regiones, con el fin de que cada obra favorezca a la localidad CEC en la que se lleva a cabo y a todas las de su área de influencia.

Los estados y municipios juegan un papel protagónico en la planeación de las acciones a implementar, a través de la articulación de recursos y acciones con la Federación. En los estados y municipios, los COPLADES y COPLADEMUNES, respectivamente, son las instancias que permiten cruzar la demanda de las comunidades con la oferta interinstitucional y convertirlas en obras y acciones con impacto social. La sociedad civil y academia se encargarán de vigilar la actuación tanto de la sociedad, como del gobierno en el ejercicio de las políticas públicas. Las instituciones académicas en particular podrán plantear esquemas financieros que den mayor factibilidad a las acciones seleccionadas por los encargados del programa. De igual modo evaluarán y certificarán los procesos del programa y seguirán de cerca los resultados del mismo. Con respecto a la participación ciudadana, la estrategia es especialmente cuidadosa, pues es esencial que desde el programa se promueva que los habitantes de la comunidad asuman la responsabilidad directa de ser los principales actores del desarrollo económico, social y humano sustentable.

Esta inclusión ciudadana está contemplada desde el análisis para la planeación del propio desarrollo local de manera sustentable. También se contempla el fortalecimiento de la contraloría social, mecanismo que permite el seguimiento de obras y acciones por parte de los habitantes de un territorio.

Fuente. SEDESOL. (2004)

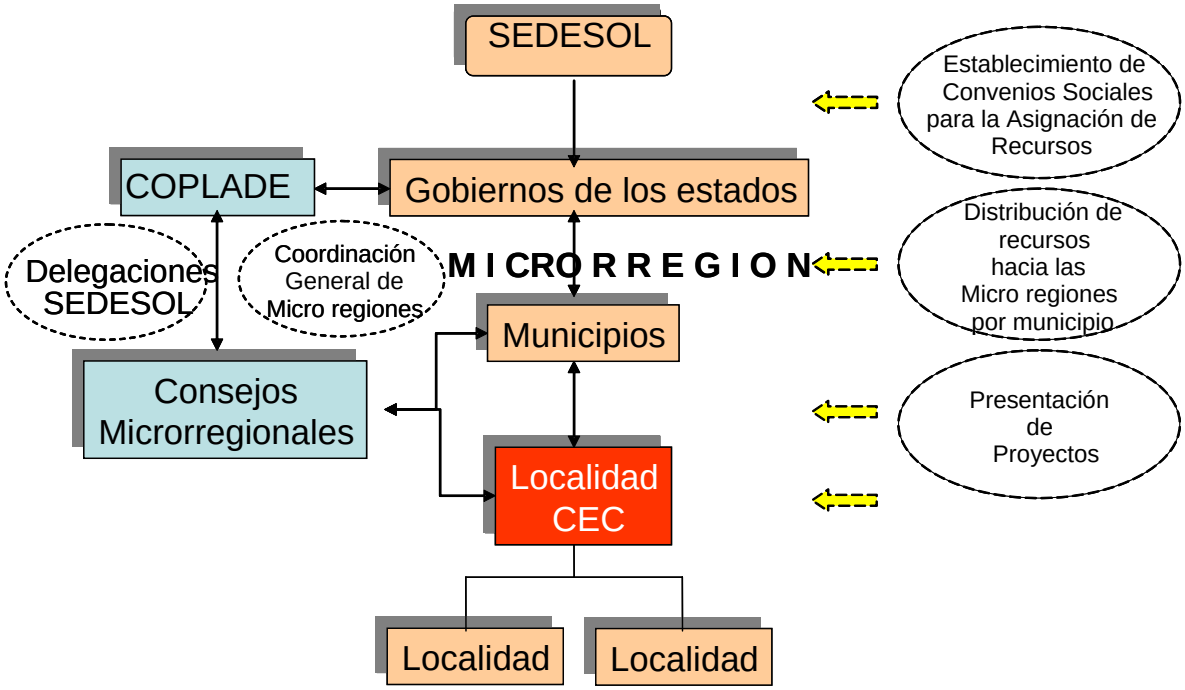
El reconocimiento de problemas locales con propuestas de soluciones locales gestión de proyectos productivos, la participación en cajas de ahorro y préstamo, y la participación en organizaciones cooperativas de producción, comercialización y/o servicios, son actividades que contempla el programa y que tienen una alta incidencia de los ciudadanos en los actos de gobierno.

Así, los participantes, por un lado tienen funciones de salida, pero por otro se encuentran libres en gran medida para realizar todo aquello que les sea importante para el mejoramiento del programa y el cabal cumplimiento de sus objetivos.

Las propuestas de inversión se presentarán a través del COPLADE a la delegación de SEDESOL en la entidad federativa, instancia que de acuerdo con el análisis técnico-normativo de cada uno de los proyectos y conforme a la disponibilidad presupuestal del Programa, validará e informará sobre la viabilidad de mismos.

Los procedimientos de operación, flujos de información, formatos, así como la apertura programática para los proyectos o acciones, que aplican a instancias gubernamentales, se encuentran definidos en los Lineamientos Específicos, emitidos por SEDESOL, que se difundirán de acuerdo a lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente año y que deberán guardar congruencia con lo establecido en las presentes reglas de operación.

En el caso de que los beneficiarios u organizaciones de la sociedad civil se constituyan en ejecutores de los proyectos, las propuestas de inversión para todos los tipos de proyectos se presentarán en escrito libre.



Fuente. Ruiz Durán. (2004)

Antes de la ejecución de los proyectos obras o acciones, los beneficiarios y organizaciones de la sociedad civil, deberán suscribir el convenio de concertación correspondiente. Los beneficiarios y organizaciones de la sociedad civil que ejerzan recursos públicos, deberán conservar bajo su custodia la documentación comprobatoria y justificatoria de los recursos y presentarla, si les fuera requerido, ante SEDESOL o COPLADE para su revisión. Asimismo, la documentación comprobatoria deberá estar resguardada, ordenada y disponible para su revisión o fiscalización correspondiente, al menos durante cinco años.

La coordinación y vinculación de acciones entre los Programas de SEDESOL y otros Ramos se llevará a cabo en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE). La coordinación institucional y la vinculación y complementariedad de acciones busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones y evitar la duplicidad en el otorgamiento de los apoyos.

SEDESOL establecerá los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal; la coordinación institucional y vinculación de acciones busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, explotar la complementariedad y reducir gastos administrativos. Con este mismo propósito, SEDESOL podrá establecer acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, las cuales tendrán que darse en el marco de las disposiciones de las presentes reglas de operación y de la normatividad aplicable.

SEDESOL constituirá un Comité de Validación Central que será presidido por quien designe el Subsecretario de Desarrollo Social y Humano y contará con la participación de representantes de las Unidades Administrativas adscritas a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, en calidad de vocales. Además, a consideración de su Presidente, se designará un Secretario Técnico y podrán participar, en calidad de invitados, representantes de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, del Instituto Nacional de Desarrollo Social, del Órgano Interno de Control y de la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia de la Secretaría y otras personas que por su experiencia y trayectoria, se considere conveniente que participen. El Comité será responsable de conocer las propuestas que se le presenten, valorar su viabilidad y congruencia y, emitir las recomendaciones que estime procedentes a la Unidad Responsable del Programa. Asimismo, dicho comité tendrá la facultad de aprobar las inversiones centrales en las microrregiones.

Los indicadores básicos son:

1.- Impulso a CEC Número de CEC impulsados con recursos del Programa X 100 Trimestral No. de CEC identificados
2.- Participación comunitaria Aportación de las comunidades beneficiadas X 100 Trimestral Aportación Federal del Programa
3.- Concurrencia de recursos Recursos aportados por Estados y Municipios X 100 Trimestral Recursos Federales aportados por el Programa
4.- Dotación de servicios No. de obras o proyectos de servicios e infraestructura e infraestructura apoyados con recursos del Programa en CEC X 100 Trimestral Carencia de servicios e infraestructura identificada en localidades CEC
5.- Acciones de tipo productivo No. de acciones o proyectos de tipo productivo apoyados con recursos del Programa en CEC X 100 Trimestral Carencia de proy. productivos identificada en localidades CEC
6.- Fomento a la participación No. de municipios que aportan recursos al programa X 100 Trimestral municipal No. de municipios participantes en el programa
7.- Fomento a la participación No. de estados que aportan recursos al programa X 100 Trimestral estatal No. de estados participantes en el programa
8.- Participación comunitaria No. de actas de entrega-recepción de obra X 100 Anual al concluir operación No. de obras apoyadas con obras por el programa
Cuando sea aplicable, los indicadores se desagregarán por género y grupo de edad

Indicadores de resultados

Nombre del indicador	Descripción	
Eficiencia programática	Inversión federal ejercida por modalidad Total de la inversión federal autorizada al Programa*	x 100
Beneficiarios por modalidad y por género	Número de personas apoyadas por modalidad Número total de beneficiarios del Programa	x 100
Proyectos apoyados	Número de proyectos apoyados por modalidad Número total de proyectos presentados	x 100

III. Análisis.

1. ¿Qué significan las partes de la Estrategia respecto al todo que significa ella misma?

Como se ha visto, la Estrategia Microrregiones es un proyecto muy ambicioso, cuyas metas exigen partir con un diseño muy extenso que dé cuenta de todo el proceso, pero también de algunas externalidades que pudiesen presentarse. Así como en la primera parte de este capítulo se ha descrito el funcionamiento del programa, en esta segunda sección es momento de realizar algunas observaciones que conformarán la primera problematización del programa. La segunda parte de esta problematización se llevará a cabo en el capítulo 4, donde se contrastará la estrategia con un par de documentos evaluatorios, así como con los criterios expuestos en el primer capítulo, y se mencionarán sus efectos y posibles debilidades. Por el momento baste con realizar un estudio sobre el documento oficial y realizar algunas puntualizaciones con base en lo planteado en el capítulo 1, es decir, a partir del marco teórico. Esta contrastación permitirá perfeccionar el aparato crítico y de comparación a la luz de un ejemplo vivo, es decir la Estrategia Microrregiones.

El primer elemento a juzgar parte de la siguiente pregunta: ¿Qué significa la Estrategia Microrregiones dentro del conjunto de las políticas de desarrollo regional implementadas en el sexenio Fox?[21] De este cuestionamiento también se puede derivar el siguiente: ¿Qué significan las partes del programa respecto al todo que significa él mismo? Es decir, si bien Microrregiones forma parte de la estrategia integral del gobierno reunida en el Plan Nacional de Desarrollo, por sí mismo contiene un proceso de acciones (Políticas) de las cuales se puede hilar una investigación que dé cuenta del por qué de su seriación y de las intenciones que se persiguen en contraste con otras igualmente factibles. Como parte de esta sección, se lanzarán algunas conjeturas e hipótesis de trabajo que en el transcurso de ambas partes de la problematización se verá si son consecuentes o no, tanto para el programa como para la estrategia.

La Estrategia Microrregiones tiene la intención de ser holística y de cubrir de la mejor manera todo un listado de necesidades bien identificadas y priorizadas[22] relacionadas con la falta de desarrollo y marginación en determinadas áreas (partes) dentro de un todo integral y moderadamente sistemático (país). A través de procesos complementarios se busca una integralidad que sea capaz a manera de red de trabajar en soluciones puntuales. Dentro de este sistema compuesto de partes, podemos realizar un análisis, considerando cuáles son las piezas de mayor relevancia en el diseño e implementación del programa y qué se puede debatir sobre ellas. Así, el primer elemento que vale la pena traer a estudio es la creación de los llamados CEC´S, o Centros Estratégicos Comunitarios.

[21] Ver Capítulo 2.
[22] Ver anexo 2.

2. CEC´S.

Dentro de la estrategia, los CEC´S tienen la función de ser los centros detonadores del desarrollo. Así mismo, deben funcionar como ejes articuladores de las demandas de la población y la oferta gubernamental. Estos CEC´S se convierten en la unidad básica de demanda y canalización de las necesidades de la población objetivo. Desde este enfoque podemos encontrar la tendencia a crear polos de atracción, sobre una periferia, cuya homogeneidad[23] radica en la marginación.

Estos CEC´S son los puntos clave a los cuales se dotará con infraestructura y en los que se llevarán a cabo las acciones que promuevan la productividad, así como la dotación de material, el seguimiento y el posterior mantenimiento. Los CEC´S presuponen una atracción natural del orden social hacia ellos, y una confluencia social, económica, productiva e incluso cultural. En teoría, estos centros presentan las mejores condiciones para dar los beneficios, cohesionando y dando respuesta de alguna manera a la dispersión poblacional. Para localizar esos CEC´S, también en teoría, se han realizado una serie de criterios como tamaño de la localidad, servicios, integración y accesibilidad. Ahora bien, es posible, partiendo de los textos que conforman la estrategia, hacer algunas particularizaciones que pueden darnos algunas ideas sobre el sesgo, los alcances y las limitaciones de la estrategia.

Lo primero que salta a la vista y que será una constante en nuestro análisis es el criterio estrictamente **unilateral** en el diseño de la estrategia y en este caso de los CEC´S. No es un secreto que en el diseño de cualquier programa, plan o política se juega el contenido y buena parte de las posibilidades para lo que vendrá después, desde la implementación hasta la evaluación.[24] Observado de cerca, esta acción y la conformación de las unidades de acción mínimas, podemos ver que el diseño y la selección de áreas, vía un criterio de selección, es adoptada desde el centro. Desde el diseñador institucional, en este caso SEDESOL. Esto hace que la estrategia sea de corte cien por ciento gubernamental en esta parte fundamental que es el diseño. Si hacemos caso a Dunn, y en la problematización se encuentra ya la mitad del programa[25], es en estos criterios de selección e incluso en la tipificación de los apoyos, donde se lleva ya una buena parte de una acción gubernamental que si tiene como veremos adelante la premisa de inclusión pública tipificada y especializada, ha ignorado ya a los participantes. Este abandono de actores fundamentales a este macro nivel es una caracterización pertinente pues nos da una pauta determinante para las políticas y nos da un conocimiento real sobre el control y la ejecución de las mismas. Más adelante se integrarán estos elementos a la luz de otras variables de crítica.

3. Los 3 Ejes.

Microrregiones se compone de tres ejes fundamentales que deben ser analizados, pues sobre ellos recae el espíritu y la metodología a instrumentar. El primer eje está constituido por el trabajo a desempeñar con la finalidad de dar un impulso a las comunidades, fomentando su desarrollo de manera general, e integrando propiamente sus características particulares y sus ventajas comparativas en la producción.

---

[23] Cfr. Apéndice 1. “Regionalización Homogénea”.
[24] Ver Dunn. *Ibíd*. p.18.
[25] Dunn, William N. *Íbid.* p9.

Espacio[26], actores, políticas y acciones de diversa índole se ven involucradas en esta estrategia integradora que tiene como objetivo municipios con alto grado de marginación. Con base en los CEC´S se busca un impulso de desarrollo para los municipios que forman las Microrregiones. Este primer eje, que funciona a su vez de objetivo y que vertebra los dos ejes siguientes, puede llegar a ser muy general si no se advierten las particularidades en cada caso por lo cual es muy laxo en su primera formulación.

Más interesante para el análisis resulta el segundo eje pues nos aporta un mayor conocimiento sobre la metodología práctico/instrumental que se utilizará para alcanzar las metas trazadas. Este segundo eje tiene como fundamento las relaciones intergubernamentales acordadas a través de unas Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial. Este segundo punto es fundamental, pues si como vimos antes, esta política nace como gubernamental, es menester que el gobierno teja de manera eficiente las redes de acción en su interior. Esto que se puede decir muy fácil es sumamente complicado, y más cuando la estrategia contempla un gran número de instituciones.[27] La intención de la estrategia es contar con un gran entramado de instituciones que puedan tener en sus múltiples combinaciones un espectro muy amplio y puntual sobre los problemas específicos de cada caso. Cabe mencionar que para la estrategia, los tres niveles de gobierno se ven involucrados de maneras no tan claramente diferenciadas.

Lo que vale plantear a manera de problematización, es que la experiencia nos indica que en México por lo general no existen relaciones intergubernamentales sanas y que cuesta mucho trabajo realizar acciones coordinadas, más allá de los documentos oficiales. Es por esto que es pertinente aclarar que se debe partir con un gran escepticismo cuando se observan programas y políticas con tan alto nivel de ambición burocrática. En el capítulo 4 se verá si en efecto son eficientes estas relaciones y a qué nivel lo son. Baste por lo pronto establecer las dudas naturales que pueden generarse a partir de la visión del autor acostumbrado a ser testigo regular de fallas estructurales en las relaciones intergubernamentales.

El tercer eje que es el más importante de considerar en este sentido para esta tesis tiene que ver con la participación. A pesar de que la estrategia integra como elemento fundamental la participación para la realización de diversas acciones, ya sea por medio de individuos o por medio de organizaciones, esta participación es contemplada desde una interpretación tradicional. Para explicar lo anterior es necesario echar mano de una conceptualización más: la que nace de la dicotomía público/gubernamental. En el esquema tradicional, la participación es tenida como un elemento que configura la realización de la política a nivel de implementación, es decir, en campo.

Las nuevas formas de entender la participación en políticas (por lo menos desde la Nueva Administración Pública), contemplan la inclusión de la participación de la sociedad constituida en espacios públicos, desde el diseño de la política. Diseño que como se señaló en el Capítulo 1, abarca desde la definición de los problemas mismos, pasando por el debate de si son o no problemas, hasta la capacidad de disentir sobre criterios de selección, tipificación y en general sobre el uso de distintas variables que hacen del programa algo factible.

[26] Cfr. Apéndice 1. “Espacio” y “Breve nota sobre el espacio”.
[27] Ver anexo 3

Entonces, cabe mencionar que el enfoque de participación en la estrategia es de corte tradicional y se espera de la población una acción en la implementación que si bien puede decidir cosas particulares, no fue parte de políticas macro diferenciadas. Aunque se puede señalar que estos grandes programas han sido formulados desde foros o demás actividades abiertas al colectivo, no existe la necesaria e indispensable cláusula de exclusión que permita siquiera apuntar que hay errores estructurales en el la estrategia. Lo anterior es importante, pues en la experiencia teórica y casuística[28] sabemos que las grandes decisiones que se toman en el centro, pueden fallar en el campo a causa de un uso unilateral de la razón de políticas y programas.

En defensa de esta acción gubernamental hay que decir que si bien nunca juegan con la salida del diseño compartido, su capacidad de integrar fallas es alta. Esto por otro lado también acarrea cierta problemática, por ejemplo, lo poco puntual que es en tanto documento programático.

4. Regionalización.

El programa Microrregiones tiene como elemento sobresaliente el criterio espacial[29] y territorial[30]. Esto hace que el programa cuente con muchas ventajas comparativas sobre programas que sólo cuentan con un enfoque sectorial y que al localizarse en ningún lado fallan igualmente en abstracto. Ahora bien, como todo criterio de regionalización, el de SEDESOL debe ser analizado metodológicamente, para poder dar cuenta de algunas posibles ventajas y desventajas.

Lo primero que salta a la vista es el criterio para regionalizar y la forma en la que fue hecho. La regionalización hecha por SEDESOL es una regionalización municipal, es decir, tomó como base la división política de los Estados Unidos Mexicanos. Se tomaron en cuenta para la regionalización espacios geográficos integrados por municipios de muy alto o alto grado de marginación, los predominantemente indígenas y en pocos casos los de marginación relativa.

La identificación de estos municipios del país se basó en el Índice de Marginación Municipal. De igual modo para la agrupación de las Microrregiones se respetaron las propuestas hechas por cada uno de los Estados. El Índice de Marginación Municipal fue elaborado por CONAPO con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda de INEGI en el año 2000. El resultado fue un grupo de 263 Microrregiones en los 31 Estados de la república.

Entonces, a partir de esto y de lo dicho sobre los CEC´S, podemos establecer ya algunas cosas. En primer lugar, el criterio que homogeneizó a los territorios fue un índice de marginación realizado a partir de un índice realizado a su vez a partir de los números del censo general a 2000. Es decir no utilizó un criterio de especialización económica o alguno que viera la producción, sino un que se exploró una característica de atraso relativo. Lo segundo que llama la atención es que también se tendió a una regionalización complementaria por nodos.[31] Según el criterio de los CEC´S, éstos deben funcionar como nodos, o polos de atracción de ciertas características ya mencionadas.

---

[28] Ver Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron. *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland.* F.C.E-CNCP y AP. México. 1998.
[29] Cfr. Apéndice 1. “Espacio”.
[30] Cfr. Apéndice 1. “Territorio”.
[31] Cfr. Apéndice 1. “Regionalización Nodal”.

También, por definición, hay rastros de una tercera regionalización[32], en tanto se definió en función de criterios y objetivos específicos del programa gubernamental para alcanzar el máximo de eficiencia en la implementación de estrategias y políticas. Su determinación fue a partir de la búsqueda de una coherencia administrativa o congruencia entre el área a considerar y la estructura institucional disponible para llevar a cabo los planes. Por todo esto se puede decir que los criterios de regionalización siguieron pautas relativamente canónicas para la Escuela Francesa[33]. Esta es una ventaja será contrastada en el capítulo 4º según su eficiencia, pues al momento la estrategia parece estar sólidamente construida según la teoría. En este punto se puede hacer un cruce de variables, pues la regionalización en tanto teoría pura, no supone ninguna ampliación de espacios públicos. Este cruce nos lleva a algo señalado al principio del análisis, es decir, la regionalización se dio de manera nuevamente unilateral, sin contemplar la participación de las zonas afectadas.

Un dato importante que puede dar mucho a pensar es que generalmente los problemas, y sobre todo los que se relacionan con pobreza y/o marginación, no respetan la división política del estado mexicano. Si algo podemos saber por la experiencia, es que las regiones y sus problemas se superponen a las fronteras políticas. Y por lo menos en el papel oficial, no se contempla la necesaria posibilidad de re-dibujar las regiones según problemas particulares. Esto es un problema mayúsculo pues en toda regionalización se debe tener en cuenta la incesante movilidad de los ciudadanos y sus problemas. Con esquemas rígidos, nuestras variables se pueden despegar de la realidad y dar como consecuencia, resultados parcialmente ciertos. Ejemplos de movilidad y dinamismo hay muchos, por lo que sólo basta mencionar algunos: desplazamiento entre hogar y trabajo, migración nacional o extrajera, dispersión poblacional, etc.

Si bien todo documento requiere de salida tener una limitación, también en necesario contar con criterios de reubicación y re diseño de regiones. Contamos aquí ya con varios problemas, la unilateralidad, el diseño rígido de áreas, y habrá que añadir uno más: las variables del indicador vuelven a ser muy generales. Con esto no se pretende descalificar los indicadores, que en general son buenos, sino otra vez, tender a su actualización particularizada. Es muy contrastante el programa en este movimiento de lo general a lo particular, pues si bien hay un espectro institucional casi microscópico, no hay programáticamente movilidad entre algunos de sus presupuestos metodológicos básicos.

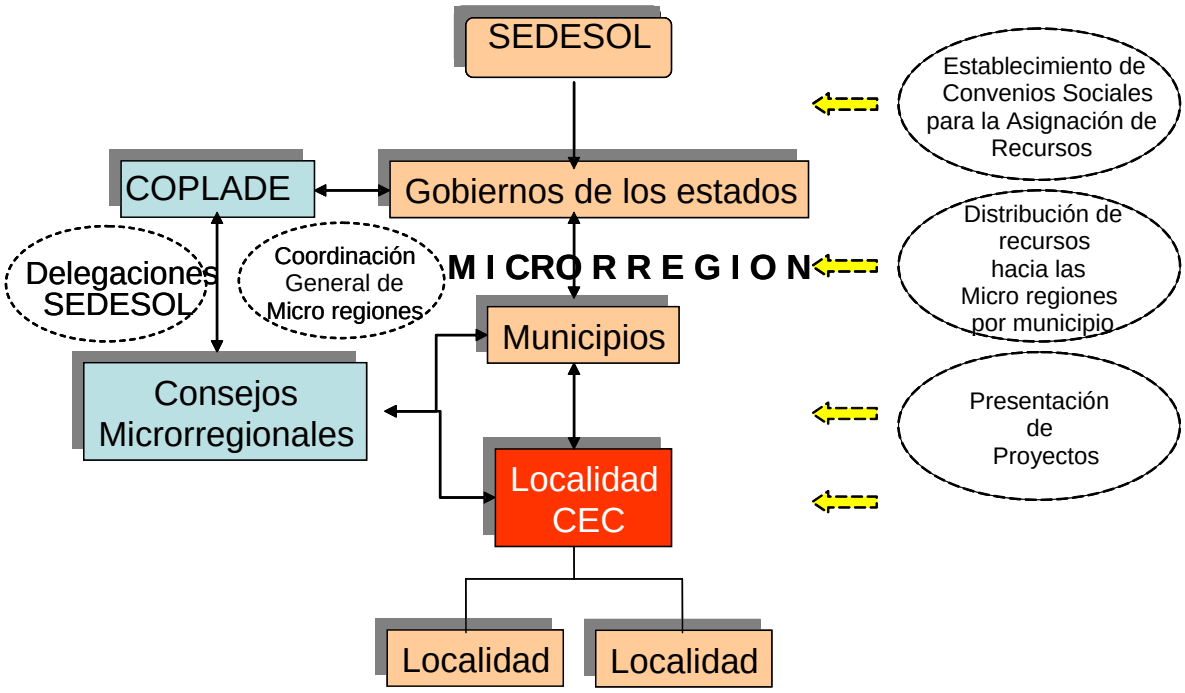
5. Operación.

El programa tiene, como todo programa gubernamental, unos criterios de operación que han sido descritos de manera general y que es necesario analizar. En general las reglas de operación son puntualmente descritas en los documentos oficiales, y como es de suponer, describen el largo camino de la necesidad al financiamiento y de ésta a la evaluación. En este camino largo y ciertamente burocrático, encontramos regularidades para todo el programa que no son particularmente sorprendentes. Sin embargo, si un planteamiento eje del programa es la participación y creemos que esta estrategia puede ser vanguardista en tanto una participación activa de la población en ejecución de actividades de administración de gobierno, entonces sorprende ver algunas regularidades que, con ligeros ajustes, podrían dar los tan esperados cambios administrativos.

[32] Cfr. Apéndice 1. “Región Plan o Programa”.
[33] Cfr. Apéndice 1. “Teorías de la localización”.

Esto se puede resumir en un punto y es el ejercicio de validación plenamente centralizado. El análisis de las propuestas pasa por organismos centrales que pueden acarrear los problemas añejos de administración. El principal puede ser el divorcio entre los tomadores últimos de las decisiones y la realidad. Pero hay otros. Por decirlo de alguna manera, la metodología de operación hace que invariablemente los resultados de los procesos participativos constituidos en demandas, pasen por unidades administrativas que deciden las prioridades. Esto es un centralismo tradicional. Tanto SEDESOL, como sus delegaciones, los COPLADES y la figura llamada Comité de Validación Central, fungen como decisores últimos. Este es igualmente un problema mayúsculo en un programa que ve en la participación una variable fundamental.

El Modelo de atención del Programa de Desarrollo Local



Fuente. Ruiz Durán. (2004)

Es mi opinión que es posible encontrar otras figuras en la toma de decisiones que sustituyan a estas centrales y den más dinamismo a la toma de resoluciones. Aquí hay un dejo de falta de confianza hacia los tomadores de decisiones descentralizados. Eso sin mencionar que, durante el proceso, es el centro quien mantiene la fuerza y la evaluación.

Nuevamente tenemos un buen programa con un gran espectro de posibles soluciones que se va agotando y estrechando hacia lo gubernamental en lugar de encontrar nuevos canales institucionales que aprovechen a fondo la participación y estimulen la actividad pública de los ciudadanos. En algún momento se señaló que el programa pretendía ser incremental en tanto el ejemplo hacia comunidades periféricas, la pregunta es por qué no también expandir la experiencia democrática tomando como

fuente una nueva institucionalidad basada en la confianza del gobierno a estructuras de administración plenamente ciudadana reduciendo su injerencia aún muy amplia. Todavía la última palabra que sobre las necesidades se dice es la del gobierno, recubierta en organizaciones que no dan el salto a lo público plenamente.

6. Critica a la ideología.

El tema de la confianza es fundamental pues es posible ver a lo largo de los documentos oficiales una ideología tradicional que ve en el gobierno el alfa y el omega de los problemas y las soluciones públicas, teniendo a los ciudadanos como meros espectadores del proceso de diseño de programas y políticas. El ciudadano es tenido como mano de obra, pero no necesariamente como un gestor real de sus propias problemáticas. El problema puede tener un seguimiento ideológico pues en mi opinión se requieren cambios pequeños para que la descentralización a nivel de políticas se pueda dar. En las conclusiones del capítulo 4 se hablará más de esto. Basta por ahora dejar claro que existe un sesgo ideológico de corte gubernamental tradicional en el programa y que más allá de sus aciertos metodológicos, se sigue considerando al ciudadano como incapaz de participar en el diseño y/o rediseño de una política.

Tocando el punto de la ideología que subyace a los programas gubernamentales, es pertinente mencionar las características del llamado asistencialismo. Una política asistencial es tenida como aquella que da de manera casi indiscriminada recursos en tanto condiciones meta, esto es, para combatir la pobreza, el analfabetismo, la marginación etc. Contrario a una política asistencialista, aparecen aquellas políticas que intentan desarrollar las capacidades de ingenio y productivas de los ciudadanos. La pregunta aquí es muy clara: bajo las actuales circunstancias del país, ¿es posible abandonar las políticas asistenciales? Esta pregunta debe resultar clave, pues el futuro de muchas acciones tanto gubernamentales como ciudadanas depende de la resolución regional de conflictos tan básicos. En otras palabras, no es lo ideal condenar las políticas asistenciales teniendo un país como el que tenemos. Lo que se debe hacer es reforzarlas con proyectos productivos y otras dinámicas de crecimiento y desarrollo. En esto el Microrregiones parece acertar.

Para finalizar este apartado se mencionarán algunos detalles que se hayan escapado o que no hayan sido suficientemente marcados. El primero es que la multiplicidad de actores es una cualidad interesante de la estrategia, sin embargo, puede ser tan positiva como dañina si no es utilizada de manera correcta o simplemente si es sólo una buena intención. Esto es visible a nivel de eficiencia y eficacia, pues los resultados hablan pero no dicen todo. Es necesario cuestionar y analizar el desarrollo del documento a los resultados para ver si es posible pensar nuevas formas recoordinar al gobierno, a la sociedad o entre ellos.

Otro debate interesante es aquel que se puede dar refiriéndonos a si es positivo impulsar lo tradicional propio de cada región para lo económico y no tender a la innovación o al cambio, tanto en lo industrial como en lo humano. La estrategia parte de la localización de ventajas comparativas, pero si hablamos de municipios de tanto rezago, surge de manera natural la pregunta sobre la inversión en capital humano que remodele las condiciones de vida de las regiones, más que mantener el *status quo* local. Si bien éste es un problema que por sí mismo requiere una tesis, es bueno tenerlo en mente como variable tanto para los estudios de caso, como para el juicio sobre el programa y su facticidad en México, nación multicultural.

Estas variables de corte cultural tienen un gran impacto en la opinión pública, que no debe ser dejada de lado pues forma parte esencial en cómo el programa es dimensionado por la población en general y cómo el propio programa puede ampliar su stock de recursos apelando a la “otra” población, que no necesariamente vive en estos municipios pero está interesada en participar de manera relevante en el programa, ampliando lo gubernamental en lo procedimental e incluso en el diseño. Podríamos así pensar en nuestra idea de particularización y diferenciación móvil de los territorios que constituyen las regiones. Si bien ya se dio el primer paso de lo sectorial a lo territorial, por qué no pensar en el paso de lo cien por ciento gubernamental a lo cabalmente público integrando efectivamente demandas en el diseño de las políticas. Con esto se rompería el cerco de lo burocrático para pasar a esquemas de gestión corresponsable y de gerencia ejecutiva guiada por las necesidades y sometida al escrutinio del interés público ya sea gubernamentalmente institucionalizado o públicamente responsable. Así el Estado y los ciudadanos ganan en todo tiempo.

CAPÍTULO IV

ESTRATEGIA MICRORREGIONES: UNA POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN UNA ÉPOCA DE TRANSICIÓN

Introducción.

Este último capítulo de la investigación estará dedicado a hacer un análisis más profundo de la Estrategia Microrregiones, así como dar algunas conclusiones resultado del trabajo realizado. A lo largo de la tesis se han manejado conceptos que en este momento serán expuestos con la intención de ubicar la dirección del programa, así como sus ventajas y desventajas. La Estrategia Microrregiones que coordina SEDESOL, sugiere un plan de acción integral que requiere un análisis por medio del cual se hagan notar sus aciertos y errores en el marco de la teoría del desarrollo, de la metodología de política pública y de los tipos de participación que involucra.

En este capítulo de igual manera se enunciarán las conclusiones a las que se ha llegado después de trabajar con el programa y familiarizarse con las estrategias regionales que han sido formuladas por la administración Fox. Se ha decidido enfocar el análisis a la estrategia, pues es mi opinión que, en su conjunto, es la propuesta más ambiciosa e interesante. Para justificar algunos comentarios se echará mano de algunos resultados publicados por SEDESOL, y de estudios ya realizados sobre la estrategia, tales como el de la OCDE y el del doctor Clemente Ruiz, profesor de la facultad de Economía de la UNAM.

La información de SEDESOL suele ser incompleta y escasa por lo que al momento del análisis se desconocen aún muchos resultados.

Sin embargo, es posible hacer el análisis de la estrategia tomándola como un medio de acción que fomenta el desarrollo, combate la desigualdad, y sobre todo, trabaja a partir de un enfoque territorial y multisectorial.

I. Estrategia Microrregiones: una política gubernamental en una época de transición.

1. El mapa de la transición.

Lo primero que habría que mencionar sobre Microrregiones son las características que lo pueden situar, ya sea como una política pública o gubernamental, según lo establecido en nuestro primer apartado. Como se recordará, política pública fue caracterizada como acciones de contenido ciudadano que toman en cuenta al público interesado en la atención y solución de los asuntos que son de interés público. Son políticas que se diseñan no en el claroscuro del mundo administrativo; tampoco en las penumbras de los secretos de Estado. Son políticas que exigen discusión, intercambio de ideas, expresión de valores y argumentos convincentes para persuadir a diversos actores de la vida pública"[1]

A diferencia de políticas meramente gubernamentales:

> "Política pública **también** designa la(s) política(s) gubernamental(es), estatal(es), o de alguna organización no gubernamental, en un determinado país o grupo de países *cuando reúne(n) ciertas condiciones*. En este segundo sentido tal expresión designa normalmente las "estrategias de acción" (las políticas) que le son imputables a los gobiernos en su cotidiano quehacer frente a la gran diversidad de áreas de problemas y situaciones que enfrentan en cada coyuntura, *cuando de tales estrategias puede sostenerse argumentalmente que tienen sentido público, que sirven al interés público y/o que responden al resultado de la agregación de las voluntades individuales del público ciudadano*[2]"

Es importante la distinción pues ésta, entre otras particularidades metodológicas, direcciona y dimensiona el papel de la sociedad organizada o los individuos interesados en la actuación pública. Microrregiones es, en su constitución, una política gubernamental pues ha sido diseñada a partir de necesidades identificadas por el gobierno federal. Sin embargo, ya en una primera fase de construcción, podemos ver una inclusión ciudadana en la identificación de ciertos problemas. Ahora bien, en un segundo escalón, Microrregiones es gubernamental en tanto las preferencias fueron hechas desde el centro, es decir, desde el órgano decisor central, en este caso, una secretaría de estado.

Es interesante observar que para esta estrategia, aun siendo dimensionada como territorial, se escogieron los territorios objetivo también desde el centro. Esto es, la regionalización, o en este caso la microrregionalización, fue hecha por hacedores de políticas desde la administración central, como parte de la estrategia. En esta primera caracterización es posible observar que la dinámica del programa es de corte gubernamental: se decidieron los problemas unilateralmente, y a partir de un equipo solidamente técnico se hizo la construcción de las regiones, según el índice de marginación de CONAPO ya visto antes. Pero a pesar de este presupuesto de salida,

---

[1] Uvalle, Ricardo. "La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporáneas". En *Ensayos del Diplomado Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local.* CNCPyAP. 1995. p.153.

[2] Bazúa y Valenti. *Ibid.* p.52. Cursivas en el original. Negritas agregadas por el autor.

podemos preguntarnos, si es posible entender la estrategia de otra forma y sobre todo, debemos preguntarnos si pudiera existir un momento dentro del programa en el que la inercia centralizadora se pudiera romper. Existen varias posibles salidas a tales cuestiones. Podemos pensar desde el propio Plan Nacional de Desarrollo y su sistema de consulta, aunque tal vez esto resulte muy amplio o demasiado procedimental. También podemos pensar, ya dentro de la estrategia, sobre la primera etapa de consulta en la cual se interroga a los posibles beneficiarios sobre las necesidades que tienen, o aquellos posibles paliativos que los situarían en un mejor lugar, una vez superados ciertos aspectos de la marginación.

Una tercera vía, que pudiera ser más definitiva, es aquella incluida en Microrregiones que pugna por acciones definitorias tomadas a partir de órganos consultivos populares tales como los Consejos de Participación Municipal, por mencionar sólo un ejemplo. Estas y otras características, que se mencionarán más adelante hacen de la Estrategia algo especial, pues aunque no cabe duda que el diseño está comprometido ya desde un primer momento, se busca como condición *sine qua non*, una efectiva participación para construir y en algunos casos redefinir las prioridades. Esta política puede ser pública, publificarse, en tanto el llamado a las comunidades sea atendido, éstas se organicen y decidan, y sobre todo, sean tomadas en cuenta.

Dentro de Microrregiones se contempla un gran espacio para la aportación de trabajo, incluso en las acciones que se llevarán a cabo. Esto hace que entre dentro del espíritu político de la época, es decir, dentro de una transición paulatina a una sociedad en la que los ciudadanos que se involucren en la vida política, tengan mayor capacidad de decidir **ya en lo local** sobre la forma en la que han de ser llevadas las políticas del desarrollo. Todo esto en un nivel sumamente particular y específico, es decir, en el núcleo de procedimientos gubernamentales específicos.

Fuente. Elaboración Propia.

2. ¿Es Microrregiones una política general?

Dada su extensión y el nivel gubernamental que ocupa (ámbito federal), es posible pensar que existe una contradicción en lo planteado como política pública, en tanto política pública sugiere un esfuerzo muy delimitado para el logro de objetivos muy bien determinados. Sin embargo, la ventaja de hacer la estrategia territorial es que, gracias a las formas de trabajo que éste enfoque contempla, es posible manejar de manera muy eficiente los distintos problemas. Teniendo una organización territorial y un manejo preciso de las regiones construidas, los problemas se pueden ubicar de manera muy puntual, fragmentando el territorio y proveyendo a los analistas de un diagnóstico claro. Esta naturaleza de la acción hace que se pueda considerar la política como general, en tanto como estrategia, es capaz de identificar y regionalizar tanto los problemas, como las posibles soluciones. Microrregiones en efecto abarca mucho, pero dada su estructura, puede localizar y definir eficazmente para aislar y poner atención a un territorio u otro. Este es un gran avance metodológico pues nos hace pensar en que la regionalización puede dar nuevas formas de identificación y fragmentación de problemas para trabajar mejor sobre una realidad generalmente trabajada de manera sectorial.

Entonces, estamos hablando de una política general que abarca estratégicamente todo el territorio nacional, más sin embargo, lo hace de una manera territorial muy concisa y nos permite ubicar los contextos, las posibles soluciones y sobre todo las aportaciones de una localidad u otra. Para el diseño de ésta política se tomaron en cuenta criterios que homogeneizaron las condiciones de vida y a partir de esto se consensaron polos de desarrollo. Estos polos en si tienen la intención de ser los centros de acción pública que determinarán tanto el éxito del programa como el desarrollo subsecuente de las poblaciones. Un enfoque de este tipo posibilita trabajar en grandes espacios territoriales utilizando las ventajas y las aportaciones de distintos sectores.

Como se señaló en el segundo apartado del primer capítulo, la búsqueda actual tiene que ver con espacios complementarios de transición entre las políticas netamente gubernamentales y las políticas públicas. Un espacio de encuentro que vaya delineando la forma en la que se trabajarán los problemas desde el gobierno y desde la sociedad organizada. Teóricamente este espacio presenta una gradualidad que poco a poco regresa funciones a la sociedad que fue delegando históricamente al gobierno y sus agencias de acción pública. En el caso de Microrregiones asistimos a un ejemplo claro de esta forma de llevar a cabo los proyectos de desarrollo.

Si bien Microrregiones retoma el esquema gubernamental antes planteado, también contiene desde su formulación más original (Plan Nacional de Desarrollo), suficientes cláusulas de exclusión, que contemplan a la participación como un eje central de acción y trabajo. La respuesta al reto de la participación y el consenso es por lo menos en el papel lanzada en la estrategia que no puede ser entendida sin este elemento crucial. Es muy claro que éste es el punto en el que se tocan las políticas gubernamentales y las políticas públicas.

Si bien es problemático el tema (como se verá más adelante), el espíritu de Microrregiones intenta llevar a la población un importante nivel de responsabilidad sobre los problemas propios. Ésta es una estrategia vinculatoria en la que intervienen los tres niveles de gobierno coordinándose en relaciones intergubernamentales complejas, pero también se desarrolla en el marco de una intervención fuerte de la población. La idea es que, por medio de la muy eficiente orientación regional, se lleve a los territorios y localidades una base compensatoria que remonte la marginación y los establezca con las potencialidades competitivas mínimas, tanto para la sobrevivencia en un primer nivel, como para el desarrollo de proyectos productivos.

El análisis, producto de esta tesis, en este caso es optimista pues es posible ver desde el propio diseño del programa una gran potencialidad para la inclusión ciudadana. Como se ha mencionado en repetidas ocasiones, el diseño territorial y la inclusión ciudadana como eje fundamental de acción, hace posible pensar en una complementariedad de las políticas que puede resultar en el futuro muy productiva. Ya no estamos hablando de una participación que someta la actuación colectiva sino de una participación que pondera los problemas e interviene en la formulación de soluciones o por lo menos en la jerarquización de los mismos. Estas características mencionadas hacen de Microrregiones una política social que si bien trata de dejar el asistencialismo, ayuda a poblaciones muy vulnerables. La publificación rompe el aislamiento de los contextos y nos lleva a una promoción continua de la voz y el consenso popular sobre los temas de mayor interés o necesidad.

II. Por una evaluación general.

1. Ventajas y desventajas.

Una vez caracterizada la Estrategia Microrregiones dentro del esquema conceptual de política pública, es momento de realizar un análisis comparativo, mencionando las ventajas y desventajas que presenta a juicio de la investigación.

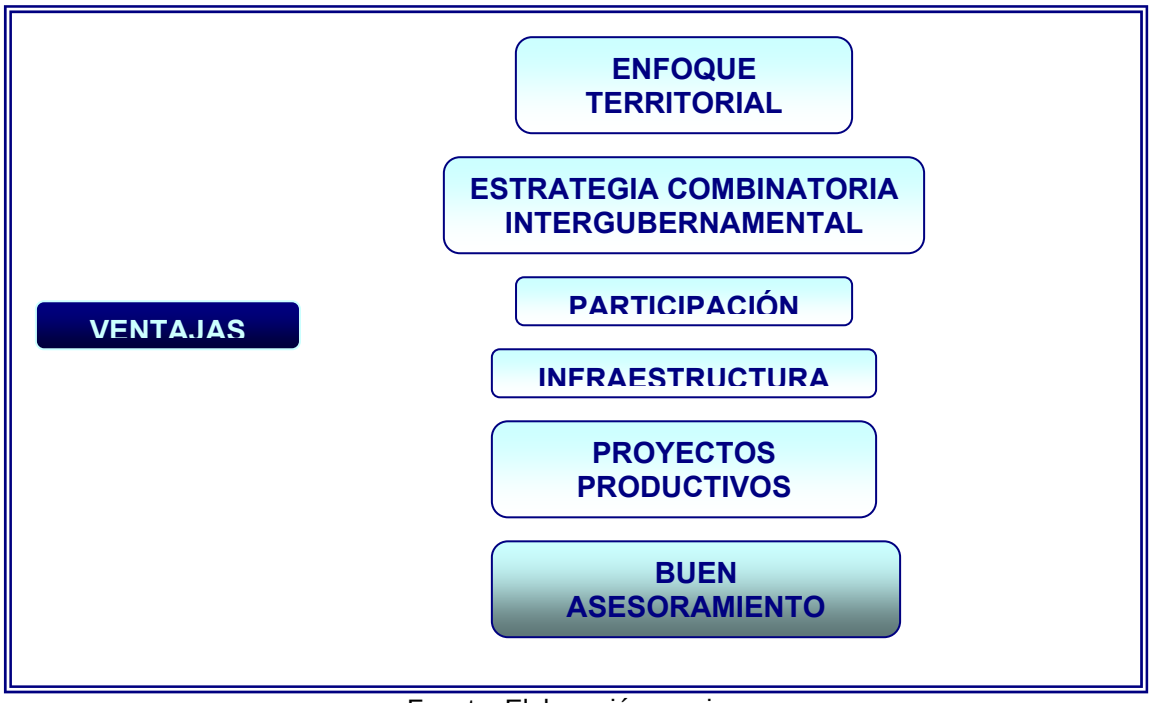
Las ventajas que podemos señalar en un primer momento, giran en torno a la idea de que en esta estrategia se realizó un gran esfuerzo por hacer un par de acciones que por lo menos antes no se hacían de manera suficiente. La primera es dar al programa un enfoque territorial, y la segunda, hacerlo a manera de estrategia combinatoria que integra distintos actores gubernamentales en una red de acción común. De igual forma la idea de la participación es fundamental para entender no únicamente éste, sino varios programas llevados a cabo por el actual gobierno.

La intención en general es positiva, la Estrategia Microrregiones es un importante esfuerzo de coordinación y vinculación que trata de integrar distintas secretarías de estado y programas emanados de éstas, en torno a una serie de programas unificadores, flexibles, que permitan atacar desde diversos puntos los problemas centrales de la marginación. Desde su diseño hablamos de una política bien pensada, inteligente, y sobre todo bien planeada, pues en su esfuerzo ha involucrado un consejo consultivo multidisciplinario que ha dado cabida a diversos investigadores de lo regional para el desarrollo. Como estrategia es positiva en tanto constituye un esfuerzo innovador, pues los diversos sectores se unen con la base territorial para coordinar esfuerzos, partiendo de la base mínima de la colocación de banderas blancas.[3]

Esto con el propósito de dotar a las localidades objetivo de infraestructura básica que les permita salir de la marginación y adaptarse a las posibilidades de expandir su nivel de vida por medio de proyectos productivos. Si bien es de entrada una política que ataca la marginación y puede ser entendida como asistencial pues maneja subsidios directos, también puede salir de este esquema al incentivar la participación directa de los pobladores en los proyectos, ya sea decidiendo, o implementado. Así la población se hace parte del esfuerzo de vinculación y lleva sus problemas al territorio de la decisión.

Microrregiones está diseñado para esto, para involucrar, y ahí una de sus más grandes ventajas. En SEDESOL queda la responsabilidad de coordinar y dirigir, pero una vez hecho esto deja a las condiciones locales la construcción de los esfuerzos que llevarán a la consecución de las metas propuestas. Como se mencionó, existe un equipo serio de investigadores tras este esfuerzo. No ha sido dejado el programa a la ligera ni abandonado a una burocracia rígida. El programa se encuentra bien asesorado por especialistas del área que han contribuido con críticas y aportaciones a la construcción de alternativas viables así como ajustes. La aportación constante de estos especialistas nos hace pensar en que efectivamente hay una multidisciplina y una transdisciplina al interior del programa.

[3] Ver Anexo 2.



Fuente. Elaboración propia.

Si bien una acción pública de estas características no puede ser dejado a la ligera, en éste se ha puesto mucha atención en hacerlo viable, pues las metas así lo demandan. En tanto tiene una cobertura nacional, Microrregiones exige un seguimiento constante.

El enfoque regional ha sido afortunado pues con esto es potencialmente factible romper las inercias puramente sectoriales que suelen llevar al fracaso a muchas políticas al carecer de una ubicación y una singularización de los problemas y las soluciones. Si bien este programa echa mano de políticas sectoriales, el esfuerzo en su conjunto hace del multisectorialismo otra forma de aportar alternativas de desarrollo. La participación que es tomada en cuenta como un elemento básico, ofrece una gran ventaja para los órganos federales y estatales, pues deja en los municipios y localidades las posibilidades de retomar las acciones dirigiéndolas hacia los objetivos ahí planteados.

Por lo tanto, es posible afirmar que este tipo de políticas tiene mucho futuro o, de hecho, son el futuro tanto de la administración pública como de la organización social. En la medida en la que este tipo de esfuerzos sean exitosos, se verá que la base territorial ofrece un gran espectro de posibilidades para solucionar los problemas públicos de este país. En una prospectiva básica podemos pensar que esfuerzos como el Microrregiones marcarán la pauta para otros posibles programas. La línea de trabajo regional aunada a fuertes inclusiones ciudadanas, pueden ser la mejor forma de trabajar en aquellos lugares en los cuales las desigualdades o el desequilibrio económico han hecho mella.

Sin embargo también existen **desventajas** en el programa. La primera posible crítica es que, a pesar de ser una buena estrategia ha resultado insuficiente. A pesar de los esfuerzos coordinados de diversos sectores y de la población, los resultados no son halagadores al cien por ciento.

Según el planteamiento de Sergio Soto, encargado de la Estrategia, en entrevista para el periódico La Jornada[4], dadas las condiciones de dispersión, rezago, inaccesibilidad, daño ecológico, incomunicación, aislamiento y, en general, de marginación, el presupuesto se ha ido como agua entre los dedos. Los recursos, tanto gubernamentales vía dependencia de subsidios o transferencias, como las remesas, son drenados antes de generar efectos multiplicadores. Dadas las condiciones de marginación y la migración, es virtualmente imposible que estos poblados retengan a la gente. El reto por lo tanto sigue siendo de una gran magnitud todavía por completar.

Habida la ambiciosa intención de no quedarse con el servicio mínimo, (por ejemplo con pocas banderas, o aun con todas), la Estrategia y algunos programas que emanan de ella, no ha completado las expectativas. Es condición necesaria que se cuente con las banderas, pero no suficiente. El reto todavía es enorme. Se ha remontado algo de la condición de marginación pero es aún insuficiente, más si cuando se habla de marginación, se habla de las condiciones de la zona, del territorio. Según Soto, la bandera que más trabajo nos cuesta es el impulso a la actividad productiva, que es la que realmente va a romper estos círculos a los que me refería. Es un proceso y no es mágico, porque necesitamos la formación de capital social, que los propios comunitarios intervengan para que sean "autónomos, autosuficientes".[5]

A partir de esto podemos señalar otro punto clave, las banderas fueron diseñadas como un paliativo que en el mejor de los casos adecuaría a las localidades para ser potencialmente productivas. Esto puede ser definido como un tipo de desarrollo de **primer nivel**, esto es, un desarrollo en franca lucha contra las condiciones insostenibles de marginación y/o pobreza. Este tipo acciones puede ser entendido como desarrollo en tanto provee condiciones mínimas ante un subdesarrollo evidente que impide siquiera satisfacer las condiciones materiales mínimas de la existencia. De esta forma es posible entender este desarrollo incluso desde el asistencialismo en tanto **da** simplemente. En este tenor se encuentran buena parte de las banderas y de las acciones implementadas por la estrategia. Paliativos efectivamente vinculados con el desarrollo que tratan de evitar que la gente se encuentre en condiciones demasiado precarias. Por esto mismo, el esfuerzo se concentra mucho en la infraestructura y deja sin mucha atención a este **segundo tipo de desarrollo** que podemos catalogar de segundo nivel y tiende a crear las condiciones para el impulso a la actividad productiva.

Debido a la urgencia de las condiciones económicas de la población, el programa parece no poder salir, por lo menos en estos momentos, de las inercias que causan las situaciones emergentes. Costará algún tiempo y más recursos poder remontar la situación desfavorable de las comunidades para ponerlas al día y a partir de ahí impulsar el desarrollo. De lo que estamos hablando es de comunidades con serios problemas que no logran una integración efectiva. A raíz de esto podemos tejer una crítica más. Debido a las condiciones de marginación y atraso de las poblaciones, su dispersión, aislamiento y migración, es también muy difícil hablar de una participación efectiva.

[4] Periódico *La Jornada.* Entrevista. Lunes 13 de marzo de 2006 p.16.
[5] Periódico *La Jornada.* Entrevista. *Ibid.* p. 17

En el papel, el programa protege y promueve la participación, pero, ¿cómo lograr una efectiva participación con municipios de este tipo?

La respuesta es de difícil construcción pues es posible pensar de salida que éste problema pudiera ser irremontable. Sin embargo las condiciones sociales y económicas no son cien por ciento determinantes en algunos casos. Y uno de esos casos es la participación. Por esta razón podemos pensar que se requiere una promoción más efectiva de la participación incluso al punto, si se interesa la formación del capital social, de una bandera específica para una construcción de redes de participación.

Fuente. Elaboración propia.

Ahora bien, es notable el hecho de que dentro del tema de la participación se han dado algunos fenómenos. Uno de ellos tiene que ver con los escasos resultados en el rubro de participación. En términos reales ha operado una contra-cláusula muy usual que se da cuando la participación se abre de esta manera. Es decir, en términos reales el presidente municipal ha tomado la voz de la comunidad al priorizar las necesidades y determinar el cómo y el cuándo. Si bien toda la Estrategia y sus programas están restringidos por los recursos, el margen de acción que queda, no ha podido permear a un órgano de decisión colectivo en las comunidades. Este es un problema, pues está diseñada en la tradición con un esquema vertical, que aunque contempla las cláusulas de exclusión de la participación como posibles elementos modificadores, mantiene una organización de arriba hacia abajo. Esto siempre será un reto y una cuestión digna de análisis, pues se presenta como el dilema de quién hace qué bajo qué espectros.

¿Qué tan libre es una participación coordinada y fomentada desde el gobierno?, ¿Qué tan desinteresada es esta forma de crear el capital social?, ¿Es esto legítimo? O más bien, ¿deberían ser los propios pobladores los que determinaran el rumbo? Pero desde su posición de marginación ¿podrían y/o tendrían la capacidad técnica para auto formular estrategias? ¿Sus organizaciones no están permeadas a su vez de otras organizaciones no preocupadas sólo por el bien común?

Estas preguntas son claves en la identificación de la participación y de cómo esta puede revertir el esquema top-bottom. Como ya se dijo, la posición en esta investigación es ciertamente optimista pues, según lo investigado, la época detenta una transición que puede beneficiar en el mediano y largo plazo a la sociedad.

Partamos por ahora de lo existente, un programa vertical en el que es muy posible y fácil caer en la tentación de ahorrar la opinión pública saltándosela, ya sea por medio del presidente municipal o del centro federal incluso. El reto cae en todo caso en la capacidad de la gente de integrarse pero, como ya se vio, es difícil desde ciertas áreas de marginación. Dependemos entonces de la corresponsabilidad y del hecho de que el futuro se puede tejer de otras maneras más allá de la imposibilidad momentánea de conseguir la participación al cien por ciento. En efecto, la participación nos aparece como dirigida, como comprometida y restringida. Sin embargo, este giro puede ser retomado de forma positiva sobretodo si lo pensamos como un camino dual al desarrollo mismo.

Es evidente que la estrategia empieza como asistencial y creadora de paliativos, pero en un segundo momento, por este camino, tal vez sea posible llevarla a un terreno en el que el esquema cambie en la vida fáctica y se retome un camino bottom-top desde una sociedad responsable y corresponsable. El sistema de decisiones es un punto débil de la política. Como se vio en el capítulo 3, la corresponsabilidad intersecretarial, por ejemplo, al levantar una bandera, depende del gobierno. La asignación de recursos también se da según el planteamiento oficial.

Así es muy difícil integrar la participación. Si no hay más cabida, una cabida digamos institucionalizada, hecha patente en el mismo programa, para la participación efectiva, y que de esta dependan acciones concretas, la participación queda un poco al azar, un poco al margen. No porque no esté contemplada, sino porque puede ser hecha de lado sin mucho problema.

2. Cuestiones problemáticas.

Más allá de las desventajas señaladas anteriormente, el programa Microrregiones enfrenta una serie de cuestiones problemáticas que deben ser señaladas. Un **primer grupo** de caracterizaciones lo podemos encontrar en el documento elaborado por la OCDE a propósito del programa. Según la OCDE, una concepción territorial entraña una gran complejidad al requerir tanto una coordinación multisectorial como el uso apropiado de conocimiento e información tanto central como local.

Así, la primera fase de la política, aquella encargada del diseño, llama a entender más que nada los retos del país sobre todo en aquellas áreas con un gran nivel de marginación. Con esto, el problema inicial radica en temas tales como la coordinación y la participación. A este nivel los esfuerzos para llevar a cabo la política incluyen tanto mecanismos formales tales como los consejos de secretarios con miras a establecer la coordinación apropiada, como mecanismos informales que se pueden entender como formas de coordinación a manera de foros públicos de decisión.

El documento titulado Placed-based policies for rural development. The micro-regions strategy, Mexico. A case study[6], hace especial hincapié en tres cuestiones principales que entrañan una problemática amplia:

a) Los retos que contempla la asimetría en la información.

b) La definición de áreas objetivo y sus características y

c) La identificación de polos estratégicos de desarrollo.

a)

El conocimiento cabal de las circunstancias y las potencialidades locales es la llave para entender la dinámica territorial, así como para poder sugerir políticas efectivas. Esto supone de entrada una relación asimétrica en la información, cuestión fundamental en política pública. El gobierno central posee información general sobre los territorios que debe ser complementada con un conocimiento más acabado de la realidad, provisto por los miembros de la propia localidad. El gobierno puede explotar este tipo de conocimiento incentivando a la población, involucrándola en el proceso de la política, incentivando de igual modo que la información recabada tenga un alto nivel de certeza que permita a la política ser exitosa sobre todo en lo referente a preferencias y costos.

A pesar –señala la OCDE- de la naturaleza top-bottom del diseño de la estrategia, se requiere un esfuerzo mayúsculo para recolectar la información dispersa a lo largo de los distintos niveles de gobierno. La tarea se vuelve especialmente difícil cuando se depende de actores no gubernamentales, pues es más difícil formalizar la información tanto para el gobierno como para los ciudadanos.

[6] OCDE. *Placed-based policies for rural development. The micro-regions strategy, Mexico. A case study.* OCDE. Paris. 2003.

Este es el gran problema de las políticas que se abren a la participación, pues la asimetría de la información puede llevar a la política al fracaso en tanto no se integre de manera eficiente. Este es el momento de la ponderación, pues parece que la política, para triunfar, exige como requisito, abrirse a los ciudadanos, pero una vez abierta, el grado de control por parte del gobierno se pierde de cierta manera. La información que se necesita es fundamental en tanto que a partir de ésta, se corregirá el rumbo, se actualizará la política, se monitoreará, y sobretodo se evaluará su eficacia.

Este problema es muy relevante pues desde el gobierno es importante introducir incentivos que lleven a los ciudadanos a revelar la información con certeza. La fuerza de este conocimiento base, también creará las condiciones necesarias para hacer que los ciudadanos entiendan los objetivos de la política y se construyan consensos. Y, desde el lado de la población, el entender que esta intervención es valiosa, le permite redireccionar el rumbo del programa y hacerlo más suyo. Parece que la apuesta es al cambio en el equilibrio en la relación gobierno-sociedad.

El esquema sugiere una balanza en la que los pesos y contrapesos parecen tender a un punto de equilibrio en el cual la relación top-bottom, sea sustituida por una relación un poco más equilibrada y estable en la que la corresponsabilidad sea entendida por todos, y el triunfo o el fracaso sea compartido. Si una política de este tipo falla, generalmente pierden todos, y es muy posible pensar que esta pérdida de luz sobre la evolución de las relaciones de obediencia y mando en este país. Nuevamente hay que aclarar que el público objetivo tiene carencias muy graves y que es necesario pensar en que la actividad del gobierno es emergente.

b)

Cuando es retomado el enfoque territorial para diseñar una política, se abre un gran espectro de enfoques, herramientas y técnicas para abarcar el análisis de un problema. A retos claros como la dispersión, la inaccesibilidad de las poblaciones, la incomunicación, la migración, y el rezago, el enfoque territorial tiene pautas metodológicas que permiten trabajar estos problemas con herramientas muy variadas que enriquecen las posibilidades de ofrecer una solución. Es poner esta forma de trabajo que suele ser una mejor opción ante el tradicional trato sectorial que cortaba parejo los problemas y confeccionaba indiscriminadamente las soluciones. La regionalización del territorio es un gran avance pues permite ver mejor los problemas desde puntos de vista más complejos que caracterizan de varias formas la realidad.

Como ya se mencionó, la regionalización se dio a partir de un estudio basado en el Índice de marginación de CONAPO. De acuerdo a éste, los municipios fueron clasificados en muy alta, alta, media baja y muy baja marginalidad, resultando un número determinado de microrregiones. Aquí existe un problema central también en el programa. Si bien la intuición de tender a lo regional fue acertada, la forma en la que se regionalizó tuvo como base de criterio principal información estadística. Las regiones se hicieron con el criterio homogéneo de la marginación, lo que hizo de esta regionalización algo monócromo. Si bien así se puede realizar la regionalización se dejaron de lado muchas consideraciones propias de una regionalización más profunda.

Es por esto que la configuración de las microrregiones objetivo actuales, deben ser consideradas como provisionales y deben ser verificadas una vez que la estrategia cuente con un tiempo suficiente para ponderar las dinámicas territoriales que se desenvuelven en cada área, con la finalidad de tener mejores elementos de juicio para redefinir los limites funcionales.

Siguiendo el documento de la OCDE y nuestros elementos fundamentales del primer capítulo, en algunos casos se requerirá expandir las áreas de influencia de una región abarcando espacios que no necesariamente respeten la división política municipal. También se debe poner atención a los límites de las microrregiones en tanto, como áreas de influencia pueden internalizar las externalidades propias del área, es decir hacer suyos problemas limítrofes ocasionados en parte por la propia división territorial.

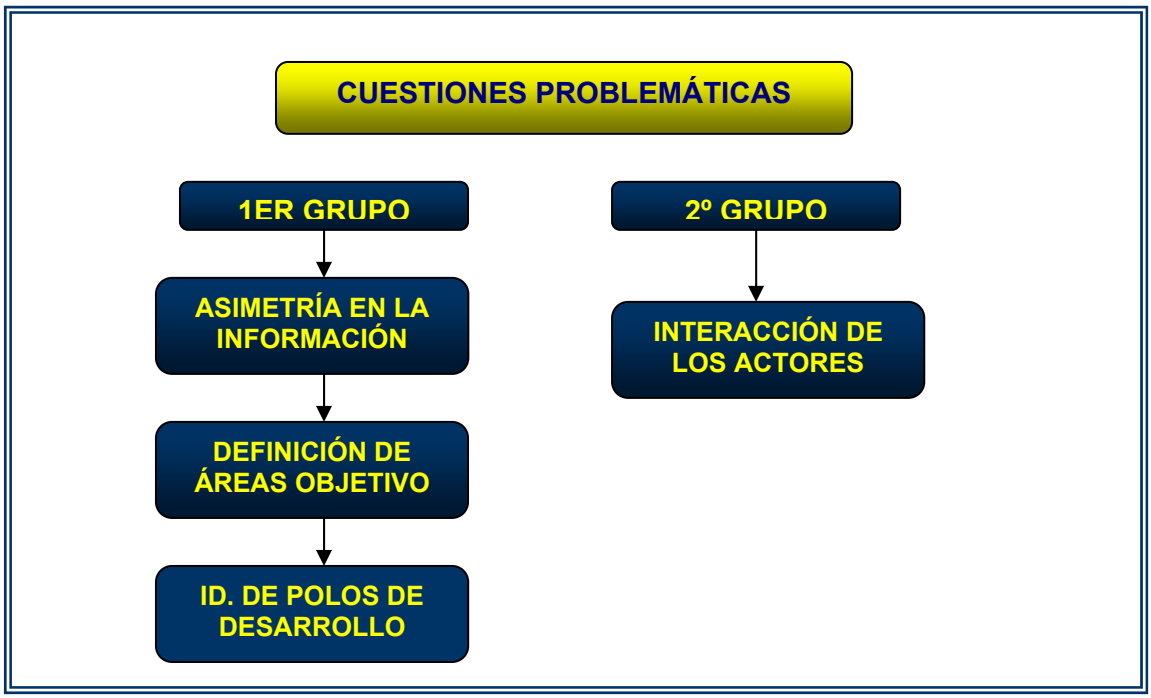
Las microrregiones deben a su vez anclarse a las sinergias de los distritos rurales, nombre que reciben áreas estratégicas definidas por SAGARPA. Así, cada área ya regionalizada sugiere un trabajo de análisis y estudio propio más allá de la primera regionalización homogénea que no toma en cuenta una serie de factores que deben ser ponderados, y mejor, que pueden ser contemplados si se parte del enfoque regional. En el futuro, la comunidad científica jugará un rol fundamental, así como el mercado, al producir análisis, estudios de factibilidad y herramientas con la mira de evaluar el desarrollo y las dinámicas de las microrregiones.[7]

c)

La naturaleza gubernamental del programa enfatiza que el diseño y la selección de los polos de desarrollo es parte de las funciones del gobierno. Para tomar esta decisión se va más allá del criterio estadístico. Como ya se ha comentado, el proceso de formación de los CEC´S es un proceso complejo que involucra el análisis de datos georeferenciados en la búsqueda de información precisa sobre los distintos tipos de infraestructura que el programa contempla. Ante este dato duro, se realizaron análisis sobre el posible desempeño de un área sobre las que la rodean, definiendo variables importantes basadas en los recursos de todo tipo así como a la infraestructura con la que se cuenta. La propuesta final de los CEC´S corrió a cargo de los tres niveles de gobierno que analizaron y llevaron a la mesa las propuestas para la aprobación institucional. Con las primeras 263 microrregiones base surgieron 2966 CEC´S diseñados para fungir como polos de desarrollo. La cuestión problemática en este caso radica en que esta selección está cargada, a decir de la OCDE, de muchas implicaciones políticas, sin mencionar la posible situación de duplicación de funciones.

Por un lado los CEC´S significan un avance en términos de futuras políticas e inversión privada. Pero por el otro la ubicación de los CEC´S puede cortar de otro posible diseño de desarrollo a estas localidades, es decir, es posible que queden fuera de políticas eventualmente. Esto es de gran importancia pues compromete a los policy makers de distintas ramas del gobierno a ser flexibles para capturar la complejidad territorial de la mejor forma posible para evitar decisiones inequitativas. Este tercer problema nos vuelve a comprometer con la idea de que sobre el camino es necesario analizar, evaluar y, de ser el caso, modificar criterios para lograr que esta política y otras con este enfoque se sostengan hasta el momento en el que los resultados sean patentes.

[7] OCDE. *Ibid.* p.16



Fuente. OCDE. (2003)

Un **segundo grupo** de críticas también derivadas, tanto del documento de la OCDE, como de la investigación aquí realizada, nos permite pensar que llevar a cabo una estrategia territorial requiere una serie de cambios en la forma en la que los diversos actores interactúan. Especialmente aquellos vinculados con las relaciones intergubernamentales, en los diversos niveles en los que se mueve el programa (la coordinación vertical de las instancias de gobierno) y los grupos de ciudadanos que participan (la coordinación e introducción de nuevas formas de participación a nivel local).

Como un primer punto de consideración señalado por la OCDE, cabe mencionar la experiencia que señala que durante la formación de los convenios intersecretariales, algunos secretarios de estado opinaron que dentro de un contexto de baja capacidad de administración local, era posible que se gastara de manera ineficiente y se pudiera prestar para legitimar intereses locales poco claros, a manera de cacicazgos. Se pensaba también que esos recursos y la inversión pública sería mejor utilizada en regiones más pujantes y de rápido crecimiento, aquellos que producen más y que pueden lograr una reinversión con mayores niveles de productividad. Esta afirmación nos lleva a pensar de manera inmediata en el sistema de toma de decisiones que nos coloca de manera inmediata en el tema del centralismo.

Microrregiones se inscribe dentro de la tradicional forma vertical de manejar las políticas. Este programa es manejado por la estructura descentralizada de SEDESOL en paralelo con una serie de instituciones. Los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) son las instancias oficiales de coordinación entre el gobierno federal, el gobierno estatal y los municipios. Debido a la estructura descentralizada de SEDESOL, los delegados estatales juegan un rol fundamental.

Estos promotores del desarrollo son parte importante del programa pues en ellos recae la posibilidad de llevar a buen puerto la política respetando el esquema vertical de la política. El requerimiento hacia estos agentes es grande pues requieren habilidades de análisis y manejo gerencial que son fundamentales para una efectiva implementación. De igual forma requieren ser buenos políticos, buenos argumentadores, para construir las alianzas necesarias entre los actores identificados con posturas distintas. Mejorar la cooperación entre el gobierno y la sociedad es la llave para hacer frente al reto que sugiere la integración en esta política. Por lo cual, aun desde el centro, es necesario producir incentivos para la participación incluso más allá de las Bases de Coordinación Gubernamental. La estrategia necesita ser compartida con todos los actores y partidos involucrados, para iniciar un juego co-operativo, el consenso requiere ser construido de forma formal o informal para construir alianzas. Las negociaciones implican que las autoridades centrales tengan la disposición de ceder en aspectos teóricos con la finalidad de hacer la política flexible al punto de hacerla aceptable para amplios sectores de actores.

Microrregiones es una estrategia que combina distintos tipos de esfuerzos reunidos en las Bases de Colaboración Intersecretarial. Estas bases, aunque son en sí documentos normativos, no contienen incentivos para la participación ni imponen sanciones para las actitudes no cooperativas. El único cuerpo de supervisión sobre la coordinación se da a través de los controles administrativos de la Secretaría de la Función Pública. Al final, el éxito o fracaso del programa dependerá en gran medida de los incentivos que se puedan dar a los actores para cooperar (en el nivel gubernamental federal y estatal) Porque a nivel municipal el incentivo principal se da en el hecho de que les da la posibilidad de integrar su participación hacia algunas decisiones de inversión, que de otra manera tendía que tomar el municipio solo. Según la OCDE un buen mecanismo ya probado para salir de estos asuntos es la creación de fondos para promover incentivos que fomenten la cooperación. Pero de igual manera se debe iniciar una positiva competencia entre áreas.[8]

Otra crítica que vale la pena considerar es aquella que tiene que ver con los sistemas de monitoreo y evaluación. Para la implementación en este tipo de programas, los actores locales juegan un papel muy importante. Para que este tipo de políticas encuentren un futuro se requiere pensar en una transición de atribuciones del centro a las localidades, así como la transición en la toma de decisiones, poder y recursos con un monitoreo eficiente con la finalidad de evitar problemas no contemplados desde el centro. Para la evaluación sucede algo similar. La intención será crear una red de unidades evaluadoras. La imposibilidad de juzgar desde el centro y de verificar la información requiere cruzar la información para establecer las medidas a tomar sean estas verticales y que vayan a lo horizontal. Esto nos exige una coordinación local seria, así como una gran capacidad administrativa y liderazgo.[9] El Microrregiones contempla un entramado de instituciones que siguen la siguiente mecánica:

El COMPLDEMUN que representa la más tradicional forma de institucionalidad delinea las prioridades para los proyectos y fomenta la participación local a nivel municipal. La estrategia incluye una nueva figura como es los consejos CEC, que definen prioridades de inversión para cada polo y el comité microrregional que coordina los esfuerzos de manera más local con la asistencia de SEDESOL.

[8] OCDE. *Ibid.* P.20
[9] OCDE. *Ibid.* p.22.

El plan debiera estar preparado por actores locales clave juntos en grupos de discusión y planeación. Así los recursos son definidos.

Dentro de este esquema la participación queda enmarcada en la institución de los consejos de contraloría social. Aquí hay una consideración para hacer.

El marco legal bajo el cual los municipios son incentivados a adoptar una actitud cooperativa frente a la inversión pública permanece poco claro. La experiencia de trabajo de campo de la OCDE revela una debilidad cuando no una abstinencia en los mecanismos de cooperación que deberían ser la sangre del programa. Aún permanecen remanencias claras del rol central y totalitario de las instancias gubernamentales. Si el éxito del programa recae en la posibilidad de integrar esfuerzos locales de los actores promoviendo nuevas formas de participación, es necesario poner atención a una serie de problemas clave de la vida fáctica:[10]

- Lo electoral.
- La baja capacidad administrativa.
- Mandatos infundados.
- Participación local insuficiente.

Se requieren más avanzados y sofisticados mecanismos de evaluación para el programa. El criterio cuantitativo tradicional enfatiza el número de beneficiados, y esto produce una subestimación de los posibles beneficios del programa y sus potencialidades territoriales. Se requieren criterios más integrales que den cabida de buena manera a la temporalidad pues los resultados de este tipo de programas son mejor ponderados en el mediano y largo plazo. Los recursos deben ser liberados y distribuidos. La administración central debe tener credibilidad en el desempeño de sus funciones, obligaciones y poner el ejemplo dando la asistencia técnica necesaria, es decir, predicar con el ejemplo, dar para recibir.

3. Elementos que reducen la efectividad del programa

Un segundo texto fundamental para contrastar la investigación, es el elaborado por el Dr. Clemente Ruiz Durán y su equipo de colaboradores, a manera de evaluación al propio Microrregiones. El documento que aquí se mencionará consta de una evaluación completa al programa para el año de 2003. Dada la intención y los alcances de esta tesis, sólo se retomará una parte del trabajo, a entender, la relativa al análisis de la estrategia y su operación.

Como se ha mencionado, el documento del Dr. Ruiz Durán contempla, sobretodo a partir de su segunda parte, un estudio de caso, que va a las localidades e incluye herramientas de investigación tales como encuestas directas. Para efectos de esta tesis, se retomarán sobre todo las evaluaciones realizadas sobre la operación general de la estrategia, así como su viabilidad, y las cuestiones problemáticas que aparecen a decir de estos analistas.

[10] OCDE. *Ibid.* p.22.

A diferencia del texto de la OCDE, donde la caracterización es realizada a manera de "cuestiones problemáticas", en las primeras consideraciones sobre el trabajo del Microrregiones, el Dr. Ruiz Durán explica algunas fallas como "elementos que reducen la efectividad del programa", en un primer diagnostico ejecutivo, y aparecen en un conjunto de precisiones[11].

1. A nivel de Estrategia (Microrregiones) se seleccionan las localidades CEC, que serán puntos de referencia para irradiar los apoyos a otras localidades. ***Para seleccionar las localidades CEC se aplican un conjunto de criterios los cuáles no se priorizan dando lugar a imprecisiones que pueden favorecer a que las asignaciones se hagan de manera no adecuada en algunas comunidades CEC***.

2. Dentro de la identificación de demanda tal como se planteó ***en el ejercicio 2003 no realizan "Diagnósticos situacionales" por localidad, sino que sólo se llegó al nivel de "Inventarios de Necesidades",*** con el fin de personalizar la demanda social. Cada modalidad de apoyo contiene criterios diferentes.

3. En el caso de la modalidad de Identidad Jurídica, que parece responder al problema de los derechos de propiedad, y que está planteado implícitamente como una causa de la pobreza, reconociendo que la falta de un respaldo jurídico impide garantizar la creación de activos, es un concepto que si bien está especificado como *bandera elegible* en la Estrategia, no está suficientemente especificado dentro de la misma, además de que se presenta como opcional.

4. Respecto a la Modalidad de apoyo Alimentario, hay que reconocer que el apoyo económico podría favorecer las condiciones de vida de la población en la medida en que mejora su ingesta diaria de alimentos, ***sin embargo estas acciones deberían formar parte de otro programa, y dejar que el Programa de Desarrollo Local se concentre en el desarrollo de infraestructura social básica.***

5. Uno de los elementos que han limitado al Programa ha sido la falta de planeación de mediano y largo plazo que garantice la Sustentabilidad de los beneficiarios y del mismo Programa (por ejemplo *se dota de drenaje a una localidad, sin que exista agua potable, lo que da por consecuencia que no se resuelven de forma integral los problemas de salud de la población*).

6. Una de las virtudes más importantes del Programa es su pretensión de promover la articulación de los diferentes Programas federales que se aplican en las regiones marginadas, para solucionar los graves problemas existentes. Sin embargo, en el marco de la inexistencia de una clara y fuerte Estrategia general de coordinación, no es posible la aplicación de una Estrategia de atención articulada y coordinada. *A pesar de que el Programa pretende detonar procesos de desarrollo integrales, funciona como un conjunto de proyectos y acciones que cumplen metas específicas en muchos casos* ***dispersas.***

[11] Ruiz Durán. *Ibid.* p.12. Negritas en el original.

7. No obstante que el Programa se ha diseñado para ofrecer una oferta institucional Integral, que además se complementa con otros Programas a nivel inter e intrainstitucionales, el proceso de apoyo atraviesa diferentes **"filtros"** antes de que los beneficios lleguen a sus verdaderos destinatarios. Es decir, para que las acciones se concreten, se tienen que establecer diferentes acuerdos o convenios con los gobiernos estatales y municipales para la transferencia de recursos, o bien para proporcionar la asistencia técnica necesaria a los proyectos o localidades; y debido a que las autoridades locales tiene diferentes agendas y compromisos de trabajo, *los impactos esperados no sólo son diferenciados, sino que en algunos casos son influidos por factores políticos propios de la localidad.*

Como se puede apreciar, este primer conjunto de críticas bordea muy de cerca algunas consideraciones ya hechas hasta ahora. Según el criterio del Dr. Ruiz Duran, existe un centralismo que opera de maneras distintas, en diferentes niveles, y que crea distintos problemas para la Estrategia. Ya sea en la identificación de las microrregiones y sus necesidades, o en tanto la carencia de una estrategia de coordinación macro que opere con otras reglas, lo que hay hasta el momento son una serie de medidas gubernamentales que están careciendo de las posibilidades para manejar la situación.

Si bien es positivo que los objetivos y metas del programa coincidan con los de la estrategia, también es claro que la inclusión indiscriminada de programas de gobierno e instancias, sin una adecuada coordinación intergubernamental, hace que se generen muchos problemas. Los filtros que se mencionan y que hacen que se dispersen las acciones, pudieran ser resueltos con la participación civil, o con un tipo de participación ciudadana más incluyente que dejara en las manos de los ciudadanos la coordinación y toma de decisiones para llegar a mejor puerto las propuestas.

Un segundo grupo de consideraciones críticas, las realiza el Dr. Ruiz Durán, sobre los objetivos e hipótesis del diseño del programa[12]. En primera instancia, el diseño de la estrategia (junto con el Programa para el Desarrollo Local) guarda congruencia con los objetivos planteados a nivel sectorial, estatal y nacional en el Plan de Desarrollo Social y en el Plan Nacional de Desarrollo. **Sin embargo**, en las Reglas de Operación 2003 para el programa de Desarrollo Local se establecen como objetivos específicos acciones propias de la estrategia Microrregiones, ya que dentro de la operación del programa sólo se identifica como acción la ejecución de proyectos, pues los restantes objetivos ya fueron realizados por la Estrategia y el Programa entra en la Estrategia sólo en calidad de ejecutor considerando las modalidades de apoyo que se establecen el las reglas de operación.

En lo referente a la *complementariedad*[13] del programa, el texto señala que la coordinación y vinculación de acciones, entre los programas de la SEDESOL y otros ramos, que lleva a cabo el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), es **insuficiente** debido a la propia naturaleza de la política planteada y al rango limitado de acción con el que cuenta el mismo COPLADE en términos operativos. A pesar de que el Programa pretende detonar procesos de desarrollo integrales, funciona como un conjunto de proyectos y acciones que cumplen metas específicas, pero en muchos casos dispersa, no cumpliéndose la complementariedad

[12] Ruiz Durán. *Ibid.*p. 29.
[13] Ruiz Durán. *Ibid*. p. 30.

que se pretende en reglas de operación. Pues solo existe complementariedad en los niveles de gobierno según participación en presupuesto y en esta participación no se cumple la premisa de que el programa sólo tenga un papel de iniciador de procesos contribuyendo con una participación monetaria mínima.[14]

Ahora bien, siendo esta tesis un análisis sobre la estrategia, se ha evitado incluir resultados provistos ya por la experiencia del programa[15], en tanto el último trabajo del que se tiene datos es el de 2003. Sin embargo, se mencionarán algunas consideraciones prácticas a manera de ejemplo del corte conocido a 2004, que intentan reforzar lo planteado hasta ahora.

En lo referente a la congruencia entre gestión y objetivos del programa, la estructura de funcionamiento del programa en la práctica tiene diversos obstáculos cuya naturaleza es distinta a la de los objetivos planteados por el Programa. El Programa cumple parcialmente con su propósito, en la medida en que se presentan dos aspectos: Primero, la comunidad, en su mayoría, no esta bien informada sobre los proyectos que se realizan; y el segundo, es que las acciones que se realizan son en su mayoría de infraestructura, pero las comunidades carecen de un esquema de ingresos que permita a sus habitantes superar la pobreza. Por lo cual este aspecto se podría cubrir a partir de la complementariedad, a partir de un programa especializado en la capacitación para el trabajo y/o la generación de fuentes de trabajo.[16]

Dentro de lo objetivos planteados por el programa, en la ejecución del mismo hay procesos que no se llevan a cabo, como son:[17]

1. No hay una planeación participativa, pues más del 50% de los beneficiarios no están enterados de la planeación de los proyectos.

2. No existe la generación de procesos complementarios de desarrollo integral en las comunidades.

3. Las acciones hechas hasta el ejercicio fiscal del 2003 se realizaron sin contar con los diagnósticos situacionales, por lo cual no se sabe si las acciones realizadas se llevaron acabo de manera imparcial o tuvieron un criterio discrecional.

4. El programa sólo pretende ser detonador de procesos y apoyarse sobre todo de la complementariedad. En este sentido se buscaría que el programa en materia de presupuesto tuviera una participación menor dentro de todos los participantes, en la ejecución sucede lo contrario, el programa es el que aporta el mayor gasto de todos los participantes de acuerdo a la siguiente relación promedio: por cada diez pesos invertidos el programa aporta siete pesos. Por lo cual se debiera redefinir el objetivo de ser sólo coordinador.

Por lo tanto, cada acción tiene un impacto diferenciado sobre la población. Debido a que no toda acción necesariamente afectará directamente a toda la población de la comunidad beneficiada. Se tiene un esquema de atención diferenciado, es decir una relación según acción-número de beneficiarios respecto a la población.

---

[14] Ruiz Durán. *Ibid.* p. 30.
[15] Cabe recordar que el Programa para el Desarrollo Local es el principal programa que SEDESOL incorpora a la Estrategia. No se debe confundir el Programa con la Estrategia.
[16] Ruiz Durán. *Ibid.* p. 32.
[17] Ruiz Durán. *Ibid.* p. 36.

En esta perspectiva se tiene que considerar la priorización de ciertas acciones, pues casos como los CCA (Centros Comunitarios de Aprendizaje) generan pocos beneficiarios y sus impactos registrados son muy pocos.

Matriz 1. Elementos de evaluación y resultados del Programa de Desarrollo Local

	Demanda	Oferta	Balance
Pertinencia		Pertinente con los objetivos planteados: abatimiento de la pobreza, por lo que resulta ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Social	Positivo
Complementariedad		Existen problemas de coordinación y por lo mismo se dan ciertas duplicidades o deficiencias	Se tienen que reforzar las acciones de complementarieda d
Congruencia		Existe congruencia entre actividades y objetivos	Positivo
Implementación	Participación de la comunidad en la toma de decisiones	Existen problemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno	Se requiere coordinar los procesos para evitar problemas de implementación
Cobertura y focalización	Se ha levantado un inventario de necesidades basado en los criterios de marginalidad de la Estrategia de Micro regiones	Apoyo a 1 616 209 beneficiarios, lo que representa el 8.4 por ciento de la población objetivo	Se necesita ampliar la cobertura a partir de un mayor presupuesto
Diagnósticos Situacionales	Para el ejercicio 2003 no se contaba con esta herramienta		Se necesitan realizar diagnósticos que permitan elaborar una línea basal
Eficacia		Mejora la situación del entorno particular, pero no necesariamente es complementado por un Programa de ingresos que permita disminuir la pobreza	Se requiere de acciones complementarias que permitan disminuir la pobreza
Transparencia		No existen canales de transmisión de la información hacia la comunidad beneficiada	Se necesitan crear los canales suficientes de transmisión de información

Fuente. Ruiz Durán. (2004)

III. Por una propuesta integral.

1. Por una propuesta integral.

Es momento de delinear algunas sugerencias que pueden resultar útiles y que han sido elaboradas a partir de la investigación.

La primera serie de sugerencias tiene que ver con la pertinencia de continuar la Estrategia, ajustándola según los requerimientos planteados en los puntos anteriores.

Como ha quedado claro, una política de esta magnitud requiere un tiempo más o menos prolongado en su implementación para poder dar frutos y que éstos puedan ser ponderados. La continuidad hará que se pase del desarrollo de primer nivel al de segundo nivel de manera más o menos natural. Con la combinación de estos importantes esfuerzos, el involucramiento de la población y una cada vez mayor inversión privada (de éste componente se hablara más adelante) los componentes de la Estrategia se verán reflejados en condiciones materiales reales satisfechas y con un razonable futuro. La continuidad implica obviamente continuar en esta y las políticas que se deriven, con el enfoque regional.

Llevar las soluciones al lugar y contexto donde se requieren es una de las aportaciones más significativas de este enfoque. Al vincular los esfuerzos sectoriales en una red, con la base técnica de la regionalización, se cuenta con posibilidades muy poderosas para enfrentar los retos que se han planteado. Al regionalizar por polos y hacer de éstos algo flexible, podemos encontrar una dinámica muy favorecedora que vaya anclando en tiempo y espacio las inercias productivas de distintos sectores sociales. Encadenar procesos productivos en un orden siempre cambiante puede detonar procesos que incrementen cada vez más el nivel de vida de las poblaciones rurales y marginadas. Y ahí la concepción del desarrollo regional tiene mucho que decir.

Pero para que estos resultados sean benéficos, es necesario fortalecer más la participación. Tratarla de manera más seria. Por lo que una propuesta sería integrar la participación de manera incremental como parte del sistema. Esto es, que en la estructura mínima del programa se avance metodológicamente a la par de la participación. Estableciendo estímulos o sanciones donde proceda, la participación debe ir más allá. El incentivar, promover y llevar a los grupos a la mesa decisoria a manera de cuerpos inamovibles dentro del sistema puede asegurar una mayor eficacia en la solución de los problemas. Se debe encontrar la forma de incluir más cláusulas de exclusión que hagan de la participación una condición *sine qua non* para cada paso que su sugiera la política, del diseño a la evaluación.

Con esto se logran varias cosas. Una de ellas es fortalecer el poder local. Partiendo de la participación informal, es posible lograr institucionalizar la participación dando más pautas de acción al gobierno local, legitimando decisiones y sobre todo siendo coparticipes de la responsabilidad que implica llevar acabo una política cada vez más pública.

El otro reto es lograr horizontalizar las relaciones de poder, llevando a los ciudadanos a formar parte del gobierno y la administración de las cosas que a todos

Fuente. Elaboración propia.

atañen, a las cosas públicas. Si en verdad el logro de la democracia es hacer eficiente a las sociedades, esta oportunidad de vincular no puede ser dejada de lado. Estamos ante un gran reto al que se le debe sacar el mayor provecho posible.

Este involucramiento debe hacer un seguimiento de la actividad política local reflejada en organizaciones, ONG´S, grupos de poder, sindicatos, iglesias, partidos, comités, grupos del DIF, y en general individuos organizados preocupados por la mejoría de sus localidades y dispuestos a realizar trabajos que puedan lograr cambios dentro de sus áreas. Esto puede dar luz sobre las posibilidades de diseñar e implementar otras políticas que giren o deriven del programa y que den como resultados políticas diferenciadas. Las políticas diferenciadas surgen del análisis territorial y deben contar con un estricto seguimiento, pues la responsabilidad e identificación suele recaer en la pertinencia de las urgencias identificadas por los grupos sociales.

Si bien la Estrategia sugiere ya alguna diferenciación en las políticas, y acciones de gobierno, es necesario ampliar esta posibilidad por medio de una planeación más intensa. Mejorar el sistema de toma de decisiones es un imperativo pues dadas las condiciones actuales, la tentación por la unilateralidad es aún muy fuerte en la mayoría de los puestos de poder real. El presidente municipal debe estar en constante escucha de su población para responder, planear y obedecer, logrando relaciones de corresponsabilidad con los ciudadanos a su mando. Los COPLADES, delegados y demás entes burocráticos deben ser cada vez más penetrados por decisiones públicamente tomadas.

La ventaja de la corresponsabilidad siempre será el triunfo o el fracaso compartido, sin culpas o señalamientos confrontados. Cuando uno pierde todos pierden, pero esos todos debieron ser parte de la formulación inicial. La negociación también debe ser más abierta por parte de los sujetos gubernamentales, para recibir es necesario flexibilizarse al dar. Por último en esta serie de críticas, es necesario anclarse a la comunidad empresaria, con el aval del gobierno pero siempre con iniciativas propias. Así la fuente de financiamiento se da a manera tripartita y el esfuerzo es complementado. La cabal identificación de los empresarios como parte de la localidad y el sistema tanto de gerencia como de gestión es un aliciente que resulta pertinente y plausible. En la mediada en la que esta vinculación se dé, será más fácil que corran los proyectos productivos una vez asegurada la infraestructura por parte del gobierno

La segunda serie de sugerencias son retomadas a partir de los comentarios de la OCDE para el programa. En este sentido, mientras se consolida la estrategia en una segunda fase, es necesario implementar para producir resultados ya tangibles en nuestra **segunda vía de desarrollo**. Esto se puede dar a partir de dos áreas principales, la primera tiene que ver con extender el enfoque microrregional para incorporar un mayor número de centros de desarrollo a partir de fortalecer las competitividades económicas. El segundo punto tiene que ver con reforzar y mantener el consenso alrededor de la estrategia y pasar de la participación simple que el plan proyecta, a una verdadera participación (partnership) de los actores involucrados.

2. De la asistencia social a los proyectos productivos.

Como se ha visto a lo largo del este trabajo, Microrregiones fue diseñado para atacar la marginación en distintas regiones del país. Para esto se llevaron a cabo acciones en una estrategia integral que contaba como guía básica una serie de banderas que representaban necesidades básicas. Sin embargo, la ambición del programa contemplaba ir más allá y una vez levantadas las banderas, tender a promover un desarrollo que hiciera de estas regiones zonas competitivas que pudieran producir e integrar cadenas productivas. A lo largo del tiempo en el que el programa ha operado, el levantamiento de banderas parece ser exitoso sin embargo el trabajo pendiente tiene que ver con esta segunda característica de formar proyectos productivos.

Según el documento de la OCDE, en la experiencia levantada en campo, se tiene la experiencia de varios proyectos que fueron sugeridos por los actores sociales. Lograr implementarlos es el reto de este programa o aquel que le vaya a dar continuidad en el sexenio próximo. Entonces los proyectos productivos son la clave.

La estrategia necesita progresivamente combinar la pura asistencia social con acciones que apunten a incentivar la competitividad en áreas objetivo estableciendo fuentes de financiamiento autónomas. Este objetivo es especialmente difícil, pues si es relativamente fácil construir la infraestructura, poner en marcha proyectos productivos es un largo y complejo proceso caracterizado por un rol cambiante, del Estado a facilitadores del desarrollo.[18] Esto significa romper con inercias anteriores, sobretodo del pasado inmediato en el cual el gobierno ha adoptado una actitud paternalista dando subsidios directos a poblaciones rurales. Estas poblaciones se han hecho cada vez más dependientes de los subsidios debido a los problemas estructurales del campo y de las tendencias de programas sociales. Este estado de dependencia debe ser detenido para dar paso a una corresponsabilidad, en un primer momento asistida, pero en un segundo momento libre para el desarrollo local según las ventajas que presenten las localidades.

El programa debe reforzar su capacidad para involucrar actores locales en el desarrollo de proyectos productivos, pues estos se quedan al margen debido en algunos casos a complicados mecanismos de participación real y con esto me refiero al uso de recursos financieros. Se debe construir un esquema, una estructura que incentive la participación local así como la identificación de la competitividad local.

En particular esta estructura debe contemplar tres características:

a) Un cambio gradual de los recursos hacia los proyectos productivos.

b) La provisión de servicios y asistencia técnica, y

c) Apoyo a los agentes locales.

[18] OCDE. *Ibid.* p.26

a)

Para lograr un efectivo desarrollo de igual manera se debe poner atención al cómo de la productividad y de la identificación de potenciales.

La OCDE sugiere que más allá de localizar aquellos productos que el territorio local puede dar, se debe tender a identificar las necesidades del mercado. El llamado lo debe dar otros sectores vinculados para crear nichos de mercado así como construir vínculos con el medio ambiente, la cultura y lo relacionado con el turismo.

El soporte a proyectos productivos debe servir igualmente de mensaje simbólico para logra cambiar el paradigma social que se tiene sobre el sector público, creando ejemplos de auto suficiencia. La OCDE regresa a su argumento de la necesidad de crear fondos de desarrollo local que den un uso colegiado y apropiado a los recursos dados por el centro. Un punto igualmente importante en lo que se refiere al financiamiento tiene que ver con las remesas. Siendo ellas un componente fundamental de la economía mexicana en su conjunto, y siendo algunas de las microrregiones los lugares de llegada de estos recursos, se debe tener un seguimiento sobre la forma en las que pueden ser utilizadas en caso de ser utilizadas para proyectos públicos.

b)

Toda iniciativa productiva independientemente de su objetivo requiere ser formulada según una metodología y una forma de trabajo específica que va del planteamiento del problema a la evaluación[19]. Esta metodología básica y aquella otra que surja durante la acción (tecnológica, científica, técnica, etc.) requiere una permanente asistencia técnica. En la medida en la que esta asistencia sea oportuna, pertinente y eficaz, los proyectos tendrán mayor capacidad y más posibilidad de acceder a sus objetivos.

En lo que respecta a lo tecnológico el programa cuenta con los CCA (Centros Comunitarios de Aprendizaje), que tienen que ver con servicios de cómputo e Internet. Esto parece ser un buen comienzo, dadas las grandes capacidades que las nuevas tecnologías multimedia cuentan. La educación a distancia puede ser un elemento determinante en la formación de millones de personas que al tener acceso a una computadora pueden tener acceso a todo el mundo y a una serie infinita de posibilidades tanto de conocimiento como de vinculación.[20] El espacio virtual equilibra condiciones de vida y políticas pues las posibilidades de seguimiento de acciones públicas es más nítido. A partir de esta vinculación, estos centros aparecen como aquellos con más posibilidades de lograr ser centros de atracción de iniciativas.

[19] Ver Cáp. 1
[20] Riffkin, Jeremy. *La Era del Acceso*. Paidós. España. 2000.

c)

A pesar de los poderes plenipotenciarios depositados por SEDESOL en los agentes de desarrollo local, es obvio pensar que por ellos mismos no brota el desarrollo. Por lo que surgen dos asuntos, el primero es la profesionalización de estos agentes para convertirlos en verdaderos policy makers, con toda la carga antes vista que esto contempla. Al profesionalizar se sugiere un curso, diplomado, carrera singular que permita a personas ser formadas bajo estas técnicas y metodologías capaces de enfrentar los retos de la realidad social, tanto políticos como administrativos. El término clave es la cooperación que pueda establecer con otros sectores. Su trabajo es fundamental pero deber ser formador de las capacidades locales y eventualmente salir del mapa de la marginación.

A partir del trabajo de este agente se deberá hacer un rescate público y socializador de los conocimientos y experiencias de los agentes locales acumulado durante mucho tiempo. Hacerse de esta información, saber leerla, interpretarla y transformarla es el reto del agente y de los actores sociales que deberá establecer en un tercer punto cadenas enteras de participación entre microrregiones. El intercambio de experiencias debe facilitar el establecimiento de canales de comunicación formales e informales entre distintos actores, entre los agentes locales, los agentes y las comunidades, comunidades y comunidades, gobierno y representados, gobierno gobierno e incluso todos los anteriores y sus homólogos mundiales en el marco de la globalización. Esto nos lleva a pensar que un política establecida de arriba-abajo tiene grandes posibilidades de transformarse (y transformar a otras serie de políticas derivadas o no) con el tiempo en una política abajo –arriba.

Dado el enfoque territorial, el manejo de políticas como políticas públicas y la gran apuesta a los poderes reales de la población, las políticas tienden a cambiar. El éxito de esta política, y en mi opinión de todas las otras, dependerá de las condiciones reales de inclusión ciudadana en el desarrollo de éstas. Combinando esfuerzos en varios niveles que van del compartir información a la implementación, los programas pueden resultar exitosos en tanto exista más espacio para la participación en ellos. La OCDE señala acertadamente que el futuro de las relaciones centro-localidad se juega a la carta de convertir la participación, en una lógica de partnership (asociación).

Participación, en una primera fase, y asociación (partnership) en un segundo momento son necesarias no sólo para favorecer el intercambio y la información sobre inversión, sino para construir vitales consensos. Microrregiones está construido para formar estas nuevas formas de negociación y participación fortaleciendo esquemas democráticos que han carecido en México por décadas.[21] Así se pueden resolver problemas capitales en la estructura del trabajo público, de las relaciones verticales a las relaciones horizontales. Del centro a la periferia, de lo sectorial a lo territorial. De lo autoritario a lo consensuado.

[21] OCDE. *Ibid.*p.28.

APÉNDICE 1

Desarrollo.

Como se mencionó al principio, el desarrollo no es un concepto utilizado únicamente dentro de la economía. Si bien en rigor el desarrollo económico se resume en una conjunción de crecimiento (expresado a través del incremento del PIB, del PNB, o de la reta nacional per capita) con la modernización tecnológica[1], tendiendo a dar resultados cuantitativos, también supone una puerta abierta para el análisis cualitativo de muchos otros aspectos que intervienen en la compleja estructura económico-social.

Así, el desarrollo aun desde la economía pugna por un estudio más amplio que contenga factores no económicos o aquellos que aunque dependen de la economía no tienen un reflejo directo en ella y para los cuales es necesario contemplar otras disciplinas y otras metodologías. De cualquier manera el desarrollo implica un proceso integral en el cual muchos factores intervienen para mejorar las condiciones de los sujetos sociales. Por tanto el desarrollo se entenderá como un proceso constante de mejora en el cual intervienen diversos factores que aunque desde cierta lectura pueden depender de la economía, requieren una visión más amplia. El desarrollo al declinar en desarrollo regional sienta las bases de un enfoque muy completo de diagnostico y actuación para ejecutar políticas que ayuden al cumplimiento de los objetivos propuestos.

Más allá de definiciones rígidas que tienden a estandarizar las necesidades en configuraciones materiales de cualquier tipo, el desarrollo será entendido como un concepto en constante formación, que al integrar demandas y satisfactores, forme un proceso evolutivo. Cuando el desarrollo se realiza en una acción es más fácil de localizar que cuando se tiene como una meta o un referente conceptual cerrado.

Espacio.

El concepto de espacio es multívoco. Al referirnos al espacio vienen a la mente varias posibles comprensiones de este. Desde interpretaciones filosóficas hasta aquellas relacionadas con la física. Para no perdernos en la explicación de tan complejo término, entenderemos al espacio como espacio geográfico y este a su vez como: un conjunto indisociable de objetos y de sistemas de acciones, en tanto, los sistemas de objetos no ocurren sin los sistemas de acciones y estos últimos no suceden sin posprimeros. Es decir el espacio como una construcción histórica.[2]

Estos objetos que se nos aparecen como aislados, forman parte de un sistema dirigido con intencionalidad muy bien definida que puede ser tanto simbólica como mercantil. Estos objetos de igual manera se reproducen en cantidad en el tiempo así como

[1] López de Souza Marcelo. *Algunas notas sobre la importancia del espacio para el desenvolvimiento social.* Brasil. 1997.
[2] Montañez Gómez Gustavo y Delgado Mahecha Ovidio. *Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional.* Colombia. 1998.

varían en su valor con criterios de eficiencia, contribución para la productividad de la acción económica y de otras acciones.[3]

La forma mas común de referirnos al espacio es haciendo de este un concepto contenedor de la realidad, es decir, tomamos por lo general al espacio como un lugar vacío que debe ser llenado por algo, ya sea personas u objetos. Esta concepción tradicional y cotidiana del tiempo tiene graves riesgos cuando se lleva al estudio científico de la situación geopolítica, cuando enunciamos así al espacio corremos el riesgo de darle una existencia propia fuera de la realidad o peor aun, fuera del mundo en el que las relaciones se dan. Esta conceptualización rebatida por Kant en el siglo XVIII remite a un mundo externo difícil de aprehender. El espacio nos reitera Juan José Palacios[4] no existe por sí solo como algo distinto de lo corpóreo real. Es más bien condición necesaria de lo real. Al igual que el tiempo, es dimensión de las cosas y procesos que se dan en el mundo material. De esta forma el hombre es el que, junto a la naturaleza, representa la realidad tangible del espacio. El hombre transforma su naturaleza adaptando al territorio según sus motivaciones. La superficie terrestre no es espacio sino un objeto concreto con las dimensiones de cualquier otro objeto físico: la temporal y la espacial.[5]

Una última precisión que debe ser hecha es aquella concerniente a la diferencia entre espacio y especialidad. La especialidad hace referencia a las características de la materia. A diferencia del espacio, es una propiedad de los objetos reales en tanto físicos: el tamaño, la forma, la posición, la dirección, la dirección, y el movimiento son los elementos que determinan su especialidad.[6] Así, todo fenómeno social tiene lugar sobre la base de fenómenos físicos de existencia material. Estos no salen de la realidad pues se desarrollan dentro del espacio ya definido. Lo social no puede ser independiente de lo físico. El espacio es pues una dimensión.

Breve nota sobre el espacio.

Pero de qué clase dimensión hablamos, y sobre todo, cuáles son sus posibles consecuencias. Efectivamente, Immanuel Kant en los primeros parágrafos de la *Crítica de la Razón Pura*[7] nos aclara de manera suficiente que el espacio no puede ser un concepto empírico extraído de la experiencia. El espacio para que puede operar tal y como lo conocemos debe ser una representación necesariamente a priori que sirve de base, como condición de posibilidad a todas las intuiciones externas. Por lo tanto, siguiendo a Kant, el espacio no es más que la forma de todos los fenómenos de los sentidos externos. La condición subjetiva de la sensibilidad.[8] Pero si el espacio no representa ninguna propiedad de las cosas ni en sí mismas ni en sus relaciones mutuas, es decir, ninguna propiedad inherente a los objetos mismos, entonces, ¿qué es lo que dimensiona?

---

[3] Montañez y Delgado. *Íbid.* p.122.
[4] Palacios L. Juan José. "El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales" en: *Revista Interamericana de Planeación*. Vol. XVII, No.66 México, Junio 1983.
[5] Palacios. *Íbid.* p.103
[6] Palacios. *Íbid.* p.103
[7] Kant, Immanuel. *Crítica de la razón pura.* 20ª. Ed. Pról., trad. y notas de Pedro Rivas. Alfaguara. España. 2002.
[8] Kant. *Íbid.* p. 71

Siguiendo con esta aproximación filosófica, es posible traer al análisis algunos trazos de las consideraciones hechas sobre el tema por Martin Heidegger.

Heidegger en su obra de 1927 *Ser y Tiempo*[9] (*Sein und Zeit*) a partir del parágrafo 22 empieza a tratar el tema del mundo y la especialidad para el "ser ahí" ("concepto" heideggeriano para referirse al hombre). Según Heidegger la idea de rechazar al espacio como un contenedor, favorece nuevas formas de entenderlo, sobre todo como algo constitutivo del ser del hombre. El "ser ahí" (ser humano) mantiene una cercanía con el mundo que no se fija de manera original midiendo distancias. El hombre que se encuentra en el mundo va diseñando poco a poco su mundo, sus cercanías, sus lejanías a partir fundamentalmente de la idea de mundo que le gusta e identifica como mejor para sí mismo (procura). En este sentido, las cosas de las que se va rodeando están en relación con él, siempre situadas.

Las cosas, las personas, sus filias y fobias, sus seres queridos, lo que considera valioso o indigno, los lugares favoritos, los paisajes más amados, los grandes horizontes para mirar a lo lejos, todo aquello que extraña, todo lo que le falta, lo que no tiene, la ciudad en la que le gustaría caminar, la ciudad a la que nunca quiere volver, la casa a habitar, en general los útiles, tienen siempre su sitio, están ahí, estableciendo con esto una diferencia con el puro estar en cualquier lugar del espacio-contenedor. Así, todo sitio y todo elemento situado es ya un "para algo" que determina las relaciones con las demás cosas puestas en el mundo. El sitio y el conjunto de determinaciones que conlleva no son un "dónde" cualquiera, sino siempre algo ya habitado por el hombre. Todos los horizontes posibles, arriba, abajo, el cielo estrellado o el mar, son descubiertos por el hombre, y no medidos teóricamente según la extensión del espacio tradicional.

> *"La casa tiene su fachada al medio día y su fachada al norte; por respecto a ellas esta orientada la distribución de los "espacios"; y dentro de estos, a su vez, el "arreglo" de los enseres domésticos según el correspondiente carácter de útiles. Iglesias y sepulcros, por ejemplo, están plantados según la salida y puesta del sol, los parajes de vida y muerte en vista de los cuales está determinado el "ser ahí" mismo en lo que se refiere a sus más peculiares posibilidades de ser en el mundo."*[10]

El hombre va descubriendo escenarios en los cuales se conforma y conforma al mundo que da lugar al espacio.

> *"El "mundo circundante" no se dispone en un espacio previamente dado, sino que su específica mundanidad articula en su significatividad el plexo de conformidad de una correspondiente totalidad de sitios."*[11]

Así nos acercamos y nos alejamos de las cosas que significan nuestro mundo. Recorrer un espacio, tejer relaciones sociales con el otro que esta en otro lugar, emprender un proyecto que mejore las condiciones de vida, distribuir un producto, acceder a un beneficio público, no es un simple recorrer kilómetros. Es en cada caso un hacer algo frente y en el mundo que construimos todos los hombres. El hombre va procurando cosas y así va haciendo su espacio, que paulatinamente se va

---

[9] Heidegger, Martin. *El Ser y el Tiempo*. 9ª Reimp. Trad. José Gaos. FCE. México. 2000.
[10] Heidegger. *Íbid.* p.119
[11] Heidegger. *Íbid.* p.119

convirtiendo en su mundo. Aunque sepamos teóricamente, de antemano, la extensión vectorial de la distancia que nos separa de algo, esta distancia puede no significar nada.

Traer algo a cercanía no significa que esté a una distancia vectorial cómoda. Estas distancias suelen negar algo más íntimo. La menor cercanía en kilómetros no indica una lejanía menor. El acercamiento no se orienta por las cosas solas, sino por el hombre descubriéndose y haciendo el mundo que le gustaría habitar. El hombre (ser ahí) es espacial porque descubre el espacio, esto es, es relativamente a los entes que le aparecen, y les hace frente. La pertenencia se determina por la significatividad constitutiva del mundo y articula dentro del posible adonde, al aquí y el allí.[12]

En resumen, según los planteamientos tardomodernos de Martin Heidegger que tratan de aportar luz sobre la constitución del hombre y el espacio, nadie se encuentra simplemente ahí. La forma en la que acomodamos las cosas en el espacio, refleja la forma en la que queremos que sea nuestro mundo. De alguna manera, siempre estamos orientados hacia algo. Siempre, en tanto seres humanos, tenemos una direccionalidad que nos lleva a algo, ya sea de forma conciente o inconsciente, y esta puede ser transformada. El espacio vital para el hombre no parece medirse en kilómetros sino expectativas más esenciales. Así, es el hombre el que abre el espacio para darse su mundo, un mundo que no esta en el espacio sino al revés: haciendo espacio hacemos nuestro mundo. Para que exista espacio debe haber un hombre que realice su proyecto. El aquí y el allí únicamente son posibles si hay un ser humano creando mundo de por medio. De esta manera, hacer espacio es hacer habitable un lugar. Darle libertad al mundo para que corresponda con las expectativas y los deseos de los hombres tanto en lo individual como en lo colectivo.

Nada esta simplemente ahí. La forma en que acomodamos las cosas en el espacio, refleja el proyecto del “ser en el mundo” que deseamos. La arquitectura de lo que somos abre el espacio y su construcción. Este construir no es sino un habitar, un hacer habitable un lugar para poder vivir plenamente y a cabalidad todo aquello que ha deseado para sí. Habitar es hacer que algo sea libre, es dar la posibilidad de llevar a cabo todos lo sueños que ha tenido desde que es hombre, habitar con paz, en armonía, evitando la guerra y el conflicto proveído por la misma naturaleza. Sólo entendiendo así la dimensión espacial, se puede conceder la posibilidad de la cercanía, de los límites, las distancias y las magnitudes. Sólo así puede, en efecto, llegar a ser lo que es. Sólo a partir del reconocimiento de que como hombres creamos el espacio, éste puede darnos todo aquello que le solicitamos.

Territorio.

El territorio también es un concepto clave en tanto su importancia y la relativa facilidad con la que se suele pasar por alto. Auque las relaciones humanas de todo tipo, se llevan a cabo en un territorio determinado, tradicionalmente en los estudios tanto económicos como sociales se suele olvidar. El territorio en primera instancia refiere una porción terrestre del espacio geográfico en la cual se lleva a cabo alguna interacción humana. Esta idea de territorio trae implícitas otras caracterizaciones tales como fronteras, propiedad, jurisdicción etc.

[12] Heidegger. *Íbid.* p. 126

Montañez y Delgado señalan algunas consideraciones fundamentales sobre el territorio.

- En primer lugar toda relación social ocurre en un territorio y expresa territorialidad. El territorio es el escenario de relaciones sociales.

- En segundo lugar el territorio es un espacio de poder, de gestión y del dominio del estado, de individuos, de grupos y organizaciones, de empresas locales, nacionales y multinacionales.

- De igual manera el territorio es una construcción social y nuestro conocimiento del mismo implica el conocimiento de los procesos de producción que en el se llevan a cabo.

- La actividad espacial de los actores es diferencial en tanto sus capacidades y potenciales sobre su territorio.

- En el territorio se sobreponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales con distintas valoraciones percepciones, valoraciones y actitudes que generan relaciones de cooperación o conflicto.

- El territorio no es fijo sino móvil, cambiante y tendiente al desequilibrio. La realidad social es cambiante y requiere formas actualizadas de organización territorial.

- Conceptos tales como pertenencia, identidad, conciencia regional, ciudadanía, participación, adquieren existencia real en tanto adquieren una expresión territorial. En un mismo territorio se sobreponen varias lealtades.

Esta caracterización hace pensar en el territorio como la base fundamental de control, de prácticas y apropiación de un espacio por parte de un individuo o una colectividad. Esta territorialidad como se sugiere alcanza significaciones muy profundas en el desarrollo formacional del individuo que tiene como reflejo importante para su ser y su conducta el territorio donde se mueve y con el cual se siente o no identificado. Así entendido el territorio, toda actividad repercute en él y éste repercute en toda actividad del hombre. La territorialización encuentra referentes económicos pero también políticos, sociales y culturales muy importantes. El territorio da signos de una pertenencia integral del individuo a algo que aunque no suele analizar, esta ahí haciéndole patente que las condiciones pueden ser cambiadas y llevadas a mejores puertos. Como supone la idea de territorialidad “sobreponible”, en un espacio se juegan tantas relaciones como significados puedan los individuos dar.

Es por esto que el territorio es una base muy amplia aun que requiere una singularización para el análisis de ciertas actividades especificas.

Región.

Las regiones son subdivisiones del espacio geográfico planetario, del espacio nacional o inclusive del espacio local. Las regiones son subespacios de conveniencia y en algunos casos espacios funcionales del espacio mayor.[13] Las regiones de igual manera son sistemas territoriales abiertos en los que existe una constante interacción con otras regiones. Al hablar de regiones hablamos de una manera más acabada ya de territorialización. Una región es ya una construcción más fina de las actividades políticas sociales culturales y económicas, por lo que no es extraño pensar que de manera natural convivan con otras regiones fuera de su delimitación y que existe una subregionalización en su interior con relaciones intensas de igual forma.

Estas regiones suelen aparecer de varias maneras, a veces de forma natural, cuando se comparte una lengua o un credo específico y a veces de manera artificial como cuando se delimitan partes en la división del trabajo o la producción. Esta organización espacial facilita el intercambio y la circulación de todo tipo pues hace de un espacio una riqueza y una pluralidad que suele ser complementaria. El término región contiene de igual forma varias significaciones. Como concepto amplio podemos mencionar el término región como un conjunto de entes que comparten ciertos criterios de homogeneidad. Ampliado el término una región puede construirse en cualquier discurso para cualquier ciencia, objeto, pensamiento.

Una región es un área con una localización específica y en ciertos aspectos diferentes de otras áreas. Estas unidades espaciales son objetos concretos son características únicas. La estructura regional tiene la característica de un mosaico de piezas individuales a través de las cuales son homogéneas.[14] Más particularizado el término se puede inscribir para denominar ámbitos concretos de la realidad física. Concretamente para efectos de esta tesis el término se utiliza para identificar porciones determinadas de la superficie terrestre, definidas a partir de criterios específicos y objetivos preconcebidos, los cuales pueden provenir de las ciencias naturales o sociales.[15] Como se puede ver la región aunque particularizada de esta manera tiene aun un gran número de interpretaciones.

Es muy difícil enunciar una definición definitiva para la región entendida como espacio territorial cuando ha sido estudiada desde varias interpretaciones que han creado escuelas enteras de pensamiento. Igualmente para efectos de esta tesis se retomara la región desde la concepción de los espacios abstractos denominada también escuela francesa. La escuela francesa tiene como principales representantes a Francois Perroux y Jaques Boudeville. Esta escuela conceptualiza la región a partir de tres categorías:

a) <u>Región homogénea:</u>

Este caso corresponde a una delimitación tomando en cuenta la semejanza en una variable determinada, por lo que se busca su homogeneidad.

---

[13] Montañez y Delgado. *Íbid.* p.131.
[14] Assuad Sanén, Norman E. *Economía regional y urbana. Introducción a las técnicas y metodologías básicas.* Benemérita Universidad de Puebla, Colegio de Puebla, Asociación de Exalumnos de la Facultad de Economía de la UNAM, 2001. p.34.
[15] Palacios. *Íbid.* p.104

El agrupamiento de las variables en el espacio toma como criterio la distancia estadística que los datos presentan entre sí, por lo que busca homogeneidad. Si se desea conocer si la región se especializa en alguna actividad, se debe delimitar regiones homogéneas de especialización, en las que se muestre el predominio de una actividad por ejemplo regiones agrícolas, mineras, petroleras, manufactureras, pesqueras, turísticas, financieras etc.[16]

Una regionalización homogénea busca una unidad territorial definida mediante un factor único de diferenciación, ya sea social, físico, climatológico o político. La diferenciación o dispersión de sus elementos en su interior, será menor que la que se dé entre las diferentes regiones que se definan. Desde el punto de vista económico, una región así definida se concibe como un todo diferenciado que se desarrolla y declina de manera uniforme[17].

Tipo de región: **Región Homogénea**

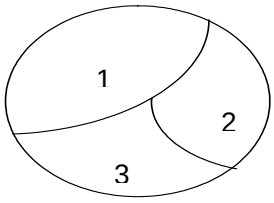
Criterio:

Semejanza o similitud estadística, continuidad estadística. (Números Índices)

- Ejemplo:

Grado de homogeneidad (Desempleo)

1. > 20% Alto
2. =10% Medio
3. <10% Bajo



Fuente. Assuad Sanén (2004) p. 5.

b) Región nodal, polar o funcional:

En el caso de las regiones modales el criterio que se sigue es el de al interdependencia. Se identifican la integración funcional de las actividades en el espacio. En esta región, la actividad y lugar central al que convergen o se destinan la mayor parte de los flujos de interacción producto de las interacciones entre actividades-lugares es el centro o nodo integrador de la región. Las actividades-lugares de donde provienen o se originan los flujos configuran el área de influencia.

[16] Assuad *Íbid.* p.39
[17] Palacios. *Íbid.* p.107

Los flujos pueden consistir en el desplazamiento de personas, mercancía, información, etc.[18]

Esta es la regionalización que investiga las interacciones de cualquier tipo así como su movimiento y sus relaciones causales. La región nodal, hace referencia a unidades territoriales definidas a partir de la interdependencia funcional y de la densidad de flujos entre sus elementos, sin que puedan establecerse para la misma, límites precisos. Su característica es la interacción entre núcleos centrales y áreas satélites. El sistema se organiza en torno aun polo central con el cual todos sus elementos se relacionan más intensamente que otros ubicados fuera del ámbito nodal. [19]

Este tipo de región refiere mayormente a una ciudad y su área conturbada. Esta relación centro-periferia se amplía a escala nacional para comprender ala que se establece entre el polo dominante y el resto del territorio, ya que las diferentes regiones definidas para el país dado, se organizarán jerárquicamente en torno al nodo más importante que, en el Tercer Mundo, casi siempre corresponderá a la capital nacional.[20]

Tipo de región: **Región Nodal, Polar o Funcional.**

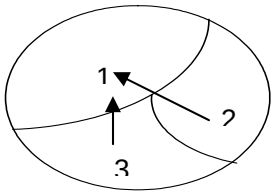
Criterio:

Interacción o interdependencia. (Análisis de Flujos.)

Interacción o influencia entre las áreas geográficas (interdependencia) relación que existe entre las áreas.

Captación de fondos de tres localidades

- Ejemplo:



Grado de interacción (desempleo)

1. Capta fondos de 2 y 3
2. Provee de fondos a 1
3. Provee de fondos a 1

Fuente. Assuad Sanén (2004) p. 6.

c) Región plan o programa:

Es aquélla 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

[18] Assuad. *Íbid.*p.40
[19] Palacios. *Íbid.* p.107
[20] Palacios. *Íbid.* p.107

generalmente se busca coherencia administrativa o congruencia entre el área a considerar y la estructura institucional disponible para llevar a cabo los planes.[21]

Aunque presentan diferencias estos tres tipos comparten la característica común de corresponder a secciones territoriales diferenciadas en virtud de algún elemento o condición que se cumple en su interior.

A partir de estas tres denominaciones, se han elaborado otras de alcance más limitado o específico que vienen a ser más bien variantes concebidas para servir a determinados propósitos en los distintos discursos teóricos. Este es el caso de los tipos de región propuestos para fines de planificación o para el desarrollo de actividades en jurisdicciones subnacionales.[22]

Tipo de región: **Región por Planeación o Programación.**

Criterio:

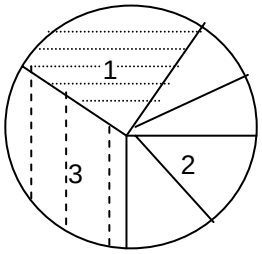
Atributos semejantes para decisiones.

Unificación de decisiones o criterios (Números Índices)

- Ejemplo

Impulso industrial

1. Alto
2. Medio
3. Bajo



Fuente. Assuad Sanén (2004) p. 7.

Teorías del desarrollo regional. Teorías de la localización.

La teoría de localización tiene como objetivo principal determinar la localización de la actividad económica y las fuerzas económicas que "regulan la distribución espacial de la economía."[23]

[21] Palacios. *Íbid.*p.108
[22] Palacios. *Íbid.* p.108
[23] Assuad. *Íbid.* p.41.

Estas teorías se pueden dividir en tres:

- Teoría de localización agrícola, de Von Thunen.
- Teoría de localización industrial de Alfred Weber.
- Teoría de localización se servicios urbana de Christaller.

Estas teorías consideran las distancias y el costo de transportación como variables de influencia en la localización de los agentes económicos así como de su actividad. Por ejemplo Von Thunen plantea que la renta o ingreso de la tierra varía en función de la distancia a la que denomina renta de ubicación, de un centro que según la demanda indica el proceso y la variabilidad de la producción.[24]

Teoría de localización agrícola.

Esta teoría muestra las relaciones económicas y las implicaciones espaciales entre los costos de transporte, la intensidad en el uso del capital en el espacio y los usos del suelo agrícola, advirtiendo la formación de anillos concéntricos alrededor de la ciudad o área de mercado.[25]

Teoría de localización industrial.

Esta teoría pone especial énfasis en el transporte y las consecuencias que se derivan de sus costos.

El costo del transporte es el patrón de equilibrio y de las relaciones de precios e intercambio de mercancías.

En consecuencia, el propósito principal de estas teorías es analizar las implicaciones económicas del espacio, considerando la distancia a través del costo de transporte en la formación de los precios, bajo diferentes tipos de organización de los mercados, así como proponer una teoría normativa de la localización que maximice los beneficios al minimizar el costo de transporte.[26]

Se ha notado un movimiento histórico de localización que ve de la ubicación de la industria cerca de la materia prima, a la ubicación cerca de los lugares de consumo gracias al abaratamiento del costo del transporte. Las empresas prefieren ubicarse en centros de lato consumo compensando loas costos de transportación por la accesibilidad a los consumidores por medios de comunicación mas modernos.

[24] Assuad. *Íbid.* p.42.
[25] Assuad. *Íbid.* p.42.
[26] Assuad. *Íbid.* p.42.

Teoría de localización de servicios urbana.

Dentro de las teorías de localización de servicios, la que más ha tenido repercusión es la llamada teoría del lugar central de Christaller.

De acuerdo con esta teoría, el crecimiento de una ciudad depende de su especialización en las funciones de servicio urbano, considerándose que una primera función es la de actuar como un centro de servicios para la región que la circunscribe, proveyéndole bienes y servicios centrales, tales como ventas al menudeo y mayoreo, servicios bancarios y profesionales, organización de negocios, así como facilidades de educación, culturales y de entretenimiento.[27]

Esta teoría supone una serie de ciudades constituidas a manera de sistema que interactúan dando como resultado una regionalización jerárquica.

Metodologías para el desarrollo regional sustentable.

Para poder entender y realizar un diagnostico sobre une región es preciso entender aquellas características que tiene y problematizar con un enfoque global la dinámica de sus interacciones.

Si bien a partir de lo antes visto con la teoría de lugar central, existe un centro de desarrollo, su relación con el resto de los territorios debe ser explorada por medio de un análisis que realiza une regionalización a partir de aspectos determinados.

Une región tiene una estructura inicial que se compone de recursos naturales tales como:

- Clima.
- Geología y orografía.
- Suelos y vegetación.
- Hidrografía.

Y otros aspectos no naturalmente dados como:

- Población.
- Infraestructura.
- Migración.
- La pobreza.
- La dependencia sobre inversión extranjera directa.
- Los problemas del medio ambiente.
- La exclusión social.
- Participación social.
- Los recursos humanos.
- Las características de las empresas locales (tamaño, dinamismo, capacidad innovadora etc.)
- Las redes de comunicación e información
- Los servicios públicos y privados existentes.

[27] Assuad. *Íbid.* p.44.

- La vinculación con el cambio tecnológico.

Para delimitar una región o realizar una regionalización tanto económica como no económica se requiere una metodología que aunque es precisa, depende de aquellos factores que el analista quiera considerar. La mayor parte se tratan de métodos estadísticos.

Para una regionalización con características de homogeneidad, se utilizan:

- Métodos de números índices tanto simples como compuestos, así como
- Métodos de análisis factoriales tanto normales como ponderadas.

Para una regionalización de tipo nodal aparte de los métodos antes mencionados se utilizan:

- Análisis de flujos reales y
- Análisis de flujos hipotéticos mediante modelos gravitacionales.

Posteriormente con base en estos análisis se delimita le región y se lleva a un mapa.

Cabe añadir que para los distintos análisis, las variables pueden salir del espectro de las variables económicas ye incluir otros tipos de indicadores.

Por ejemplo para el análisis de flujos reales, se pueden contemplar distintos tipos de flujos tales como económicos, políticos, sociales, culturales, religiosos etc.

ANEXO 1

Jueves 31 de enero de 2002 DIARIO OFICIAL (Primera Sección) 34

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

ACUERDO que tiene por objeto establecer las microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y
marginación conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Desarrollo Social.

JOSEFINA EUGENIA VAZQUEZ MOTA, Secretaria de Desarrollo Social, con fundamento en los artículos 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 65 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, y 4 y 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, y

CONSIDERANDO

Que conforme al artículo 65 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social se destinarán exclusivamente a la población en pobreza extrema, a través de acciones que promuevan el desarrollo integral de las comunidades y familias, la generación de ingresos y de empleos, y el desarrollo regional.

Que la totalidad del ejercicio de los recursos de los programas de Programas Regionales Zonas de Alta Marginación; Iniciativa Ciudadana; Estatales por Demanda; Oportunidades Productivas; Jóvenes por México; Expertos en Acción y Empleo Temporal en un 80 por ciento de su asignación, deberán acordarse exclusivamente a través de los Convenios de Desarrollo Social que el Ejecutivo Federal celebre con los gobiernos de los estados en el año 2002.

Que los Convenios de Desarrollo Social establecerán la distribución de los recursos de cada programa por región, especificando en éstas los municipios que incluyan y, en lo posible, los recursos asignados a cada municipio, de acuerdo con las microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación, conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio.

Que las microrregiones y los indicadores a que hace referencia el párrafo anterior, deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación dentro de los primeros treinta días naturales del ejercicio; he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- El presente Acuerdo tiene por objeto establecer las microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio, las cuales se detallan en el Anexo del presente Acuerdo y que para todos los efectos, forma parte integrante del mismo.

El resto del territorio de los estados se identificará en los anexos de los Convenios de Desarrollo Social respectivos, con el fin de establecer las particularidades de actuación de los programas que se convengan.

SEGUNDO.- La identificación de los municipios que integran las microrregiones en los 31 estados y a la que se refiere el artículo anterior, se basó en el Índice de Marginación Municipal (IMM) bajo una visión nacional. Los nombres y las agrupaciones de los municipios en microrregiones, se llevó a cabo respetando las propuestas de cada uno de los estados, conforme a la metodología siguiente:

Las microrrregiones están integradas por:

I. Los municipios de Muy Alta Marginación y Alta Marginación, según el IMM elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), con base en los resultados del XII Censo General

de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) 2000.
Los indicadores utilizados en el IMM para medir la intensidad de la carencia son:
• Porcentaje de la población analfabeta de 15 años o más.
• Porcentaje de la población sin primaria completa de 15 años o más.
• Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo.
• Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.
• Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada.
• Porcentaje de ocupantes en viviendas con algún nivel de hacinamiento.
• Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra.
• Porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes.
• Porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos.

II. Los Municipios Predominantemente Indígenas (MPI), cuya población Hablante de Lengua Indígena (HLI) supera el 40 por ciento de la población mayor de 5 años, con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda del INEGI 2000, criterio adoptado de "La Población de México en el nuevo siglo", CONAPO, 2001.

III. Los municipios con Índice de Marginación Relativa (IMR), identificados en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Colima.
Estos estados presentan comportamientos disímiles al resto del país en cuanto a la presencia de grados de alta marginación, debido fundamentalmente al efecto que ejercen las cabeceras municipales sobre las zonas rurales, por lo que se estableció un universo entre los cinco estados y se analizó la marginación bajo este entorno. Junto con este perfil se analizaron las localidades de alta y muy alta marginación (según la clasificación de CONAPO 1995) de estos municipios y las extensiones territoriales.

TRANSITORIOS
PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se abroga el Acuerdo mediante el cual se identifican las regiones prioritarias y de atención inmediata por sus condiciones de rezago y marginación, conforme a indicadores de pobreza, publicado el 31 de enero de 2001 en el Diario Oficial de la Federación.
Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticinco días del mes de enero de dos mil dos.-
La Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Eugenia Vázquez Mota.- Rúbrica.

ANEXO
MICRORREGIONES

ESTADO	***MICRORREGIONES*** ***NUMERO DE MICRORREGIONES***
Aguascalientes	2
El Llano	
Asientos	
Baja California	2
Mexicali	
Ensenada	
Baja California Sur	2
Comondú	
Mulegé	
Campeche	5
Calakmul	
Candelaria	
Maya-Chenes	
Maya-Camino Real	
Sur	
Coahuila	5
Norte	
Carbonífera	
Centro-Desierto	
Laguna	
Sureste	
Colima	1
Ixtlahuacan	
Chiapas	24
Microrregión 1	
Microrregión 2	
Microrregión 3	
Microrregión 4	
Microrregión 5	
Microrregión 6	
Microrregión 7	
Microrregión 8	
Microrregión 9	
Microrregión 10	
Microrregión 11	
Microrregión 12	
Microrregión 13	
Microrregión 14	
Microrregión 15	
Microrregión 16	
Microrregión 17	
Microrregión 18	
Microrregión 19	
Microrregión 20	
Microrregión 21	
Microrregión 22	
Microrregión 23	
Microrregión 24	
Chihuahua	6

Microrregión 1	
Microrregión 2	
Microrregión 3	
Microrregión 4	
Microrregión 5	
Microrregión 6	
Durango	4
Quebradas 1	
Quebradas 2	
Indígena Sur	
Semidesierto 1	
Guanajuato	3
Noreste	
Norte	
Sur	
Guerrero	6
Tierra Caliente	
Norte	
Centro	
Montaña	
Costa Grande	
Costa Chica	
Hidalgo	12
Atotonilco El Grande	
Tulancingo	
Huichapan	
Zimapán	
Jacala	
Ixmiquilpan	
Actopan	
Metztitlán	
Zacualtipán	
Molango	
Huejutla	
Tenango de Doria	
Jalisco	8
Microrregión Norte	
Microrregión Sureste	
Microrregión Sur	
Microrregión Sierra de Amula	
Microrregión Costa Sur	
Microrregión Costa Norte	
Microrregión Sierra Occidental	
Microrregión Centro	
México	7
Microrregión I	
Microrregión II	
Microrregión III	
Microrregión IV	
Microrregión V	
Microrregión VI	
Microrregión VII	
Michoacán	10
Aquila	
Susupuato	

Tierra Caliente 1	
Tierra Caliente 2	
Sierra Madre Occidental	
Tierra Caliente 3	
Oriente	
Meseta Purépecha	
Lago de Cuitzeo	
Mariposa Monarca	
Morelos	3
Microrregión Ocuituco	
Microrregión Tlanepantla	
Microrregión Temoac	
Nayarit	3
El Nayar	
Huajicori	
La Yesca	
Nuevo León	1
Sur Poniente	
Oaxaca	75
Oaxaca	
Ejutla	
Etla	
Huitzo	
Telixtlahuaca	
Ocotlán	
Tlacolula	
Mitla	
Tlacochahuaya	
Totolapa	
Zaachila	
Zimatlán	
Ayoquezco	
Ixtlán	
Villa Alta	
Yalalag	
Santiago Zacatepec	
Ayutla	
Choapam	
Cotzocon	
Tuxtepec	
Cosolapa	
Valle Nacional	
Jalapa de Díaz	
Soyaltepec	
Juchitán	
Ixtepec	
Matías Romero	
Guichicovi	
Tapanatepec	
San Dionisio del Mar	
Chimalapa	
Tehuantepec	
Salina Cruz	
Jalapa del Marqués	
Laollaga	
Cuicatlán	
Chiquihuitlán	

Teotitlán	
Huautla	
Eloxochitlán	
Coixtlahuaca	
Juxtlahuaca	
Tecomaxtlahuaca	
Huajuapan de León	
Chazumba	
Mariscala	
Tezoatlán	
Nochixtlán	
Silacayoapan	
Tamazola	
Teposcolula	
Tlaxiaco	
Achiutla	
San Miguel El Grande	
Miahuatlán	
Río Hondo	
Coatlán	
Putla	
Zacatepec	
Sola de Vega	
Textitlán	
Yautepec	
Jamiltepec	
Pinotepa Nacional	
Pinotepa	
Cacahuatepec	
Juquila	
Villa de Tututepec	
Nopala	
Puerto Escondido	
Pochutla	
Huatulco	
Loxicha	
Nochixtlán San Francisco	
Puebla	13
Centro 1	
Centro 3	
Nororiental 1	
Norte 1	
Norte 2	
Norte 3	
Sierra Negra	
Centro 2	
Mixteca 1	
Mixteca 2	
Mixteca 3	
Nororiental 2	
Nororiental 3	
Querétaro	4
Serrana	
San Juan del Río	
Cadereyta	
Querétaro	
Quintana Roo	2

Microrregión I	
Microrregión II	
San Luis Potosí	14
Huasteca Sur Cafetalera	
Huasteca Sur Citrícola	
Huasteca Centro Piloncillera	
Huasteca Centro	
Huasteca Norte	
Media Oeste	
Media Este	
Media Este Pame Sierra Gorda	
Altiplano Oeste	
Altiplano Centro	
Altiplano Este	
Altiplano Este Ixtlero	
Centro	
Centro Sur	
Sinaloa	4
Norte	
Centro	
San Lorenzo	
Sur	
Sonora	2
Sierra de Alamos	
Río San Miguel	
Tabasco	4
Centla	
Huimanguillo	
Jonuta	
Tacotalpa	
Tamaulipas	3
Región Prioritaria Cañera	
Región Prioritaria IV Distrito	
Región Prioritaria Serrana	
Tlaxcala	3
Altzayanca-Terrenate	
Emiliano Zapata	
Españita	
Veracruz	22
Sierra del Totonacapan	
Papantla	
Alamo Temapache	
Sierra de Otontepec y Laguna de Tamiahua	
Huasteca Alta	
Huasteca Media	
Huasteca Baja	
Sierra de Misantla	
Cofre de Perote	
Jalcomulco los Pescados	
Central Semiárida	
Huatusco	
Cuenca del Papaloapan	
Pico de Orizaba	
Córdoba Tezonapa	
Sierra de Zongolica	
Los Tuxtlas	

Playa Vicente	
Sierra de Soteapan	
Valle de Uxpanapa	
Soconusco	
Las Choapas	
Yucatán	9
01 Litoral Oriente	
02 Oriente	
03 Litoral Centro	
04 Centro	
05 Centro Sur	
06 Influencia Metropolitana	
07 Litoral	
08 Sur Poniente	
09 Sur	
Zacatecas	4
Microrregión de la Montaña	
Microrregión de los Cañones	
Microrregión Semidesierto Noreste	
Microrregión Semidesierto Sureste	

ANEXO 2

1

DEPENDECIA	PROGRAMA
SE	Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES)
SCT	Caminos Rurales (Obras a Contrato)
	Estudios y Proyectos
SAGARPA	Alianza Contigo
SEDESOL	Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)
	Opciones Productivas
	Incentivos Estatales
	Programa de Coinversión Social
	Programa para el desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas
	Programa de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)
SRA	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE)

SRA	Programa Hereda
SEMARNAT	Programa de Desarrollo e Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento de Zonas Rurales (Ejecutados por la CNA)
SFP	Programa de Contraloria Social
SRA	Capacitación a Sujetos Agrarios

2

DEPENDECIA	PROGRAMA
SCT	Telefonía Rural
	Programa E-México
SAGARPA	Programa de Empleo Temporal (PET)
	Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO)
SEDESOL	Programa Jóvenes por México
	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
	Programa de Empleo Temporal (PET)
	Programa Oportunidades
STyPS	Sistema de Apoyo Económico a la Movilidad Laboral Interna
	Sistema de Apoyo Económico a Buscadores de Empleo
	Proyectos de Inversión Productiva
SS	Componente de Salud de Oportunidades
	PROCEDES
SRA	Programa del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias (FAPPA)
	Programa de Financiamiento a proyectos productivos de Mujeres Indígenas Campesinas
	Programa de Fomento de Actividades Productivas para los Jóvenes Campesinos
	Programa de Autorización y Entrega de Fondos Comunes
	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)
	Programa de Constitución de Figuras Asociativas para la Producción Rural
	Programa de Parcelas con Destino Específico

3

DEPENDECIA	PROGRAMA
SECTUR	Convenios de Reasignación de Recursos
SEDESOL	Programa del Fondo Nacional de Apoyo a las Artesanías (FONART)
	Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT)
STyPS	Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)
SEMARNAT	Comisión Natural de Áreas Naturales Protegidas
SEP	Componente Educativo de Oportunidades

4

DEPENDECIA	PROGRAMA
SEP	Programas Compensatorios de CONAFE

5

DEPENDECIA	PROGRAMA

SCT	Programa de Empleo Temporal (PET)
SEDESOL	Programa Iniciativa Ciudadana 3x1
	Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa" (FONHAPO)
	Programa de leche industrializada (LICONSA)
	Programa de Abasto Rural (DICONSA)
	Programas del Instituto Nacional Indigenista (INI)
STyPS	Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior
SS	Programa de Salud y Nutrición para Pueblos Indígenas
	Programa de Ampliación de Cobertura (PAC)
	Programa MSS-Solidaridad
SEP	Educación Comunitaria de CONAFE

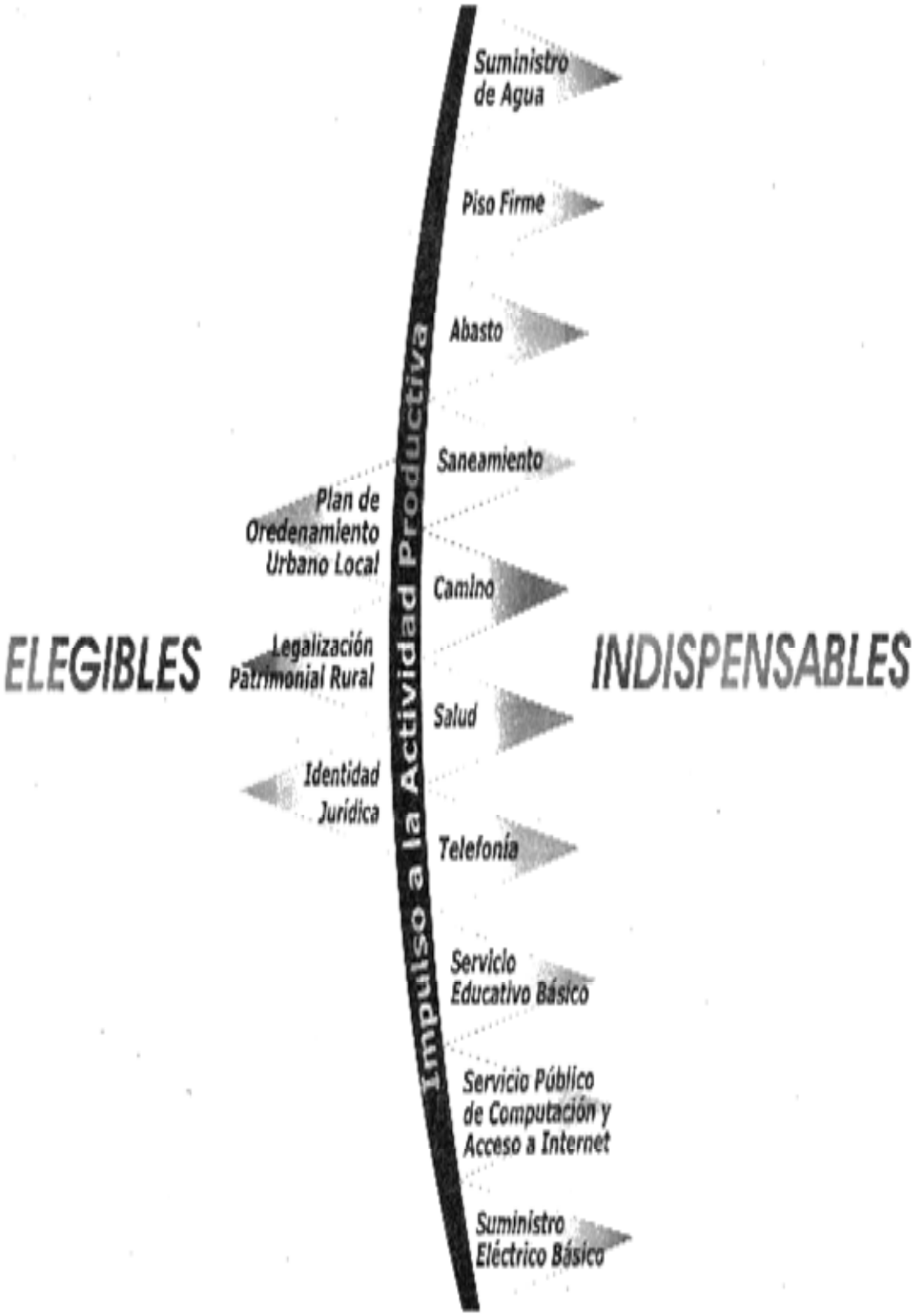
6

DEPENDECIA	PROGRAMA
SE	Marcha Hacia el Sur
	Programa de Apoyo al Diseño Artesanal (PROADA)
	Financiamiento al Microempresario
	Fondo de Microfinanciamiento a las Mujeres Rurales (FOMMUR)
	Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP)
SRA	Programa de CONVENIOS y CONTRATOS
	Programa de REGULARIZACIÓN DE COLONIAS AGRÍCOLAS Y GANADERAS
SAGARPA	Fondo de Estabilización del Café

7

DEPENDECIA	PROGRAMA
SEDESOL	Programa de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA)
SEMARNAT	Programa de Operación de las Áreas Naturales Protegidas (ANPs)
SEMARNAT	Programa Nacional de Reforestación (ejecutado por la CONAFOR)

ANEXO 3


ELEGIBLES
Plan de Oredenamiento Urbano Local
Legalización Patrimonial Rural
Identidad Jurídica
Impulso a la Actividad Productiva
INDISPENSABLES
Suministro de Agua
Piso Firme
Abasto
Saneamiento
Camino
Salud
Telefonía
Servicio Educativo Básico
Servicio Público de Computación y Acceso a Internet
Suministro Eléctrico Básico

ELEGIBLES

Plan de Ordenamiento Urbano Local

Objetivo	Criterio Mínimo de Aceptación
Inducir el crecimiento ordenado de la localidad acorde con su proyección como Centro Estratégico Comunitario.	Cuando el Plan de Ordenamiento Urbano del centro de población elaborado con la participación de la comunidad esté aprobado por el cabildo y registrado ante la instancia competente.
Impacto en el Capital Territorial	**Observaciones**
Propiciar que la localidad se constituya en un ámbito que favorezca la calidad de vida de sus habitantes y con ello incrementar su capital social.	Su aprobación es facultad del ayuntamiento. SEDESOL apoyará el proceso con la promoción de servicio social y sugiriendo una metodología.

ELEGIBLES

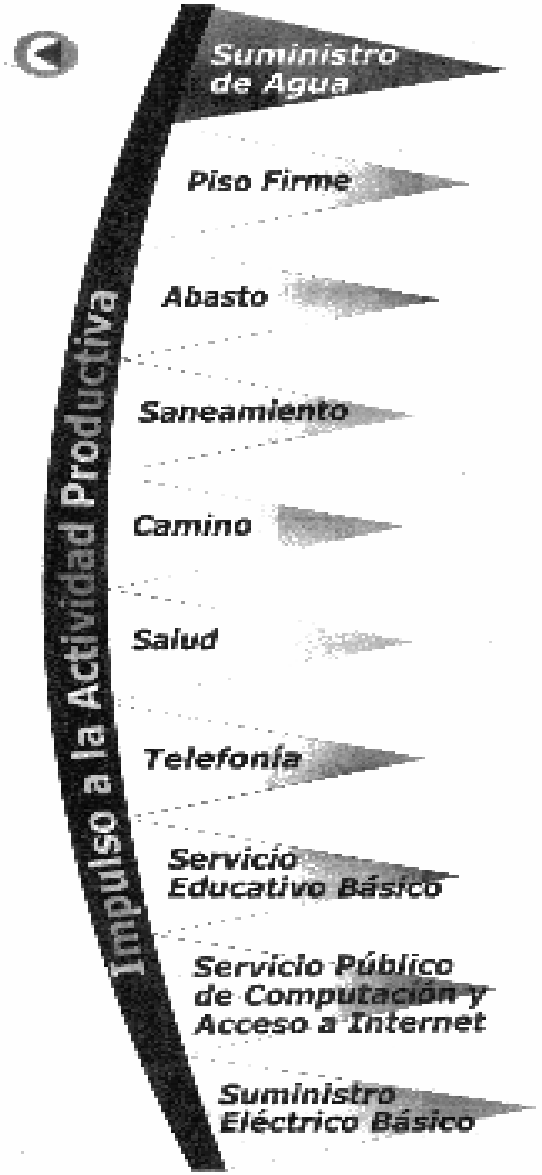
Legalización Patrimonial Rural

Objetivo Alcanzar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra como un soporte fundamental para el desarrollo productivo del CEC y su área de influencia.	**Criterio Mínimo de Aceptación** Cuando en los municipios con Centros Estratégicos Comunitarios se alcance el 100% de la certificación de la tenencia de la tierra acordada por los núcleos agrarios y queden debidamente documentados todos los casos de los núcleos que no deseen o que por estar en litigio, no puedan certificarse.
Impacto en el Capital Territorial Propiciar la seguridad en la tenencia de la tierra como un aliciente a la inversión privada y con ello impulsar el desarrollo económico del capital físico del CEC y su área de influencia.	**Observaciones** Se registrará la incorporación de la propiedad social del CEC y su área de influencia al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) de la SRA.

ELEGIBLES

Identidad Jurídica

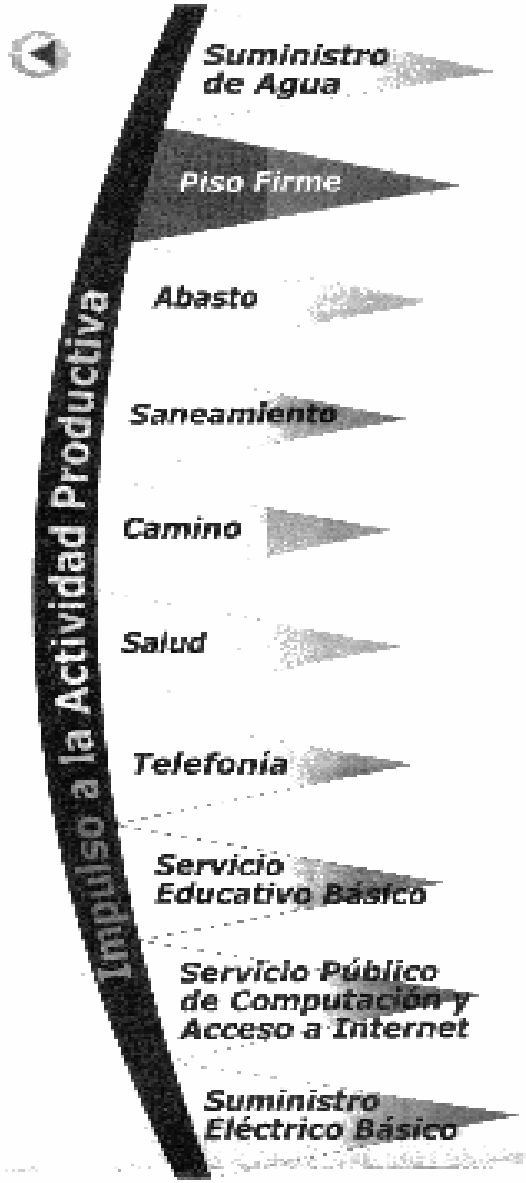
Objetivo	Criterio Mínimo de Aceptación
Asegurar la obtención del CURP, así como el registro de los integrantes de la comunidad que no cuenten con acta de nacimiento.	Cuando en el CEC y su área de influencia se alcance el 80% de la población registrada y con CURP.
Impacto en el Capital Territorial	**Observaciones**
Salvar un requisito indispensable de identidad y acceso a los formalismos del derecho.	Esta bandera implica una fuerte labor de promoción coordinada entre los tres órdenes de gobierno.



INDISPENSABLES

Suministro de Agua

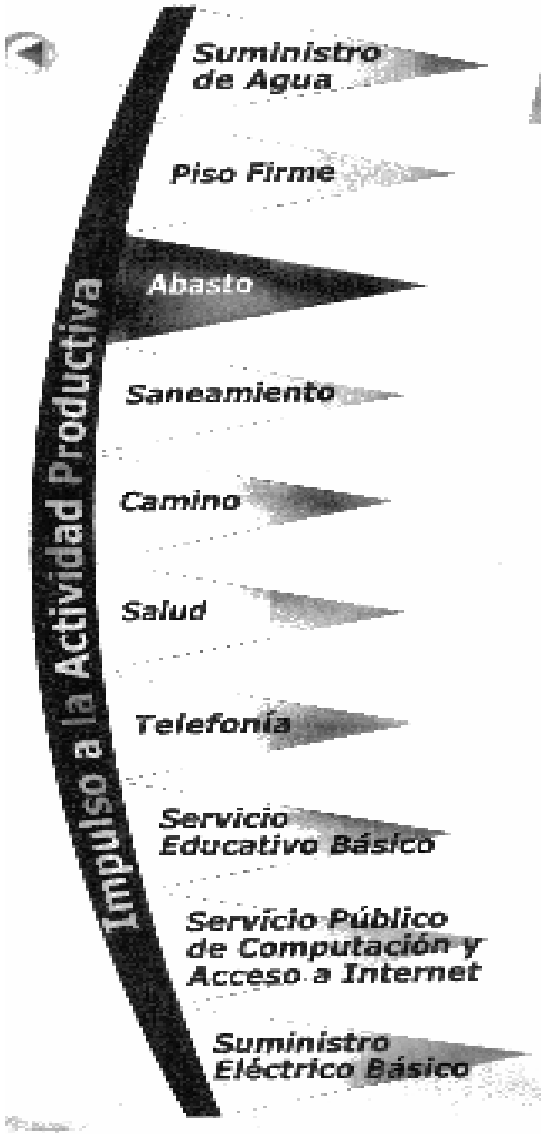
Objetivo	**Criterio Mínimo de Aceptación**
Garantizar a través de obras de mejora o de infraestructura y equipamiento, el suministro de agua a la mayor parte de la población local asentada regularmente.	Cuando se complete la construcción de la obra hidráulica suficiente para atender la eventual demanda del 100% de los habitantes de la localidad.
Impacto en el Capital Territorial	**Observaciones**
Con esta obra, que se suma al capital físico existente, se asegura en la localidad un servicio que es requisito fundamental para funcionar y desarrollarse como centro urbano.	El proyecto de suministro será validado por la CNA. El establecimiento y mantenimiento de la red de distribución serán responsabilidad del municipio.



INDISPENSABLES

Piso Firme

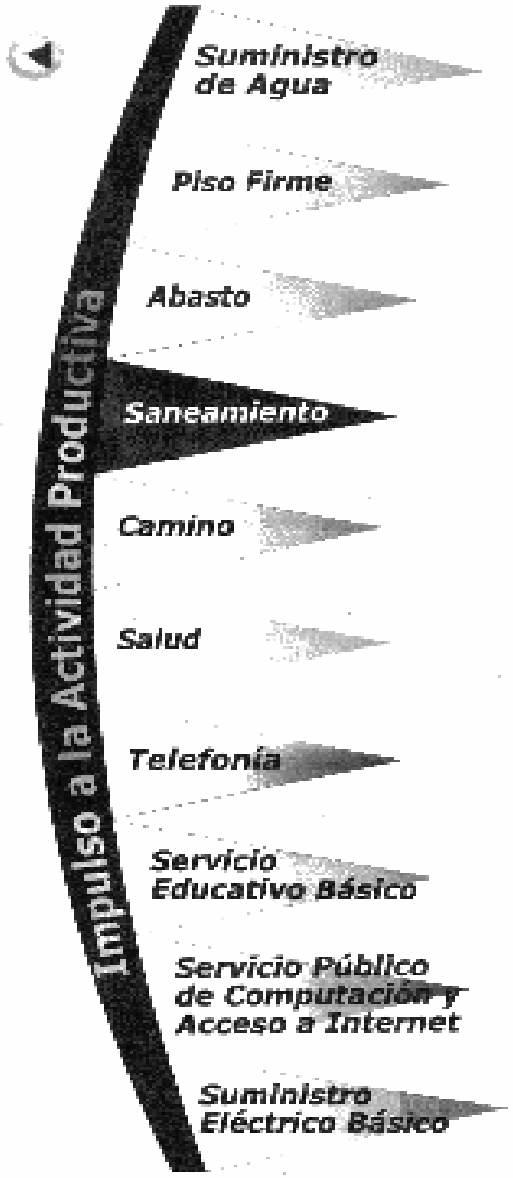
Objetivo	**Criterio Mínimo de Aceptación**
Evitar que se propaguen las enfermedades infecto contagiosas mediante la eliminación de los pisos de tierra.	Cuando la cobertura de viviendas con piso firme en la localidad CEC, alcance el promedio de cobertura a nivel estatal según datos del censo de 2000.
Impacto en el Capital Territorial	**Observaciones**
Con esta obra en beneficio del capital humano se contribuye a mejorar las condiciones generales de salubridad en la localidad.	Se promoverá como un factor de calidad de vida en la localidad.



INDISPENSABLES

Abasto

Objetivo	**Criterio Mínimo de Aceptación**
Que la localidad cuente con abastecimiento regular y a precios justos de la canasta básica.	Cuando esté funcionando de manera permanente el Centro de Servicios Diconsa o tres establecimientos independientes o un mercado público.
Impacto en el Capital Territorial	**Observaciones**
Con alguno de estos componentes del capital físico se facilita la convergencia y la actividad comercial del área.	En las reglas de operación 2003 de Diconsa se considera el requisito de tres o más servicios adicionales al abasto para abrir una tienda. La comunidad determinará si la unidad de servicios es una alternativa satisfactoria de abasto.



INDISPENSABLES

Saneamiento

Objetivo

Que la comunidad cuente con salubridad en las viviendas o la infraestructura necesaria para asegurar un uso y manejo sustentable de las aguas residuales.

Criterio Mínimo de Aceptación

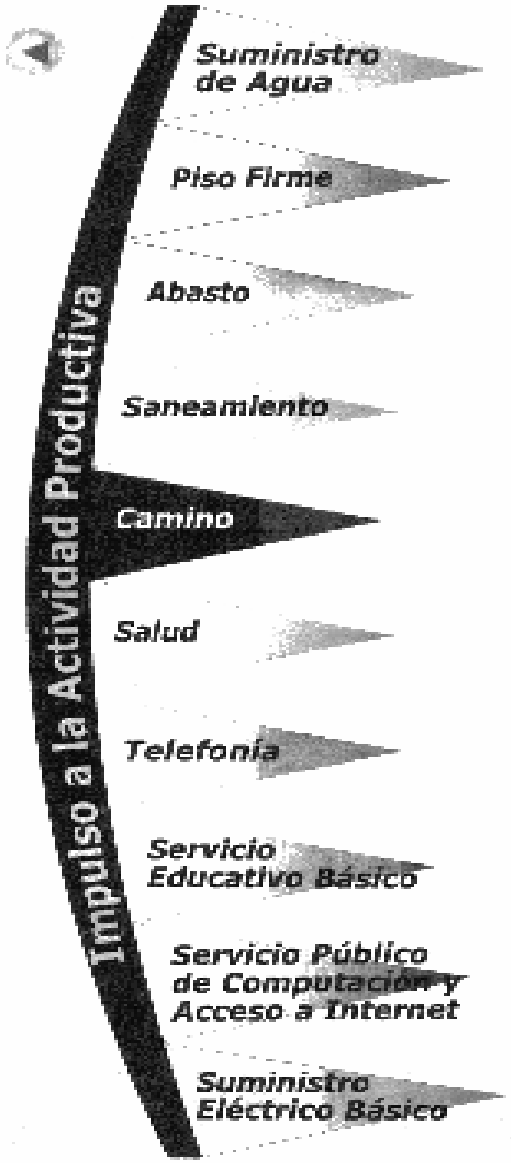
Cuando el 80% de las viviendas tengan servicio de letrina del tipo seco y/o se alcance el 100% de construcción de la red de drenaje y el sistema de tratamiento de aguas residuales, o sólo de ésta, en caso de que ya exista aquella.

Impacto en el Capital Territorial

Se contribuye a mejorar las condiciones generales de salubridad y a optimizar el aprovechamiento y la sustentabilidad de uno de los recursos imprescindibles de su capital natural.

Observaciones

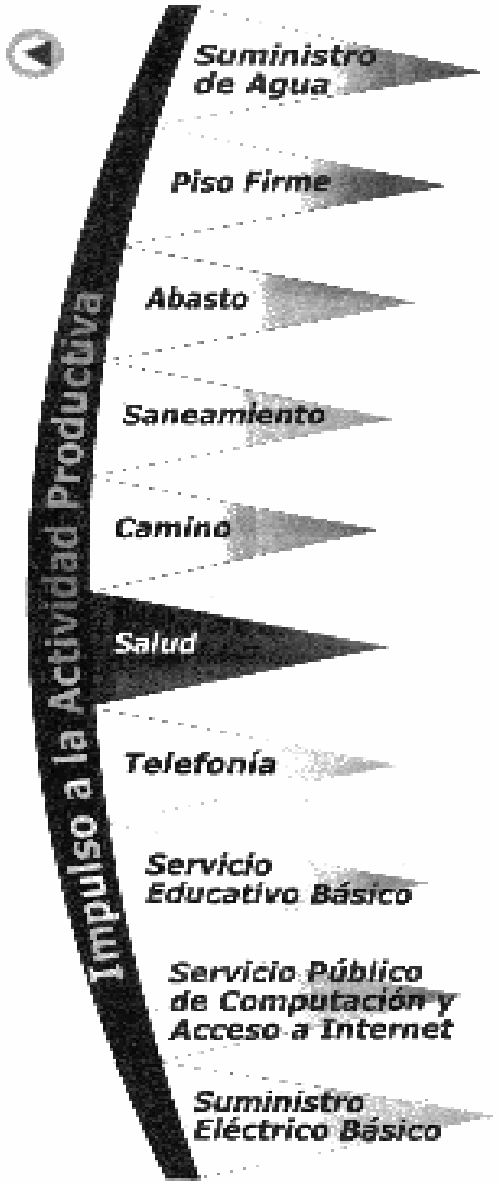
La entidad responsable de dictaminar la calidad del sistema es la Comisión Nacional del Agua.



INDISPENSABLES

Camino

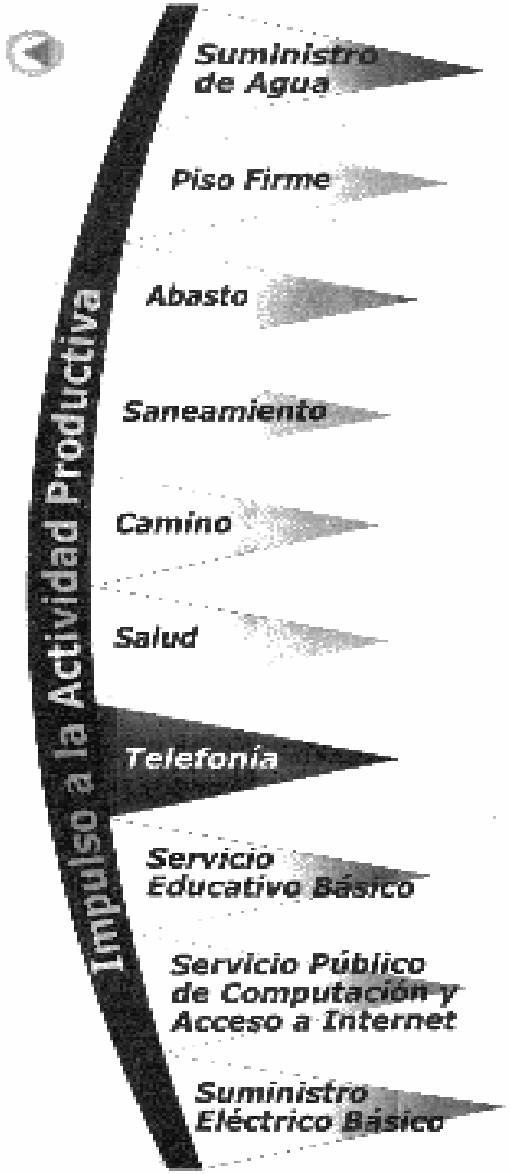
Objetivo	**Criterio Mínimo de Aceptación**
Construir o mejorar una ruta de comunicación para autotransportes, conectada al sistema estatal o federal de caminos, a efecto de realizar sus actividades sociales, económicas, culturales y productivas.	Cuando se cuente con un camino para autotransportes transitable todo el año, conectado a una carretera del sistema estatal o federal de caminos.
Impacto en el Capital Territorial	**Observaciones**
Su efecto en el capital físico facilita la comercialización y el intercambio de bienes y servicios producidos o requeridos en la región.	El camino formaría parte de la red estatal y la responsabilidad del mantenimiento de la obra deberá especificarse al hacer la entrega.



INDISPENSABLES

Salud

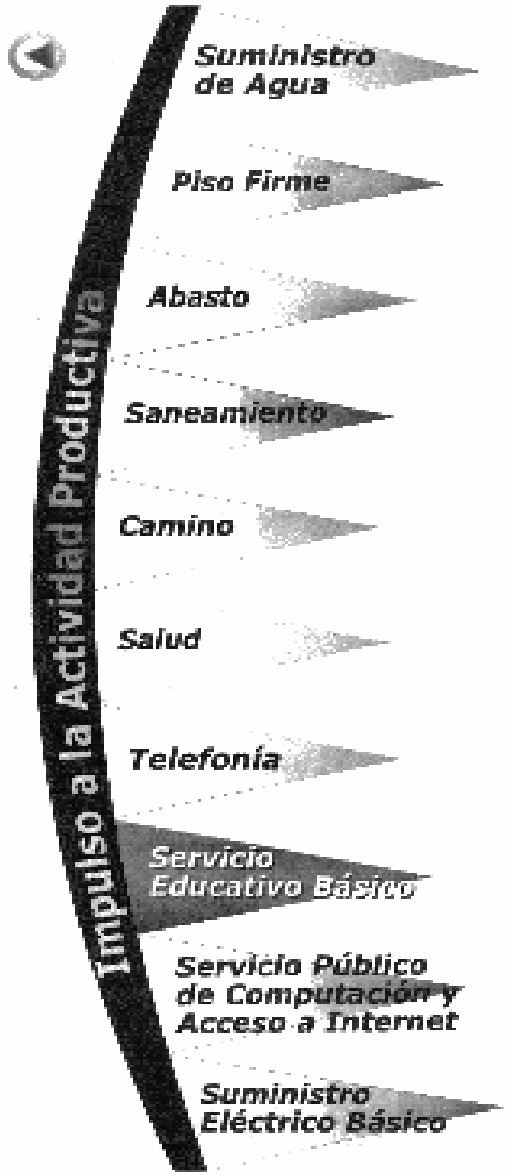
Objetivo	**Criterio Mínimo de Aceptación**
Ofrecer a la población el paquete básico de servicios de salud de manera permanente y con una infraestructura adecuada.	Cuando se proporcione el servicio en forma permanente, de conformidad con las normas oficiales de salud y con el modelo de equipamiento vigente.
Impacto en el Capital Territorial	**Observaciones**
Se protege el capital humano de la región y se promueven oportunidades de desarrollo físico de forma homogénea entre la población del CEC y su área de influencia.	Conjunto irreductible de acciones de salud. Incluye medidas promocionales, preventivas y terapéuticas. Permite el otorgamiento de otros servicios según la necesidad regional (paludismo, cisticercosis, dengue, salud bucal, entre otros).



INDISPENSABLES

Telefonía

Objetivo Instalar el servicio de telefonía pública a efecto de proveer de un medio de comunicación a la localidad.	**Criterio Mínimo de Aceptación** Cuando el servicio público esté funcionando en la localidad.
Impacto en el Capital Territorial Mediante esta mejora en su capital físico, se ayuda a superar el aislamiento territorial y la comunicación con el exterior.	**Observaciones** Procederá a través de caseta telefónica o tecnología alterna que garantice el servicio de manera permanente.



INDISPENSABLES

Servicio Educativo Básico

Objetivo

Asegurar la cobertura del servicio educativo básico para los habitantes de la localidad CEC y su área de influencia.

Criterio Mínimo de Aceptación

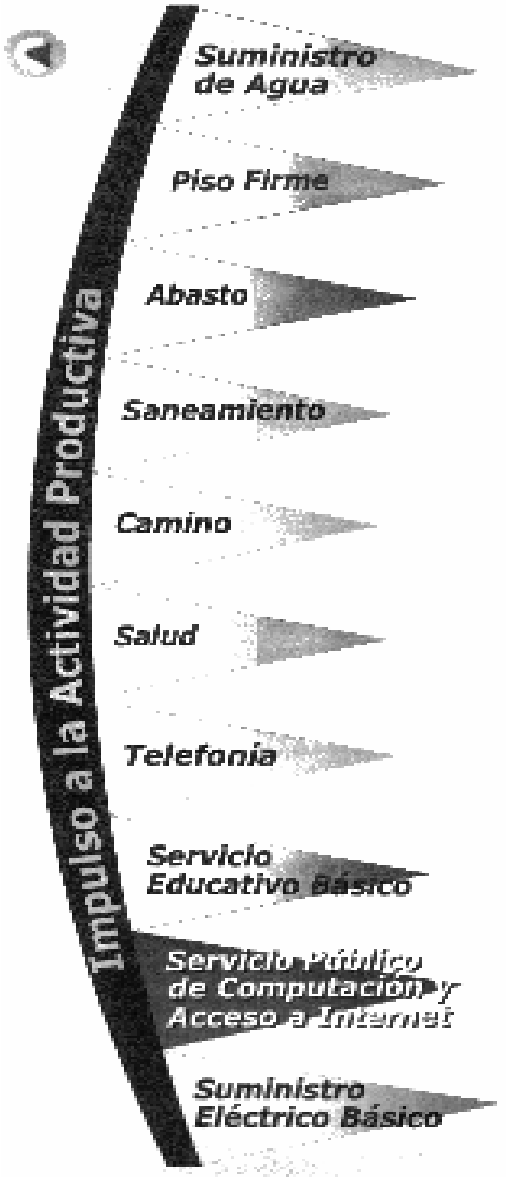
Cuando se cuente con la cobertura del servicio de educación básica para la localidad CEC y su área de influencia, contando con aulas equipadas, sanitarios dignos y el personal docente necesario.

Impacto en el Capital Territorial

Dotar al CEC de la capacidad de desarrollar su capital humano y el de su área de influencia, posibilitándole el acceso a niveles superiores de desarrollo personal y comunitario.

Observaciones

El servicio educativo comprende la educación prescolar, primaria y secundaria.



INDISPENSABLES

Servicio Público de Computación y Acceso a Internet

Objetivo

Brindar servicios de computación y conectividad a Internet, a efecto de tener acceso al portal de los Centros Comunitarios de Aprendizaje y a otros servicios cibernéticos de información, educación, capacitación para el trabajo y comunicación.

Criterio Mínimo de Aceptación

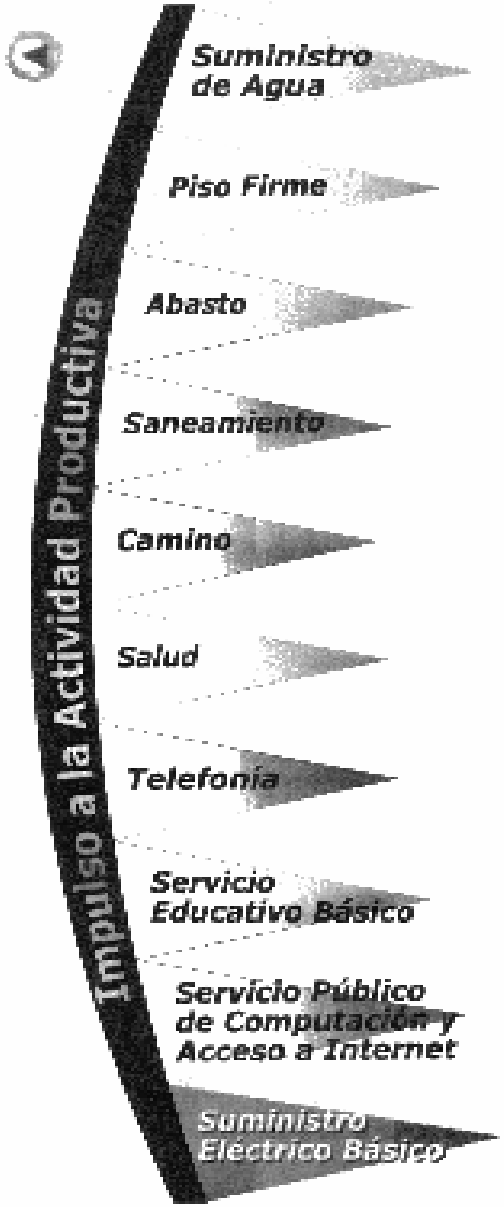
Cuando el servicio de conectividad con un mínimo de seis computadoras (CCA o equivalentes) esté abierto a la población en general y se hayan firmado con el ayuntamiento los convenios de operación y mantenimiento correspondientes o en su caso esté asegurada dicha función por parte de la institución promotora o de un tercero.

Impacto en el Capital Territorial

Con esta obra de capital físico, se abre una ventana virtual entre el CEC y el resto del mundo en beneficio de la comunidad local (incluyendo al área de influencia).

Observaciones

Se consideran equivalentes otras modalidades del servicio tales como la plaza y la plataforma comunitarias, entre otras, siempre y cuando no se orienten de forma primaria al entretenimiento y abran sus servicios al público en general, un mínimo de 4 horas diarias.



INDISPENSABLES

Suministro Eléctrico Básico

Objetivo	**Criterio Mínimo de Aceptación**
Ofrecer energía eléctrica a la población de los CEC a efecto de que con ella se pueda hacer un uso doméstico y público, así como poder desarrollar actividades productivas a pequeña escala.	Cuando se alcance el 100% de construcción de la obra de electrificación capaz de atender la eventual demanda del 100% de los hogares y talleres de la localidad y del servicio de alumbrado público.
Impacto en el Capital Territorial	**Observaciones**
El capital físico de la microrregión se incrementa al disponer de localidades con suministro eléctrico adecuado para actividades domésticas, comunitarias y productivas tradicionales y no tradicionales.	La obra consistirá en llevar o ampliar la postería, línea y transformadores para satisfacer el servicio doméstico, comercial y público o bien lograr un efecto similar mediante tecnología de electrificación no convencional.

FUENTES DE CONSULTA

- Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2005.
- Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio Introductorio". En Luis Aguilar Villanueva (comp.) *El estudio de las políticas públicas*, México. Porrúa. 1994.
- Assuad Sanén, Norman E. *Economía regional y urbana. Introducción a las técnicas y metodologías básicas.* Benemérita Universidad de Puebla, Colegio de Puebla, Asociación de Exalumnos de la Facultad de Economía de la UNAM, 2001.
- Assuad Sanén, Norman E. *Regionalización. Conceptos y técnicas.* Presentación para el Diplomado de Actualización sobre Metodología para el Desarrollo Regional. IIEC. UNAM. México. 2004.
- Bazúa Fernando y Valenti Giovanna. *Política Publica y Desarrollo*. México. UAM.
- Cabrero, Enrique. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México". En *Gestión y Política Publica*. Vol. IX. num2. Segundo semestre de 2000,
- CEPAL. "Cambio cultural, desarrollo y sustentabilidad ambiental". En *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*. CEPAL. 2000.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ALCO Editorial. México. 2005.
- Corona Reina, Olivera Guillermo, Delgadillo Javier, Rodríguez Francisco, Serrano Jorge, Suárez Estela, Gutiérrez Norma G., Uribe Rodolfo, Quero Morgan. *Formación e investigación en desarrollo regional: campo emergente en el marco de un posgrado en Ciencias Sociales de la UNAM.* CRIM. México. 1998.
- Cunill, Nuria. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD. Caracas. 1991.
- De Franco Augusto. *¿Por qué precisamos de un desarrollo local integrado y sostenible?* I.I.G. España. 2000.
- Delgadillo Macías Javier, Torres Torres Felipe, Gasca Zamora José. *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios.* Porrúa. México. 2001.
- Delgadillo Macías, Javier. "Desarrollo regional y nueva función del Estado en la organización del territorio". En Delgadillo Macías, Javier. (Coord.) *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México.* CRIM. UNAM. 2004.
- Diario Oficial de la Federación. Jueves 31 de enero de 2002.
- Dunn, William N., *Public Policy Analysis. An Introduction*. Prentice Hall. Englewood Cliffs N. J. 1981.
- Ferreira Héctor. *Por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México*. Centro Lindavista-Integración Editorial. México. 2003.

- Gasca Zamora, José. “Desmitificando el Desarrollo Regional”. En Delgadillo Macías, Javier. (Coord.) *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*. UNAM-CRIM. México. 2004.
- González Valadez, Isaí. Políticas Públicas: Elementos Básicos pare el Debate. En *Revista IAPEM*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México. 2006.
- Heclo, Hugo. "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo". En Aguilar Villanueva, Luis. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México. 2000.
- Heidegger, Martin. *El Ser y el Tiempo*. 9ª Reimp. Trad. José Gaos. FCE. México. 2000.
- Kant, Immanuel. *Crítica de la razón pura.* 20ª. Ed. Pról., trad. y notas de Pedro Rivas. Alfaguara. España. 2002.
- La Jornada. Lunes 13 de marzo de 2006.
- Latapí Sarre, Pablo. “La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: el caso de Observatorio Ciudadano de la Educación”. En *Perfiles Educativos* (UNAM, CESU) Colaboraciones Libres, Vol. IV, Especial, Septiembre 2004
- Ley de Planeación. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2005
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2005
- López de Souza Marcelo. “Algunas notas sobre la importancia del espacio para el desenvolvimiento social”. En: *Territorio*. Año II. Nº 3. Jul/Dic. Brasil. 1997.
- Montañez Gómez Gustavo y Delgado Mahecha Ovidio. *Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional*, en Cuadernos de Geografía. Revista del Departamento de Geografía de la Universidad de Colombia. Vol. VI1 No. 1-2. Colombia. 1998.
- OCDE. *Placed-based policies for rural development. The micro-regions strategy, Mexico. A case study.* OCDE. París. 2003.
- Palacios L. Juan José. "El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales" En: *Revista Interamericana de Planeación*. Vol. XVII, No.66 México, Junio 1983.
- Parsons, Wayne. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing Ltd. Northampton. 1995.
- Pasquino, G. (et alt.). *Manual de Ciencia Política*. Alianza. Madrid. 1986.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron. *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. F.C.E-CNCP y AP. México. 1998.
- Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte. 2001-2006.
- Riffkin, Jeremy. *La Era del Acceso*. Paidos. España. 2000.
- Rojas Mariano. *¿Qué es Desarrollo Económico?* Universidad de las Américas. Puebla. Departamento de Economía. 2004.
- Ruiz Durán, Clemente. *Evaluación Externa al Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones).* 2004. UNAM. México.
- Schwartzmantel, John. *Structures of Power. An Introduction to Politics*. England. Wheatsheaf Books. 1987.
- Uvalle Ricardo. “La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporáneas”. En *Ensayos del Diplomado Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local.* CNCPyAP. 1995.
- Wallerstein Immanuel. *Abrir las Ciencias Sociales.* Siglo XXI. México. 1996.

TEXTOS DE INTERNET

- http://www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entryID=27/
- http://www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entryID=27/
- http://www.fonatur.gob.mx/des-**escalera**-html/texto_html.html
- http://catalogo.depuebla.com/categoria.php?categoria=GOBIERNO
- http://ppp.sre.gob.mx/
- http://www.iadb.org/ppp/pppobjectives.asp
- http://www.microrregiones.gob.mx