



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL PARA EL
FORTALECIMIENTO DEL H. AYUNTAMIENTO DE
TRINIDAD ZAACHILA, OAXACA EN EL PERIODO
2014-2016**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A :

CAROLINA VASCONCELOS MEDINA



ASESOR:

MTRO. JESÚS PÉREZ CALDERÓN

Ciudad Nezahualcóyotl, Edo. Méx., 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

En memoria de mi padre

A mi madre

Por apoyar mis ideales, impulsar mi libertad de indagar y brindarme los recursos necesarios a lo largo de mi formación.

A mis hermanos

Quienes fueron mis primeros maestros.

A Maribel

Por compartir convicciones de lucha, guiarme y ser más que mi amiga, mi cómplice.

- ¡Hasta la victoria siempre! -

A Paty y Sergio

Por mostrarme que un mundo mejor es posible. Mi más grande admiración y respeto a su labor. Han marcado más allá del ámbito académico y laboral una parte de quién soy y qué quiero lograr como resultado de lo vivido gracias a ustedes.

A Fabián, Ali y a los Tutores Comunitarios

Por el alma puesta en el trabajo de campo, las experiencias compartidas y las aventuras que nos faltan.

A Alex, Raúl, Jorge, Luis, Paulina y Viridiana

Agradecida de haber coincidido con ustedes en este proyecto, por su profesionalismo en el desempeño de cada una de sus disciplinas y admirada por su valentía puesta en cada comunidad.

A Ceci

Por su acompañamiento y contención ofrecida que me han permitido seguir adelante.

A Román, Alfredo, Roberto, Jaime (q.e.p.d.), y Lénine

Gran parte de mi formación se la debo a ustedes; gracias por sus enseñanzas, por su pasión a su trabajo, por sembrar inquietud en los estudiantes, por hacernos dudar y cuestionar todo. Y finalmente hacerme sentir orgullosa de haber sido su alumna, con el compromiso de jamás desempeñarme sin ética o sin principios basados en una justicia social; de lo contrario tendría que negar que aprendí de ustedes.

A mi asesor de Tesis, Jesús Pérez Calderón

Por el apoyo en la elaboración de este trabajo, el interés en el tema y por motivarme a seguir creciendo profesionalmente.

A mis camaradas: Oscar, Ingrid, Raúl, Lorena, Pedro y Miguel

Por lo que juntos conseguimos en el camino, las risas y el esfuerzo colocado en cada paso que dimos.

La libertad no puede ser realizada más que en sociedad y sólo en la más estrecha igualdad y solidaridad de cada uno con todos.

- Mijaíl Bakunin -

Táctica y Estrategia

Mi táctica es
mirarte
aprender como sos
quererte como sos

mi táctica es
hablarte
y escucharte
construir con palabras
un puente indestructible

mi táctica es
quedarme en tu recuerdo
no sé cómo ni sé
con qué pretexto
pero quedarme en vos

mi táctica es
ser franca
y saber que sos franco
y que no nos vendamos
simulacros
para que entre los dos
no haya telón
ni abismos

mi estrategia es
en cambio
más profunda y más
simple

mi estrategia es
que un día cualquiera
no sé cómo ni sé
con qué pretexto
por fin me necesites.

Mario Benedetti

Poeta, uruguayo

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I. TEORÍAS DEL DESARROLLO	14
1.1. Interpretación sobre el concepto de Crecimiento.....	14
1.2. El pensamiento de la CEPAL.....	17
1.3 El subdesarrollo.....	21
1.4. Políticas Públicas para el Desarrollo Municipal.....	25
CAPÍTULO II. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL.....	40
2.1. Escala nivel local.....	44
2.1.1 Historia municipal.....	48
2.1.2 Facultades reglamentarias de los municipios.....	50
2.2 Propuesta del ILPES para la planificación del desarrollo local.....	58
2.3. Metodologías participativas.....	63
2.3.1 Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya.....	71
2.3.2. Asociación Mexicana de Transformación.....	73
CAPÍTULO III. IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL EN TRINIDAD ZAACHILA, OAXACA.....	78
3.1 Diagnóstico general.....	79
3.2. Diagnóstico participativo.....	95
3.2.1 Intervención.....	96
3.2.2 Presentación.....	98
3.2.3 Primera sesión.....	101
3.2.4 Árbol de problemas.....	102
3.2.5 Análisis de la información.....	106

3.3 Presentación de resultados.....	107
3.3.1 Ejes o líneas de acción.....	107
3.4. Formulación de cursos y/o talleres.	108
3.5 Implementación de los cursos y/o talleres.	112
3.3 Seguimiento o monitoreo.	113
CONCLUSIONES	120
ANEXOS	126
BIBLIOGRAFÍA.....	130

INTRODUCCIÓN

El objetivo que se persigue en esta investigación es exponer la necesidad de fortalecer los municipios y cómo la implementación de estrategias de desarrollo local puede abonar a ello. Esclareciendo qué se entiende como un municipio fuerte, cuáles son las metodologías de planificación participativa y como éstas aportan a los municipios el funcionamiento de un esquema de desarrollo económico desde lo local. Exponiendo, un caso práctico en el H. Ayuntamiento de Trinidad Zaachila, Oaxaca; al exponer cuáles son las estrategias más adecuadas para implementarse en él se va describiendo la intervención y su proceso. Con ello se muestra una herramienta de planificación para el desarrollo local que sirva, no sólo en un municipio, sino para su posible réplica en otras zonas con un contexto similar.

En diversos municipios de la República Mexicana se presentan problemáticas similares, entre las más comunes y que resaltan los estudiosos en temas municipales se encuentra la gestión pública.

El principal problema que se identifica en el H. Ayuntamiento de Trinidad Zaachila se concibe en su debilitamiento, es decir, cuando un municipio desconoce sus funciones y carece de los elementos básicos para su óptima administración o gestión difícilmente sus acciones serán conducidas para el logro de objetivos de desarrollo. Por lo cual se propone un análisis de éste para vislumbrar las posibles soluciones acorde a los resultados arrojados por un diagnóstico participativo y todo el proceso que implica su elaboración. Cabe resaltar que cada localidad cuenta con características particulares que hacen que las metodologías tengan que ser adaptadas o ajustadas al contexto de la región o grupos donde se aplican.

La hipótesis propuesta es que a través de las herramientas participativas de desarrollo local en los ayuntamientos, los municipios se pueden fortalecer en su administración y/o gestión.

Las estrategias de desarrollo local son un tema de relevancia por su función de diagnosticar las problemáticas de una región, o grupos focales y sus posibles soluciones haciendo partícipe a los actores involucrados al ser éstos de donde se obtiene la mayor fuente de información.

El esfuerzo realizado en esta investigación tiene su valor en la aportación al fortalecimiento de un órgano gubernamental donde recae la responsabilidad de generar crecimiento y desarrollo económico. El nivel local al que se trabaja esta investigación es el municipal, siendo el ayuntamiento el grupo focal, puesto que es el facultado para desempeñar las actividades que habrán de conducir al bienestar de su población.

Intervinieron en este trabajo la Dirección General de Orientación y Servicios Educativos (DGOSE) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en conjunto con el H. Ayuntamiento de Trinidad Zaachila, Oaxaca. Esto facilitó el apoyo económico de los recursos invertidos.

Un aspecto importante que debe mencionarse es la aportación de las diferentes disciplinas que interactúan, ya que es un tema que por su nivel de complejidad integra no solo conocimientos de economía sino también de sociología, antropología social, derecho, geografía, ciencia política y temas ambientales.

Parte del proceso consistió en la inserción de un grupo de estudiantes y egresados de diferentes carreras de la UNAM para realizar un diagnóstico al cuerpo del Ayuntamiento, posteriormente la generación de propuestas a partir de un análisis y la definición de los ejes de acción.

Un primer encuentro se da entre los responsables del programa “La UNAM en tu comunidad” el Lic. Sergio Saldívar López y la Lic. Patricia Rojas González del departamento de programas multidisciplinarios de la DGOSE y el presidente municipal de Trinidad Zaachila, Oaxaca el Lic. Esteban Manuel Rodríguez quienes acordaron las condiciones y el compromiso por ambas partes de realizar el proyecto. La modalidad se llevo mediante visitas mensuales con duración de 5 a 8 días por visita, entre 2014-2015 donde el Ayuntamiento se comprometió a brindar recursos en materia de hospedaje,

alimentación y seguridad al equipo interventor lo que facilitó la permanencia en la zona y a su vez permitió el respaldo y reconocimiento ante la comunidad.

Los períodos de estancia en el municipio facilitaron la cercanía y convivencia con la comunidad generando así confianza y aceptación en el trabajo realizado. Aunado a ello las acciones fuera de los objetivos del programa abonaron a brindar información sobre la dinámica de la población y evitar obstáculos por parte de la misma.

Una vez acordadas las condiciones de trabajo se realizó un segundo encuentro donde se presenta el equipo de estudiantes y pasantes de la UNAM en la zona de participación y ante las distintas autoridades municipales. Posterior a ello se realizó el diagnóstico participativo a los miembros del Ayuntamiento, y con los resultados arrojados es que se diseñaron las estrategias a implementarse. En las visitas posteriores se realizó el seguimiento. Todo el proceso estuvo previamente planificado y asesorado, por ello no fue una estancia permanente puesto que al regresar a la Ciudad de México se valoraba lo realizado en campo en conjunto con expertos en trabajo comunitario y retroalimentadas por los mismos miembros y responsables del programa.

Finalmente se realizó una ceremonia de clausura en el H. Ayuntamiento para presentar los resultados del trabajo realizado ante el Presidente municipal, los regidores, el síndico y el equipo conformado por la UNAM acompañado de los responsables del programa.

Este estudio tiene un enriquecimiento al haber sido aplicado y en el cual se pudo ser partícipe del proceso, de esta manera el conocimiento de sus dificultades y alcances llegan a una comprensión más exacta y de ser posible un caso práctico que puede implementarse en otros municipios con un contexto semejante.

A lo largo del pensamiento económico se han planteado los conceptos de crecimiento, desarrollo y subdesarrollo; para poder dirigir el rumbo de las estrategias de desarrollo es de vital importancia saber qué se entiende por desarrollo y cómo lo han definido diferentes autores que han encabezado corrientes de pensamiento o escuelas sobre este tema.

Si el problema es un debilitamiento del H. Ayuntamiento y se plantea aplicar estrategias de desarrollo es porque éste no se ha alcanzado y es ahí donde encontramos el origen del problema.

De esta manera en el Capítulo I se establece un panorama general sobre las características que definen a un país desarrollado para comprender las medidas de acción que tienen que ser tomadas en cuenta para modificarlas en aquellos que no lo son y así poder lograr un posible cambio. Se contrastan las diferencias que existen en las interpretaciones de los conceptos de crecimiento y desarrollo resumiendo las escuelas de pensamiento que han abordado esas teorías.

Si bien, alcanzar un desarrollo en un país no tiene una fórmula, como se ha observado en países desarrollados que no necesariamente pasaron por un proceso de subdesarrollo; lo cierto es que hay herramientas y procesos que acercan o logran mejorar las condiciones económicas y sociales de los países que no cuentan con dicho desarrollo. No se deja de lado los argumentos explicados por las teorías que puntualizan los procesos a largo plazo y las dificultades que enfrentan los países de América Latina. Y finalmente hacia dónde se han dirigido las políticas públicas en materia municipal.

En el Capítulo II se abordan las recomendaciones de instituciones internacionales, del gobierno nacional y asociaciones civiles que trabajan a nivel local. Tomando en cuenta al marco jurídico con el que se rigen los municipios ya que a esta escala es la que se aborda el nivel de acción y una breve semblanza sobre la historia de cómo surge el carácter autónomo de los municipios y a través del tiempo cuáles han sido sus modificaciones para ajustarse a los mandatos o requerimientos ante las demandas de la sociedad. Definiendo también las características de un fortalecimiento municipal y cómo se logra.

Una vez expuestos los conceptos de desarrollo y el campo de acción a donde serán aplicados los esquemas que ayudarán a la generación de los cambios necesarios para el fortalecimiento, se describen las estrategias de planificación.

La estrategia que aquí se propone es la implementación de un diagnóstico participativo. El desarrollo de éste se traza en el Capítulo III donde finalmente se expone un caso práctico que se implementó como estrategia en Trinidad Zaachila Oaxaca con el H. Ayuntamiento de dicho municipio utilizando un conjunto de herramientas basadas en las metodologías de otras asociaciones civiles y las recomendaciones de las instituciones de nivel global adaptándolas al contexto de la región y a las características de un grupo focal es decir delimitando a un grupo en específico para trabajar, y a los objetivos que se persiguieron en un principio dentro de su marco de acción legal.

CAPÍTULO I. TEORÍAS DEL DESARROLLO

1.1. Interpretación sobre el concepto de Crecimiento.

François Perroux (1973) puntualiza que “el crecimiento no aparece en todas partes al mismo tiempo; se manifiesta en puntos o polos de crecimientos, con intensidad variable; se difunde por medio de diferentes canales, con distintos efectos terminales sobre el conjunto de la economía.”

Estos puntos geográficamente se aglomeran debido a los contactos humanos y a la proximidad dando como efecto las disparidades interregionales y una intensificación de las actividades económicas modificando así su ambiente geográfico inmediato y toda la estructura económica del país

Introduce el concepto de polo de crecimiento explicando como todo crecimiento se acompaña de cambios estructurales, fluctuaciones y progreso, que eventualmente se convierte en retroceso, algunos de los aspectos que se observan en los cambios estructurales de una economía nacional son la aparición y desaparición de industrias que junto con los polos y firmas forman áreas económicas de grandes unidades económicas que entran en conflicto con las áreas territoriales políticamente organizadas, entendido esto como un poder privado y un poder público dado que los cambios en las características técnicas del funcionamiento de la economía dan origen a cambios en las características jurídicas y políticas de las instituciones.

Con esto John Friedman (Rabinovich, 1973) explica que los polos de crecimiento solo son concentraciones que deben ser descentralizadas desde una política de planificación para lograr un equilibrio entre las ciudades y el medio rural y así eliminar las disparidades controlando el coeficiente de crecimiento de las industrias. Basa sus argumentos en una suposición de una estrategia a favor de activar nuevos polos de crecimiento dejando de lado las áreas rurales puede resultar finalmente costosa para la

sociedad que una estrategia destinada al logro conjunto de objetivos en ambas áreas. Ejemplificando la migración de las familias rurales a la ciudad donde su ingreso les permite el acceso a servicios con los que no contaban, esto ejerce presión a los Gobiernos por la demanda y a su vez por la calidad, pero puede resultar que estos costos sociales resulten mayores que su contribución total a la economía; mientras la productividad marginal de la mano de obra rural pueda ser superior a cero resultaría menos costoso para el Gobierno invertir en la urbanización del campo para contrarrestar la migración y así los efectos negativos de la aglomeración.

J. Friedman responde a la pregunta sobre la relación entre una estrategia de polos de crecimiento como instrumento de política de desarrollo específicamente en el ámbito rural de la siguiente manera: “El desarrollo agrícola exige ciertas medidas que tienen muy poco que ver con los polos de crecimiento. Esa medidas incluyen esquemas de redistribución de la tierra, formación de sindicatos campesinos, políticas de precios más favorables para los productos agrícolas, expansión del movimiento cooperativo, investigación y extensión agrícola, administración de créditos agrícolas, y capacitación de trabajadores campesinos”.

Para Raúl Prebisch (1973) a forma característica de crecimiento de la economía es el ciclo y el aumento de productividad, si bien el progreso técnico en la industria creció lo hizo de manera intensa en los centros más que en la periferia esto hace distinguir la vulnerabilidad de la periferia a las fluctuaciones y contingencias del centro. La industrialización es una forma de crecimiento impuesta por el progreso técnico en los países latinoamericanos, que forman parte de la periferia de la economía mundial.

El modelo de crecimiento propuesto por Robert Solow (1956) analiza la interacción entre el crecimiento del stock de capital, el crecimiento de la población los avances de la tecnología, a la vez que estudia la influencia de estas variables respecto al nivel de producción con una perspectiva neoclásica.

Indudablemente el modelo posee originalidad representa un avance en el análisis del crecimiento económico, pero ello no lo exenta de limitaciones; las de mayor relevancia es su supuesto basado en una economía cerrada lo cual no suele suceder en la

realidad en segundo lugar se consiguen resultados más apegados a la realidad si se contempla al capital humano.

El modelo de Roy Harrod (1939) es una extensión del análisis del equilibrio estático de la Teoría General de la Ocupación, el Interés el Dinero de John Manard Keynes. Evsey D. Domar (1946) formuló un modelo de características similares al de Harrod. La condición para el equilibrio estático es que los planes de inversión deben ser iguales a los planes de ahorro. Harrod plantea cuál debe ser la tasa de crecimiento del producto para que esta condición de equilibrio se cumpla a través del tiempo en una economía en crecimiento.

Ambos desarrollaron un modelo de crecimiento económico conocido como el modelo de Harrod-Domar con el propósito de revelar las condiciones necesarias para el equilibrio entre el ahorro agregado y la inversión agregada en una economía en crecimiento, considerando el doble papel de la inversión como determinante de la utilización corriente de la capacidad productiva y como factor que crea capacidad de producción.

Por ello, se dice que en el modelo Harrod-Domar el crecimiento no asegura el pleno empleo y que el crecimiento es inestable. A diferencia del modelo de Solow, antes mencionado, el modelo de Harrod-Domar no incorpora la función de producción neoclásica.

A diferencia de Harrod y Dommar, Friedrich A. Hayek (1933) sostuvo un intenso debate con Keynes, cuyo objetivo básico consistía en demostrar lo erróneo de sus planteamientos.

Para Hayek toda teoría convincente del ciclo debe ser congruente con lo que él llamaba teoría del equilibrio. De acuerdo con ésta, en una economía de mercado los cambios en las condiciones subyacentes de la oferta y la demanda implican cambios en los precios relativos, cambios que no terminan hasta que la oferta y la demanda se equilibran en todos los mercados. Siempre que los precios sean realmente libres, el mecanismo de precios coordinará las acciones de los agentes a ambos lados de cualquier mercado.

Con lo anterior se entiende que el crecimiento lo definen como un incremento cuantitativo en indicadores económicos ligados a la productividad, la competitividad y la expansión territorial.

1.2. El pensamiento de la CEPAL.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe se funda para contribuir al desarrollo económico coordinando acciones para fomentarlo, reforzando relaciones entre los países y promoviendo el desarrollo social. Para reflejar la actividad de la CEPAL es que se explica el método histórico-estructuralista de esa escuela de pensamiento con las tesis más representativas de los autores que han contribuido a las ideas del desarrollo.

El enfoque cepalino parte de obtener conclusiones a partir de los hechos históricos y regionales que han mostrado los diferentes agentes sociales y la trayectoria de las instituciones; se complementa con tres planos analíticos: la inserción internacional, las tendencias y contradicciones internas del crecimiento en la periferia y la acción del Estado resumido esto en el cuadro 1.

CUADRO 1. SÍNTESIS DE LOS ELEMENTOS ANALÍTICOS QUE COMPONEN EL PENSAMIENTO DE LA CEPAL			
Elementos permanentes	Análisis histórico-estructuralista		
Períodos y Temas	Inserción internacional (centro-periferia y vulnerabilidad externa)	Condiciones estructurales internas (económicas y sociales del crecimiento/progreso técnico, y del empleo/distribución del ingreso)	Acción estatal
1948-1960 (industrialización)	Deterioro de los términos de intercambio; desequilibrio estructural de la balanza de pagos; integración regional	Proceso de industrialización sustitutiva; tendencias perversas causadas por la especialización y la heterogeneidad estructural: inflación estructural y desempleo	Conducir deliberadamente la industrialización
1960 (reformas)	Dependencia; integración regional; política internacional de reducción de vulnerabilidad en la periferia; sesgo antiexportación industrial	Reforma agraria y distribución del ingreso como requisito para redinamizar la economía; heterogeneidad estructural; dependencia	Reformar para viabilizar el desarrollo
1970 (estilos de crecimiento)	Dependencia, endeudamiento peligroso; insuficiencia exportadora	Estilos de crecimiento, estructura productiva y distributiva y estructura de poder; industrialización que combina el mercado interno y el esfuerzo exportador	Viabilizar el estilo que lleve a la homogeneidad social; fortalecer las exportaciones industriales
1980 (deuda)	Asfixia financiera	Ajuste con crecimiento; oposición a los choques del ajuste, necesidad de políticas de ingreso y eventual conveniencia de choques estabilizadores; costo social del ajuste	Renegociar la deuda para ajustar con crecimiento
1990-1998 (transformación productiva con equidad)	Especialización exportadora ineficaz y vulnerabilidad a los movimientos de capitales	Dificultades para una transformación productiva eficaz y para reducir la brecha de la equidad	Ejecutar políticas para fortalecer la transformación productiva con equidad

FUENTE: CEPAL. Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL, 1998.

En el período comprendido entre 1948 y 1960 las economías latinoamericanas se encontraban en un proceso de industrialización al que le faltaba una teoría económica que se adaptara a las realidades económicas y sociales que se estaban modificando al término de la Segunda Guerra Mundial ya que los países subdesarrollados funcionaban de manera diferente en su crecimiento, progreso técnico y comercio internacional en comparación a los desarrollados y es aquí donde la CEPAL ve la necesidad de las políticas de industrialización como forma de superar el subdesarrollo y la pobreza con un eje central donde el crecimiento y el progreso técnico se da en las estructuras sociales y económicas e institucionales de los países subdesarrollados.

El pensamiento cepalino propone a partir de un diagnóstico de los problemas estructurales para los países subdesarrollados el concepto de planificación o programación en la acción estatal como apoyo al proceso del desarrollo para suprimir las deficiencias técnicas en los gobiernos de la región con la elaboración de orientaciones y cuadros técnicos gubernamentales.

Para los años sesenta el contexto mostraba la evolución de la sociedad latinoamericana con lo que la CEPAL divulgaba ahora un enfoque de sociología del desarrollo ocasionando una polarización política e ideológica. Creando con esto un debate sobre los procesos que estaban obstruyendo el desarrollo: la modernidad y el progreso técnico no habían alcanzado a toda la población y la industrialización no había eliminado la vulnerabilidad y la dependencia.

Preocupada la CEPAL por las reformas sociales hace una producción intelectual sobre las tesis de la dependencia y la heterogeneidad estructural.

La idea de restringir el consumo de las clases ricas en favor de la inversión y el progreso técnico que se tenía en los años cincuenta ahora aparece enfocada en la cuestión agraria. En el campo, *el acceso del campesino a la tierra, siempre que fuera apoyado debidamente por el Estado, abriría el camino para elevar la productividad agrícola y mejorar el uso del excedente. Además, ayudaría a radicar al hombre en el campo evitando la marginalización urbana.* (Bielschowsky, 1998).

Para 1970 el contexto se desarrolló con la crisis petrolera de 1973 dándole el pensamiento más importancia a los análisis macroeconómicos, de endeudamiento y de exportaciones; con énfasis en el corto y largo plazo junto a los estilos o modalidades de crecimiento generados por 4 impulsos: la recuperación económica alcanzada por la reforma agraria y una redistribución del ingreso, el debate sobre estos temas en las Naciones Unidas, a las críticas metodológicas de los cepalinos a estos debates y a la crisis internacional ligada al endeudamiento.

A mediados de los ochenta se reanuda el debate en la CEPAL sobre el crecimiento a largo plazo; Fernando Fajnzylber escribe dos textos *La industrialización trunca de América Latina (1983)*, e *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización (1987)* éstos fueron piezas principales de la transición de la producción cepalina además de la perspectiva histórica: el progreso técnico es el foco del análisis, porque es la vía a través de la cual es posible eliminar la pobreza y la vulnerabilidad externa de la región, la estructura agraria condiciona la distribución del ingreso, que, a su vez, define el patrón de consumo; éste, a su vez, condiciona la capacidad de ahorrar e invertir (CEPAL, 1998).

El objetivo principal era no cerrar paso a la tecnología, incursionarse en la globalización fomentando las exportaciones con ello dando paso a un neo-estructuralismo referente a una transformación productiva con equidad que se vería reflejada en los años noventa que destaca un carácter sistémico de competitividad que implica un vínculo entre los agentes productivos y la infraestructura física y educacional; con la formación de recursos humanos, políticas tecnológicas activas y la articulación de la industria con las actividades primarias y de servicios promoviendo así un ambiente macroeconómico saludable. La tesis de la CEPAL sobre la transformación productiva con equidad es la relación entre crecimiento, empleo y equidad.

A partir de los noventa la producción actual de la CEPAL se coloca en el orden global donde los países de América Latina y el Caribe se encuentran en una inestabilidad macroeconómica, con bajo dinamismo económico y efectos sociales adversos; por ello

la CEPAL ha propuesto la necesidad de lograr una globalización más equilibrada y reestructurar las reformas corrigiendo las asimetrías macroeconómicas y financieras internacionales, fortaleciendo las instituciones, ampliando la estabilidad macroeconómica, implementando estrategias de desarrollo productivo, mejorando los encadenamientos sociales, con una sostenibilidad ambiental y un papel crítico del espacio regional.

Jorge Graciarena aborda perspectivas teóricas más amplias, donde intervienen actores o agentes sociales quienes acorde a sus propósitos se guían mediante estrategias generadas con los medios disponibles para cumplir sus objetivos mismos que se enfrentan a obstáculos, esto genera un estilo de desarrollo, mismo que al ser viable o no dependerá de los cambios en las condiciones del proceso de desarrollo. Jorge Graciarena explica que un estilo es una especie de integración de las estrategias de desarrollo con los factores de poder que hacen posible su realización en un sistema económico y social históricamente determinado, y orientado hacia ciertos objetivos. Exactamente lo define:

“Desde una perspectiva dinámica e integradora un estilo de desarrollo es, por lo tanto, un proceso dialéctico entre relaciones de poder y conflictos entre grupos y clases sociales, que derivan de las formas dominantes de acumulación de capital, de la estructura y tendencias de la distribución del ingreso, de la coyuntura histórica y la dependencia externa, así como de los valores e ideologías” (CEPAL, 1998).

Aníbal Pinto expone por estilo de desarrollo la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios.

En el aparato político es en dónde recae la facultad de direccionar el desarrollo y el estilo como función de resolver desde una perspectiva distinta, no hay una sola vía o estrategia, hay distintas alternativas posibles.

Con Marshal Wolfe se habla de “enfoque unificado”, un enfoque unificado es un proceso social en su conjunto en el que los medios económicos no pueden concebirse sin los fines sociales.

El interés internacional por un "criterio unificado" va dirigido a interpretaciones y estrategias de desarrollo orientadas más directamente que antes a la justicia social y a satisfacer las necesidades humanas fundamentales.

Las tesis anteriores parten de una aceptación a que la formulación y aplicación de estrategias y políticas económicas habrán de suscitarse en un contexto democrático, pluralista y participativo. Esto impactará en la interacción entre los agentes públicos y privados haciéndose cargo de la voluntad expresada por las mayorías, tomando en cuenta que pueden estar sujetas a cambios. Siendo de vital importancia que las políticas sociales vayan acompañadas por modificaciones en la institucionalidad, centradas en un mejor servicio, en una mayor focalización y descentralización, vinculando los recursos al desempeño.

La fragmentación institucional de los servicios sociales del Estado da como resultado una dispersión de recursos y duplicación de funciones, y es por ello que se necesita optimizarla., así se perfeccionaría el monitoreo y evaluación de los programas y se unificarían acciones a resultados concretos. De la misma manera, fortalecer los vínculos entre las iniciativas y los programas sociales. Las instituciones facultadas para impulsar procesos de integración económica deben estar en concordancia con procesos más complejos, que contemplen la coordinación de políticas, se requiere de instancias más desarrolladas y de carácter intergubernamental.

1.3 El subdesarrollo.

El subdesarrollo es un proceso histórico por el cual no necesariamente debieron pasar las economías que alcanzaron un grado superior de desarrollo, es importante tomar en

cuenta ese factor, que no son etapas por las cuales deban pasar los países para alcanzar a desarrollarse. El subdesarrollo es el resultado de la penetración de las empresas capitalistas modernas en las estructuras arcaicas.

Celso Furtado aborda en su noción sobre las estructuras subdesarrolladas que:

“El efecto del impacto de la expansión capitalista sobre las estructuras arcaicas varió de región en región, a impulsos de las circunstancias locales, del tipo de penetración capitalista y de su misma intensidad. Con todo, el resultado fue casi siempre la creación de estructuras híbridas, una parte de las cuales tendía a comportarse como un sistema capitalista, y la otra a mantenerse dentro de la estructura preexistente. Ese tipo de economía dualista constituye, específicamente, el fenómeno del subdesarrollo contemporáneo.” (CEPAL, 1998)

Se hace una diferenciación entre estructuras subdesarrolladas de grado inferior, estructuras subdesarrolladas más completas y de etapa superior.

Otras visiones parten de una clasificación en países industrializados y en países subdesarrollados o “en vías de desarrollo” basado en una diferencia de estructuras y relaciones dominantes o subordinadas.

Se sumaron interpretaciones sociológicas como la noción de “dualismo estructural” dirigida a explicar un proceso de transición de las sociedades tradicionales a las sociedades modernas en donde se forma un patrón intermedio, un híbrido, el cual caracteriza a las sociedades de los países "en desarrollo".

La crítica a ese esquema es que los conceptos "tradicional" y "moderno" en su amplitud no precisan todos los contextos existentes y no permiten definir los conceptos que suponen.

Se trató de asociar lo económico con el desarrollo político y social con una explicación teórica ya que a través del proceso político, una clase o grupo económico establece un sistema de relaciones sociales que imponen al conjunto de la sociedad un modo de

producción propio, establece alianzas y subordina al resto de los grupos o clases con el fin de desarrollar una forma económica en relación a sus intereses y objetivos.

En años posteriores fueron integrándose a las visiones de desarrollo enfoques ya no sólo de economía, sociología y ciencia política sino ahora sumándose la psicología social, planificación y estudios regionales, dando así lugar a enfoques interdisciplinarios.

En los dos primeros capítulos de la primera parte de su libro “El desarrollo Económico” Raymond Barre (1983) reúne los rasgos característicos de un país subdesarrollado tanto generales como específicos proponiendo la siguiente definición:

La economía subdesarrollada se presenta con una estructura primaria y dual; su funcionamiento se caracteriza por la inestabilidad y la dependencia; difícilmente puede romper “el círculo vicioso de la pobreza”.

Declarando por estructura primaria un carácter manifestado en 3 planos: 1) población activa que para el caso del campo hablaríamos de un desempleo disfrazado puesto que se ocupa un número de jornaleros que podrían ser sustituidos por maquinaria sin reducir los niveles de producción con ello si se calcula cuántos jornaleros adicionales se necesitan para variar los niveles de producción en la tierra en realidad se obtiene una productividad marginal nula. 2) producción interna compuesta principalmente de productos agrícolas que cubren la subsistencia de la población y productos agrícolas de exportación. 3) exportaciones agrícolas o mineras.

Por dualidad nos explica la existencia de dos sectores el pre-capitalista y el capitalista, el primero caracterizado por ser autóctono basado en una economía de subsistencia o en algunos casos con la prevalencia del trueque, y el segundo conformado por la industria, el comercio exterior y el papel que juegan las empresas extranjeras.

Ahora por su funcionamiento caracterizado por inestable en cuanto a los precios, el intercambio y las exportaciones e importaciones; y dependiente de las grandes empresas, importaciones de bienes manufacturados y de servicios, de las importaciones de capital procedentes del extranjero; los factores de dependencia no solo son económicos, sino políticos, sociales o ideológicos.

Con ellos ligando la importancia de un análisis del “círculo vicioso de la pobreza” que cuenta con dos aspectos el estacionario que resalta la necesidad de políticas de desarrollo y sus líneas de acción que deben ser aplicadas; y el dinámico que implica soluciones a nivel mundial.

Para estudiar los problemas del subdesarrollo considera que son importantes las relaciones entre las estructuras económicas y las estructuras de encuadramiento indicando a las sociales, las políticas y las mentales.

Las sociales definidas por ser desequilibradas al concentrar la riqueza en solo unos cuantos grupos de la población y desarticuladas por no estar integrados los distintos agentes que participan en una región determinada impidiendo la organización y el avance en beneficio de los mismos. Las instituciones políticas caracterizadas como inestables o inadaptadas y con una organización administrativa deficiente. Y por último las estructuras mentales que rigen u orientan la actividad económica con el conjunto de conceptos, creencias, ideologías y representaciones que se producen en una sociedad dada.

André Gunder Frank (1967) declara estar en desacuerdo con la tesis de una sociedad dual dado que lleva a una contradicción donde intensifica y perpetúa las condiciones del subdesarrollo que debería remediar. Los hoy países desarrollados nunca tuvieron subdesarrollo aunque pueden haber estado poco desarrollados; para Gunder el subdesarrollo contemporáneo de un país puede ser concebido como producto o reflejo de sus propias características o estructuras económicas, políticas, sociales y culturales. A su vez es resultado de un proceso histórico del desarrollo del mismo capitalismo y sus contradicciones, tales contradicciones expuestas son la expropiación del excedente económico a los más y su apropiación por los menos; la polarización del sistema capitalista en un centro metropolitano y en satélites periféricos, y la continuidad de la estructura fundamental del sistema capitalista a lo largo de la historia de su expansión y transformación, a causa de la persistencia o reproducción de estas contradicciones en todas partes y en todo tiempo.

Basándose en los fundamentos del Marismo-Leninismo, Gunder (1965) explica que el desarrollo y el subdesarrollo representan lo mismo, dado que son producidos por una misma estructura económica y un sólo proceso capitalista. Por ende, no se les puede considerar como resultado de estructuras o sistemas económicos diferentes, o con diferencias en las etapas de crecimiento económico dentro del mismo sistema. Implica un único proceso histórico de expansión y desarrollo capitalista en todo el mundo que ha generado simultáneamente desarrollo económico y subdesarrollo estructural.

Con esto afirma su tesis en que el capitalismo origina una metrópoli que se desarrolla y una periferia que consecuentemente se subdesarrolla, y esta periferia en consecuencia tendrá un desarrollo económico limitado en su propia metrópoli, en sus regiones y sectores satélites periféricos.

Finalmente declara como estrategia y táctica, para los campesinos y el pueblo latinoamericano, destruir y reemplazar el capitalismo con la revolución armada y la construcción del socialismo visto como la única salida del subdesarrollo.

En realidad el desarrollo de la ciencia económica va de la mano de la política; y en respuesta a aquellos problemas que han adquirido importancia en el pensamiento económico es que se han encaminado todas las respuestas teorías a las cambiantes condiciones.

1.4. Políticas Públicas para el Desarrollo Municipal.

La planificación es una herramienta que permite anticiparnos ante posibles riesgos, identificando problemáticas, colocando posibles escenarios, y establecer objetivos, estrategias, líneas de acción y proyectos que permitan la programación y presupuesto de recursos orientados a la obtención de resultados específicos.

Como una de las Estrategias Internacionales de Desarrollo se estableció la orientación y organización de la administración pública en todos los niveles, tanto para la acertada formulación como para la eficaz ejecución de los planes de desarrollo. Con la

posibilidad de solicitar asistencia internacional para llevar a cabo sus trabajos de planificación (Naciones Unidas, 1971).

De acuerdo al Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecidos a detalle en la Ley de Planeación (2018, 16 febrero) el Gobierno del Estado tiene la responsabilidad de conducir la Planificación del Desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, fortaleciendo los mecanismos de coordinación, colaboración, inducción y gestión con los gobiernos federales y municipales. Por su parte los Ayuntamientos deberán de conducir la planeación del desarrollo de los Municipios atendiendo a las principales necesidades de su población.

Nivel Internacional. En la Cumbre del Milenio convocada por las Naciones Unidas en el año 2000 se establecieron ocho objetivos conocidos como Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, mismos que debían alcanzarse para 2015. En México en 2011 se creó un sistema de información para medir los logros de dichos objetivos (SIODM).

Antes de cumplir el plazo de estos objetivos, la comunidad internacional acordó establecer un nuevo horizonte para el desarrollo posterior al 2015 con objetivos más ambiciosos enfocados a la erradicación de la pobreza y al logro de la sustentabilidad con nuevos parámetros.

Los diálogos dieron comienzo en abril de 2014 donde se eligieron seis temas fundamentales: Localización de la Agenda, Capacidades e Instituciones, Seguimiento Participativo y Rendición de Cuentas, Compromiso con la Sociedad Civil y el Sector Privado, Cultura y Desarrollo.

México formó parte en la definición de la Agenda de Desarrollo post-2015, participando en consultas y negociaciones realizadas en el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el cual generó un informe final que contiene la propuesta de ODS y que por acuerdo fue la base principal para la integración de la Agenda de Desarrollo 2030.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción que establece 17 objetivos y 169 metas en 3 dimensiones que son la económica, la social y la ambiental, con los que se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y conseguir aquello que no se logró.

En México la Presidencia de la República es la responsable de implementar la Agenda 2030, para así lograr un compromiso de Estado que permee en todos los niveles de gobierno. Los gobiernos y las instituciones públicas también colaboran en la implementación con las autoridades regionales y locales, las instituciones subregionales, las instituciones internacionales, la comunidad académica, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de voluntarios y otras instancias.

Los diálogos en la construcción de la Agenda recalcaron la importancia del papel de los gobiernos locales, la diversidad de las partes interesadas a esa escala y la relación entre ellas y la necesidad de invertir en capacidades y recursos a nivel local con miras a fortalecer la implicación, la aplicación, el seguimiento y la rendición de cuentas. El diálogo sobre capacidades e instituciones también puso de relieve la importancia de los agentes nacionales, señalando que una agenda transformativa exige una transformación de las instituciones.

La implementación de esta estrategia establece un enfoque participativo e inclusivo enfocado a la rendición de cuentas de manera no solo más eficaz, sino más legítima. Para ello debe mejorarse el liderazgo local, los recursos humanos y las capacidades técnicas y de gestión de los gobiernos locales dado que la necesidad de datos de calidad se manifiesta en primer lugar como un problema de ya que se requieren datos de libre consulta para que las personas puedan evaluar la labor de sus gobiernos y exigirles que rindan cuentas.

Las recomendaciones para la implementación de la Agenda (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015) son:

- Una agenda de desarrollo transformadora requiere instituciones y capacidades mejoradas, coordinadas e integradas.

- La inclusión debe ser la piedra angular de todas las medidas dirigidas a reforzar la capacidad y fortalecer las instituciones.
- Las medidas dirigidas a fomentar la capacidad y fortalecer las instituciones deben armonizarse con los procesos nacionales de desarrollo y planificación en curso, tanto a nivel nacional como sub-nacional.
- Medir los avances en los ámbitos del refuerzo de la capacidad y el fortalecimiento institucional es un aspecto viable e importante.
- Deben elaborarse estrategias, políticas y soluciones a nivel local y orientadas a los problemas, y no limitarse a intercambiar mejores prácticas entre países (no existe un enfoque único).

Con ello podemos ver que los Estados deben ser capaces de reconocer las preocupaciones de los grupos más vulnerables y ofrecer respuestas a las problemáticas mediante intervenciones adaptadas al contexto de las regiones. Con miras a que las comunidades sean quienes desarrollen sus propios recursos y capacidades para responder a los problemas locales lo cual implica un gran reto.

Para abonar a este proceso deben crearse organismos y mecanismos de seguimiento independientes, transparentes e imparciales, que ofrezcan retroalimentación y evalúen las capacidades y los resultados de los servicios prestados por las instituciones gubernamentales.

Finalmente la Agenda plasma la parte esencial de fortalecer a los gobiernos locales para fomentar la coordinación a nivel local con un enfoque horizontal y a nivel nacional e internacional de un modo vertical.

Nivel Nacional. A nivel país la planificación del desarrollo y la orientación de las políticas públicas que habrán de seguirse quedan establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, para este período queda comprendido el sexenio 2013-2018; dicho plan

traza los objetivos y las acciones específicas para alcanzarlos precisando indicadores que permitirán medir los avances obtenidos.

De acuerdo con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el Plan.

En el Plan se proponen cinco Metas Nacionales y tres Estrategias Transversales con un total de 31 objetivos, 118 estrategias y 819 líneas de acción.

En la estrategia 1.1.3. Se establece *Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno.*

Entre sus líneas de acción se encuentran:

- Impulsar la inclusión y la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales.
- Promover la firma de Convenios Únicos de Coordinación para el Desarrollo, que definan con claridad la articulación de esfuerzos entre los distintos órdenes de gobierno.
- Diseñar e implementar un programa que dirija las acciones a favor de la descentralización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales.
- Impulsar, mediante estudios e investigaciones, estrategias e iniciativas de ley que clarifiquen los ámbitos competenciales y de responsabilidad de cada orden de gobierno y sustenten la redistribución de competencias de la Federación hacia las entidades federativas y los municipios.
- Promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas.

Una alta serie de funciones y decisiones, además de ausencia de mecanismos efectivos de respuesta ante demandas de la sociedad y aunado a la falta de coordinación entre los órdenes de gobierno, han creado brechas entre regiones,

entidades federativas y municipios. Por tanto, es necesario articular los niveles de gobierno a modo de que asuman corresponsablemente sus funciones, sin que haya regiones excluidas en participar para alcanzar los grandes objetivos nacionales. En la construcción de un federalismo articulado es necesario esclarecer los ámbitos de competencia y de responsabilidad de cada orden de gobierno, profundizando la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y municipios.

Uno de los grandes problemas es la ineficiencia en los procesos de diseño, gestión, implementación y monitoreo de programas que se han trabajado de manera aislada, lo que ha derivado en ocasiones en la duplicidad de programas y en una falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno. Sumado a ello no existe un padrón único de beneficiarios por lo tanto, se carece de una adecuada articulación interinstitucional que resulte en el cumplimiento efectivo de objetivos.

Finalmente la evidencia ha mostrado que cuando las instituciones no existen o son insuficientes, se limita la capacidad de la ciudadanía para demandar sus derechos y se debilita la legitimidad del Estado. En segundo término, los esquemas de desarrollo comunitario con un mayor grado de participación social se fortalecen estrechando la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil en la gestión pública y la participación del gobierno.

Nivel Estatal. En el ámbito Federal tenemos la Agenda de Desarrollo Estatal (ADE) que responde a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018, dentro del Objetivo 1.1 *“Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática”*, y la estrategia 1.1.3 *“Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno”*. De manera particular, la ADE se enmarca en la línea de acción orientada a: *“Promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas”*. (Programa ADE, 2015).

Esta Agenda funge como instrumento para promover el desarrollo de las capacidades institucionales de la administración pública de las entidades federativas basándose en

un diagnóstico de gestión y orientado a contribuir al logro de resultados en el desempeño de las funciones estratégicas de los gobiernos estatales.

Entre sus objetivos específicos el número 6 está dirigido a *Promover el desarrollo de las capacidades institucionales y hacendarias de los municipios de su territorio, mediante la capacitación, la asistencia técnica y el desarrollo administrativo y financiero de éstos, a fin de contar con administraciones municipales profesionales y efectivas.* Dos de sus estrategias encaminadas a este tema son: *Identificar la contribución de los programas de fortalecimiento institucional a nivel estatal en el desempeño de las funciones propias de los gobiernos estatales, a través de la evaluación cuantitativa del desempeño y Promover el intercambio de experiencias exitosas y buenas prácticas para el desarrollo institucional de las entidades federativas.*

La Agenda contiene seis Ejes desagregados en 24 Temas y éstos, a su vez, se desagregan en 86 objetivos específicos de la gestión estatal, medidos conforme a Indicadores de Gestión transversales sustentados en la metodología de la Gestión para Resultados (GpR), de modo que estandarizan normas, estructuras y procesos alineados a la consecución de resultados establecidos en 103 indicadores de desempeño y 65 de gestión.

Acorde a lo dispuesto en los artículos 20 y 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y los artículos 6, 22 y 23 de la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca, se crea el Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016. Dicho Plan es el documento rector que tiene como propósito marcar el rumbo y dirigir la gestión del Gobierno del Estado, estableciendo los objetivos, estrategias y líneas de acción que deben seguir las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal durante el período de referencia.

En el Estado de Oaxaca se tienen dos sistemas de gobierno, por partidos y por usos y costumbres. Oaxaca tiene un total de 570 municipios, de los cuales 418 se rigen por usos y costumbres.

El Plan tiene como objetivo *Fortalecer y consolidar las capacidades de gestión, financieras, administrativas y políticas de los municipios, mediante reformas legales, aumento de ingresos y recursos presupuestales, capacitación y profesionalización de su personal, coordinación institucional y participación social, para que se conviertan en promotores efectivos del desarrollo, el bienestar, el orden, los derechos humanos y la paz social en sus territorios.*

La realidad actual de Oaxaca denota que los municipios han carecido de la fortaleza técnica y organizativa para enfrentar estos nuevos esquemas, aunado a ello se ha generado una disputa creciente entre las cabeceras municipales y sus agencias por la distribución equitativa recursos. La hacienda municipal constituye una parte fundamental del Ayuntamiento, pues a partir de los recursos que dispone puede cumplir con dar respuestas efectivas a las demandas de la ciudadanía. Por ello es necesario fortalecer las capacidades técnicas e institucionales que les permitan cumplir con sus obligaciones; ya que, la falta de conocimiento y profesionalización del cuerpo del Ayuntamiento se ha limitado a cumplir funciones de dotación de servicios y al mantenimiento de su infraestructura. Asimismo, es necesario desarrollar planes, programas y proyectos en capacitación y con ello obtener transparencia y rendición de cuentas sobre la administración de los recursos públicos. Además los municipios con mayores índices de marginación van a recibir mayores demandas por parte de la población y por ende tendrán menos posibilidades para recaudar recursos propios y menores capacidades institucionales para el ejercicio de sus funciones, por lo cual es urgente contar con las competencias y recursos necesarios para dar respuesta a dichas problemáticas.

Nivel Local. Para los municipios el INAFED implementó desde el 2004 una herramienta denominada Agenda Desde lo Local con el fin de apoyar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, cuyo propósito era estimular a los municipios a incorporarse de manera voluntaria a un esquema de estructuración mínima de la gestión municipal, a partir de un auto-diagnóstico que posteriormente sería

verificado por instituciones de educación superior, permitiendo un mejor manejo interno en su administración. Y como parte de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 el Gobierno de la República crea el programa denominado Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM), con un sistema de indicadores y objetivos para orientar a los gobiernos municipales a llevar a cabo una administración eficaz a partir de dos niveles: la gestión, entendida ésta como el conjunto de procesos y actividades básicas para el funcionamiento interno del aparato administrativo; y el desempeño, entendido como los resultados alcanzados por el gobierno municipal de acuerdo con las funciones derivadas del mandato legal y las expectativas ciudadanas.

La ADM contempla un apartado básico de aplicación general para todos los municipios inscritos, con los rubros que resultan de primordial atención para las administraciones municipales, organizados a partir de los siguientes ejes temáticos: Planeación del Territorio municipal, Servicios públicos, Seguridad pública y Desarrollo institucional. Adicionalmente, la ADM considera otro apartado más amplio de aplicación obligatoria para las capitales y municipios de más de 200 mil habitantes, y voluntaria para el resto de los municipios, con temas que sin ser competencia directa de los municipios, son incorporados por algunos de ellos en sus programas gubernamentales, contribuyendo así con la Federación y los estados en su atención. Estos rubros están agrupados en los siguientes ejes temáticos: Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Desarrollo Ambiental.

El propósito general del programa Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) es fortalecer las capacidades institucionales de los municipios a partir de un diagnóstico de la gestión, así como la evaluación del desempeño de sus funciones constitucionales, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población. Y de forma específica el Programa busca fortalecer las capacidades institucionales de la administración municipal a partir del diseño y ejecución de un programa de mejora de la gestión (ADM, 2014).

La suma al programa se expresa a través de un acuerdo adoptado por el Ayuntamiento y registrado en el acta de la sesión de cabildo correspondiente. Una vez obtenida la

autorización, el Presidente Municipal solicita formalmente su inscripción al programa, dirigiendo un oficio al INAFED y enviando copia del acuerdo de Cabildo. El oficio mencionado se remite al INAFED a través del Organismo Estatal de Desarrollo Municipal, a fin de que éste integre todas las solicitudes de los municipios de su entidad.

Los municipios que deciden participar en el Programa deben cumplir con las cuatro etapas consideradas en la implementación del mismo, las cuales se realizarán de manera cíclica de tal modo que puedan ser repetidas cada cierto tiempo durante el periodo de gobierno. Estas etapas son: Diagnóstico, Mejora, Actualización del Diagnóstico y Verificación.

El gobierno municipal es quien debe aplicar directamente el programa con el fin de mejorar su gestión y desempeño en el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y enfocado a atender sus áreas de oportunidad identificadas.

Específicamente el eje de desarrollo institucional de la Agenda se compone de nueve temas con sus respectivos indicadores de gestión y desempeño, buscando detonar en las administraciones municipales procesos en donde los servidores públicos mejoren sus habilidades para desempeñar sus funciones; resolver problemas públicos que aquejan a los habitantes del municipio; así como alcanzar los objetivos que les plantean las necesidades de desarrollo.

Pero todo ello debe ir acompañado de toda una gama de instrumentos de política pública municipal y de gestión para poder lograr con eficacia y eficiencia, en beneficio de la ciudadanía, los resultados pretendidos desde el inicio hasta el término del periodo de gobierno. Potenciando la premisa de que aquello que se mide se puede mejorar y alcanzar resultados óptimos.

Para el Estado de Oaxaca, la Capital es la única demarcación que cuenta con más de 200 mil habitantes ya que cuenta con 263,145 de acuerdo al censo 2010. Y respecto al reporte de participación por Estado 2016 del INAFED, Oaxaca sólo muestra 2 municipios, de 570 que tiene el Estado, como verificados por el programa.

Esto quiere decir que el alcance que tiene el programa a la hora de su implementación queda nulo en su impacto dentro del Estado, todo un trabajo y esfuerzo de política pública se ve reducido si no impacta a la población objetivo que en este caso son los municipios que se encuentran en calidad prioritaria para los que se diseña dicho programa. Su carácter de voluntariedad los exime de sumarse y a su vez la paradoja de contar con instituciones y capacidades debilitadas no hará que conozcan o busquen las herramientas para acercarse a las estrategias sino que éstas deben estar encaminadas a llegar a los municipios, y a ser éstos acompañados en todo el proceso.

El Plan de Desarrollo Municipal para el período 2014-2016 del municipio de Trinidad Zaachila Oaxaca tiene como objetivo:

Mejorar la gobernabilidad y la Seguridad de Trinidad Zaachila, bajo el marco del Estado de Derecho, mediante la difusión y análisis de la Ley Orgánica Municipal y el diseño y aplicación del Bando de Policía y Buen Gobierno con perspectiva de derechos humanos y con la participación general de la población.

Como estrategia: *Implementar talleres participativos en las localidades de Trinidad Zaachila, para diseñar y acordar conjuntamente el Bando de Policía y Buen Gobierno con perspectiva de derechos humanos y teniendo como marco de referencia el Estado de Derecho y la Ley Orgánica Municipal.*

Y en sus líneas de acción:

- *Gestionar programas de Capacitación tanto al personal del ayuntamiento, como al de las autoridades auxiliares.*
- *Fomentar la eficiencia y eficacia del H. Ayuntamiento gestionando programas de mejora continua y capacitación para el personal administrativo y operativo.*

Sin embargo los gobiernos municipales de Trinidad Zaachila no han tenido la capacidad de responder a las demandas sociales de su población, debido a la falta de preparación, profesionalización y conocimiento de los programas gubernamentales estatales, federales o internacionales, además de que el ayuntamiento ha presentado niveles de

escolaridad de primer año de primaria y sobre todo, no han sido incluyentes con su población en las decisiones de las acciones y obras de beneficio común que son necesarias para mejorar la calidad de vida en las localidades, así como en los procesos de planeación, ejecución y comprobación de los recursos ejercidos.

Las autoridades municipales de Trinidad Zaachila son nombradas cada tres años por el sistema de partidos políticos, vía voto. En el mes de diciembre de cada año, las agencias municipales eligen a sus autoridades locales a través del Sistema de Usos y Costumbres, ahora conocidos como Sistemas Normativos Indígenas. El primero de enero de cada tres años asumen el cargo los integrantes de la cabecera municipal. Posteriormente se entrega la constancia de mayoría por la autoridad electoral del Estado de Oaxaca, quien acredita la legalidad de la elección y otorga la personalidad jurídica al H. Ayuntamiento nombrado con anterioridad.

Nuevamente vemos la desarticulación de los 3 niveles de gobierno. Por un lado tenemos al final una nula ejecución de lo planificado al final del eslabón al desconocer los instrumentos de política pública, la normatividad, y la administración de recursos. Y uno de los problemas adicionales es el desfase en los períodos de gestión, que llevan entre otras cosas a una desalineación en los ejes, es decir, el Plan de Desarrollo Estatal del Estado de Oaxaca cubre un período que va de 2011 a 2016 y el Plan Nacional de Desarrollo parte del año 2012 al 2018; al haber iniciado primero el período estatal, para este caso, está cubriendo las políticas públicas del sexenio que estaba por terminar y que a su vez obedecía demandas de otros años anteriores, la pregunta es ¿El plan de Desarrollo Municipal, a qué Plan está obedeciendo? Siendo que los 3 deben estar articulados, el Plan de Desarrollo Municipal para este período va de 2014-2016 por ende entra en los lineamientos del sexenio 2012-2018 pero a su vez debe alinearse a una planificación estatal basada en estrategias diseñadas para años que no le corresponden.

La tarea es ardua, los municipios se enfrentan a escenarios que limitan sus funciones, escases de recursos y estrategias diseñadas sin contemplar los contextos en donde serán aplicadas.

Recomendaciones. En el seminario “Mecanismos de monitoreo en los gobiernos municipales” organizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) el 12 de diciembre de 2018 en la Ciudad de México; coincidieron los especialistas en fortalecer las capacidades de los municipios.

Gonzalo Hernández Licona Secretario Ejecutivo del CONEVAL declaró “en el tema de las evaluaciones federales ha habido avances significativos. Sin embargo, en el plano municipal hay mucho que hacer”.

A su vez Jaime Álvarez, Director General de Evaluación del Gasto Federalizado de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), indicó que se debe mejorar la gestión municipal y fortalecer las capacidades institucionales de los municipios. Y afirmó que la transferencia de funciones y recursos a los municipios se realizó en la década de los noventa sin una estrategia explícita de fortalecimiento de las capacidades institucionales. Declaró que “para mejorar la gestión municipal y apoyar el cumplimiento de sus objetivos de gobierno, es fundamental fortalecer las capacidades institucionales de los municipios y capacitar al personal”. Concluyendo que en los municipios no hay una cultura por mejorar el desarrollo institucional y las autoridades municipales están más preocupadas por ejercer los recursos y no por mejorar la gestión pública.

Y Mauricio Merino, Investigador del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, manifestó que “el diseño institucional no funciona más y los municipios reclaman otras formas de relacionarse con otras dependencias”. Añadiendo que los municipios nunca desarrollaron una capacidad institucional suficiente para mejorar la oferta de sus servicios públicos y no crearon servicios profesionales de carrera, lo que originó tener diferentes capacidades entre municipios. Finalmente planteó entre sus recomendaciones para rediseñar los municipios pensar en la profesionalización de su personal.

La ASF también ha publicado una serie de recomendaciones en materia municipal en su Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal (2015):

- Formular e implementar un Programa Nacional de Desarrollo Institucional Municipal que coordine las acciones de los tres órdenes de gobierno en ese renglón y coadyuve al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios. Asimismo, elaborar e instrumentar los correspondientes programas estatales.
- Analizar la conveniencia de que se incorpore en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de cada ejercicio, una partida presupuestal para el desarrollo institucional municipal, destinada a los municipios de mayor rezago.
- Impulsar una cultura de desarrollo institucional en las autoridades y servidores públicos municipales, para hacer viable el desarrollo adecuado de las acciones que se realicen en esta materia y se logre su mayor impacto.
- Fortalecer los organismos estatales responsables del apoyo a los municipios, y asegurar a nivel local una coordinación efectiva de las acciones de los tres órdenes de gobierno en el renglón de desarrollo institucional municipal.
- Impulsar una estrategia para la formación de asesores técnicos en desarrollo institucional, sobre todo en las dependencias federales y estatales, así como en los municipios.
- Impulsar la Agenda para el Desarrollo Municipal para que un mayor número de municipios se incorporen; asimismo, otorgar recursos para apoyar esta estrategia.

CAPÍTULO II. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL

El desarrollo local es una alternativa que da respuesta a los desafíos sociales y económicos del país, rompe con un esquema tradicional al adoptar un proceso de desarrollo de “abajo hacia arriba” en donde las comunidades, los municipios, las regiones y los estados protagonizan el esfuerzo colectivo a la consecución de mejores condiciones de vida. Para ello es indispensable contar con la participación articulada del gobierno, la sociedad civil, y los actores involucrados. Adicional a ello resulta indispensable fortalecer el marco institucional de los gobiernos locales ya que son los espacios idóneos para dar representatividad a los intereses y anhelos del colectivo social y humano desarrollando así las capacidades institucionales para adoptar las mejores prácticas de gestión en favor de la ciudadanía.

En el Municipio de San Andrés Tuxtla, Veracruz se implementó el Programa de Desarrollo Institucional Municipal en el período comprendido de 1998 a 2000 como estrategia de desarrollo local dado la insuficiente capacidad técnico-administrativa y la escasa dotación de recursos humanos y materiales en este nivel de gobierno para desempeñar eficientemente sus funciones.

Para ello se establecieron tres vertientes estratégicas en su operación relacionadas a los procesos organizativos, participación social, eficiencia en la operación, asistencia de personal, manejo de recursos, capacidad técnica entre otros.

Se realizó un diagnóstico para describir las características del municipio. Posteriormente se identificaron las fortalezas e insuficiencias de la administración municipal para con ello definir un programa de desarrollo institucional municipal a mediano plazo que a su vez dio origen a los siguientes subprogramas que fueron implementados (Rodríguez y Absalón, 2007):

- Subprograma de Capacitación y Promoción de la Participación Social Comunitaria

- Subprograma de Fortalecimiento Financiero, Contable y Administrativo de la Tesorería Municipal.
- Subprograma de Asistencia y Equipamiento para la Ejecución de la Obra Pública Municipal

Con este ejemplo vemos que es una realidad observable en distintos municipios incluso pertenecientes a otros Estados pero con las mismas carencias. La propuesta de capacitar a los servidores públicos en temas de gestión brinda la oportunidad de dotar de herramientas indispensables a los Ayuntamientos en su administración municipal.

Un camino para el fortalecimiento local son precisamente las capacidades institucionales, antes de proponer estrategias encaminadas a ello es necesario acotar el concepto de capacidad institucional, según Rosas Huerta (2008) lo describe como la habilidad de las organizaciones de gobierno y las no gubernamentales para absorber responsabilidades, operar de manera más eficiente y fortalecer la rendición de cuentas.

A nivel internacional también se habla de fortalecer a las instituciones públicas para avanzar hacia la agenda del desarrollo sostenible. Se han encaminado un enfoque donde los gobiernos locales sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social. En ese sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales y a su vez en distintos órdenes de gobierno.

Rosas también hace hincapié que para realizar un estudio sobre capacidad institucional se debe partir de una noción amplia del concepto que no se limite al aparato organizacional o al desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano y organizacional (capacidad administrativa), sino que también haga alusión al contexto institucional del sector público y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca (capacidad política). Esta capacidad institucional puede explorarse a partir

de las instancias de gestión estatal en sus diferentes poderes de Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y ámbitos de gobierno (federal y local).

Refiriéndose específicamente a los gobiernos locales, Fiszbein (1997) más que capacidades institucionales define el concepto de capacidad local como un “factor posibilitante” es decir, como la existencia de instrumentos que hacen posible que un gobierno local se desempeñe exitosamente. Este autor clasifica a las capacidades en tres categorías: mano de obra, capital y tecnología, refiriéndose, respectivamente, a la profesionalización de los servidores públicos, a la infraestructura física a disposición del gobierno local y al estilo de gestión interna de sus agencias públicas, es decir, a sus funciones de gestión, planeación, control y evaluación, así como a la obtención, procesamiento y distribución de la información gubernamental.

Carlos Moreno Jaimes (2007) utiliza el concepto de las capacidades institucionales como la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales mexicanos, el perfil educativo de sus altos funcionarios públicos y la existencia y grado de sofisticación de los sistemas de administración de recursos humanos.

(Valenzuela, 2012) define el concepto de capacidades institucionales como el conjunto de competencias, relaciones, funciones, reglas, rutinas y recursos que disponen las instituciones para lograr el mejor desempeño de la acción pública.

En consecuencia, fortalecer las capacidades de las instituciones reviste una importancia fundamental para la viabilidad de la acción pública, dado que a través de las instituciones se establecen el conjunto de incentivos o castigos que habrán de favorecer el cumplimiento de los objetivos establecidos por una organización.

También el INAFED (2008) menciona dichas capacidades y las divide en 5 elementos: la capacidad de gobierno, la capacidad política, la capacidad administrativa, la capacidad legal y la capacidad financiera.

Por tanto la capacidad institucional debe reflejarse tanto en el cumplimiento de las disposiciones legales que le atribuyen facultades, hasta los resultados que obtienen para beneficio de la población.

La ASF en 2015 formuló un Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal, con el objetivo de proporcionar un panorama general de las debilidades que se manifiestan en las capacidades institucionales de los municipios, las cuales han limitado una gestión municipal eficiente.

Con la finalidad de agrupar las acciones previstas en los planes estatales de desarrollo, se clasificaron de acuerdo a 9 rubros que se consideran clave para evaluar las capacidades institucionales de los municipios: coordinación intergubernamental, métodos y procedimientos, marco jurídico y normativo, participación social, fortalecimiento de las finanzas públicas, transparencia y rendición de cuentas, recursos humanos, mobiliario y equipo y estructura organizacional.

El desarrollo institucional municipal considera múltiples materias que determinan las capacidades que deben tener los gobiernos de los municipios para cumplir sus obligaciones, pero para los efectos del diagnóstico de la ASF se consideraron 8 ámbitos, a efecto de caracterizar dichas capacidades, los cuales son: marco jurídico y normativo, estructura organizacional, métodos y procedimientos, recursos humanos, mobiliario y equipo, participación social, coordinación intergubernamental y transparencia y rendición de cuentas.

Después del diagnóstico, la ASF formuló el Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM) como un indicador que permite medir el nivel de las competencias institucionales de los municipios para sí poder proporcionar a los tres órdenes de gobierno elementos de referencia para el diseño e implementación de estrategias en esta materia para fortalecer el desarrollo institucional de los gobiernos locales.

El IDIM se compone de cuatro subíndices que son: Subíndice de Capacidad Financiera (SCF), Subíndice de Cobertura en la Prestación de Servicios Públicos (SCPSP), Subíndice de Desarrollo Administrativo (SDA) y Subíndice de Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC).

Va de una escala de 0 a 1 que expresa el desarrollo institucional de los municipios del país.

El promedio nacional fue de 0.4382, por otra parte, los valores más bajos fueron en Oaxaca con 0.3328; Guerrero con 0.3619 y Yucatán con 0.3816 (ASF, 2015).

2.1. Escala nivel local.

Primero debemos delimitar el espacio y especificar a qué nos referimos con lo “local”, existen diferentes delimitaciones, por ejemplo para el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) el nivel local comprende un número determinado de habitantes, viviendas habitadas o no en un espacio determinado. En el lenguaje de acciones comunitarias llaman a lo local a la comunidad. Para este caso tratándose de una intervención político-administrativa lo local hará referencia a un municipio y por grupo focal a los miembros que conforman el Ayuntamiento. Para la formación de grupos focales hay que considerar su utilidad cuando:

- Hay un número elevado de participantes que no permite tratar con profundidad los casos.
- Los grupos tienen visiones muy distintas con los problemas analizados, y no se quiere perder estos puntos de vista específicos.
- Existen temas particulares donde sólo una minoría está interesada en participar

Hay que tener definido el tema de trabajo y los objetivos debe ser claros, debido a que eso determina la selección de los participantes o el grupo focal. El tema puede ser determinado con anterioridad o aparecer en el transcurso de un ejercicio de grupo.

Ahora bien, introduciendo el concepto de desarrollo con la escala local tenemos que:

El concepto de base del desarrollo local es la idea de determinar, por un lado, cuál es el potencial de recursos con el que se cuenta y, por otro lado, cuáles son las necesidades que se requiere satisfacer de las personas, de las comunidades, de las colectividades, de los municipios, y de la sociedad en su conjunto (ILPES, 2012).

La formulación de una estrategia de desarrollo debe estar integrada por: objetivos, analizando los recursos y potencialidades así como las carencias y obstáculos, introduciendo la dinámica y la estructura del asociativismo y de cooperación, estableciendo las condiciones generales e infraestructura adecuada para permitir y facilitar el surgimiento de las iniciativas y considerando las medidas de acompañamiento necesarias.

El municipio como división territorial compone a los Estados que a su vez integran a la República. Contiene una organización política y administrativa en su régimen interior de carácter público con personalidad jurídica propia y los elementos que lo componen son su territorio, población y gobierno.

“El municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal. Está regido por un ayuntamiento y es, con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado” (INAFED, 2012).

Es el primer nivel de gobierno en cercanía con la comunidad, en el que se fijan obligaciones y responsabilidades para atender las necesidades o requerimientos de los pobladores.

Diferenciando, la palabra ayuntamiento significa reunión o congregación de personas, se entiende como acción y resultado de juntar. Pero como proceso histórico el ayuntamiento es un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones del gobierno municipal. Por lo tanto es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo. Se halla reconocido en la Constitución de la República y en la de los Estados, así como sus funciones integradas en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

“El ayuntamiento es el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, que tiene a su cargo el gobierno y la administración del municipio, integrado por un

presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada estado” (INAFED, 2012).

Se integra por los siguientes funcionarios:

- Un presidente. Presidente Municipal.
- Regidores. En el número que determinen las leyes orgánicas estatales.
- Síndico o síndicos. De acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas locales.

El presidente municipal es el responsable del funcionamiento de la administración del municipio y a su vez es quien se encarga de fijar las decisiones tomadas por el ayuntamiento para que sean ejecutadas. Los síndicos son quienes representan jurídicamente al ayuntamiento y los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal. Y los regidores serán los encargados para la vigilancia de las diversas comisiones de la administración pública municipal que les sean encomendadas.

Las comisiones pueden variar en cada municipio dependiendo de lo establecido en sus administraciones pero generalmente son:

- Gobernación, Seguridad Pública y Protección Civil.
- Hacienda.
- Agua, drenaje y alcantarillado.
- Salubridad y asistencia.
- Planeación.
- Educación.
- Mercados, centrales de abasto y rastros.

Para fines administrativos y como auxiliar a los ayuntamientos bajo los términos establecidos por las leyes se integran entre lo más básico:

- Secretaría del Ayuntamiento.
- Tesorería del Ayuntamiento.
- Oficialía Mayor.
- Contraloría Municipal.
- Secretaría o Dirección de Seguridad Pública.
- Dirección de Obras Públicas.
- Órganos desconcentrados y organismos descentralizados.

Como servidores públicos están las autoridades quienes son las personas responsables política y administrativamente ante la comunidad, por haber sido elegidos mediante el voto directo y secreto. Los funcionarios quienes se ocupan de los mandos superiores y medios de la administración como principal función es la de instrumentar, operar y hacer que se cumplan las decisiones tomadas por el Presidente Municipal o el Cabildo. Y los empleados que son las personas con las que dispone la Administración Municipal para apoyar y auxiliar a las autoridades y a los funcionarios.

El período de administración del ayuntamiento tiene una duración de 3 años tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso como lo es el Estado de Oaxaca donde algunos municipios se rigen bajo el sistema de usos y costumbres, éste no puede exceder de los 3 años. Aunque entre los logros de la Federación Nacional de Municipios de México se encuentran en el ámbito político la ampliación del período de gobierno municipal a 4 años en los Estados de Coahuila, Hidalgo y Veracruz y han promovido iniciativa en otras entidades.

Este cuerpo de funcionarios funciona en forma de cabildo, es decir, en reuniones donde ejerce su autoridad, donde se decide y acuerda sobre los asuntos del municipio y el Presidente Municipal se encarga de que se ejecuten dichos acuerdos.

Se distinguen dos tipos de sesiones de cabildos, es decir, de ayuntamiento o reunión: el cabildo como reunión de los representantes del pueblo, y el cabildo abierto que reúne a todos los ciudadanos para tomar decisiones.

2.1.1 Historia municipal.

Si bien los municipios cuentan con un carácter político ¿cómo es que surgió éste? es ahí donde entramos a la historia de la creación del municipio como órgano de gobierno mostrando con una línea de tiempo la evolución de las demandas de la sociedad, naciendo así los ayuntamientos en respuesta para atender las necesidades y problemáticas de la población en su época. Y con el paso del tiempo los ajustes que se fueron puntualizando para definir y poder mejorar su funcionamiento al día de hoy.

Un poco de la historia municipal nos cuenta que el 22 de Abril de 1519 se fundó el primer municipio de América, en Villa Rica de la Veracruz, establecido por Hernán Cortés. En Julio de 1808 el Síndico de la Ciudad de México, Primo de Verdad, proclama que en representación del pueblo mexicano y su soberanía, el cabildo de la capital virreinal tomaría legítimamente las riendas del gobierno. El 17 de septiembre de 1810 en San Miguel el Grande, hoy San Miguel de Allende, Miguel Hidalgo y Allende nombraron e instalaron el primer ayuntamiento independiente, presidido por el Licenciado Ignacio Aldama. Posteriormente Se reguló en su texto la organización y estructura de las municipalidades, sus facultades administrativas y de gobierno y la integración de los ayuntamientos y sus formas de elección indirecta en la Constitución de Cádiz de 1812. La Constitución de Apatzingán de 1814, de José María Morelos, estableció en su artículo 208 que los pueblos, villas y ciudades continuarían con sus gobernantes y repúblicas, así como con sus ayuntamientos y demás empleos mientras

no se adoptara otro sistema. Posteriormente fueron apareciendo las Constituciones de los nacientes Estados, que a su vez contenían disposiciones relativas a su organización municipal. También las primeras Leyes Orgánicas Municipales. Las Leyes Constitucionales de 1836, como Las Bases Orgánicas de 1843 establecieron normas relativas a la organización y funcionamiento de los municipios. La Sexta Ley del ordenamiento consagró como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias diversas para la vida social. La Constitución Federal de 1857 estableció generalidades y referencias indirectas para la vida municipal. La autonomía municipal era asunto muerto en las leyes. No existía otra voluntad que la del dictador, cumpliéndose en todo país, por conducto de los gobernadores y los jefes políticos. El 1° de julio de 1906, en la ciudad de San Luis Missouri, la Junta Organizadora proclamó el Programa Liberal Mexicano que en sus puntos de programa establecía la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal bajo el lema “Reforma, Libertad y Justicia”, firmaban el Programa Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante. El 22 de enero de 1909 el Partido Democrático celebró su primera asamblea general, su manifiesto a la nación aludía a los fueros de la libertad municipal. El 5 de octubre de 1910 se expidió el Plan de San Luis, en su texto agregaba que “las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador, los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales”. El 16 de noviembre de 1911 en Tamaulipas, Bernardo Reyes postula el Plan de la Soledad, en su artículo 5°, declara: “Ley Suprema de la República el principio de no reelección del Presidente y Vicepresidente de la misma, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales”. El 25 de marzo de 1912 En la ciudad de Chihuahua se proclama El Pacto de la Empacadora donde se señala que “La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos”. “Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales”. En diciembre de 1914 en el Plan de Guadalupe se estableció el desconocimiento de los poderes federales y se le hicieron adiciones incluyéndole las

demandas sociales de la Revolución para contar con la institución del “Municipio Libre”. La base de la propuesta de Venustiano Carranza para la formulación del artículo 115, fue la establecida en la denominada Ley de libertades municipales, que expidió Carranza el 26 de diciembre de 1914 y que tuvo por finalidad reformar el texto del artículo 109 de la Constitución de 1857, para determinar al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política de los Estados. Entre 1915 y 1916 La Soberana Convención Revolucionaria estableció en los artículos 32 y 34 del Programa de Reformas Sociales de la Revolución realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y local y suprimir la Vicepresidencia de la República y las Jefaturas Políticas. Fue aprobado en la ciudad de Toluca. El programa fue nuevamente publicado, con algunas modificaciones en Jojutla, Morelos, a instancias de las fuerzas del General Zapata.

El 15 de septiembre de 1916 en la Ley General sobre Libertades Municipales se afirma que “...la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad”.

Finalmente la Constitución de 1917 contaría con un artículo, el 115, destinado expresamente a establecer la organización y atribuciones de los municipios del país, y el funcionamiento de su gobierno. El texto constitucional sería, a su vez, la base para que las entidades federativas legislaran en sus propios ordenamientos constitucionales y legales sobre los asuntos de la competencia municipal.

2.1.2 Facultades reglamentarias de los municipios.

Como norma fundamental para regir jurídicamente al país tenemos la Carta Magna y a su vez para gobernar a los Estados tenemos a sus respectivas Constituciones y leyes y en lo que compete en el marco jurídico del municipio son sus Bandos de policía y Gobierno que son expedidos precisamente por los ayuntamientos, generalmente al iniciar su período de gestión; en ellos se establecen las normas para su organización y funcionamiento; aunado a ello existen los reglamentos. Otras herramientas jurídicas lo son las circulares que son los oficios e instructivos con carácter obligatorio para manejo interno del ayuntamiento y de la administración pública municipal donde se expresan órdenes sobre algún tema en particular. Y las disposiciones administrativas de observancia general son reglas que emite el ayuntamiento para cumplir los acuerdos y resoluciones que deben de ser desempeñadas por los habitantes de los municipios. Lo que respecta al marco jurídico debe de cumplir su carácter de publicidad para tener observancia. En el gráfico 1 podemos observar lo antes mencionado de manera jerárquica:

GRÁFICO 1. JERARQUÍA DEL MARCO JURÍDICO DE LOS MUNICIPIOS



FUENTE: Elaboración propia con información del INAFED.

A lo largo del tiempo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 115, (**ver Anexos**) ha tenido 15 reformas o adiciones, tratando cuestiones tanto estatales como municipales. Entre lo más importante esta la reforma integral al sistema político municipal y el reconocimiento al Ayuntamiento como órgano de gobierno en los municipios de México. En este artículo también se establecen las

facultades y obligaciones del municipio siendo éste artículo la base fundamental de la administración municipal.

Con el Plan de Desarrollo Municipal se cuenta con un instrumento que señala las necesidades básicas a atender y una serie de programas con los cuales tratará de resolverlas. Es una herramienta útil para organizar el trabajo de la administración pública municipal y sirve también para establecer actividades con los grupos y organizaciones interesadas en contribuir al desarrollo del municipio.

El plan contiene objetivos, propósitos y estrategias y define las principales líneas de acción que el Ayuntamiento deberá tomar en cuenta para la elaboración de sus programas operativos anuales.

Es necesario que los municipios se conviertan fundamentalmente en actores y promotores del desarrollo social y económico de sus localidades. Involucrando la participación directa de la comunidad en un proceso de corresponsabilidad con las autoridades municipales y con ello generar procesos integrales de desarrollo.

Esto implica impulsar políticas participativas en el proceso de planificación a fin de responder a las demandas, planteamientos y visiones de progreso de las comunidades y de los ciudadanos organizados significa definir con claridad objetivos, metas y prioridades, acciones y asignación de recursos identificando sus problemas y necesidades, así como los recursos reales y potenciales con los que se cuenta.

A partir de esto, la planificación del desarrollo no es solo un asunto de especialistas, sino todo un conjunto de técnicas, habilidades, capacidades y visiones políticas, en permanente interrelación para transformar la realidad.

Por ello es importante integrar la democratización de la gestión local, mediante el uso y aplicación de políticas y estrategias que incorporen a la comunidad en la solución de sus propios problemas.

Los principios de la planificación local participativa que plantea el INAFED son:

- Participar en los momentos estratégicos del proceso de toma de decisiones.

- Expresar sus problemas, soluciones y rumbo a seguir.
- Establecer prioridades.
- Definir políticas para la acción municipal a corto y mediano plazo.
- Identificar y priorizar programas y proyectos.
- Contribuir en la formulación, ejecución y mantenimiento de proyectos.
- Establecer mecanismos de comunicación mutua permanente, a fin de posibilitar la toma de decisiones oportunas y ajustadas a la realidad, disminuyendo el riesgo y optimizando el uso de los recursos.

Un gobierno a nivel local es efectivo o eficaz y su vez un caso de éxito cuando su gestión muestra logros en la solución o disminución de sus principales problemáticas. La finalidad de la gestión municipal debe ser entendida como la organización y el manejo de una serie de recursos organizativos, financieros, humanos y técnicos por parte del ayuntamiento para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades plenas de bienes de consumo y de este modo logrando estimular el desarrollo local.

Atendiendo a la parte que integra la participación de la comunidad se deja en claro que la participación hace referencia a distintas perspectivas dependiendo el contexto. A la participación que se referencia es a la forma de intervención que le permite a los individuos reconocerse como actores sociales que, al compartir una mismo contexto, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos. Esa interacción involucra relaciones de poder que se presentan en todos los espacios donde se extienden las relaciones humanas y que tienen una incidencia mayor o menor según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los implicados en la interacción, estas expresiones de poder generan tensiones y conflictos que pueden tener un efecto positivo o negativo en los procesos de participación, significa que los actores

involucrados buscan imponer sus intereses y puntos de vista y es aquí donde los efectos negativos deben ser minimizados o convertirlos en aliados y aquellos actores positivos potencializarlos.

El objetivo de fomentar la participación es motivar y despertar el interés para beneficios colectivos y desarrollar capacidades o explotar potenciales.

Existen distintos tipos de participación (INAFED, 2008):

- Participación social. Se refiere al proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses. Mediante este tipo de participación se configura progresivamente el tejido social de organizaciones que pueden ser instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación, especialmente en la esfera pública.
- Participación comunitaria. Alude a las acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana. Estas acciones están vinculadas directamente al desarrollo comunitario y pueden contar o no con la presencia del Estado.
- Participación ciudadana. Se define como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular.
- Participación política es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política.

El proceso participativo se vuelve más complejo y exigente cuando implica cubrir una serie de requisitos y condiciones tales como conocimientos, experiencia, autonomía, conciencia de intereses, capacidad de liderazgo, capacidad de gestión, etc. y hacer uso de diferentes herramientas, especialmente capacidad de convocatoria, manejo de grupos, identificación de estrategias, administración de recursos, etc. Por tanto la

participación exige un mínimo de condiciones objetivas y subjetivas y sobre todo generar un ambiente propicio para el ejercicio de derechos y libertades.

Si no existe organización en la participación pasa a ser un conjunto de propuestas y acciones dispersas de individuos que no tienen impacto y no logran transformar la situación o los problemas detectados, todo se vuelve en un intercambio de ideas que no conducen a resoluciones ni al cumplimiento de objetivos.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y entre sus responsabilidades está la de contribuir al desarrollo de las capacidades administrativas de los gobiernos estatales y municipales instrumentando programas de capacitación, asistencia técnica, servicios de información sobre fondos federales para municipios y herramientas de apoyo a la mejora de la gestión con el propósito de mejorar el desempeño de las atribuciones constitucionales del municipio, así como de la generación de recursos propios, el control de la deuda y del gasto corriente, el rediseño de la organización y la gestión del personal, entre otros aspectos, por ello propone una serie de recomendaciones básicas que pueden servir de guía al inicio de una administración, algunas de ellas son:

- Tener presente que la prestación de los servicios públicos básicos, que establece el artículo 115 de la Constitución General de la República como facultad de los gobiernos municipales, constituye la responsabilidad más importante a su cargo.
- Definir los principales proyectos que se realizarán durante su gestión.
- Identificar con qué recursos se cuenta para llevar a cabo las prioridades, e identificar las fuentes de ingresos propios que disponen.
- Incorporar funcionarios capaces, honestos y comprometidos con la comunidad, que les ayuden a desarrollar un trabajo eficaz, considerando los perfiles más adecuados para desempeñar cada puesto.

- Esbozar un nuevo organigrama en el que se reflejen las principales atribuciones que debe realizar el municipio, atendiendo al tamaño poblacional.

El INAFED recomienda la implementación de éstas y otras sugerencias estableciendo que implican el inicio de un impulso al fortalecimiento administrativo local desde los propios municipios. Sin embargo, una de las principales dificultades para que los gobiernos municipales accedan a las herramientas desarrolladas por las dependencias federales en el mejoramiento de su gestión pública local es el desconocimiento de su existencia debido al débil vínculo entre ellos.

Los avances en el fortalecimiento de los gobiernos locales para que los municipios ejerzan mejor sus facultades, cuenten con recursos propios, ejerzan su autonomía y respondan a las necesidades locales prioritariamente necesitan ser productivos y generadores de riqueza, empleo y de alternativas de desarrollo. El desarrollo de servicios públicos eficientes para responder a las demandas, contar con infraestructura para elevar la calidad de vida de los habitantes. Mejorar su capacidad de gestión administrativa y de organización interna y planificación pese a que el corto periodo representa un obstáculo para la continuidad de los programas implementados y en ese sentido se dificulta incrementar los ingresos propios; por ello la dependencia hacia las transferencias federales y a la gestión ante las entidades federativas. La búsqueda de esquemas de coordinación intergubernamental e intermunicipal que les permitan fortalecerse, complementarse para desarrollar políticas de largo plazo, apoyarse con la experiencia de otros gobiernos con casos de éxito, asociarse con municipios con características semejantes como mecanismo de fortalecimiento institucional y financiero.

El asociacionismo de derecho público es una facultad constitucional de los ayuntamientos entendida como la unión voluntaria de municipios, con base en un acuerdo formal para hacer más eficiente el ejercicio de las funciones que les competen en sus respectivos territorios como una forma distinta de organizarse, que la Constitución Política, las constituciones locales y las leyes municipales les otorga a los

municipios para mejorar las estructuras técnicas y operativas necesarias para el ejercicio de sus funciones.

“La asociación de municipios debe interpretarse como una decisión autónoma de los ayuntamientos en tanto que sólo le compete a ellos mismos aprobarla y elegir la forma administrativa, operativa y financiera que estimen conveniente, sin la intervención de los congresos estatales, con excepción de los casos en donde los municipios que decidan asociarse pertenezcan a entidades federativas distintas.” (INAFFED, 2010)

Tal como lo establece el artículo 115 Constitucional en su fracción III “Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.”

Los problemas que enfrentan los gobiernos y poderes locales varían en cuanto a sus características sociopolíticas, económicas y geográficas; sin embargo existen generalidades en las administraciones municipales y entre sus muchas limitaciones están la débil capacidad institucional, los recursos de la hacienda municipal son insuficientes para atender eficazmente sus responsabilidades, dependencia económica y con ello el endeudamiento, discontinuidad de políticas públicas, alta rotación de funcionarios por el período corto de gestión, débiles esquemas de intervención social, improvisación, vaguedad, el cuerpo del ayuntamiento carece de los conocimientos indispensables para atender sus funciones, la poca transparencia y la deficiente rendición de cuentas de los cabildos y el carecer de las herramientas tecnológicas necesarias para ello.

Todos estos rezagos que atender requieren de la implementación de adecuados programas de capacitación y actualización para fortalecer un municipio siendo

necesario volverlos suficientemente independientes en sus componentes administrativos y financieros. El gobierno y la administración municipal requiere que el desarrollo se genera «de abajo hacia arriba». La base consistente del desarrollo local es su carácter endógeno que permite aprovechar las propias ventajas, en este sentido, el desarrollo endógeno ayuda y complementa a los impulsos exógenos que ayudan al desarrollo local.

Los conocimientos básicos que requieren las autoridades, los funcionarios y los empleados municipales para el desempeño de una gestión deben ajustarse a las disposiciones jurídicas y en correspondencia con las necesidades e intereses de las sociedades locales para que con ello exista más claridad sobre sus funciones.

2.2 Propuesta del ILPES para la planificación del desarrollo local.

Las estrategias propuestas en materia de planificación de desarrollo local debemos entenderlas como las habilidades de dirigir acciones meditadas encaminadas hacia un fin determinado por tanto la planificación estratégica se compone del cómo se va a realizar el cumplimiento de un objetivo y a la priorización de las acciones acorde a su grado de relevancia o incidencia. Todo ello planificado desde la elaboración de un diagnóstico mismo que se conoce como un proceso que recoge, analiza e interpreta información referente a un objeto, contexto o situación para evaluar los problemas que lo caracterizan y buscar una solución, o describir las características que lo identifican como tal. Es un concepto que involucra componentes estáticos y dinámicos, es decir, observan puntos en el tiempo junto con la evolución temporal (ILPES, 2012).

Por tanto, se puede entender que un diagnóstico comunitario es un proceso en el que a través de un conjunto de instrumentos metodológicos se puede obtener información de los recursos, problemas, necesidades y posibles soluciones de una comunidad de forma participativa, dicha información es recopilada y concentrada en bases de datos, para ser analizada y obtener información clave para la toma de decisiones y del modo

de intervención para el intercambio de experiencias, sin perder de vista la misión y objeto de trabajo.

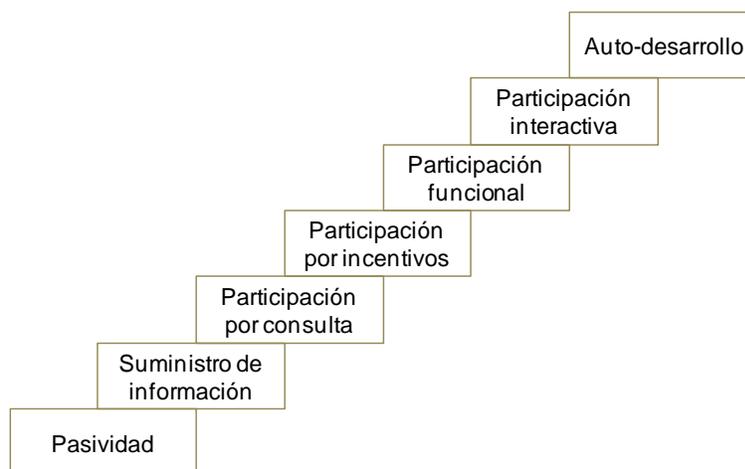
El objetivo del diagnóstico comunitario es entonces la obtención de datos para analizar la realidad de la comunidad y proponer acciones que den atención a ese contexto, partiendo de la concepción que tiene la comunidad de sí misma, de su pasado, presente y cómo vislumbra el futuro.

En este sentido el diagnóstico comunitario ha de ser participativo, incluyente, interdisciplinario y debe propiciar la reflexión y el consenso respetando las visiones de la comunidad.

Existen diferentes enfoques para realizar diagnósticos, el de representación que es cuando las decisiones se toman desde el gabinete y luego se sensibiliza al resto de los actores involucrados y el participativo donde se implican todos los actores en el proceso de formulación del diagnóstico y en la toma de decisiones.

El gráfico 2 muestra una “Escalera de la participación” (IICA, 2002) la cual indica cómo es posible pasar gradualmente, de una pasividad casi completa (ser beneficiario) al control del propio proceso (ser actor del auto-desarrollo).

GRÁFICO 2. ESCALERA DE PARTICIPACIÓN



FUENTE: IICA, 2002

Esta escalera visualiza los niveles de participación; a modo de metáfora el “subir” dependerá entre otras cosas del grado de organización de la gente misma, de la flexibilidad de la intervención y de la disponibilidad de todos los actores.

Pasividad: las personas participan cuando se les informa; no tienen ninguna incidencia en las decisiones y la implementación.

Suministro de información: las personas participantes responden a encuestas; no tienen posibilidad de influir en el uso que se va a dar de la información.

Participación por consulta: las personas son consultadas por agentes externos que escuchan su punto de vista; esto sin tener incidencia sobre las decisiones que se tomarán a raíz de dichas consultas.

Participación por incentivos: las personas participan proveyendo principalmente trabajo u otros recursos a cambio de ciertos incentivos; se requiere su participación, sin embargo no tienen incidencia directa en las decisiones.

Participación funcional: las personas participan formando grupos de trabajo para responder a objetivos predeterminados. No tienen incidencia sobre la formulación, pero se les toma en cuenta en el monitoreo y el ajuste de actividades.

Participación interactiva: los grupos locales organizados participan en formular, implementar y evaluar; esto implica procesos de enseñanza-aprendizaje sistemáticos y estructurados, y la toma de control en forma progresiva.

Auto-desarrollo: los grupos locales organizados toman iniciativas sin esperar intervenciones externas; las intervenciones se hacen en forma de asesoría y/o como socios.

Estos metodologías participativas no eliminan la necesidad de revisar la información disponible en fuentes oficiales, previo a cualquier acción en campo, ni de llevar a cabo estudios más profundizados, pero permiten determinar con mayor precisión y certeza dónde se necesitan dichos estudios a mayor profundidad.

Las ventajas de estas herramientas, tanto desde el punto de vista de las comunidades como de las instituciones gubernamentales, pueden resumirse en los aspectos siguientes:

- Participación y empoderamiento de los actores
- Identificación y entendimiento de problemas complejos enfrentados
- Análisis de resultados y toma de decisiones con base en las informaciones que los involucrados han producido.
- Organización
- Permite el diseño de estrategias para solucionar problemáticas

Ahora bien, los actores territoriales son los grupos o individuos que tienen una función dentro de la comunidad entendidos como los agentes técnicos y autoridades del campo político, económico, social y cultural o también referidos como actores sociales, pueden ser las instituciones, o grupos, o personas líderes con fuerte representación que interactúan y tienen vínculo o interés dentro de un espacio territorial.

En 1962 se crea el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con la finalidad de generar y difundir conocimiento y propuestas para los gobiernos nacionales y sub-nacionales para el mejoramiento en la gestión pública y la planificación para el desarrollo.

La elaboración de estrategias de desarrollo local ayuda como herramienta de planificación a los gobiernos y la comunidad local a definir líneas de acción en un proceso de desarrollo participativo integral, por ello el ILPES presenta una metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local.

Las fases de la planificación estratégica que plantea el ILPES proponen los lineamientos estratégicos de desarrollo local a seguirse para su formulación haciendo énfasis en que están diseñados para llevarse a cabo en un periodo de tiempo corto y por parte de un equipo de personas representativas y en representación de los diferentes actores de una localidad.

Como primera fase está el *Diagnóstico Estratégico* compuesto por la información preliminar obtenida del estudio de la documentación existente, de entrevistas, encuestas, informes de grupos focales, observación, talleres participativos, que de un panorama general de la situación del territorio donde se implementaran las acciones analizando así su capacidad de desarrollo y los obstáculos. Para su elaboración se requiere de tres etapas:

1. Recolección de la información
2. Procesamiento de la información
3. Interpretación de la información

La segunda fase son las *Vocaciones Territoriales* entendidas como las particularidades que hacen la diferenciación entre la localidad respecto a otras que puedan servir de aprovechamiento para ser impulsadas y a su vez identificando los principales problemas. Su horizonte es el mediano y largo plazo asumiendo así el tiempo necesario para generar impactos. Está relacionado con las aspiraciones o deseos de la comunidad, su finalidad es identificar los elementos que distinguen al territorio y las aspiraciones, todo esto asociado a la identidad local que ayuda a revalorar los recursos locales.

Para la construcción de las vocaciones se utilizan los resultados obtenidos del diagnóstico articulándolos en una “matriz síntesis de la vocación” compuesta por los grupos de trabajo, ejes temáticos, ventajas, restricciones o problemas y deseos.

En la tercera fase se formulan los *objetivos estratégicos y específicos* Los objetivos son las situaciones futuras que se pretenden alcanzar, extraídos de los medios, la situación esperada y los fines que darían resolución a los problemas detectados. Algunas

técnicas de estructuración de problemas son: análisis de límites, uso de analogías, matriz de influencia y dependencia o matriz de Vester, árbol de problemas, etc.

En la siguiente fase se formula la *estrategia de desarrollo local* definida como la más adecuada al haber evaluado los obstáculos y las potencialidades; trazando una guía para lograr los objetivos planteados en la fase anterior permitiendo dar resultados mayores en un tiempo corto con una dinámica que pueda ser adaptada a situaciones cambiantes. Consiste en identificar las formas de intervención en que se materializa la planificación local en la práctica. Algunos tipos de estrategias a nivel local pueden ser de complementariedad, de consolidación, diversificación, recuperación y/o revalorización, reequilibrio, atracción, integración, etc. En algunos casos puede utilizarse un análisis FODA ésta herramienta hace uso de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del tema que se esté analizando.

La quinta fase se compone de *políticas, programas, proyectos y acciones* que se expresan en actividades concretas a desarrollarse.

Como última fase encontramos el *sistema de monitoreo del seguimiento del plan* que tiene como finalidad verificar el cumplimiento de los objetivos, cuantificando los cambios en el tiempo, verificando los resultados o el grado de avance.

Para su medición se define una línea base, puntos de seguimiento y finalmente una meta. Estos tres puntos muestran el inicio como un punto de partida, un momento específico en el tiempo, las situaciones intermedias son pautas a lo largo del proceso y por último la situación a la cual se pretende llegar.

2.3. Metodologías participativas.

Un diagnóstico por definición muestra los signos que permiten reconocer las causas y los efectos de una situación; con esto se expresa que no se puede conocer el origen, funcionamiento y los resultados sin la realización de un diagnóstico, para ello es que

antes de intervenir en algún grupo es indispensable la realización de éste. Ahora bien si un primer acercamiento nos proporciona un panorama sintomático con base en los datos oficiales que nos ofrecen las instituciones un segundo plano más detallado lo obtenemos de la participación conjunta de los miembros que se pretenden analizar y esto nos da como resultado un diagnóstico participativo.

Los diagnósticos participativos ordenan y articulan la información de los recursos, problemas, necesidades y posibles soluciones, extraída del saber de las personas involucradas en los fenómenos que se pretenden analizar porque son los que conocen lo que sucede en el lugar que habitan, que sirvan de utilidad para instituciones públicas, investigadores y las mismas localidades.

Estas prácticas se basan en la interacción entre un equipo orientador y un grupo de personas al que está dirigido el diagnóstico mediante pláticas, e incluso la observación silenciosa en la vida cotidiana, reuniones, en ocasiones en el apoyo en algún proceso o situación independientes al equipo que realiza la investigación, que facilita la confianza e integración, misma que tiene que darse de modo gradual. Es importante describir a estos dos grupos participantes:

El equipo orientador puede ser de tipo interno, o sea, conformado por miembros que habitan el territorio donde se realizará el diagnóstico, o caso contrario, externo si los miembros representan a una organización, consultora u otra dependencia gubernamental, o bien puede ser mixto si combina las anteriores. El equipo funge como un facilitador, jamás como un ente que enseña, que su saber es mayor o que pretende imponer sus visiones; su trabajo consiste en el acompañamiento al segundo grupo, apoyando a generar confianza y reconocimiento en sus habilidades y capacidades para la recopilación, procesamiento, interpretación y organización de información utilizando un lenguaje adecuado y mostrando respeto por las costumbres o ideologías. Se requiere de capacidad para trabajar en equipo y de comunicación. Es sugerente que exista un coordinador del equipo que lo represente, que organice el trabajo, que designe actividades, etc. Para verificar como se están logrando los objetivos.

EL segundo grupo está compuesto por las personas involucradas en el fenómeno que se pretende analizar; dichas personas tienen el conocimiento y la experiencia donde su papel es expresar lo que sucede y entre ellos reflexionar, intercambiar puntos de vista, sintetizar, proponer y concluir su perspectiva del entorno.

Este trabajo culmina en una visión de conjunto de los problemas para así buscar vías de mejora, es una herramienta útil para identificar problemáticas y visualizar posibles soluciones.

Al ser la participación un principio básico del método significa que todos los miembros tienen que tomar parte y una manera de apoyar esa mecánica es con técnicas de aprendizaje participativo y/o técnicas del diagnóstico participativo por ejemplo las que sugiere el Manual de consulta para el promotor de grupo de la (FAO, 1996) tales como:

- **Búsqueda de ideas:** Pida a los miembros del grupo expresar todas las ideas que le pasan por la mente. Haga una lista, sin evaluar ni juzgar. Es la cantidad, no la calidad lo que cuenta. Puede discutirse más tarde si las ideas son realizables. Algunas veces las ideas más improbables o que parecen ridículas conducen a ideas más prácticas que, de otro modo, podrían no haberse considerado.
- **Descripción visual de imágenes:** Elija una fotografía o dibujo con un mensaje claro y expresivo. Antes de mostrar la imagen, pida a tres voluntarios abandonar la habitación. Discuta con los otros participantes cómo describir el cuadro. Pida a la persona A regresar y escuchar la descripción de la imagen (sin verla). La persona A comentará a la persona B lo que él ha dicho y la persona B transmitirá el mensaje a la persona C. Pida a la persona C diseñar la escena. Discúptala. Utilice esto para destacar cómo los mensajes han sido distorsionados cuando han pasado de una persona a otra.
- **Visitas de campo y excursiones:** Estas visitas pueden combinarse con la observación y las entrevistas. Organice una visita en un lugar que interese al grupo. Hacer una visita a otro grupo que ejercite con éxito una actividad que su

grupo quiere intentar, puede reforzar considerablemente la confianza en sí mismos de los miembros de su grupo.

- **Discusión participativa:** Reúna los miembros en grupos pequeños o grandes para debatir un tema que interese a todos. Provoque reacciones mediante preguntas abiertas.
- **Imágenes, carteles o series de cartas:** Muestre una historia que interese a la gente, relátela en imágenes, y discuta el contenido y los resultados.
- **Mensajes secretos:** Imagine un mensaje que se preste a la situación. Entregue el mensaje a un miembro y dígame que pase el mensaje de una a otra persona mediante el murmullo. Pida a la última persona que repita lo que ella entendió. Discuta la transformación sufrida por el mensaje, cómo el malentendido puede ser dañino, y qué puede aprenderse de este juego.
- **Cartografía participativa:** Ponga en la pared o en el suelo un mapa con la participación del grupo. Los miembros deberán trazar, diseñar y colorear con un mínimo de intervención de las personas del exterior. Utilice lápices, lapiceras o materiales locales, los miembros diseñarán mapas que describan ciertos aspectos de la vida. Cada miembro es invitado a “tomar el puntero” para explicar el mapa, criticarlo o modificarlo. Diseñe mapas mostrando el lugar de las viviendas, recursos, infraestructura y características del terreno (útiles para analizar ciertos problemas a nivel comunitario). Diseñe mapas sociales, mostrando a quiénes se refiere, cómo se relacionan y dónde viven.

Estas y otras técnicas motivan al grupo a incorporarse, a crear confianza y sobre todo facilitar la obtención de información. Se requiere creatividad para la improvisación como técnica ventajosa para una situación de conflicto o de negativa inesperada; de este modo es que se puede modificar o sustituir el método como estrategia para lograr con éxito el diagnóstico.

Es importante definir hacia donde se pretende orientar el diagnóstico, si es en algún aspecto en particular o se requiere uno general así como plantear objetivos.

Los facilitadores deben desarrollar la visualización y la comunicación oral para poder obtener la mayor información posible y de una mejor manera, el perfil de un buen facilitador podría complementarse con las siguientes características:

- Convencerse de las capacidades de la gente
- Crear una atmósfera de confianza y respeto
- Tener cualidades de paciencia y capacidad de escucha activa
- Estar consciente de sus límites y siempre dispuesto a aprender
- Mostrar humildad
- No imponer visiones suyas
- Creatividad
- Flexibilidad al adaptar las metodologías a la situación
- Ser sensible al estado de ánimo de los participantes
- Capacidad de síntesis y análisis.

Las herramientas deben ser vistas como un complemento, una sola no es suficiente para asegurar un proceso participativo, deben combinarse considerando las necesidades, realidades de la comunidad y las capacidades del instructor.

Tipos de herramientas participativas (IICA, 2002):

- Técnicas de dinámica de grupos: es fundamental para trabajar con grupos de personas y lograr su participación efectiva.
- Técnicas de visualización: por medio de representaciones gráficas, se logra la participación de personas con diferentes grados y tipos de educación, y se

facilita la sistematización de conocimientos y el consenso. Tipos: matrices, mapas, flujo-gramas, diagramas temporales.

- Técnicas de entrevista y comunicación oral: adaptados al enfoque participativo, a diferencia de los métodos tradicionales, no están enfocados tanto a la estadística, sino a asegurar la triangulación de información desde diferentes puntos de vista, representativos de los diferentes miembros de la comunidad (selección de informantes clave, grupos enfocados), y a obtener la visión de la gente respecto a sus problemas (entrevistas semi-estructuradas). Son de aplicación general en cualquier etapa del proceso.
- Técnicas de observación de campo: buscan recolectar en el terreno, en forma grupal, informaciones que serán analizadas posteriormente usando las técnicas de visualización.

Existen errores frecuentes que pueden observarse en los talleres participativos que deben evitarse, tales como (IICA, 2002):

- Improvisación durante el proceso
- Insuficiencia de datos, no cruzar los métodos para “triangular” las fuentes
- Premura hacia las conclusiones sin profundizar aspectos poco claros e inexplicados
- Exclusión omitiendo la integración de ciertos miembros generalmente los más marginados
- Imposición en ideas, dejando de escuchar y aprender
- Manipulación en el proceso satisfaciendo necesidades de algunos líderes
- Falta de compromiso ético, profesional y/o social

- Decepción en un proceso participativo despierta expectativas de la gente, si no se da el seguimiento esperado, se habrá sustraído información sin devolver nada, y la credibilidad del método mismo quedará afectada en la comunidad

Los sesgos más comunes en la recolección de información (IICA, 2002):

- De acceso: limitarse a la gente más fácilmente asequible
- De jerarquía: incluir solamente a los líderes y las personas con poder en la comunidad
- De género: omitiendo la participación de hombres o de mujeres
- De heterogeneidad: no asegurar que estén representados todos los grupos de la comunidad
- De estacionalidad: personas no disponibles en algunos períodos del año ya sea por trabajo o alguna actividad importante en esa región

Otra manera de obtener información es mediante la observación participante como estrategia antropológica se trata de sumergirse en la vida diaria de la comunidad para comprenderla mejor. Una forma es participar directamente en algunas actividades de los habitantes, para adquirir un entendimiento más profundo, y así obtener información por medio de comentarios o conversaciones oportunos y de una manera más espontánea logrando así que la gente entre en confianza. Para enriquecer este método los diferentes actores que fungen como los receptores de la información comparten sus experiencias para cruzar los diferentes puntos o visiones de los distintos grupos o individuos intervenidos y tener un análisis completo ya que la propia visión de la gente y su vida diaria es un instrumento muy útil para introducirse en la problemática general de desarrollo de una comunidad.

Un método más es por medio de informantes clave o informantes locales esto permite ajustar la estrategia de intervención en la que se entrevistan por separado las figuras teniendo como ventajas que los informantes representen los diferentes sectores de la

comunidad y se pueden comparar sus diferentes criterios personales sin la precisión social de un grupo, el informante puede expresarse libremente. Para ubicarlos debe consultarse con las personas de autoridad del lugar para obtener los nombres de cada cabeza o líder, una vez seleccionado al presentarse se deben establecer los objetivos del ejercicio que deben ser explicados y consensados con las autoridades y organizaciones presentes en la comunidad para lograr cooperación o alianzas de mayor fuerza o representación como respaldo para tener aceptación.

Cuando las comunidades son pequeñas reunir a todos los miembros de manera grupal puede ser efectivo o en casos donde ya existe cierto nivel de organización se puede llevar con facilidad la participación.

Un análisis de toma de decisiones permite determinar rápidamente quién o cuáles actores toman decisiones en la comunidad, con respecto a una serie de parámetros, puede ser útil para establecer vínculos institucionales y responsabilidades.

En un análisis de conflictos se determinan las principales áreas de conflictos que ocurren en la comunidad. Este tipo de discusión puede ser delicada por ello se recomienda únicamente identificar actores aliados, indiferentes y opositores con la finalidad de un mejor manejo de la intervención.

Formularios para monitoreo participativo (cumplimiento de tareas)

Facilitar a la comunidad formularios sencillos para monitorear ellos mismos el cumplimiento de las tareas asignadas en los planes de trabajo.

Los formularios y diagramas de monitoreo deben ser cuidadosamente adaptados a la realidad del proyecto:

- Las necesidades de monitoreo de las actividades.
- El grado de organización y familiaridad de los participantes con los conceptos.

2.3.1 Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya.

Existen Asociaciones civiles que gracias a su experiencia en trabajo de campo proponen metodologías para realizar dichos diagnósticos tanto en comunidades rurales como urbanas. Cada caso contiene características diversas que llevan a ajustar las metodologías por sus particularidades siendo ésta la ventaja que ofrecen los diagnósticos ya que son estudios flexibles y nos muestran aquello que no se encuentra en las bases de datos puesto que el acercamiento con los agentes es directo.

El Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural, Maya A.C. (2004) publicó una metodología participativa como resultado de diferentes intervenciones en regiones rurales proponiendo no una guía rigurosa de pasos a seguir sino una que se puede ajustar ya que su enfoque es productivo pero de la cual se extrae lo siguiente para fines adaptativos sin perder su eje metodológico:

Presentación: En este apartado se aclara hacia donde se interesa orientar la investigación si es de carácter económico, político, social o cultural.

Primera Parte: Se delimita el área de estudio, su influencia especificando el criterio de regionalización y por qué, obedeciendo al propósito de análisis y/o acción. Incluyendo un panorama descriptivo geográfica y demográficamente.

Segunda Parte: Identificar quiénes participan y sus actividades, antecedentes y los cambios que se pretenden lograr, las relaciones que establecen entre sí, las relaciones de alianza o de conflictos, su proceso de trabajo, objetivos y capacidades para identificar problemas y carencias o desequilibrios y desigualdades.

Tercera Parte: Conocer el área de acción y priorizar necesidades para visualizar las ventajas y desventajas.

Cuarta Parte: Se abordan cuáles estrategias han utilizado, qué alianzas o choques han tenido, cuáles resultados ratifican la efectividad de las estrategias, cuáles muestran sus debilidades y empujan hacia nuevas estrategias. Reconocer los satisfactores que se

requieren e identificar las actividades que realizan para conseguirlos así como lo que se suprime o sacrifica por falta de recursos. Actividades en el ciclo anual. Qué se necesita y a qué se aspira. Se ha hecho algo por mejorar y qué se ha logrado. Cuáles actividades han sido las de mayor fortaleza.

Quinta Parte: Una síntesis, un análisis de los problemas y los agentes que actúan sus alcances y límites. Qué es lo que se tiene que modificar para un desarrollo. Ubicar las contradicciones que se presentan y las relaciones complementarias y de alianza que establecen o podrían establecer en algunas coyunturas. Visión panorámica articulada explicada desde distintos puntos de vista. Posibles soluciones. Qué acciones han realizado los distintos agentes para enfrentar, resolver o agudizar cada tipo de problema. Cuáles son los problemas más graves, importantes o urgentes de resolver.

Conclusión: Valoración de la utilidad del diagnóstico para las tareas que podrían realizarse a partir de él. Conjunto de propuestas. Posibles acciones.

Con estas etapas deben cubrirse los objetivos siguientes:

OBJETIVOS GENERALES DEL ANÁLISIS

- 1.- Ordenar y sistematizar las ideas y los conocimientos que el grupo tiene sobre la región.
- 2.- Ampliar y profundizar el análisis sobre los problemas.
- 3.- Identificar a los grupos y agentes sociales que actúan en la región y analizar las relaciones que establecen entre sí.
- 4.- Diagnosticar los problemas que surgen así como las tensiones y conflictos que se establecen entre los distintos grupos sociales y agentes que participan en él.
- 5.- Relacionar los resultados descubriendo estrategias.
- 6.- Relacionar los problemas y sus posibles vías de solución con los distintos grupos, agentes y fuerzas sociales que actúan en ella.

7.- Identificar las alternativas, alcances y líneas de acción.

OBJETIVO PARTICULAR

Identificar el sentido y la utilidad de un diagnóstico sobre problemáticas.

2.3.2. Asociación Mexicana de Transformación.

La Asociación Mexicana de Transformación Rural y Urbana (AMEXTRA) es otra asociación civil que trabaja en proyectos de desarrollo comunitario y que también propone una metodología de intervención para el proceso de diagnóstico comunitario (AMEXTRA, 2016) que contempla las siguientes 5 etapas:

1.- Planeación: consiste en determinar los objetivos y las acciones necesarias para alcanzarlos. Para definir los objetivos, metas, determinar el perfil de las comunidades en las que se pretende trabajar, así como la zona y definir los instrumentos que se usarán en el diagnóstico se elabora un plan de trabajo, que debe incluir los siguientes puntos:

- a. Los objetivos del diagnóstico: Establecer y delimitar el alcance del diagnóstico comunitario.
- b. Metodología de trabajo: Describir de qué forma se llevará a cabo, qué técnicas e instrumentos se usarán.
- c. Delimitación del área donde se realizará el diagnóstico: determinar en qué comunidades y de qué municipios.
- d. Los resultados o productos esperados del diagnóstico: Definir los entregables al finalizar el diagnóstico.
- e. Cronograma de actividades: Determinar las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y el tiempo requerido, en función de los objetivos y área delimitada para realizar el diagnóstico.

- f. Presupuesto: Determinar la cantidad estimada de dinero para alcanzarlos objetivos y si se cuenta con él.

2.- Contacto inicial: Es el primer contacto con las comunidades, se solicitan permisos a las autoridades públicas y se comparte con las entidades sociales antes de iniciar el proceso de Diagnóstico en las comunidades.

Siguiendo una metodología participativa, algunas recomendaciones a considerar para el contacto inicial son:

- a. Identificar a quiénes vamos a contactar
- b. Ser cuidadosos de cuándo y dónde abordar a las personas
- c. Definir claramente qué queremos comunicar y para qué
- d. Determinar cómo iniciaremos el primer contacto (acciones y actitudes)

3.- Implementación del diagnóstico: Una vez que se ha iniciado contacto con los líderes locales, se inicia la aplicación del diagnóstico que consiste en la aplicación de técnicas e instrumentos para la obtención de información (recursos, necesidades y problemas) de las comunidades.

Hay dos fases para esta etapa:

Fase I: Diagnóstico preliminar

Entendiendo preliminar como preparatorio, inicial o previo, es una parte anterior a la fase de diagnóstico exhaustivo.

Esta fase comprende un estudio rápido y general de la comunidad, para conocer su nivel socioeconómico e infraestructura, así como el grado de participación de sus miembros.

A partir de la información que arroja el diagnóstico preliminar se toma la decisión de continuar el proceso, esto considerando los resultados, los objetivos y temas de trabajo de nuestra organización.

Para el diagnóstico preliminar se sugieren los siguientes instrumentos:

- a. Ficha de observación: Consiste en observar y tomar notas de la situación de la comunidad a primera vista.
- b. Entrevista a líderes locales: Permite escuchar y documentar las opiniones, influencia y perspectivas de los líderes locales acerca de su comunidad.
- c. Charla: Es una plática informal para generar confianza y obtener información sobre la situación de la comunidad, sus puntos de vista, necesidades y estilo de vida.
- d. Encuesta de vivienda: Permite recolectar datos de la comunidad para conocer de forma general su situación.
- e. Evaluación de selección de comunidades: A partir de los datos arrojados por los instrumentos (ficha de observación, entrevista líderes locales y charla) se otorga una valoración cuantitativa en dos criterios generales: nivel socioeconómico e infraestructura y grado de participación, lo cual facilita el análisis e interpretación de la información recabada.

Fase II: Diagnóstico exhaustivo

Posterior al diagnóstico preliminar se continua con el exhaustivo, el cual contempla la aplicación de una serie de herramientas que permiten hacer un estudio más profundo del contexto: social-humano, físico-ambiental y económico-productivo de la comunidad, a través de talleres participativos, grupos focales, encuestas de línea base y proyectos piloto.

Para el diagnóstico exhaustivo los instrumentos a implementarse de acuerdo a la información que queremos obtener, y al grupo de personas al cual se dirige la investigación, consisten en:

- a. Grupos focales: Obtener información pertinente, de un grupo clave seleccionado en un contexto social para comprender mejor sus pensamientos, actitudes,

comportamientos y las barreras que pueden haber para las iniciativas de programas o proyectos de desarrollo.

- b. Taller participativo: Generar confianza y participación de las comunidades para obtener información de un grupo heterogéneo, a diferencia del grupo focal, los talleres participativos son abiertos a todos los miembros de la comunidad.
- c. Mapa de la comunidad: Obtiene información de los recursos, problemas y necesidades de forma participativa.
- d. Mapeo: Permite conocer la perspectiva de la comunidad sobre las necesidades y problemas, a través de un análisis del antes, presente y futuro de la comunidad.
- e. Priorización de necesidades o problemas: Ayuda a conocer la visión que tiene la comunidad sobre los problemas o necesidades que más les afectan y preocupan.
- f. Planteando soluciones: Descubrir de forma participativa, cuales son las posibles soluciones a las necesidades y problemas de la comunidad considerando sus recursos.
- g. Árbol de problemas: Descubrir de forma participativa las causas y consecuencias de los problemas que afectan a la comunidad, así como al planteamiento de posibles soluciones.
- h. Encuestas de línea base: Esta determina los temas de intervención de la organización y recolecta información de la situación actual de un tema específico de la comunidad, para tener un punto de referencia que permita medir el impacto de los proyectos que se implementen.
- i. Proyectos piloto: De acuerdo a los datos recolectados en el diagnóstico preliminar se formulan proyectos para explorar que iniciativas son viables en la comunidad, el grado de participación y la disposición por aprender nuevas técnicas.

4.- Vaciado y análisis de la información: Para concentrar los datos arrojados de la aplicación de instrumentos se diseñan bases de datos que permitan vaciar y analizar la información obtenida de forma clara y precisa. Con esta información posteriormente se elaboran informes de resultados. Además esta información puede usarse como línea base para comparar los avances a lo largo del proyecto que se implemente.

5.- Presentación y comunicación de resultados: Se dan a conocer los resultados obtenidos a la comunidad y se exploran de forma participativa las posibles soluciones a los problemas y necesidades detectadas en el diagnóstico, lo cual será clave para iniciar el diseño del plan de acción.

CAPÍTULO III. IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL EN TRINIDAD ZAACHILA, OAXACA

Como resultado de las diferentes metodologías participativas que se describieron en el capítulo anterior se retoman algunos elementos ajustándose a las particularidades del caso de Trinidad Zaachila, Oaxaca.

A continuación se describirá paso a paso el proceso que se llevó a cabo en el municipio y las limitantes que existieron durante y después para poder darle continuidad al proyecto.

Resaltando que este trabajo se realizó con respaldo de la Dirección General de Orientación y Servicios Educativos de la UNAM con el Departamento de Programas Multidisciplinarios por ello la población objetivo a la que se dirigió el diagnóstico ya estaba establecida por el responsable del programa. Considerando que ya existía previamente un conocimiento de la zona por experiencias en trabajos anteriores lo cual garantizaba un factor fundamental, la seguridad del equipo interventor. No se hizo un análisis para determinar qué municipios requerían ser fortalecidos puesto que es una tarea amplia, reiterando, Trinidad Zaachila, Oaxaca fue elegido por el coordinador del programa por criterios de accesibilidad y conocimiento previo por su experiencia profesional.

La finalidad de exponer el caso es la importancia de la aplicación de los instrumentos de diagnóstico participativo para el fortalecimiento municipal, no como tal, exponer el programa en su totalidad.

Según la ASF (2015) el fortalecimiento de los municipios implica su desarrollo integral, el cual comprende diversas dimensiones y ámbitos de la vida municipal. Una fundamental, entre otras, es el incremento de sus capacidades técnicas, administrativas y organizativas, así como la actualización de su marco jurídico, que le permitan desempeñar cada vez en mejores términos sus facultades y responsabilidades, es decir, se requiere de su desarrollo institucional.

Esta experiencia incluyó otras actividades por su carácter multidisciplinario, aquí sólo se retoman las partes que corresponden al carácter de estrategia de desarrollo local y particularmente al diagnóstico participativo; sin demeritar el resto del trabajo se hará mención de dichas actividades no profundizadas ya que sirvieron como mecanismos de apoyo para la generación de confianza, un factor indispensable para la interacción y aceptación de la comunidad.

El período de participación directa con el grupo focal abarcó como fecha de inicio el mes de octubre de 2014 y culminó el mismo mes del año 2015.

3.1 Diagnóstico general.

El Estado de Oaxaca está conformado por 570 municipios, con una población en 2010 de 3.8 millones de habitantes.

La información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, señaló que el 79.0% de los municipios tienen un Plan Municipal de Desarrollo. Sin embargo Oaxaca se encuentra entre los Estados que no disponen de este plan.

En relación con el grado educativo de las autoridades municipales, el INEGI (2013) señala que el 0.2% de los presidentes municipales no tiene estudios o sólo tiene hasta el preescolar, el 10.2% tiene educación primaria, el 10.3% educación secundaria, el 11.9% educación media superior y el 44.4% tiene estudios de educación superior. Nuevamente Oaxaca se encuentra entre los Estados donde se presenta el mayor número de presidentes municipales con primaria como máximo grado de escolaridad con el 21.4%, respecto del total de sus autoridades.

A nivel nacional el 0.9% de los síndicos de los municipios mostraron no tener estudios o sólo contar con educación preescolar, el 22.0% educación primaria, el 17.4% educación secundaria, el 15.0% media superior y el 42.1% tiene educación superior.

Por otra parte, el grado de estudios de los regidores por nivel educativo fue el siguiente: sin estudios o sólo con preescolar el 1.0%, primaria el 21.8%, secundaria el 20.1%, medio superior el 16.8% y superior el 36.6%

Los resultados del Índice de Desarrollo Institucional Municipal en el estado de Oaxaca indican que 6 municipios, es decir el 1.0%, tienen un desarrollo institucional alto; 17, el 3.0%, medio-alto; 128, el 22.5%, medio; 231, el 40.5%, bajo, y 188, el 33.0%, muy bajo. En el Subíndice de Desarrollo Administrativo sólo 2 municipios obtuvieron un grado muy alto, 12 alto, 45 medio-alto, 120 medio, 179 bajo, y 212 muy bajo. Los tres principales problemas son la falta de elementos de profesionalización del personal, ya que 542 municipios no disponen de servicio civil de carrera, ni de programas de capacitación y mecanismos de evaluación del desempeño de los servidores públicos. Para el caso de Trinidad Zaachila, mostró un IDM de 0.39.

A continuación se describe el municipio de Trinidad Zaachila, Oaxaca con información obtenida de bases de datos oficiales, tales como las publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Consejo Nacional de Población (CONAPO), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), entre otros.

Ubicación geográfica. El municipio de Trinidad Zaachila está ubicado en las coordenadas 16° 55' latitud norte y 96° 48' longitud oeste, a una altura de 1,490 metros sobre el nivel del mar. Cuenta con una superficie territorial de 21.00 km².

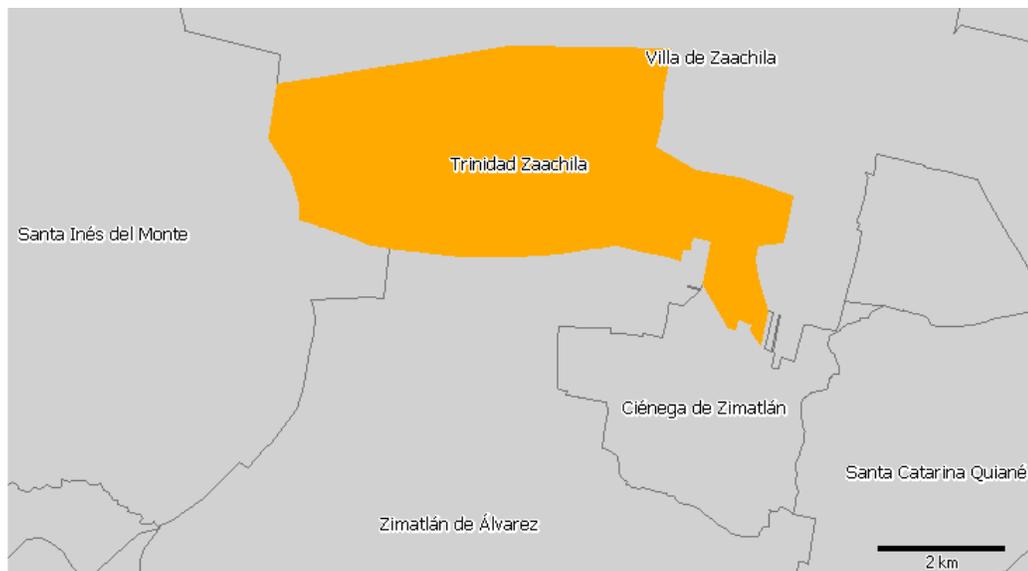
Colinda la norte y este con Villa de Zaachila, al oeste con Santa Inés del Monte y al sur con Zimatlán de Álvarez y la Ciénaga de Zimatlán, tal como lo muestra el Mapa 1.

Acorde a la regionalización que hace el Instituto Nacional de Estadística y Geografía el Estado de Oaxaca tiene 8 regiones que son:

- 1) Región Cañada
- 2) Región Costa

- 3) Región Istmo
- 4) Región Mixteca
- 5) Región Papaloápam
- 6) Región Sierra Norte
- 7) Región Sierra Sur
- 8) Región Valles Centrales

MAPA 1. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DEL MUNICIPIO TRINIDAD ZAACHILA, OAXACA.



FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del NEGI, Marco Geoestadístico Nacional 2010.

Dentro de la región de Valles Centrales (MAPA 2) se encuentra el Distrito de Zaachila que comprende 6 municipios que son:

- 1) San Antonio Huitepec
- 2) San Miguel Peras
- 3) San Pablo Cuatro Venados
- 4) Santa Inés del Monte

5) Trinidad Zaachila

6) Villa de Zaachila

MAPA 2. UBICACIÓN REGIONAL DE TRINIDAD ZAACHILA, OAXACA.



FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del NEGI, Marco Geoestadístico Nacional 2010.

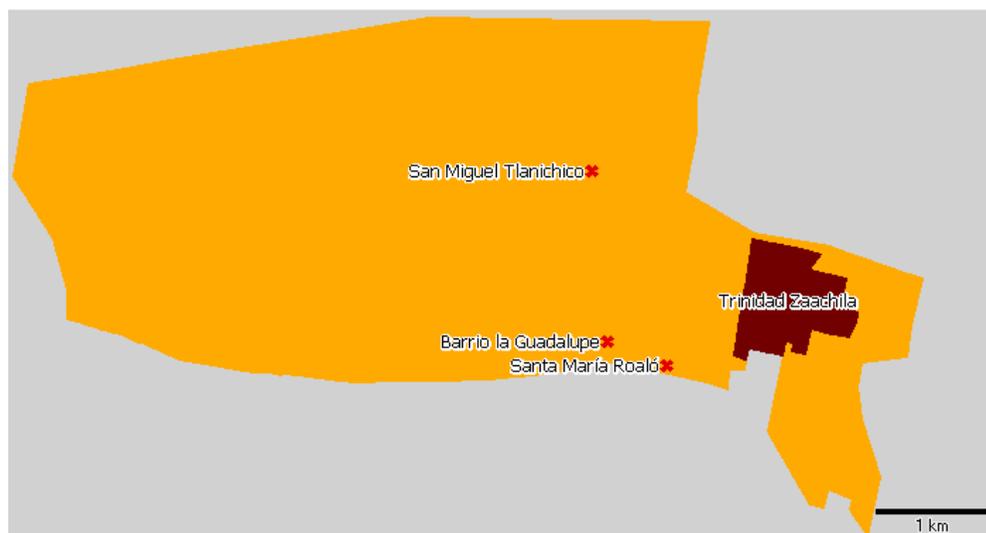
La Región de los Valles Centrales es la segunda con el mayor número de municipios, comprendida por 121 y es la más poblada con 1,033,884 habitantes (INEGI, 2010), concentrando el 27% de todo el Estado. Sin embargo, sólo cuatro municipios, Oaxaca de Juárez, Santa Cruz Xoxocotlán, Santa Lucía del Camino y Villa de Zaachila, concentran el 40% de la población de la Región. El primero de éstos, es la capital del estado y el más poblado de los 570 municipios que componen al Estado. En los Valles Centrales se encuentran 1,280 localidades, lo que hace a esta región la cuarta más importante. Esta región presenta el menor porcentaje de municipios (62.8%) y localidades (77.3%) dentro de los de muy alta y alta marginación. Aun así, cuatro municipios están dentro de los 40 con mayor marginación en el estado: Santa María Peñoles en el lugar 16 y Coatecas Altas en el 19. Cabe señalar que en el otro extremo

están los municipios menos marginados del estado como San Sebastián Tutla, Santa María el Tule, San Jacinto Amilpas y Oaxaca de Juárez.

Esta región es la que presenta las menores tasas de analfabetismo y porcentaje de población sin primaria concluida, 8.7% y 14.3% respectivamente, pero a pesar de esto, los valores están todavía por arriba de los promedios nacionales. En el tema de cobertura de servicios, los Valles Centrales son la región con el menor porcentaje de viviendas sin energía eléctrica, la segunda menor en porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje, así como también en viviendas con piso de tierra. Sin embargo, es la cuarta en viviendas que no disponen de agua entubada. En todos los casos, se está en una mejor condición que el promedio del estado.

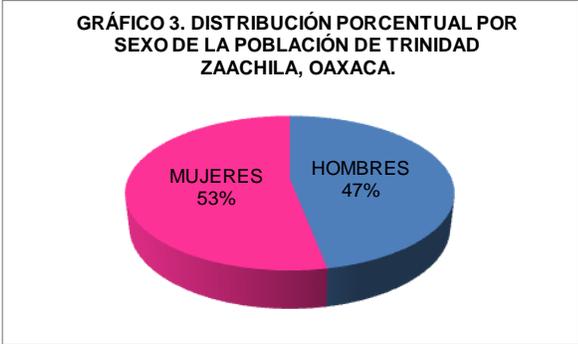
El municipio de Trinidad Zaachila está conformado por 4 localidades, una urbana que es la cabecera municipal llamada Trinidad Zaachila y con 3 localidades rurales que son “Barrio la Guadalupe”, “San Miguel Tlanichico” y “Santa María Roaló” tal como lo muestra el mapa 3.

MAPA 3. UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS LOCALIDADES DE TRINIDAD ZAACHILA, OAXACA.



FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del NEGI, Marco Geoestadístico Nacional 2010.

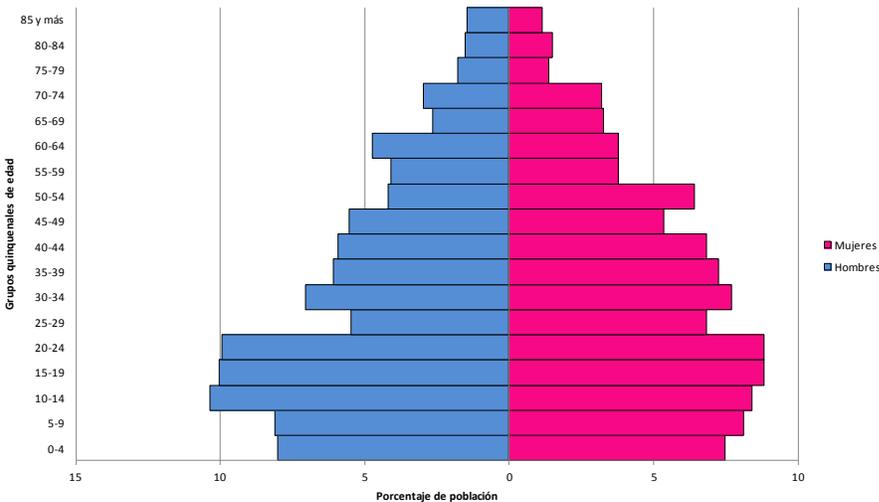
Demografía. El municipio de Trinidad Zaachila cuenta con un total de 2653 habitantes de los cuales el 1246 son hombres y 1407 son mujeres que como se puede observar en el gráfico 3, representan el 53% las mujeres y el 47% los hombres.



FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

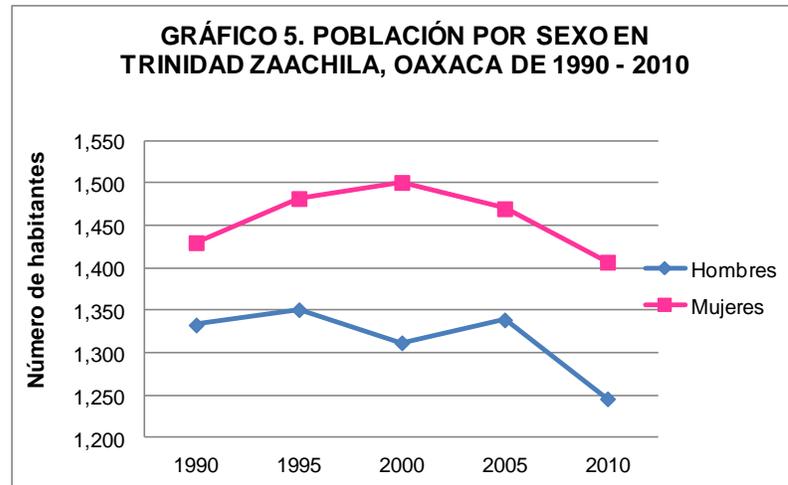
En el gráfico 4 podemos observar cómo se distribuye por edad la población femenina y masculina de Trinidad Zaachila, donde la mayor parte de la población se encuentra entre los 10 y 24 años de edad, marcando una disminución entre los 25 y 29 años de edad que este comportamiento podría explicarse con la migración dado que es un rango de edad productiva.

GRÁFICO 4. ESTRUCTURA PORCENTUAL POR EDAD Y SEXO DE LA POBLACIÓN DE TRINIDAD ZAACHILA, OAXACA



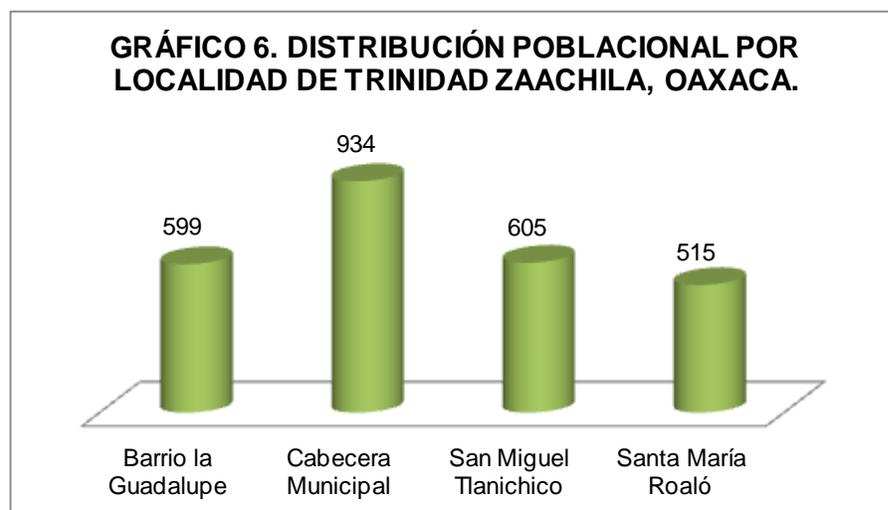
FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

En el gráfico 5 podemos observar el comportamiento de la población de Trinidad Zaachila en 20 años, donde destaca una disminución en el año 2000 para los hombres y otra disminución en 2010 para ambos sexos.



FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

El gráfico 6 muestra el número de habitantes por localidad donde Santa María Roaló cuenta con el menor número de habitantes, siguiendo un orden ascendente esta Barrio la Guadalupe, San Miguel Tlanichico y finalmente la Cabecera Municipal que concentra a 934 habitantes.



FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

En Trinidad Zaachila de acuerdo a la tabla 2 quedan 10 hablantes de alguna lengua indígena.

TABLA 2. LENGUAS INDÍGENAS HABLADAS EN TRINIDAD ZAACHILA, OAXACA			
Lengua indígena	Número de hablantes		
	Total	Hombres	Mujeres
Zapoteco	4	1	3
Lengua Indígena No Especificada	2	1	1
Otomí	1	0	1
Mixteco	1	1	0
Mazateco	1	1	0
Mixe	1	0	1

FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

De acuerdo con la tabla 3 la mayor parte de los habitantes de Trinidad Zaachila nacieron en la entidad, solo 54 personas nacieron fuera de ella de los cuales 2 en los Estados Unidos de América.

TABLA 3. POBLACIÓN TOTAL DE TRINIDAD ZAACHILA POR LUGAR DE NACIMIENTO SEGÚN SEXO			
Lugar de nacimiento	Población total		
	Total	Hombres	Mujeres
En la entidad federativa	2,593	1,216	1,377
En otra entidad federativa	52	28	24
En los Estados Unidos de América	2	1	1
En otro país	0	0	0
No especificado	6	1	5
Total	2,653	1,246	1,407

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Tabulados del cuestionario básico.

La tabla 4 refleja que hay más hombres que mujeres residiendo en los Estados Unidos de América y casi la misma cantidad de hombres y mujeres residiendo en otra entidad federativa.

TABLA 4. POBLACIÓN EN TRINIDAD ZAACHILA DE 5 AÑOS Y MÁS POR LUGAR DE RESIDENCIA SEGÚN SEXO			
Lugar de residencia en junio 2005	Población de 5 años y más		
	Total	Hombres	Mujeres
En la entidad federativa	2,404	1,118	1,286
En otra entidad federativa	22	10	12
En los Estados Unidos de América	17	16	1
En otro país	0	0	0
No especificado	2	1	1
Total	2,445	1,145	1,300

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Tabulados del cuestionario básico.

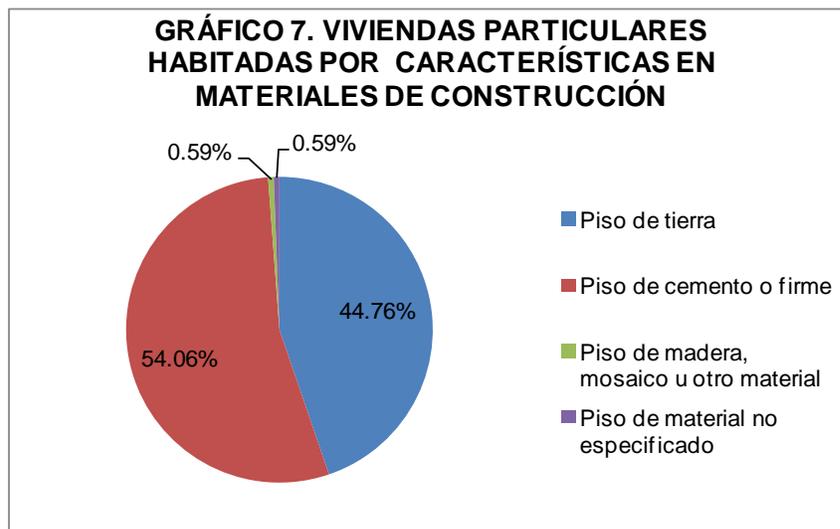
Aspectos socioeconómicos. El municipio de Trinidad Zaachila cuenta con 678 viviendas habitadas de las cuales el 100% son de tipo particular y un 99.26% son casa de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI. De acuerdo a la tabla 5 entre los bienes materiales con los que cuenta la mayoría de las viviendas son televisión y radio, alrededor de la mitad de las viviendas cuenta con refrigerador, teléfono celular y lavadora pero muy pocas tienen computadora y solo 9 viviendas cuentan con internet.

Tal como nos muestra el gráfico 7 aproximadamente la mitad de las viviendas está hecha con piso firme o de cemento y cerca de la mitad con piso de tierra, solo un porcentaje pequeño de las viviendas su material es de madera, mosaico u otro material.

En cuanto a los tipos de servicios con los que cuentan las viviendas habitadas del total que son 678 el 98.97% disponen de excusado o sanitario, el 38.7% dispone de drenaje, 52.14 % disponen de agua entubada de la red pública, de energía eléctrica el 98.23%, de los últimos tres servicios disponen 34.27%.

TABLA 5. VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS SEGÚN BIENES MATERIALES CON LOS QUE CUENTAN		
Tipo de bien material	Número de viviendas particulares	%
Radio	534	78.76
Televisión	588	86.73
Refrigerador	370	54.57
Lavadora	246	36.28
Teléfono	105	15.49
Automóvil	97	14.31
Computadora	29	4.28
Teléfono celular	288	42.48
Internet	9	1.33
Sin ningún bien de los anteriores enlistados	26	3.83

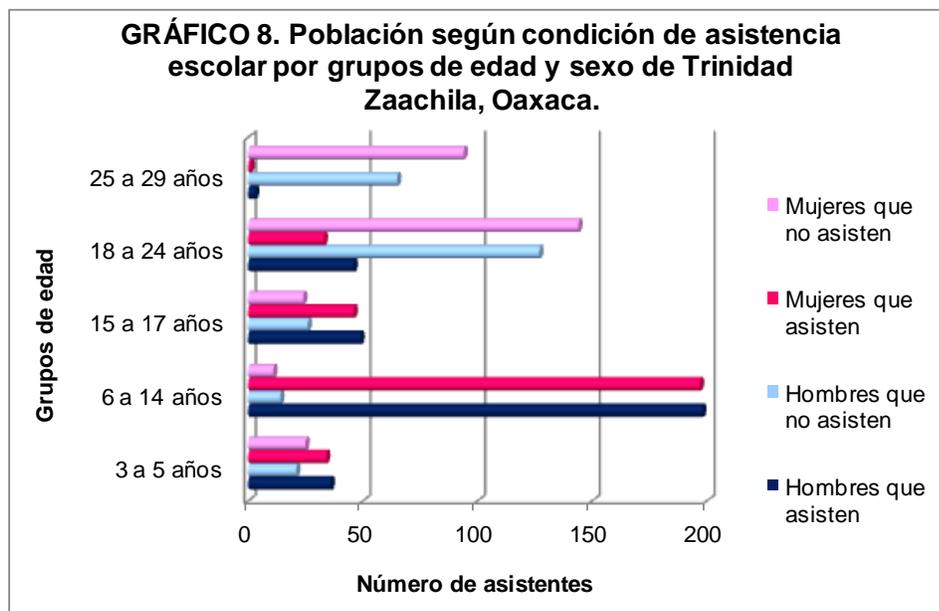
FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.



FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

En Trinidad Zaachila la mayor asistencia escolar se da entre la edad de 6 a 14 años de manera similar tanto para hombres como para mujeres, de los 15 a los 17 años se

reduce la asistencia escolar casi a una cuarta parte, el gráfico 8 compara la asistencia escolar entre los hombres y las mujeres por rangos de edad.



FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Para el cálculo de la población que no sabe leer ni escribir se tomó en cuenta a la población de ocho años de edad en adelante dando un total de 2329 habitantes contemplados de los cuales el 10.61% resultó no saber leer ni escribir tal como lo muestra la tabla 6.

TABLA 6. POBLACIÓN DE 8 AÑOS Y MÁS QUE NO SABE LEER NI ESCRIBIR SEGÚN SEXO			
	Total	No sabe leer y escribir	%
Hombres	1091	78	7.15
Mujeres	1,238	169	13.65
Total	2329	247	10.61

FUENTE: Elaborado con base en datos obtenidos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Si comparamos la tabla 7 y la tabla 8 podemos notar que de los 93 alumnos inscritos en escuelas públicas en secundaria sólo 41 egresaron.

TABLA 7. ALUMNOS INSCRITOS EN ESCUELAS PÚBLICAS POR NIVEL EDUCATIVO			
Nivel Educativo	Alumnos		
	Total	Hombres	Mujeres
Preescolar	193	113	80
Primaria	372	192	180
Secundaria	93	44	49

Fuente: Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Planeación y Programación. Base de datos de Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, 2010.

TABLA 8. ALUMNOS EGRESADOS DE ESCUELAS PÚBLICAS POR NIVEL EDUCATIVO			
Nivel Educativo	Alumnos		
	Total	Hombres	Mujeres
Secundaria	41	18	23

Fuente: Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Planeación y Programación. Base de datos de Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, 2010.

La tabla 9 muestra que hay aulas que no están en uso tanto en preescolar como en primaria, en ninguno de los tres niveles educativos mostrados se cuenta con aulas adaptadas, talleres o laboratorios. Se cuentan con más escuelas primarias que secundarias, esto reduce el ingreso de los aspirantes y/o la oferta educativa.

TABLA 9. INSTALACIONES DE ESCUELAS PÚBLICAS POR NIVEL EDUCATIVO						
Nivel Educativo	Escuelas	Aulas				
		Total	En uso	Adaptadas	Talleres	Laboratorios
Preescolar	5	9	8	0	0	0
Primaria	5	26	22	0	0	0
Secundaria	3	9	9	0	0	0

Fuente:Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Planeación y Programación. Base de datos de Estadística, 2010.

La tabla 10 revela que se cuenta con una planta docente muy reducida, en promedio no alcanza un profesor por grado académico en preescolar ni en primaria, solo en secundaria se cuenta con un profesor por grado.

TABLA 10. DOCENTES EN ESCUELAS PÚBLICAS POR NIVEL EDUCATIVO						
Nivel Educativo	Docentes			Promedio de docentes por escuela		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Preescolar	10	1	9	2	0	2
Primaria	22	9	13	4	2	3
Secundaria	9	3	6	3	1	2

Fuente:Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Planeación y Programación. Base de datos de Estadística, 2010.

La población total de Trinidad Zaachila es de 2653 habitantes de los cuales 2116 son mayores de 12 años de éstos son considerados como población económicamente activa (PEA) aquellos que trabajaron, tenían trabajo pero no trabajaron o buscaron trabajo en la semana en que fueron censados dando como resultado 900 habitantes económicamente activos de los cuales 883 están ocupados y 17 desocupados lo que significa que es un numero bajo de personas que aportan a la productividad dado que representan el 41.74% de la PEA total, casi la mitad de la población del municipio no activa la economía. Y 17 personas en condición de trabajar no están siendo ocupadas es un nivel bajo pero no está siendo aprovechado. Esto lo podemos observar en la tabla 11.

TABLA 11. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA SEGÚN SEXO					
Indicadores de participación económica	Total	Hombres	Mujeres	% Hombres	% Mujeres
Población económicamente activa (PEA)(1)	900	706	194	78.44	21.56
Ocupada	883	689	194	78.03	21.97
Desocupada	17	17	0	100	0
Población no económicamente activa(2)	1,216	278	938	22.86	77.14

Notas: (1) Personas de 12 años y más que trabajaron, tenían trabajo pero no trabajaron o buscaron trabajo en la semana de referencia. (2) Personas de 12 años y más pensionadas o jubiladas, estudiantes, dedicadas a los quehaceres del hogar, que tenían alguna limitación física o mental permanente que le impide trabajar. FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

La tasa de participación económica mide el grado de participación de la población en el mercado de trabajo, la tabla 12 muestra que un 42.25% de la población adulta (de 12 y más años de edad) está inserta en la actividad económica, ya sea trabajando o buscando trabajo. Hay que tener precaución en la interpretación de estos datos dado que hay personas no contabilizadas en la PEA pero que tomando en cuenta el contexto en que se desarrollan las zonas rurales se realizan prácticas de autoconsumo y no orientadas a la acumulación de capital que permiten que los miembros del hogar aporten a la producción de bienes, este contexto difiere del de las zonas urbanas que responde a parámetros convencionales del trabajo orientado al mercado. En ocasiones si los encuestados responden no tener un trabajo aun cuando venden un excedente de lo que producen crea un sesgo dado que esa labor cuenta como valor económico. Para el caso de Trinidad Zaachila las mujeres reflejan una tasa del 17.03 lo que significa una baja participación económica cuando en realidad no realizan únicamente labores domésticas por ejemplo muchas de ellas hacen tortillas, apoyan en el campo, pero al responder a un cuestionario si cuentan o no con trabajo la mayoría pudiera responder

que no dado que realizan estas labores en su hogar cuando estas actividades producen bienes lo que lleva a subestimar la participación económica de la mujer como vemos en la tabla 12

TABLA 12. TASA DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA		
Total	Hombres	Mujeres
42.25	71.24	17.03

FUENTE: Elaborado con base en datos obtenidos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

En el tema de salud Trinidad Zaachila cuenta con 1358 derechohabientes, en su mayoría por Pemex, Defensa o Marina de una población total de 2653 habitantes 1285 que representan casi la mitad de la población total no cuentan con servicios de salud, indicado en la tabla 13.

TABLA 13. POBLACIÓN TOTAL SEGÚN DERECHOHABIENCIA A SERVICIOS DE SALUD, POR SEXO									
	Población total	Condición de derechohabencia							No derechohabiente
		Derechohabiente ⁽¹⁾							
		Total	IMSS	ISSSTE	ISSSTE Estatal ⁽²⁾	Pemex, Defensa o Marina	Seguro popular o para una nueva generación	Institución privada	
Hombres	1,246	609	63	30	1	509	7	4	631
Mujeres	1,407	749	53	33	3	653	7	5	654
Total	2,653	1,358	116	63	4	1,162	14	9	1,285

Notas: (1)La suma de los derechohabientes en las distintas instituciones de salud puede ser mayor al total por aquella población que tiene derecho a este servicio en más de una institución de salud. (2)Se refiere a la población derechohabiente al ISSSET, ISSSEMyM, ISSSTEZAC, ISSSPEA o ISSSTESON. (3)Incluye instituciones de salud públicas y privadas. FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

La marginación se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar. El índice de marginación es una medida resumen de nueve indicadores socioeconómicos que permiten medir formas de la exclusión social y que son variables de rezago o déficit agrupadas en 4 dimensiones

socioeconómicas que son educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios. De esta manera, una entidad federativa tendrá Muy bajo, Bajo, Medio, Alto o Muy alto grado de marginación, según el intervalo en que se ubique el valor de su índice. Que para el caso de Trinidad Zaachila éste se encuentra con un índice alto de marginación posicionándolo para 2010 en el número 746 a nivel nacional y en el 322 a nivel estatal cuando Oaxaca cuenta con 570 (Tabla 14).

TABLA 14. INDICADORES DE MARGINACIÓN	
Indicador	Valor
Índice de marginación	0.5151
Grado de marginación ^(*)	Alto
Índice de marginación de 0 a	33.49
Lugar a nivel estatal	322
Lugar a nivel nacional	746

Nota: (*)CONAPO clasifica el grado de marginación en: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. Los datos mostrados corresponden a la información más reciente publicada por CONAPO. Elaboración propia con base en datos de CONAPO, 2010.

El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador del desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. Trinidad Zaachila se posiciona en el nivel 717 a nivel nacional con un grado medio de desarrollo humano. Los parámetros para medir el IDH oscilan entre 0 y 1 lo que significa que mientras más se acerque al uno se logra un mayor desarrollo para lo cual Trinidad Zaachila está en 0.79 (Tabla 15).

TABLA 15. ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO	
Indicador	Valor
Índice de Desarrollo Humano	0.79
Grado de Desarrollo Humano ^(*)	Medio
Posición a nivel nacional	717

Nota: (*)El PNUD clasifica el grado de desarrollo humano en: alto, medio y bajo. Fuente: Oficina Nacional de Desarrollo Humano, PNUD-México. Elaboración propia con base en datos del INAFED, 2005.

La tasa de mortalidad infantil señala el número de defunciones de niños en una población por cada mil nacimientos vivos registrados. En la tabla 16, Trinidad Zaachila registra 19.46 defunciones en el primer año de vida por cada 1000 nacimientos vivos registrados. Para este indicador se considera hasta el primer año de vida dado que es el más crítico en la vida del ser humano, mismo índice se encuentra relacionado con las condiciones de salud, pobreza, acceso al servicio médico, alimentación, políticas públicas orientadas a aumentar la esperanza de vida.

TABLA 16. TASA DE MORTALIDAD INFANTIL	
Valor	19.46

Fuente: Oficina Nacional de Desarrollo Humano, PNUD-México, 2005.

De los 2,445 municipios que integran el territorio nacional, 487 se rigen bajo el sistema de usos y costumbres, los cuales, de acuerdo con el artículo 2 Constitucional, tienen la libertad de decidir su forma de organización política y de elegir a sus autoridades o representantes para gobernarse internamente, bajo sus propias normas, procedimientos o prácticas instituidas, en algunos casos, de manera tradicional a lo largo del tiempo. Para el caso del Estado de Oaxaca 418 municipios de 570 que conforman al Estado se rigen bajo el sistema de usos costumbres. Para el caso de Trinidad Zaachila, su cabecera municipal no obedece a este sistema.

3.2. Diagnóstico participativo.

Una vez que tenemos un panorama amplio sobre las características de la población del municipio y su región, continuamos con un diagnóstico más cercano que es el participativo de donde se obtiene la información específica del grupo focal para poder definir las principales necesidades, problemáticas y posibles soluciones, que para este

caso es el H. Ayuntamiento de Trinidad Zaachila, Oaxaca del trienio 2014-2016. A continuación se describe paso a paso el proceso del mismo.

3.2.1 Intervención.

El primer contacto que se dio con el municipio fue directamente entre el presidente municipal constitucional el Lic. Esteban Manuel Rodríguez y el coordinador del proyecto por parte de la DGOSE-UNAM el Lic. Sergio Saldívar López. En esta primera reunión se expuso la intención y objetivo del programa para así saber si se contaba con el apoyo e interés del municipio en su participación.

El objetivo del programa: Apoyar la gestión municipal mediante la participación de estudiantes universitarios conformados en equipos multidisciplinarios para implementar acciones que fomenten el uso de herramientas de administración pública, asesoramiento jurídico y tecnológico, que les permitan tener un mejor control y distribución de los recursos que le son otorgados por el gobierno federal, y estatal.

Los recursos en cuanto a gastos del programa serían cubiertos por ambas partes quedando de la siguiente manera:

Por parte del municipio se asignaba una casa donde pudiera habitar el equipo facilitador de la UNAM, transporte local, y despensas.

La UNAM asumiría los gastos de transporte en la primera visita, cartas de descuento del 50% en transporte para las siguientes visitas y un apoyo económico de 6 pagos por un monto de \$2,000.00.

De esta manera queda formalizada la intervención del equipo contando con el apoyo tanto de la Universidad como del H. Ayuntamiento de Trinidad Zaachila, Oaxaca.

Características del equipo facilitador. Una vez postulada la convocatoria se realizan pláticas informativas para ampliar al panorama de lo que trataría dicho proyecto y a su

vez seleccionar a los participantes quedando 3 grupos, uno para cada municipio participante, del cual sólo haremos mención del asignado para Trinidad Zaachila, descrito a continuación.

El equipo facilitador está conformado por estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México a continuación se enlistan los participantes:

- 1) Alejandro Iván Ciprés Rojas: Estudiante de Derecho 9° semestre, prestador de servicio social.
- 2) Carolina Vasconcelos Medina: Pasante en Economía, voluntaria.
- 3) Danahé San Juan Hernández: Pasante en Letras Hispánicas, voluntaria.
- 4) Jorge García Ramírez: Estudiante en Derecho 4° semestre, voluntario.
- 5) Paulina Hernández Victoria: Pasante en Biología, voluntaria.
- 6) Raúl Octavio Duarte Correa: Pasante en Geografía, prestador de servicio social.
- 7) Viridiana Elizabeth Ramón Zamudio: Lic. En Derecho, voluntaria.

Los integrantes no se conocían entre sí, parte de la etapa de intervención incluía la integración del mismo equipo facilitador; la convivencia y el trabajo en conjunto con sus diferencias en cuanto a perfiles profesionales, visiones e intereses; también con las afinidades y un mismo sentido social.

Entre las características del grupo facilitador es de vital importancia presentar humildad y sencillez, crear un plano de confianza entre ambos grupos y sobre todo desarrollar en plenaria la escucha activa y la asertividad para con ello propiciar la confianza y la apertura.

Las siguientes son las competencias desarrolladas por la American Talent Development ATD (2016) para un facilitador:

- Crear relaciones colaborativas entre los participantes de un curso.

- Establecer y clarificar el compromiso personal y mutuo.
- Desarrollar consenso sobre tipos de tarea, producto a entregar, lo les de cada persona, y responsabilidades.
- Diagnosticar necesidades del estudiante.
- Redactar objetivos de aprendizaje
- Compilar contenido
- Establecer productos que se deben entregar.
- Seleccionar metodología de entrega del contenido y evaluación
- Separa tiempo para apoyar a los estudiantes que tengan dificultades.
- Manejar el conflicto dentro del grupo
- Fomentar la creatividad de grupo

3.2.2 Presentación.

En un segundo acercamiento es cuando se conocen el grupo facilitador con el grupo a intervenir. Se realiza una primer visita, se instala el grupo interventor en la comunidad, se prepara una reunión para presentarse y formalizar la apertura e inicio de las actividades, aclarando los objetivos e intenciones del proyecto.

Características del grupo focal. El H. Ayuntamiento de Trinidad Zaachila para el período 2014-2016 está conformado por:

Presidente Municipal Constitucional: Lic. Esteban Manuel Rodríguez.

Síndico Municipal: C. Saúl Gil Martínez.

Regidor de Hacienda: C. Ponciano López Lavariega.

Regidora de Obras Públicas: Lic. Laura Mariana Sánchez.

Regidor de Educación y Deporte: C. Antonino Martínez Salas.

Regidora de Salud: C. Anatolia León Maya.

Regidor Agropecuario: C. Fortunato Rodolfo López Martínez.

Secretaria Municipal: C. Guadalupe Méndez Martínez.

La conformación del cabildo es un fenómeno histórico debido a que es la primera vez que los integrantes del mismo pertenecen a las 4 localidades municipales que conforman al municipio, 2 integrantes por localidad (Barrio la Guadalupe, San Miguel Tlanichico, Santa María Roaló y Trinidad Zaachila). Esta formación nos ayuda mucho, pues para la toma de decisiones se considerarán las necesidades de todas las localidades y no únicamente las de la cabecera municipal.

En ocasiones existen entre los actores grupos de interés opositores, para este caso se pudo desarrollar sin ningún conflicto. Una de las características importantes del grupo focal era su composición, integrantes pertenecientes de las 4 localidades que conforman al municipio. Y aun al ser bajo acuerdo el trabajo de intervención, el grupo focal siempre mostró apertura, interés y disposición. Como actores externos la comunidad se presentó amable, abierta y participativa.

Cronograma de actividades. En la tabla 17 se muestra el cronograma de actividades establecido.

Las actividades descritas en el cronograma incluyeron a su vez especificaciones y ajustes conforme iba avanzando el proyecto debido a la agenda de las autoridades que día a día había que confirmar ya que podían ser canceladas o reagendadas; el

cronograma presentado es general como plan de trabajo ya realizado puesto que incluye las actividades que resultaron del estudio.

TABLA 17. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES				
Período	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4
Octubre	Publicación de la convocatoria	Platicas informativas	Reclutamiento	Capacitación
Noviembre	Elaboración del plan de trabajo	Aplicación de la estrategia "Árbol de problemas"	Retroalimentación entre el equipo de trabajo	Exposición de resultados ante los coordinadores del proyecto
Diciembre	Elaboración del plan de trabajo	Presentación de la propuesta de trabajo ante las autoridades municipales	Participación en el primer informe de Gobierno	Periodo Vacacional
Enero	Elaboración del plan de trabajo	Implementación de los cursos "Word" y "Excel"	Implementación de los talleres "Funciones, Obligaciones y Sanciones de los Servidores Públicos"	Vinculación con Ciudad Administrativa para la capacitación de los regidores
Febrero	Retroalimentación entre el equipo de trabajo	Exposición de avances ante las autoridades de la DGOSE	Identificación de las regidurías prioritarias a atender	Elaboración del plan de trabajo
Marzo	Reestructuración del plan de trabajo	Recopilación de información mediante encuesta semiestructurada	Retroalimentación entre el equipo de trabajo	Investigación de Archivo
Abril	Clasificación de la información recopilada	Preparación de los productos a entregar a la DGOSE y el municipio	Exposición de avances ante los coordinadores del programa	Edición de los productos entregados a la DGOSE
Octubre	Presentación de los productos y plan de entrega	Entrega de productos a las autoridades municipales	Retroalimentación entre el equipo de la DGOSE y el equipo facilitador.	Clausura del Programa

Elaboración propia

3.2.3 Primera sesión.

La primer visita al municipio por el equipo facilitador, es realizada en el mes de Noviembre donde se da el primer contacto entre el grupo facilitador y el grupo focal. Cada visita se describe en reportes detallados día a día donde se narra todo lo acontecido. En esta primera llegada después de alojarse los participantes y de haber recibido una bienvenida se agenda una primera junta para reiterar los objetivos del programa y las condiciones acordadas para una mejor convivencia. Posterior a esto se agenda la primer reunión con el cabildo para comenzar con las actividades.

Reglamento interno. En la primera sesión se establecen las reglas de convivencia para un trabajo armónico y respetuoso que permitan que se facilite el contacto y la comunicación por ambas partes, el cabildo y los facilitadores. Incluyendo el compromiso y la disposición para trabajar y el cumplimiento del mismo reglamento.

Mapa de la comunidad. Como actividad para un reconocimiento de la zona se realizó una visita guiada por parte del regidor de Hacienda para el equipo orientador. Posteriormente se le pidió al cabildo dibujar su entorno con sus principales características para de esta manera compartir cómo conciben su comunidad y de qué manera se identifican con ella.

Elaborar mapas del pasado, presente y futuro sobre la visión que los pobladores tienen de la utilización del espacio, de los recursos, y ubicar las informaciones principales relevantes es una dinámica que ayuda a reflexionar lo que quieren lograr en su comunidad y a partir de dónde y con qué recursos cuentan. En el desarrollo de la actividad se entregaron pliegos de papel y colores donde se dejó que el grupo trabajara solo.

Los recorridos en caminata dentro de la zona de influencia de la comunidad acompañados por los locatarios a la vez que describen los lugares con sus problemas asociados hacen que se vislumbren potencialidades de desarrollo. Durante el recorrido es válido detenerse a hablar con la gente que se encuentre en el camino. Esto ayuda a la gente a expresar lo que sabe de su entorno. Se puede dedicar un día a este tipo de actividad, después del recorrido se debe llevar una sesión para discutir lo observado

3.2.4 Árbol de problemas.

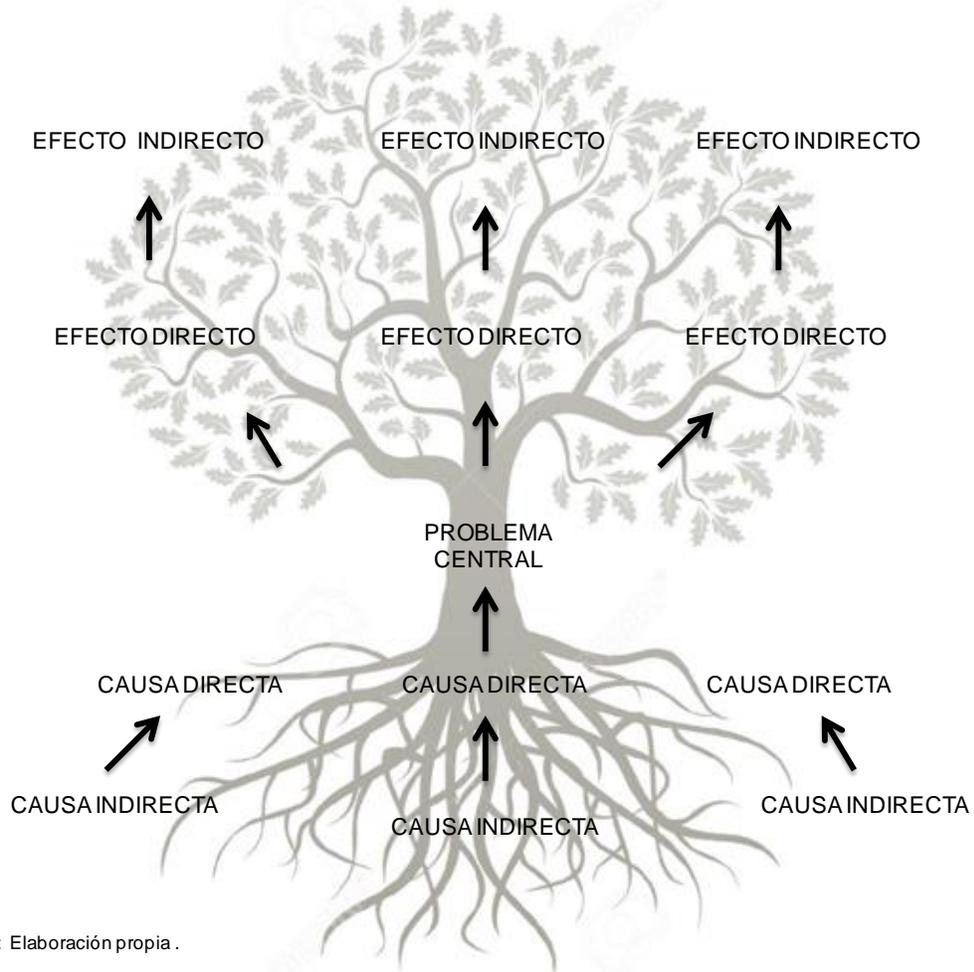
La actividad principal a abordar es el árbol de problemas puesto que es la herramienta que nos mostrará lo que sucede con la población. Se les motiva a los participantes expresar a modo de “lluvia de ideas” exponer los problemas que enfrenta su comunidad mientras el equipo orientador las va anotando.

El árbol de problemas: causas y efectos es un método que representa un conjunto de problemas interrelacionados mediante causas y efectos que están mediados por un problema central con la finalidad de estructurar un problema, precisar alternativas, definir un problema para transformarlo en objetivo.

El árbol de problemas está integrado por una parte inferior que son las raíces del árbol que representan las causas, una parte superior que es la copa del árbol que simbolizan los efectos y en la parte del centro que figura el tronco de un árbol corresponde al problema central

Cabe aclarar que el árbol de problemas no tiene la intención de darle mayor valor a un problema por encima de otro sino que su finalidad es mostrar la relación causa-efecto (gráfico 9).

GRÁFICO 9. ÁRBOL DE PROBLEMAS



FUENTE: Elaboración propia.

En una lluvia de ideas donde los participantes expresan desde su visión lo que ellos consideran como problema, misma que se plasma en una sola idea por tarjeta. Una vez terminadas las participaciones, las tarjetas se ordenan por tema para poder resumir en una sola idea aquellas que se repitan o sean similares.

Para la aplicación de esta técnica se recomienda realizarlo de manera colectiva, no es necesario que todos los integrantes del equipo que lo aplique conozcan la metodología, basta con que un coordinador guie el trabajo. Es útil escribir los problemas en tarjetas que puedan ser pegadas en una pizarra o tablero para que puedan moverse de lugar en

dado caso de no ser colocadas en la mejor opción, mismos que surgirán de una lluvia de ideas por parte del grupo al que se le aplica el diagnóstico.

Pasos necesarios para la construcción del árbol de problemas:

1. Identificar los principales problemas o restricciones
2. Proponer otros problemas que puedan agregarse con la ayuda de la técnica “lluvia de ideas”
3. Ordenar los problemas por similitudes
4. Resumir el problema central
5. Separar los que son causas directas del problema central
6. Identificar cuáles son causas indirectas
7. Ubicar cuáles son efectos directos del problema
8. Señalar cuáles son efectos indirectos del problema

Hay que tener en cuenta que los resultados plasmados son producto de la gente por tanto no son propiedad del facilitador, todos los productos de un proceso participativo (mapas, papelones, diagramas, etc.) son del grupo participante, deben quedarse con ellos al concluir el proceso o de ser posible ser devueltos una vez sistematizados.

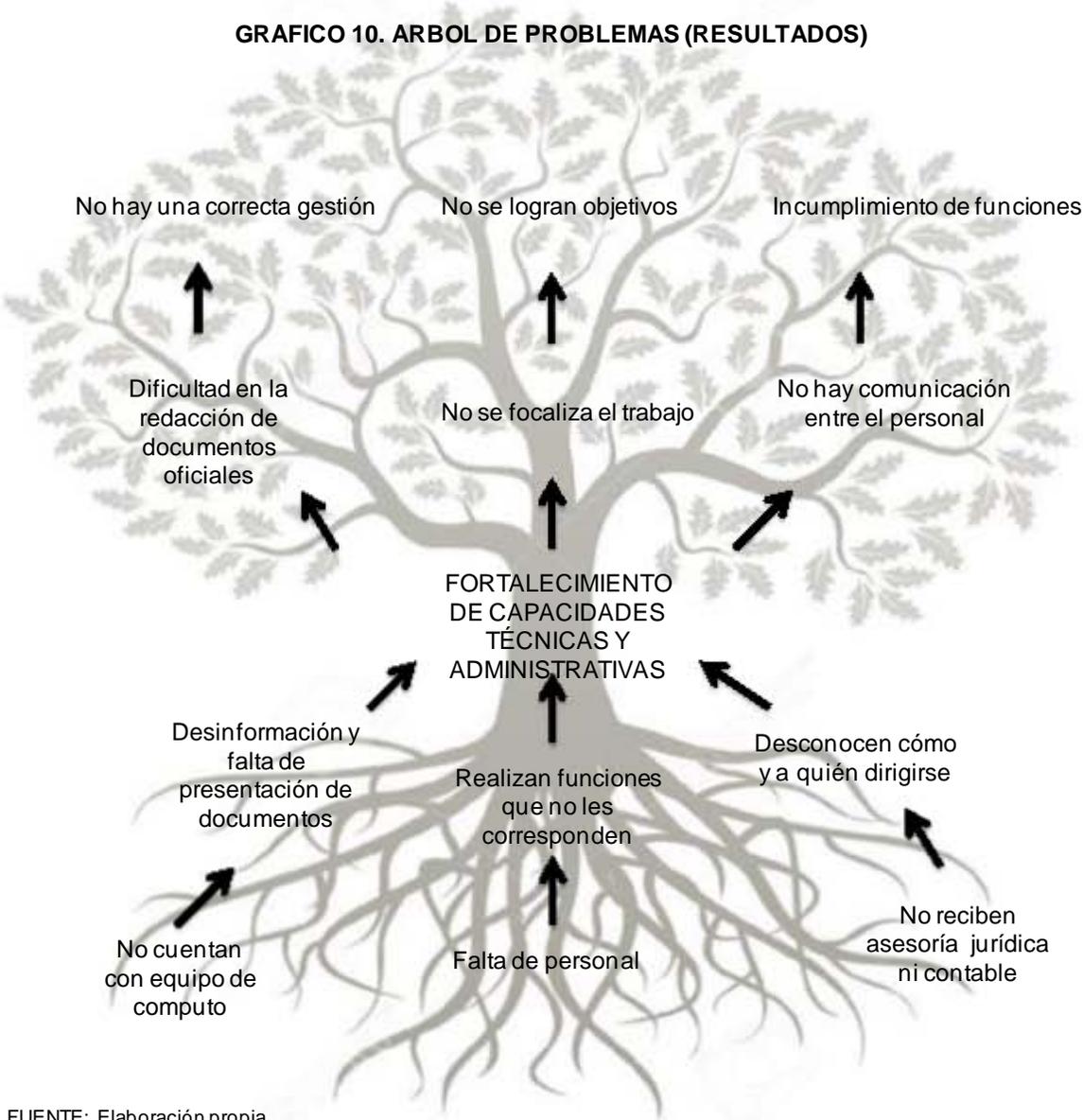
En el gráfico 10 se muestran los resultados obtenidos con las respuestas de los participantes.

Recordando que en el tronco del árbol se muestra el problema central y en la parte de las raíces se interpretan las causas directas e indirectas y finalmente en la parte superior se encuentran los efectos.

En el desarrollo de la actividad el equipo orientador se encargó de acotar las ideas sin perder su sentido. A su vez la participación en las posibles resoluciones tienen que mostrarse alcanzables y dentro del marco de acción; parte importante puesto que si en

una lluvia de ideas se proponen problemáticas o situaciones que escapan de las capacidades tanto de los facilitadores como del cabildo quedan no resueltas y pueden generar desánimo por ello es que este ejercicio requiere del apoyo y la conducción a objetivos alcanzables.

GRAFICO 10. ARBOL DE PROBLEMAS (RESULTADOS)



FUENTE: Elaboración propia .

La herramienta de lluvia de ideas se usa con el objetivo de obtener información de manera rápida, trabajando en asamblea, o con un grupo reducido de gente directamente involucrada en la problemática que se está trabajando o un grupo focal. Esto permite que los temas sean más abiertos y se puedan recolectar todas las ideas y percepciones de los participantes.

La manera de orientar la dinámica es agrupando las tarjetas que expresan una misma idea para complementarla, se recomienda que las tarjetas repetidas sean reemplazadas por una nueva tarjeta formulada de manera que no se pierda el sentido y que todos estén de acuerdo. No se pueden omitir tarjetas si todo el grupo no lo permite. Cada vez que se manipula una tarjeta debe ser leída en voz alta para todos los participantes para no generar dudas o confusiones, si hay personas que no saben leer deben incluirse dibujos.

Una vez arrojados los resultados se realiza una sistematización de la información, se analiza, se decide sobre los temas que aparecieron qué ejercicios se realizarán, se priorizan acciones y se formulan estrategias de acción.

3.2.5 Análisis de la información.

Los objetivos deben de ser realistas en relación al potencial, capacidad y experiencia de los interventores puesto que existe la posibilidad de que los requerimientos de la población objetivo sean mayores y sus problemáticas a atender sean aún mayores, pero en sentido estricto no deben crearse falsas expectativas, los objetivos deben ser claros desde un inicio y ser alcanzables.

Como resultado del árbol de problemas dividido en dos apartados, la capacidad técnica y la administrativa se resume como áreas a atender.

Capacidades Técnicas:

- Uso de programas de paquetería básica e internet.

- Manejo de la información para la realización de trámites en general.
- Elaboración de proyectos.

Capacidades Administrativas:

- Conocimiento de sus funciones.
- Vinculación con otras dependencias, organizaciones, universidades, etc.

3.3 Presentación de resultados.

Dentro del análisis se contemplan también las dificultades tanto dentro del equipo como en interacción con el cabildo. El uso distinto del lenguaje entre los participantes trae como consecuencia dificultades en el entendimiento y en la comunicación, los enfoques diferentes en la forma de aproximarse a las problemáticas presentadas en el municipio, el respeto presentado ante las opiniones; todo esto resuelto en reuniones y para tomar decisiones en consenso para la planificación y estructura de los planes de trabajo.

Los resultados van orientados a los perfiles profesionales del equipo y sus capacidades ya que no se puede adquirir un compromiso que no alcance las metas establecidas y a su vez el perfil de los integrantes del cabildo debe ser considerado para incluirlos en actividades que puedan realizar sin dificultades.

Una vez definidas la problemáticas se expusieron ante los coordinadores del programa junto con el compartimiento de la experiencia de trabajo para enriquecer el panorama.

3.3.1 Ejes o líneas de acción.

Como reforzamiento a la primer etapa que contemplaba el acercamiento al grupo focal es que se realiza una segunda capacitación para el equipo facilitador que debe estar en constante retroalimentación para poder brindar el mejor acompañamiento con el grupo de atención.

Llevar a cabo retroalimentaciones entre los miembros del equipo interventor con la finalidad de realizar los ajustes necesarios era vital, una vez que la información era recopilada se analizaba en la Ciudad de México dónde se esquematizaba y era supervisada entre los actores externos partícipes en observaciones para una mejor orientación se encontraba Transformación Urbana Internacional A.C. fundación con experiencia en el manejo de grupos y estrategias de desarrollo local. Una vez estructuradas las líneas de acción se presentaba las propuestas en la zona de intervención en este caso en el H. Ayuntamiento de Trinidad Zaachila, Oaxaca.

Las acciones o actividades concretas que se deciden aplicar acorde a las posibilidades y los recursos con los que se contaban y en congruencia con el perfil profesional y las características de ambos actores.

Para cubrir los objetivos y metas planteadas se planificaron los siguientes talleres para fortalecer las capacidades técnicas y administrativas:

- Uso de paquetería Word básico
- Uso de paquetería Excel
- Taller “Funciones del Presidente Municipal en colaboración con las Regidurías” y “Sanciones”
- Asesoramiento en Ciudad Administrativa

3.4. Formulación de cursos y/o talleres.

Para cada una de las actividades, se prepara un plan de acción con actividad y responsable en un cronograma.

Word básico. Se presenta el curso sobre la paquetería de cómputo Word ya que sirve como herramienta para agilizar y dar formalidad a la presentación de los archivos utilizados en el desempeño de las funciones del cabildo.

Con el objetivo de capacitar a los regidores del municipio de Trinidad Zaachila en el uso de herramientas técnicas con el manejo de la paquetería Word y teniendo como meta que el cabildo implemente las herramientas vistas en el curso para desempeñar de manera eficiente sus reportes de actividades, el llenado de formatos para la gestión de recursos u otras funciones que le correspondan. En la tabla 18 se muestran los requerimientos.

TABLA 18. REQUERIMIENTOS CURSO "WORD"					
ACTIVIDAD	RESPONSABLE	PARTICIPANTES	INSUMOS	TEMPORALIDAD	OBSERVACIONES
CURSO "WORD"	Jorge García Ramírez	Regidores, directores, y personal interesado de la cabecera municipal Trinidad Zaachila	1 proyector, 12 computadoras, 1 tablón, 20 sillas, 1 aula con luz eléctrica	4 horas por semana	El resto del equipo de la UNAM asistirá al responsable de la actividad

Elaboración propia

Paquetería Excel. El objetivo del curso es facilitar la interpretación de la información de manera cuantificable, gráfica y analítica a través de la creación o modificación de los datos. Y la meta es que los asistentes del curso utilicen las herramientas de Excel para optimizar el trabajo operativo (Tabla 19).

TABLA 19. REQUERIMIENTOS CURSO "EXCEL"					
ACTIVIDAD	RESPONSABLE	PARTICIPANTES	INSUMOS	TEMPORALIDAD	OBSERVACIONES
CURSO DE EXCEL	Carolina Vasconcelos Medina	Regidores, directores, y personal interesado de la cabecera municipal Trinidad Zaachila	1 proyector, 12 computadoras, 1 tablón, 20 sillas, 1 aula con luz	6 horas por semana	El resto del equipo de la UNAM asistirá al responsable de la actividad

Elaboración propia

Taller “Funciones del Presidente Municipal en colaboración con las Regidurías” y “Sanciones”. Con la misión de tener a su disposición en todo momento acciones y conocimientos para la completa seguridad y tranquilidad de cada uno de los regidores a través del profesionalismo, certeza, y responsabilidad, para cubrir íntegramente las obligaciones y sanciones de sus funciones y la defensa de sus intereses.

“Responsabilidades de los servidores públicos”. Con esta exposición se pretende:

- a) Que los regidores conozcan su responsabilidad en el servicio público
- b) Conocimiento respecto de los delitos tipificados
- c) Conocer las obligaciones de las autoridades
- d) Saber fundamentar y motivar un acto de autoridad

Al finalizar el curso el regidor sabrá cuáles son sus obligaciones y a qué se exponen si no las realizan adecuadamente (Tabla 20).

TABLA 20. REQUERIMIENTOS TALLER "RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"					
ACTIVIDAD	RESPONSABLE	PARTICIPANTES	INSUMOS	TEMPORALIDAD	OBSERVACIONES
TALLER "RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"	Alejandro Ivan Ciprés Rojas	Regidores, directores, y personal interesado de la cabecera municipal Trinidad Zaachila	1 proyector, 1 tablón, 20 sillas, 1 aula con luz eléctrica, 10 cartulinas, 10 plumones, 1 caja de colores, 1 tijeras, 1 cinta adhesiva, 1 pliego de papel crepé, 10 cordones de 20 cm de largo.	6 horas por semana	La actividad incluye dinámicas de integración para reforzar lo visto en el taller implementadas por el resto del equipo de la UNAM

Elaboración propia

“Obligaciones del Presidente”. Objetivo:

- Que los regidores conozcan las facultades del presidente de conformidad con el bando municipal y la ley orgánica del municipio de Oaxaca
- Conocimiento de cómo delega funciones el presidente
- Conocer las obligaciones del presidente

Metas: Al finalizar el curso el regidor sabrá cuáles son sus obligaciones del presidente y la jerarquía de mando (Tabla 21).

TABLA 21. REQUERIMIENTOS TALLER "OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE"					
ACTIVIDAD	RESPONSABLE	PARTICIPANTES	INSUMOS	TEMPORALIDAD	OBSERVACIONES
TALLER "OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE"	Alejandro Ivan Ciprés Rojas	Regidores, directores, y personal interesado de la cabecera municipal Trinidad Zaachila	1 proyector, 20 sillas, 1 aula con luz eléctrica.	3 horas por semana	El resto del equipo de la UNAM estará presente en las sesiones como apoyo.

Elaboración propia

- Asesoramiento en Ciudad Administrativa

Acompañamiento de visitas a Ciudad Administrativa Oaxaca para inscribir al personal del cabildo en distintas capacitaciones y la búsqueda de organizaciones interesadas en el trabajo con proyectos productivos cerca de la zona.

3.5 Implementación de los cursos y/o talleres.

Curso Word. Se realizaron ejercicios prácticos para agilizar el llenado de formatos oficiales, solicitudes de apoyos en la obtención de recursos, organización y elaboración en sus reportes de actividades. Al inicio del curso asistió el 25% del cabildo, un 25% ya contaba con el manejo de las herramientas de la paquetería de Word y el otro 50% no cumplió con el compromiso establecido.

Para rescatar el interés por parte de los miembros del cabildo se realizaron ejercicios prácticos relacionados con actividades desempeñadas por regiduría pedidas por el Presidente Municipal.

Como resultado se obtuvo una aplicación para realizar de una manera más ágil los reportes de cada regidor.

Curso Excel. Se realizaron ejercicios prácticos con temáticas relacionadas a las actividades desempeñadas por el cabildo. El curso sirvió no solamente para facilitar el trabajo de oficina sino que gracias a las temáticas trabajadas se abrió el panorama para la utilización de la paquetería de Excel como auxiliar en el registro de las actividades diarias o extras que se realizan en el campo.

Se logró la asistencia del 90% del cabildo y el interés sobre profundizar el conocimiento en las herramientas que brinda dicha paquetería.

Talleres sobre funciones y sanciones. Se explicaron de manera general las obligaciones descritas por el bando municipal, después de manera particular se explicaron los apartados por regiduría a cada miembro del cabildo. De manera complementaria se realizaron dinámicas de integración para reflexionar lo visto en el taller. También se expusieron las sanciones como servidores públicos y la diferencia entre las sanciones de los ciudadanos. Al finalizar se abrió una sesión de resolución de dudas para aclarar lo visto en el taller. Y para finalizar se explicaron las funciones del presidente donde intervienen las regidurías con la finalidad de fortalecer el desempeño administrativo.

Al finalizar los cursos en materia jurídica los regidores quedaron interesados en el tema, pues no todas sus funciones son llevadas adecuadamente. Como resultado fueron ante el presidente a exponer sus dudas las cuales por razones no expuestas no fueron resueltas.

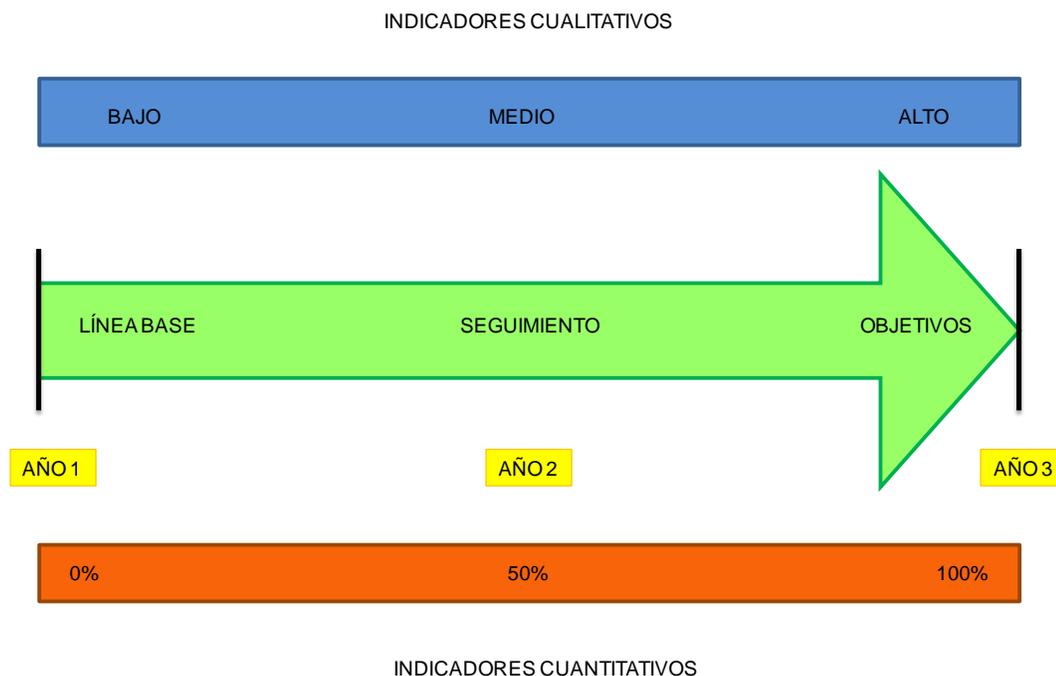
3.3 Seguimiento o monitoreo.

Otro aspecto que constituye el proceso de planificación es la medición del progreso cumplido y la evaluación de los resultados ya que el método es participativo significa que todos los miembros tienen que tomar parte del seguimiento.

El gráfico 11 siguiente muestra una línea de tiempo con indicadores cuantitativos e indicadores cualitativos que monitorean el proceso de avance en las estrategias.

En la etapa de seguimiento se realizaron visitas con la finalidad de supervisar el desempeño de lo aprendido y a su vez la redirección de los objetivos. Partiendo de que debe haber un respeto por los intereses del grupo focal y en este caso donde fungen como autoridad y por las costumbres de la comunidad es que al continuar con un apoyo brindado por ellos es que se debe acceder en cierta medida a sus peticiones para no cerrar camino a los proyectos originales.

GRÁFICO 11. INDICADORES DE SEGUIMIENTO



FUENTE: Elaboración propia .

Es decir, se incluyeron proyectos que estaban fuera del objetivo primordial pero que eran de utilidad o interés del grupo atendido. También hubo propuestas de otros proyectos que fueron rechazados, éstos forman parte del trabajo realizado pese a no haber sido aplicados pero es de importancia mencionar que hubo respuesta a problemáticas presentadas pero que muchas veces por complicaciones es que no se llevan a cabo o no se autorizan.

Los proyectos realizados que no estuvieron dentro del objetivo principal son:

- Mapa del municipio (Revisar Anexo)

La importancia para la administración pública de contar con información cartográfica de su municipio radica en conocer las dimensiones que abarca, la localización, la

distribución espacial de los recursos, la composición del municipio, etc. Por ello la necesidad de contar con un mapa que represente el espacio delimitado del municipio.

Para identificar al municipio y sus colindancias se elaboró un mapa detallado de la zona con la paquetería ArcGIS 10.0 para su impresión, enmarcación y exhibición en el palacio municipal.

Con la obtención del mapa de localización los habitantes de Trinidad Zaachila también obtienen una identidad con su territorio.

Este mapa fue elaborado por el integrante Raúl Octavio Duarte Correa.

- Memoria Histórica

Como prioridad del Presidente Municipal se trabajó la recopilación histórica del municipio mediante el uso de la entrevista semiestructurada a los habitantes de las diferentes localidades, revisión del archivo de la iglesia del distrito al que pertenece el municipio, revisión del Archivo General de la Nación, consulta de datos oficiales en la red de internet, recorridos de reconocimiento de la zona.

Esto sirvió para la apertura con la comunidad, facilitó la convivencia y aceptación. La cercanía es un factor de vital importancia puesto que de ese modo la visión de atender las problemáticas y conocer las necesidades y demandas de la comunidad para un mejor entendimiento y trabajo en conjunto. Son factores también de seguridad, de ese modo identifican al grupo interventor y al adquirir el respaldo de las autoridades para facilitar el acceso a todo el municipio.

En una recopilación histórica se necesita saber cuáles han sido los cambios significativos en el pasado de la comunidad los cuales tienen influencia en los eventos del presente; se retoma desde lo más lejos posible con los eventos más antiguos que los participantes puedan recordar. Participaron personas de varias generaciones y de diversos grupos, incluyendo hombres y mujeres y la presencia de los más ancianos fue fundamental.

Dentro del trabajo que se realizó pero quedo sólo a propuesta y no se llevó a cabo por diversas circunstancias fueron:

- Escudo oficial del H. Ayuntamiento

Una problemática señalada en el municipio es la falta de identidad y pertenencia ante el imaginario de la estructura municipal, esta falta de identidad y pertenencia tiene su origen en el proceso de mestizaje y en la invasión española lo cual dio origen a los asentamientos que se encuentran en Trinidad Zaachila.

El objetivo perseguido era realizar un logotipo que contuviera íconos representativos de cada una de las localidades que conforman el municipio de Trinidad Zaachila.

Entre los íconos más representativos de cada localidad elegidos por los pobladores del municipio se encuentran por parte de San Miguel Tlanichico los arcos de la ex hacienda, por parte del Barrio La Guadalupe están sus lomas, de Santa María Roaló la rana que por el sonido que emiten es que lleva el nombre esta localidad junto a una laguna y otros símbolos que los habitantes consideraron representativos fueron una concha ilustrando el llamado que se hacía a la gente, unas huellas de pies alusivas a las personas que transitaron y llegaron a poblar el lugar, las hojas de laurel ya que en la región existe una danza de los laureleros, el sol que se asoma entre las montañas características del territorio de los valles centrales de Oaxaca, y la imagen de la Santísima Trinidad por la cual se llama así el municipio.

Se revisó la descripción del Escudo del Municipio en el bando municipal para evaluar la congruencia con la imagen provisional propuesta por los habitantes, se visitaron los sitios más representativos de cada localidad para obtener imágenes reales de lo que se pretende mostrar en el escudo oficial, posteriormente fueron enviados los resultados al equipo de diseño de la DGOSE-UNAM.

Al final del proceso se enviaron las propuestas mismas que fueron rechazadas por el Presidente y continuaron con el escudo con el que ya contaban.

- Programa ambiental recreativo para escuelas.

El presente programa pretendía incidir sobre la problemática del cambio climático global en escala particular a través de estrategias de colaboración y concientización de los niños a nivel Primaria, Secundaria y Bachillerato con un curso teórico práctico en el que se desarrollasen actividades de animación y recreación adecuadas a cada nivel educativo sobre el cambio climático.

Teniendo como meta el entendimiento y difusión de la importancia de este fenómeno de manera informada y organizada dentro de su municipio promoviendo una interacción social y obteniendo logros ambientales.

Durante las visitas programadas que fueron dando seguimiento al proyecto es que se realizaron estos proyectos conjuntos. Lamentablemente el desvió del objetivo principal fue un obstáculo para el monitoreo del fortalecimiento continuo del municipio. Como herramienta auxiliar a esto se llevó a cabo una “Mesa redonda” donde se pudo discutir sobre los beneficios del proyecto, una crítica constructiva al trabajo de todos, y las aportaciones de cada miembro. Este dialogo dio la respuesta a las dificultades con las que se enfrentó el proyecto y los beneficios alcanzados.

Como resultado se obtuvo una capacitación técnica y administrativa brindando los elementos básicos para una gestión adecuada. Una apertura en el diálogo entre el cabildo, un nexo con Ciudad Administrativa para la continua capacitación y un interés y mayor participación en las actividades que les competen.

En ocasiones hay situaciones a las que no se les dio exploración a profundidad pero deben también quedar registradas a modo de incidencia, una de ellas un encuentro con una Asociación Civil dedicada a realizar proyectos productivos con la cual no se realizó un enlace. Este tipo de incidencia no se puede omitir, recordando que en un inicio se menciona las competencias del equipo interventor razón por la cual se resalta la necesidad constante de aprendizaje de todos los actores involucrados dentro y fuera de la misma interacción.

Los indicadores de monitoreo participativo. Para el caso de cambios cualitativos se manejaron los siguientes:

- Indicadores de cumplimiento de tareas respondiendo a la pregunta ¿se están llevando a cabo las tareas necesarias para la actividad?
- Indicadores de procesos planteando si se están dando los procesos.
- Indicadores políticos-organizativos bajo la pregunta ¿sirven para medir los cambios en grados de organización y de control?

En los formularios para monitoreo participativo (indicadores cualitativos) se debe tomar en cuenta que muchas de las actividades importantes no pueden ser evaluadas con medidas cuantitativas precisas como las actitudes de la gente, cambios en la participación, organización, liderazgo, percepciones, entre otros.

CONCLUSIONES

El caso del municipio de Trinidad Zaachila, Oaxaca presentó una problemática (problemática entendida como un conjunto de problemas) ya vislumbrada en las generalidades expuestas por las instituciones y los estudiosos en materia municipal. A grandes rasgos la falta de capacitación técnica y administrativa imposibilita que se puedan llevar a cabo las funciones establecidas por ley ante los ayuntamientos.

Se describió una serie de recomendaciones por el INAFED y organismos a nivel global, de acciones que deben tomar los gobiernos y toda una política pública misma que en el eslabón más cercano a la comunidad pierde continuidad debido a su nulo nexo, no hay un acercamiento o vinculación con el conocimiento de los objetivos de planificación por lo cual no son llevados a su realización.

Quedan desfasados en su lenguaje y aplicación al tener los ayuntamientos un nivel básico de educación entre sus miembros pero no con ello se afirma que no deban ocupar esos cargos ya que su conformación debe ser en carácter estricto por habitantes de la misma comunidad ya que son los que conocen de cercanía las problemáticas y necesidades. Si bien los años de lucha por obtener la autonomía de los municipios no debe ser destituida ésta sino aprovechada en su beneficio pero para que esta libertad pueda ser ejercida plenamente es que las autoridades municipales deben de tener un acompañamiento y capacitación constante a lo largo de su periodo de gestión.

Una problemática en la que se ha hecho énfasis es el periodo corto de gestión que dificulta la acciones y a su vez no permite el tiempo suficiente para brindar conocimientos y aptitudes a todo un grupo es por eso que se propone la necesidad urgente de que esta labor se realice en conjunto entre el sector público, social y privado brindando recursos humanos y económicos para proyectos como el que se expuso.

Las herramientas metodológicas son un caso de éxito en comunidades con condiciones que presentan dificultades en su entorno rural y con limitantes como las expuestas; no es el mismo trabajo que se presenta en una ciudad o región urbanizada, industrializada a aquella donde se comienza a dar esa transformación y aquellas que se encuentran con rezagos.

Así, un modelo de interacción con los actores involucrados no busca resolver los problemas de las personas desde un saber que les es ajeno, sino que el grupo intervenido tome el control de sus propias soluciones, lo que favorece el desarrollo de capacidades y habilidades, incrementa su autonomía, fortalece la ciudadanía, la cohesión social y la confianza, y fomenta cambios sociales, económicos, políticos y culturales permanentes.

Los mecanismos de intervención social como método participativo usado tanto en visiones antropológicas como en otras disciplinas permiten que un análisis sea completo y enriquecido desde el núcleo de la problemática, los actores que resultan afectados/beneficiados de manera directa.

Tomemos en cuenta que el diagnóstico participativo también es un proceso iterativo (reiterativo, repetitivo), es decir que no se termina con el inicio de la implementación, sino que requiere ser completado y ajustado durante todo el proceso, según las necesidades de la gente y del proyecto, no por ello debe de perder una secuencia o estructura, simplemente debe ser flexible a ajustes.

En el papel de las instituciones es donde se deben ajustar y reforzar los servicios a través de estos métodos, adaptar sus servicios a las necesidades reales de la gente, transferir progresivamente responsabilidades. La aplicación sistemática de herramientas participativas constituye un instrumento efectivo para la capacitación permanente de los promotores y de las instituciones, gracias al entendimiento integral de la problemática que enfrenta la población.

No ha existido una estrategia sólida para atender las capacidades institucionales de las administraciones municipales; lo que se ha realizado es un conjunto de acciones

insuficientes, en su mayoría desarticuladas, en materia de capacitación, asistencia técnica, equipamiento y adecuación de los marcos jurídicos, de manera limitada, por lo que persisten significativas debilidades en el desarrollo institucional municipal.

La ASF ha manifestado la necesidad de que se formule e implemente un Programa Nacional de Desarrollo Institucional Municipal o un instrumento similar que fortalezca y coordine las acciones de los tres órdenes de gobierno en esa materia.

Las aportaciones federales incrementan las posibilidades de los municipios de atender las demandas sociales, ya que significaron un aumento en los recursos municipales; sin embargo, ese proceso de transferencias no es acompañado de estrategias para asegurar que las administraciones municipales desarrollen las capacidades necesarias para llevar a cabo su adecuada gestión. Si a ello, añadimos la elevada rotación del personal en las administraciones municipales, esto propicia que se pierdan los avances logrados en la formación de capacidades.

No existe una asesoría y acompañamiento suficientes para los municipios en esta materia, y no se dispone de especialistas en desarrollo institucional, para atender los requerimientos municipales. Las insuficiencias en las capacidades técnicas, organizativas y administrativas son una problemática en los gobiernos municipales; se vuelven aun más complejos de acuerdo con la ubicación geográfica, el nivel de rezago social y su organización política.

El Gobierno Federal ha realizado esfuerzos importantes en material municipal, mediante diversas dependencias, en específico con el INAFED, para fortalecer las capacidades técnicas, administrativas y organizacionales de los municipios; sin embargo, son insuficientes, respecto de las necesidades en este contexto.

A pesar de que en el PND se establece líneas de acción para impulsar el federalismo articulado, no se dispone de un programa para un federalismo articulado, el cual coordine e integre las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Respecto de las acciones en materia de desarrollo institucional municipal que realizan los gobiernos estatales, éstas son limitadas e insuficientes;

además, en la mayoría de los estados no existe la coordinación necesaria para su implementación, ni se tiene definida una estrategia explícita para el fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales.

Una insuficiencia en los esfuerzos de los gobiernos federal y estatal para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios ha sido la falta de un programa nacional en este rubro, con su expresión a nivel estatal, que fortalezca, coordine y articule las acciones correspondientes, en una sola perspectiva estratégica y de objetivos. Todo ello ha constituido un factor importante para la persistencia de las debilidades significativas de ese orden de gobierno.

Aunado a ello las administraciones municipales se ven afectadas por la falta de experiencia de un elevado número de integrantes del ayuntamiento y de los responsables de las áreas. De acuerdo con el INEGI, en 2013, sólo el 28.5% de los presidentes municipales, el 29.8% de los síndicos, el 25.1% de los regidores y el 27.4% de los titulares de área, tuvieron como último empleo un puesto en el sector gubernamental.

Las debilidades en las capacidades institucionales están presentes en grado importante en todos los municipios del país, incluso en los que muestran mejores condiciones en este tema, lo que confirma la necesidad de fortalecer las acciones en este rubro.

Los municipios presentan débiles estructuras organizacionales que implican una estructura muy básica para hacer frente a las múltiples responsabilidades que enfrentan.

A este nuevo tipo de profesionalismo hay quien lo llama el “facilitador de desarrollo”, pensado como un profesional que ya no está para enseñar y decirle a la gente lo que debe hacer, sino para compartir experiencias, apoyar a la gente a sacar lo mejor de sus potencialidades, asesorarlos conforme a lo que ellos mismos consideran como sus necesidades, apoyarlos en determinar y negociar las soluciones más apropiadas.

Una vinculación entre los tres sectores con prácticas como esta donde interviene el sector público como el ser intervenido, el sector privado como un financiador y el sector social como partícipe y beneficiado. Con metodologías y una serie de herramientas

como el Árbol de Problemas como ejercicio que debe ayudar a la comunidad y a los facilitadores a entender mejor una problemática, y poder distinguir entre causas y efectos para definir correctamente los objetivos e identificar cuáles son las soluciones que se han experimentado localmente de ser así ver si pueden ser mejoradas, y si no existen, cuáles soluciones podrían introducirse o validarse, si en otros lugares similares han dado resultados.

Un plan de acción no debe ser una transformación total sino un compromiso sobre acciones factibles a corto y mediano plazo, para acercarse a un ideal, estableciendo los recursos necesarios para realizar cada una de las actividades considerando las limitaciones.

Esta es la perspectiva desde la cual se busca formar a las personas como agentes de cambio, con capacidades de incidir en las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales como sujetos de transformación.

ANEXOS

ANEXO 1. REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL		
1ª Reforma	20/08/1928	Se establece el número mínimo de diputados que integran las legislaturas de los Estados.
2ª Reforma	29/04/1933	Se establece la no reelección de legisladores locales y autoridades municipales para el período inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.
3ª Reforma	08/01/1943	Se extiende el período máximo del cargo de los gobernadores de 4 a 6 años.
4ª Reforma	12/02/1947	Se establece la participación de la mujer en igualdad de condiciones durante los procesos electorales municipales.
5ª Reforma	17/10/1953	Se suprime el contenido de la 4ª Reforma ya que fue reformado el Artículo 34 Constitucional reconociendo los derechos políticos de la mujer.
6ª Reforma	06/02/1976	Se adicionan las fracciones IV y V dotando al municipio de facultades en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbaciones.
7ª Reforma	06/12/1977	Se introduce el sistema de minoría para la elección en legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos.
8ª Reforma	03/02/1983	Suspensión y desaparición de ayuntamientos y revocación de autoridades municipales; autonomía jurídica; prestación exclusiva de servicios públicos; enumeración de ingresos municipales; regulación de la representación proporcional en los ayuntamientos y la regulación de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.
9ª Reforma	17/03/1987	Se norman cuestiones referentes a las entidades federativas a través del artículo 116.
10ª Reforma	23/12/1999	Se reconoce al Ayuntamiento como ámbito de gobierno; precisión de la autonomía jurídica y leyes estatales sobre asuntos municipales; modificaciones en servicios públicos e ingresos municipales; ampliación sobre asociación de municipios y reformulación en materia de desarrollo urbano, ecología y planeación regional.
11ª Reforma	14/08/2001	Se permite la coordinación y organización de los pueblos indígenas.
12ª Reforma	18/06/2008	Se establece que el presidente municipal estará a cargo de la policía preventiva conforme a la ley de seguridad pública del Estado.
13ª Reforma	24/08/2009	Las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus deudas públicas. Se determina que los Ayuntamientos aprobarán su presupuesto de egresos.
14ª Reforma	10/02/2014	Régimen democrático y laico para los Estados. Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el período del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
15ª Reforma	29/01/2016	Se referencia a los Estados como Entidades Federativas. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar.

Elaboración propia

ANEXO 2. HISTÓRICO DE PRESIDENTES MUNICIPALES		
Presidente Municipal	Período	Partido
C. MACARIO HERNÁNDEZ LÓPEZ	de 1957 a 1959	()
C. EZEQUIEL MARTÍNEZ	de 1960 a 1962	()
C. ISIDRO LUIS LÓPEZ	de 1963 a 1965	()
C. GUMERSINDO HERNÁNDEZ	de 1966 a 1968	()
C. ÁLVARO LÓPEZ	de 1969 a 1971	()
C. GONZALO MARTÍNEZ	de 1972 a 1974	()
C. ELPIDIO RAMÍREZ	de 1975 a 1977	()
C. GELACIO SANTIAGO SÁNCHEZ	de 1978 a 1980	()
C. EMILIO LUIS LÓPEZ	de 1981 a 1983	()
C. MOISÉS CRUZ HERNÁNDEZ	de 1984 a 1986	()
C. ONOFRE JIMÉNEZ SANTIAGO	de 1987 a 1989	()
C. MOISÉS HERNÁNDEZ SANTIAGO	de 1990 a 1992	()
C. LORENZO GARPAR GARCIA	del 01-Ene-1993 al 31-Dic-1995	<u>PRI</u>
C. FELIPE LÓPEZ SANTIAGO	de 1996 a 1998	()
C. JOAQUIN MARTINEZ SEBASTIAN	del 01-Ene-1996 al 31-Dic-1998	<u>PRI</u>
C. PEDRO LOPEZ ANTONIO	del 01-Ene-1999 al 31-Dic-2001	<u>PRI</u>
C. RAFAEL CONTRERAS MARTINEZ	del 01-Ene-2002 al 31-Dic-2004	<u>PRI</u>
C. ORIOL GARCIA GONZALEZ	del 01-Ene-2005 al 31-Dic-2007	<u>PRD</u>
C. HELADIO CRUZ ESTEBAN	del 01-Ene-2008 al 31-Dic-2010	<u>PRD</u>
C. JONAS LLANDEZ VASQUEZ	del 01-Ene-2011 al 31-Dic-2013	<u>PRI</u>
C. ESTEBAN MANUEL RODRÍGUEZ	del 01-Ene-2014 al 31-Dic-2016	<u>PRD</u>

Fuente: Gobiernos estatales y locales, Consejos e Institutos Estatales Electorales. INAFED. Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México (www.e-local.gob.mx)

BIBLIOGRAFÍA

AMEXTRA (2016). *Diagnóstico Comunitario Participativo*. Curso en línea.

ASF (2015). *Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal*.

ASF (2013). *Índice de Desarrollo Institucional Municipal*.

Barón, D. F. (2012). *Pensamiento económico en América Latina (1950-2010)*. Antecedentes y perspectivas. Apuntes del CENES. Volumen 31 - N°. 54.

Barre, R. (1958). *El desarrollo económico, análisis y política*. FCE., México.

Berretta, N. & Kaufmann, J. (2016). *Gestión de gobiernos subnacionales para resultados. La planificación orientada a resultados*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

BID & CLAD (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bielschowsky, R. (1998). *Evolución de las ideas de la CEPAL*. Revista de la CEPAL. Nro. Extraordinario. Santiago de Chile.

Candelas, R. (2018). *El desarrollo de lo local*. Núm. 279 CESOP.

CEPAL (1998). *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*. Textos seleccionados (Dos volúmenes). FCE, Santiago de Chile.

CONEVAL (2018). *Seminario "Mecanismos de monitoreo en los gobiernos municipales"*.

Domar, E. D. (1946). *Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment*. En *Econometrica*, Vol. 14, No. 2 (pp. 137-147). The Econometric Society.

Naciones Unidas (1971). *Estrategia Internacional de Desarrollo*. Nueva York.

Espinosa, G. & Paz, L. (2004). *Metodología Participativa para el diagnóstico Socioeconómico de Regiones Rurales*. Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural “Maya” A.C., Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social, México.

FAO (1996). *Manual de consulta para el promotor de grupo Una guía práctica para la formación de grupos rurales*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Italia.

Fernández, J. (2001). *La reforma de 1999 al artículo 115 Constitucional. Cuestiones Constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Biblioteca Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

Fortanel, E. I. (2012). *Los municipios en México: Facultad reglamentaria*. México, SEGOB.

García, R. & García M. (2016). *Gestión de gobiernos subnacionales para resultados. Gestión para resultados en el ámbito público*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Geilfus, F. (2002). *80 Herramientas para el Desarrollo Participativo*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Costa Rica.

Gunder, F. (2005). *Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina*. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/>

Gunder, F. (1967). *El Desarrollo del Subdesarrollo*. Pensamiento Crítico, Habana. Disponible en: www.filosofia.org

INAFED & SEGOB (2015). *Atentas Sugerencias para Autoridades Municipales Electas*.

INEGI (2015). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 Resultados*.

INAFED & SEGOB. *Compendio de Acciones Federales de Capacitación para Municipios*.

INAFED (2016). *Foro Agenda para el Desarrollo Municipal*.

INAFED & SEGOB. (2008). *Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal*. México.

Montemayor, M. C., Bijarro, F. & Estrada, P. C. (2007). *Políticas y Gestión Pública para el Estudio Municipal: Experiencias Exitosas: El Sector Público*. Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Moreno, C. (2007). *Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México*. *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, Núm. 2 (pp. 131-153). Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

Naciones Unidas (2014). *Implementación de la Agenda para el Desarrollo después de 2015*.

Naciones Unidas (2016). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016*.

Naciones Unidas (2014). *México en la Negociación de la Agenda de Desarrollo Post-2015*.

Naciones Unidas (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*.

Pinto, A. (2008). *Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina*. *Revista de la CEPAL* 9 6.

Quintana, C. F. (2010). *El Municipio Libre producto genuino de la Revolución Mexicana*. En *La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento Social y Jurídico*. (pp. 447 – 472). Facultad de Derecho, UNAM.

Rabinovich, G. (1973). *Los polos de desarrollo y la planificación nacional, urbana y regional*. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, Rep. Argentina.

Rosas, A. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. *Política y Cultura*. Núm. 30 (pp. 119-134). México.

Salinas, S. (2010). *El Asociacionismo municipal. Una alternativa para la solución de problemáticas comunes en los municipios*. México, SEGOB.

Silva, I. & Sandoval, C. (2012). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. ILPES.

Solow, R. (1956). A contribution to the Theory of Economic Growth. En *Quarterly Journal of Economics*. (pp. 65 – 94).

Valenzuela, R. E. (2012). *El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un Gobierno Abierto*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018

Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016

Plan Municipal de Desarrollo Trinidad Zaachila, Oaxaca. 2014-2016

Agenda para el Desarrollo Estatal 2015.

Agenda Desde lo Local 2012.

Agenda para el Desarrollo Municipal 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 05-02-1917

Ley de Planeación. DOF 05-01-1983

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. DOF 31-12-1982

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF 29-12-1976

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Ley Estatal de Planeación.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca.

Ley del Municipio Libre 1914