



**ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO
HUMANO
PNUD México
No. 2005-18**

**Acción municipal y desarrollo local
¿Cuáles son las claves del éxito?**

Enrique Cabrero Mendoza¹

2005

¹ El autor es investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). Se agradece el apoyo en este estudio de: Fernando Segura, Jorge Silva, y Liliana López, estudiantes de la Maestría en Administración y Políticas Públicas del CIDE.

Acción municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?

Enrique Cabrero Mendoza

Introducción

Diversos estudios ubican el espacio municipal como aquel en que se debe analizar, promover y generar el desarrollo local.² Desde esta perspectiva, en el espacio municipal se pueden dar las condiciones propicias para generar un “motor endógeno”³ de desarrollo local, dado que el nivel de proximidad entre sociedad y gobierno en ocasiones permite construir una acción pública cohesiva y un proyecto compartido, además la escala de conexión de redes de grupos sociales y ciudadanía pueden propiciar más naturalmente la cooperación y los vínculos para consolidar el capital social. En este sentido, la asociación entre desarrollo y bienestar colectivo puede ser buscada de manera más directa por los actores locales. En otras palabras, se podría pensar que en el espacio municipal la vinculación entre desarrollo económico, desarrollo comunitario, y desarrollo humano, se puede buscar más naturalmente dado que las contradicciones del desarrollo serían detectadas y corregidas de forma más inmediata y evidente.

En Europa es claro que la agenda de políticas públicas locales orientadas al bienestar social y humano se expande de manera muy acelerada desde hace varias décadas. En Estado Unidos de igual forma diversos estudios registran una cada vez mayor presencia de lo local en la agenda de políticas de bienestar social. De la misma manera en América Latina poco a poco se registran similares tendencias.⁴

En México dada una fuerte tradición centralista los municipios no habían jugado un papel importante en el desarrollo, sin embargo como se verá en este estudio, crecientemente la agenda del desarrollo y el bienestar se implantan como un asunto emergente que ocupa a gobiernos y actores municipales diversos.

En este estudio se intenta responder a las siguientes preguntas: ¿Existe una tendencia creciente a que los municipios mexicanos atiendan el problema del desarrollo local y emprendan acciones hacia este fin? ¿De qué variadas formas los gobiernos municipales y la sociedad local intentan incidir en el desarrollo? ¿Cuál es el impacto de este tipo de

² Se pueden revisar los trabajos de: Duran y Thoenig (1996), Clark (1995), y Cabrero (2005).

³ Sobre el concepto de “motor endógeno para el desarrollo local”, véase Michaud y Thoenig (1992) y Cabrero (2005).

⁴ Para el caso europeo véase: Batley y Stoker (1989), LeGalés (1993), Subirats y Gomá (2001), Thoenig (1995). Para el caso de EEUU puede verse: Wheeler (1993) y Borins (1998). Para el caso latinoamericano puede verse: Camarotti y Spink (2001), Ferreira y Batista (2000) y De la Maza (2001).

experiencias en el desarrollo humano? ¿Cuáles parecen ser los elementos clave que explican el éxito de algunas de estas experiencias?

Para responder a estas cuestiones en un primer momento se analizan algunas tendencias identificadas en cuanto a la participación municipal en el tema del desarrollo y las estrategias más frecuentes de intervención. En un segundo momento se repasan brevemente los elementos centrales que definen el concepto del desarrollo según Amartya Sen como un marco analítico para el estudio de las experiencias anteriormente identificadas. Finalmente se interpretan en mayor profundidad algunas experiencias observadas para establecer algunas conclusiones sobre el estudio.

Como se podrá ver, efectivamente el espacio municipal parecería ser un espacio propicio en México para fomentar el desarrollo humano. Algunas experiencias nos muestran que el tejer acciones locales para el desarrollo puede fortalecer las prácticas democráticas, ampliar la cooperación entre actores diversos, mejorar los niveles de bienestar y oportunidades de los individuos, y fortalecer así la capacidad de los gobiernos municipales. Sin embargo los retos de cómo institucionalizar estos arreglos locales, siguen siendo un desafío difícil de superar.

¿El espacio municipal es promotor del desarrollo local?

Con el fin de tener evidencias sobre la participación de los espacios municipales en el desarrollo local se analizó la base de datos del *Premio Gobierno y Gestión Local*, certamen que desde el año 2001 el CIDE y la Fundación Ford convocan con el fin de que los gobiernos municipales mexicanos presenten experiencias que consideren destacadas en sus resultados. A lo largo de tres años se tiene una base de datos de 1334 experiencias registradas y documentadas.⁵

Una primera clasificación del análisis se orientó a identificar aquellos programas que implican una expansión directa de las capacidades de los habitantes de los municipios, es decir, las experiencias que tuvieron de manera directa al individuo como unidad de impacto y que conllevaron a una ampliación de las opciones de vida de la ciudadanía, esto es, que se pueden vincular con el enfoque de desarrollo humano. Se identificaron así experiencias que tienen que ver directamente con la participación ciudadana en la planeación y el desarrollo local, la generación de empleos productivos, el fomento a la educación, programas de salud pública, inversión física en infraestructura básica, así como programas de inserción social y de conservación de los recursos naturales.

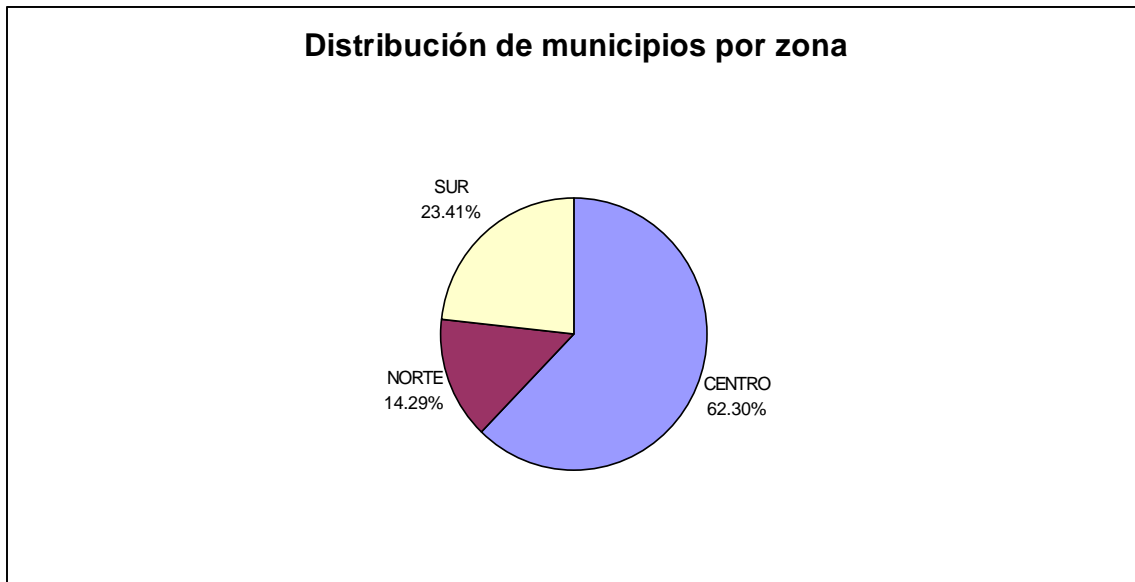
El número de experiencias municipales con estas características fueron 523, es decir un 40% del total de programas presentados durante los tres primeros años del certamen. Es

⁵ El total de las 1334 experiencias está brevemente documentado en la mencionada base de datos, sin embargo 113 de ellas están más ampliamente documentadas dado que constituyen las experiencias mejor evaluadas en el certamen. Para consultar la base de datos véase: CIDE-FF *Prácticas Municipales Exitosas* Tomos I, II, y III. Para consultar las experiencias semifinalistas véase: Cabrero (2002 y 2003) y García Del Castillo (2004).

por tanto claro que la agenda de acciones municipales orientadas a los temas del bienestar social y el desarrollo humano ocupa cada vez más un lugar central de la agenda de políticas públicas locales. Además cabe mencionar que en muchas de estas acciones (educación, medio ambiente o salud), las competencias que el artículo 115 constitucional le otorga al municipio son todavía muy escasas, aún así, de facto el municipio despliega políticas locales en estos ámbitos de la acción local. Ese grupo de experiencias se reparten entre 252 municipios en todo el país⁶. En el análisis de las experiencias fue importante procurar la distinción que Sen (2002) propone entre los “aspectos evaluativos”, es decir los caminos y canales mediante los cuales el desarrollo fue tejido, y los “aspectos de agencia” vinculados a la capacidad de los individuos para modificar el entorno y hacerse partícipes de su propio desarrollo.

Es importante resaltar que un 62% de los municipios en los cuales surgieron este tipo de programas se encuentran en la región centro del país⁷ mientras que en la región norte surgieron 14%, y en el sur 23%. En principio son las entidades federativas del centro, es decir, Aguascalientes, Colima, el Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, las entidades en las que al parecer los municipios más promueven el desarrollo local (Gráfica 1).

Gráfica 1



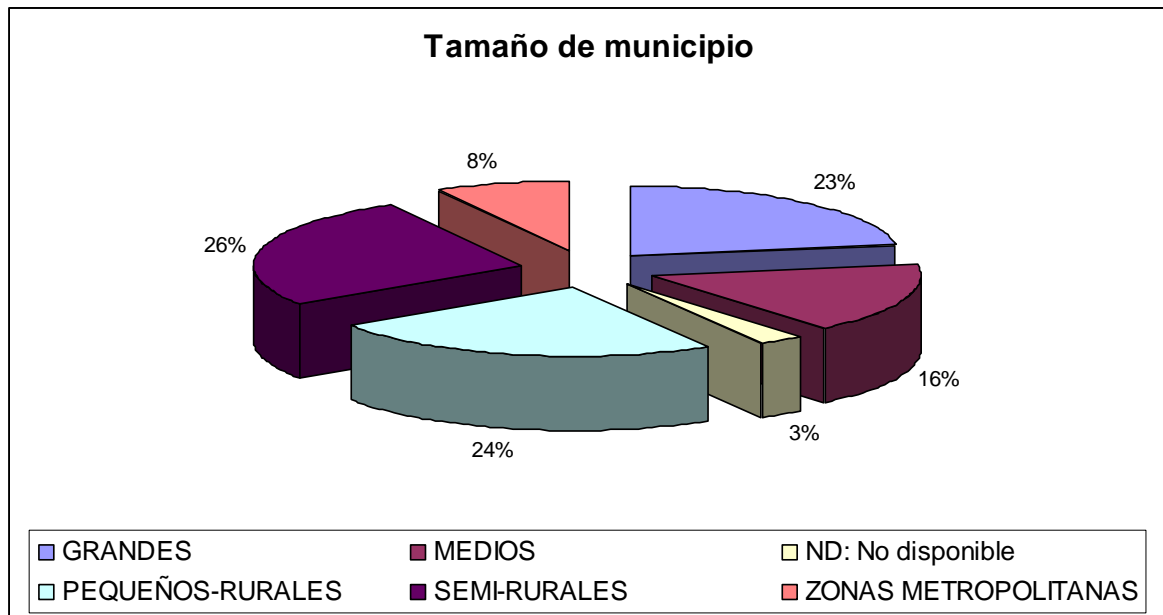
Fuente: Base de datos del *Premio Gobierno y Gestión Local* CIDE-FF (www.premiomunicipal.org.mx)

⁶ Véase el Anexo Estadístico de este documento.

⁷ La delimitación que se hizo para clasificar a los municipios según la región fue una división en tres partes del país, la región norte abarca desde Baja California hasta San Luis y Zacatecas, estos últimos considerados como parte de la región centro la cual termina en Guerrero y Oaxaca, estados que integran ya la zona sur.

Por otra parte, 31% de los 252 municipios corresponde a municipios metropolitanos y grandes, es decir áreas con más de 100 mil habitantes. Los municipios considerados de tamaño medio, es decir aquellos que poseen una población de entre 50 y 100 habitantes representan un 16% de este tipo de programas, mientras que un 26% surgen en municipios semi-rurales (entre 15 y 50 mil habitantes) y 24% en municipios pequeños y rurales, es decir con menos de 15 mil habitantes. Por lo tanto no se vislumbra ninguna tendencia definida, es claro que en todo tipo de municipios se llevan a cabo programas de desarrollo local. (Gráfica 2).

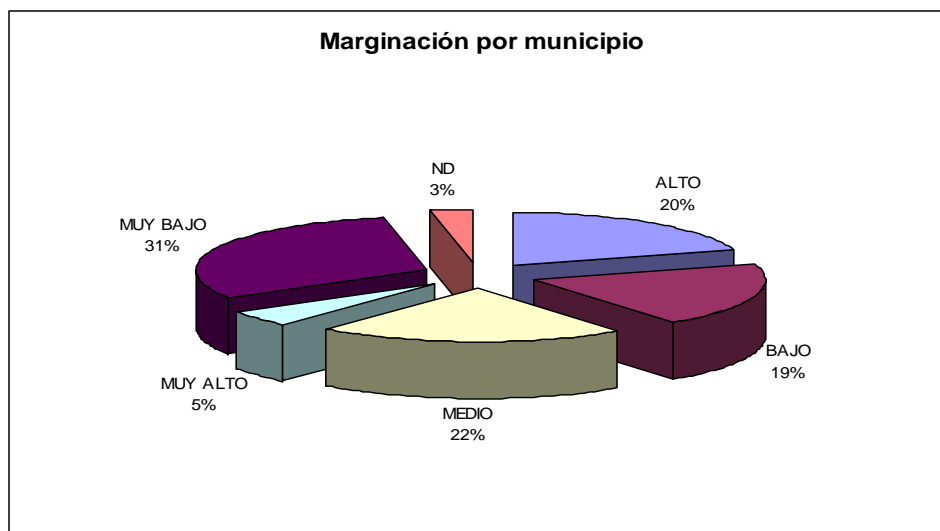
Gráfica 2



Fuente: Base de datos del *Premio Gobierno y Gestión Local* CIDE-FF (www.premiomunicipal.org.mx)

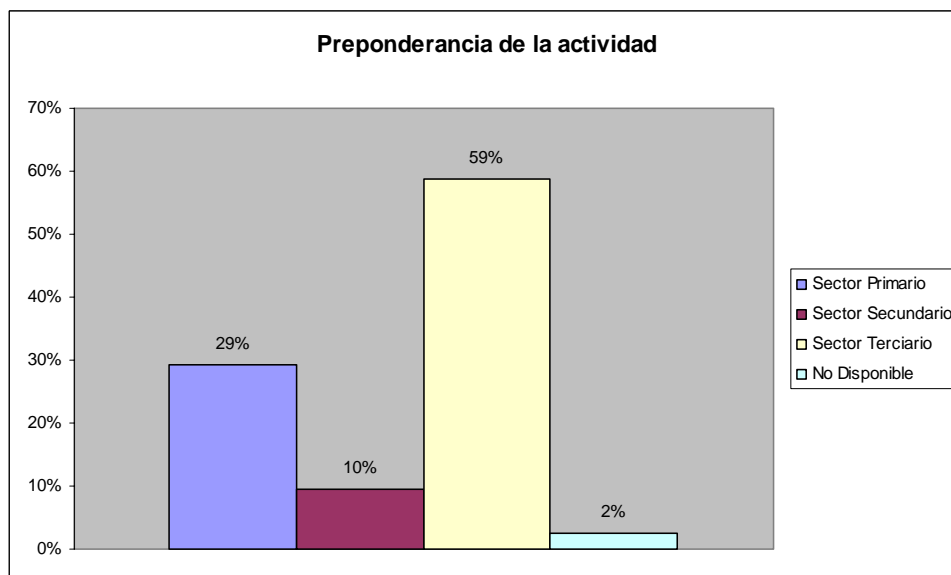
En cuanto al perfil de marginación de acuerdo al indicador de CONAPO, se constató que 31% se concentró en municipios de muy baja marginación. Los municipios de baja marginación y aquellos de marginación media representan un 19% y 22% respectivamente, mientras que un 20% son municipios de alta marginación y tan solo 5% de los municipios en que surgieron este tipo de programas son de muy alta marginación. Los porcentajes anteriores pueden relacionarse con el hecho que un 59% de los municipios analizados tienen un perfil económico más orientado al sector terciario, es decir el comercio y las comunicaciones, un 29% tienen una fuerte primacía en el sector primario y un 10% se caracterizan por orientar sus actividades productivas sobre todo en el sector secundario (Gráfica 3). Por otra parte, 73% de estos 252 municipios presentaron un PIB per cápita para el año 2000 inferior al PIB per cápita nacional si lo comparamos con el valor de 6,773 dólares ajustados para el 2003 (Gráfica 4). Lo anterior mostraría una ligera tendencia en el sentido de que los municipios con mayor grado de marginación, generan con menor frecuencia programas de desarrollo local.

Gráfica 3



Fuente: Base de datos del *Premio Gobierno y Gestión Local* CIDE-FF (www.premiomunicipal.org.mx)

Gráfica 4



Fuente: Base de datos del *Premio Gobierno y Gestión Local* CIDE-FF (www.premiomunicipal.org.mx)

Por lo que se refiere a la estructura de las finanzas públicas municipales, un 71% de los municipios analizados cuenta con una capacidad financiera inferior al promedio nacional. Ello quiere decir que estos municipios poseen un margen de autonomía con respecto al gasto local inferior a 45%. Lo anterior coincide con el porcentaje de participación en las

obras públicas municipales, dado que un 54% de los municipios mencionados se ubica por debajo del 20% que refleja el promedio nacional, lo que sin duda muestra la relativamente escasa participación de los gobiernos municipales en la inversión en obras públicas. Además, 69% de los municipios no supera el nivel promedio nacional de 21% en la autonomía financiera, es decir en la generación y recaudación de ingresos propios directos con respecto al total de ingresos municipales.⁸ En general los municipios referidos en este estudio tienen indicadores financieros por debajo de promedios nacionales, es decir una situación más precaria que el promedio en sus finanzas públicas.

Estos últimos porcentajes y tendencias nos muestran que los gobiernos locales, especialmente los municipios urbanos pequeños y los rurales luchan todavía contra la dependencia estatal, y en gran medida federal de los recursos. Obstáculo que por lo visto no ha impedido que algunos gobiernos municipales como los estudiados implementen programas innovadores y exitosos de desarrollo local y humano.

En términos de los partidos políticos en los gobiernos municipales que impulsaron los programas analizados, se observa que de los 252 municipios un 33% eran gobernados por el PRI en el momento de inicio del programa. Por su parte el PAN gobernaba en 25% de los municipios que impulsaron este tipo de programas. Interesante es observar que los municipios organizados bajo la modalidad de Usos y Costumbres representan un 20% de los gobiernos municipales en cuestión, este aspecto llama la atención dado que se trata de municipios pequeños y rurales con grandes carencias, sin embargo con una capacidad importante para impulsar proyectos de desarrollo local. Por último el PRD con un 11% de municipios y diversas Coaliciones partidistas ocupan un 7% del total y un 2% otros partidos políticos (Gráfica 5). La alternancia política entre partidos no resultó ser una variable determinante en el estudio dado que en el período de 1998 hasta el 2004, un 53% de los 252 municipios tuvo al menos un cambio de partido en el gobierno, mientras que la otra mitad no presentó esta situación (Gráfica 6).

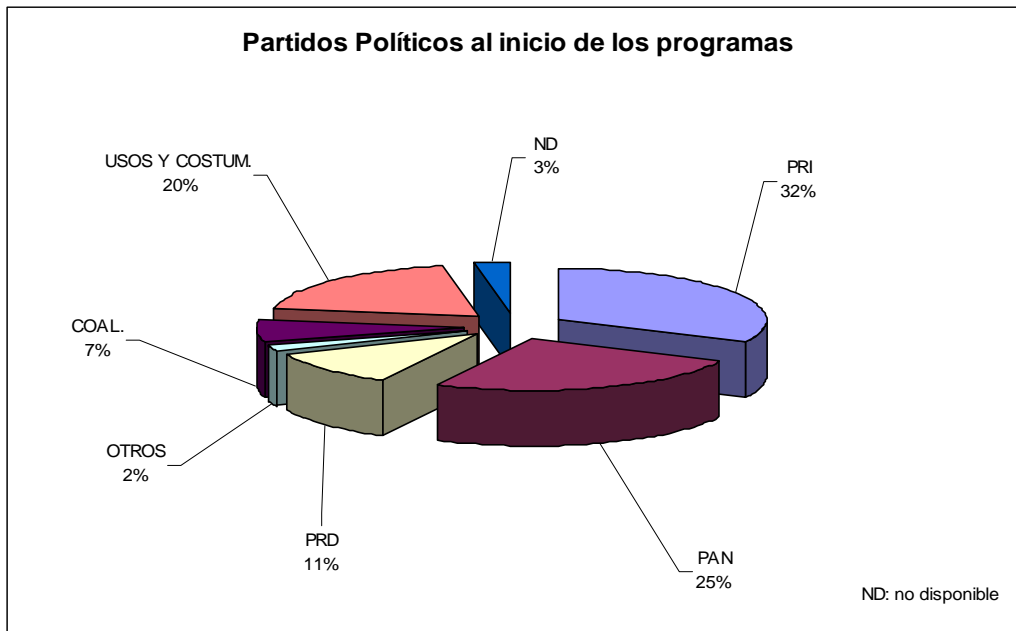
Sobre las tendencias identificadas hasta este momento se puede afirmar que efectivamente el tema del desarrollo local y del desarrollo humano parece ocupar un lugar cada vez más importante en la agenda de la acción pública municipal. Este tipo de experiencias se concentran ligeramente en forma geográfica en el centro del país, sin embargo es claro que surgen en todo tipo de región. Las experiencias de igual forma tienden a concentrarse ligeramente en municipios urbanos, aunque también se encuentran en municipios pequeños y rurales.

Por otra parte se identifica que los municipios en que surgen estos programas orientados al desarrollo local, son en su mayoría de baja marginación si bien de igual forma aparece un número importante en municipios de alta marginación. En general se trata de municipios con un ingreso per cápita menor a los promedios nacionales y en los que las

⁸ La *capacidad financiera* indica el margen de maniobra que tiene el gobierno municipal para solventar con sus ingresos directos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) los gastos administrativos. Por su parte un mayor índice de *dependencia financiera* indica una menor autonomía de la hacienda municipal. Tiende a relacionarse inversamente al indicador anterior. Al respecto véase Cabrero y Orihuela (2002).

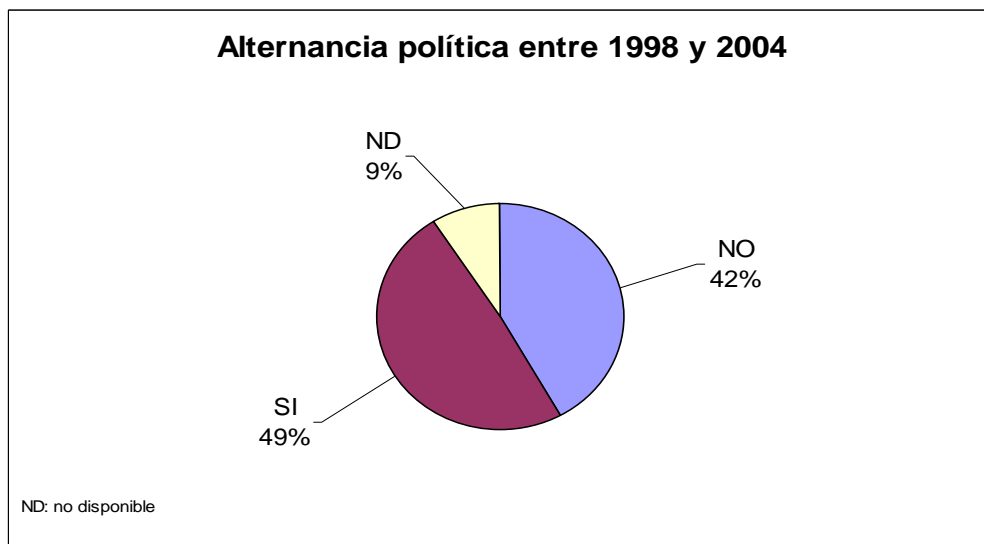
finanzas locales presentan una situación por debajo de promedios nacionales. No hay una relación significativa entre partido político y tendencia a impulsar este tipo de programas, los porcentajes son similares a la presencia de las agrupaciones en el ámbito nacional, sin embargo sí destaca una fuerte presencia de municipios gobernados por el sistema de Usos y Costumbres. En la siguiente sección se profundiza esta primera aproximación a las experiencias estudiadas.

Gráfica 5



Fuente: Base de datos del *Premio Gobierno y Gestión Local* CIDE-FF (www.premiomunicipal.org.mx)

Gráfica 6



Fuente: Base de datos del *Premio Gobierno y Gestión Local* CIDE-FF (www.premiomunicipal.org.mx)

¿Es importante el impacto de las experiencias municipales en el desarrollo humano?

El premio Nobel de Economía Amartya Sen, asegura que la pobreza tiene caras políticas y educativas, y su solución no debe ser sólo económica. Por ello definir, medir la pobreza, y calcular el porcentaje de pobres de un país o de una región no sólo es cuestión de números y promedios.

Este enfoque sobre la manera de concebir el desarrollo humano se extiende más allá de la teoría y los cálculos para aplicar a la economía una visión social innovadora, más real y humana. Según la misma, es más convincente concebir el progreso por la reducción de las privaciones que por el enriquecimiento. De acuerdo con Sen (1998), alcanzar una comprensión adecuada del futuro no tiene sentido sin una idea sobre la vida de los pobres y sus posibilidades de mejorar.

Desde esta perspectiva en las sociedades, y especialmente en las regiones, existen factores geográficos, biológicos y sociales que multiplican o disminuyen el impacto de los ingresos en cada individuo. Entre los más desfavorecidos hay elementos ausentes como educación, acceso a la tierra, salud y longevidad, justicia, apoyo familiar y comunitario, acceso al crédito y a otros recursos productivos, y voz en las instituciones.

Sin embargo, hay aspectos que desde una lógica cuantitativa son desconocidos y su planteamiento implica tanto reflexiones de índole sociológica como escalas de valores normativas que complementen la información de los índices. Tal es el caso del papel de la educación en el desarrollo humano, en la medida en que la alfabetización de las personas más pobres las hace menos vulnerables y las capacita para emprender actividades propias. El caso de las libertades políticas es otro matiz que no es abarcado por los análisis que se orientan hacia nivel de ingresos como principal indicador de desarrollo. La participación política y la libertad para adoptar decisiones son cuestiones que de hecho atañen a todo ciudadano independientemente de su nivel de ingresos.

Otro ejemplo claro de las privaciones que sufren los grupos vulnerables y que se acrecienta en Latinoamérica es el desempleo. Las personas que no pueden trabajar sufren privaciones al pleno ejercicio de sus capacidades, la desocupación además de implicar una pérdida de ingresos produce situaciones de exclusión y malestar. La falta de oportunidades genera una serie de tensiones sociales que desembocan en síndromes de inseguridad, desconfianza y violencia urbana.

Recientemente, se han iniciado una serie de debates y discusiones respecto a las maneras de analizar experiencias de desarrollo local. La perspectiva de desarrollo triple-A de Sen propone una metodología que plantea tres preguntas básicas de acuerdo con cada dimensión (López Calva, 2003):

- Alcance: ¿a quién llega el desarrollo?
- Amplitud: ¿cuáles son los canales y las políticas complementarias para llegar al desarrollo?
- Apropiación: ¿quiénes lideran y quiénes apuestan por el camino de desarrollo propuesto?

Complementario a estas ideas, Fukuda-Parr (2003) plantea las implicaciones que tiene el trabajo de Sen sobre las capacidades, el desarrollo, la libertad y los derechos humanos, y la capacidad de este nuevo paradigma para adaptarse a contextos particulares y complejos. Es a partir de este tipo de propuestas de análisis, que el concepto de políticas públicas de desarrollo ha evolucionado desde el mero énfasis en los servicios públicos y la cobertura de necesidades básicas, hacia la expansión de capacidades y la ampliación de las libertades políticas, un campo que implica enormes desafíos para futuras investigaciones.

Un esbozo de aproximación desde la perspectiva triple-A para el conjunto de los 523 programas de desarrollo municipal referidos, nos remite a preguntarnos de manera global sobre las tres dimensiones mencionadas. Hablar del “alcance” de estas experiencias municipales es preguntarse a quién llegó o a quiénes está realmente alcanzando el desarrollo. Precisamente, el común denominador en los distintos programas tiene como última y más importante instancia a la ciudadanía de manera conjunta y al individuo como tal en el sentido de desarrollo humano. En algunos casos, el “alcance” define muy claramente quienes son los grupos a los se busca beneficiar como son los programas de *atención de grupos vulnerables*⁹, categoría que supera un 7% de las experiencias. En la misma sintonía que este grupo de programas se encuentra un conjunto de acciones de *lucha contra la violencia intrafamiliar*, grupo que ocupa un 2% del universo de programas aquí analizados los cuales se refieren a la atención de situaciones como el maltrato a las mujeres y los niños en el seno familiar.

Por otra parte cabe mencionar que 17% de las experiencias tienen que ver directamente con la *participación ciudadana en la planeación y el desarrollo regional*, una categoría en la cual el motor del desarrollo local es la ciudadanía aunada al concepto de “agencia” en la medida en que ella misma es agente de su propio desarrollo. Asimismo, un 9% de los programas son proyectos de *generación de empleo*, programas cuyo “alcance” son individuos desocupados, jóvenes en busca de oportunidades y en algunos casos personas con proyectos pero carentes de recursos suficientes para iniciar una actividad por sí solos. Como ejemplo de este tipo de acciones más adelante se referirá en detalle el programa “Incubadora de Microempresas” impulsado en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, al igual que el de “Promoción Económica” de Mexxicacán, Jalisco, este último vinculado con el

⁹ Ver Anexo Estadístico.

desarrollo de cadenas productivas que permiten el impulso regional de alguna industria o actividad productiva como es el caso de la industria del helado en el caso referido.

Por otra parte el análisis más en detalle de los programas permite también detectar aspectos referidos a la “amplitud” de los mismos, es decir a las diversas dimensiones y conexiones incorporadas en las políticas de desarrollo. Llama la atención que un 23% de los 523 programas se vincula con la *conservación de los recursos naturales*, lo cual refleja preocupaciones sobre el derecho básico a una vida saludable y la atención de crisis ambientales ineludibles por otro lado. Igualmente, un 12% de los programas se refieren a la *promoción de la educación pública* mientras que 1% son de *inversión física para la educación*, una faceta importante en el desarrollo humano que se ve reflejada, además, como uno de los componentes del IDH.¹⁰

De la misma manera un 7% se caracterizan por ser programas de *infraestructura física municipal*, así como un 3% *programas de vivienda*, claramente aspectos que atañen al desarrollo local a partir de mejoras en las condiciones de vida de los individuos y el acceso a más y mejores servicios municipales y que requieren conexiones transversales entre diversos actores e instancias gubernamentales y no gubernamentales. En tanto que un 6% son programas de *salud pública*, otro de los componentes básicos del IDH y uno de los canales esenciales para desarrollo humano y local.

Finalmente, la “amplitud” a nivel global en los 523 casos, se expresa también en un 1% de programas que abarcan distintos tipos de *servicios municipales*. De la misma manera un 1% se refieren a programas de *capacitación*, un 5% a programas que tienen que ver con el *desarrollo rural*, un 1% con *desarrollo y planeación urbana*, y un 2% con el canal de la *promoción del deporte* como ampliación de las opciones de vida de los niños y jóvenes.

Otro aspecto importante que ayuda a observar la “amplitud” de los programas estudiados es el análisis de los mecanismos empleados para el diseño y el funcionamiento de dichos programas. En ese sentido, los mecanismos cooperativos en el funcionamiento, es decir la coordinación de esfuerzos entre los gobiernos y la ciudadanía en sus distintas modalidades se presentan en 94% de los casos, mientras que en un 4% de los programas se fue más allá promoviendo incluso mecanismos de delegación de funciones por parte de las autoridades a la ciudadanía (Gráfica 8).

La tercera dimensión de la perspectiva triple-A, es la de “apropiación”, es decir la identificación de los actores que apostaron por un determinado camino, en este caso la apuesta por los distintos “aspectos evaluativos” del desarrollo local y humano en los 283 municipios considerados.

¹⁰ Los tres componentes básicos del IDH en este sentido son el derecho, o en términos de Fukuda-Parr (2003):

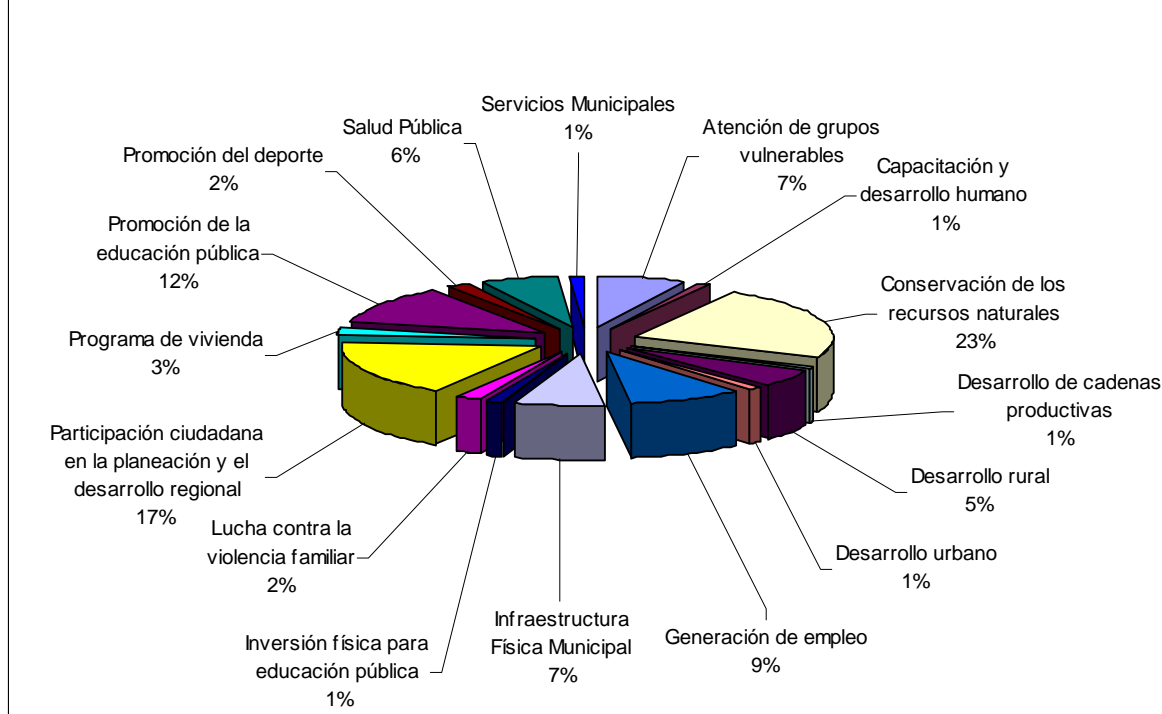
- La capacidad de gozar de un estándar de vida decente reflejada en el IDH por el PIB per cápita ajustado en dólares.
- La capacidad de sobrevivir y vivir una vida saludable, reflejada en el IDH por los indicadores de esperanza de vida.
- La capacidad de una educación básica, reflejada en el IDH por los indicadores de alfabetización.

Esta última dimensión es un tanto más compleja y difícil de discernir, ya que en los diversos programas, múltiples actores participaron en alguna de las etapas de su gestación y con diversos niveles de intensidad. En primer lugar, una manera de dilucidar quienes apostaron inicialmente por las experiencias municipales de desarrollo es remitirse al origen de los programas. En este sentido, 59% de ellos provino de iniciativas de cogestión entre el municipio y los ciudadanos, es decir de la atención conjunta gobierno-ciudadanía de necesidades y demandas en una actitud que puede considerarse como proactiva tanto en los casos donde la iniciativa surgió de las autoridades municipales como en aquellos donde la ciudadanía dio el impulso. Ello se explica por el hecho que este tipo de programas no representan una reacción frente a una crisis que requiere respuesta inmediata sino que son resultado de una lógica en cierta medida innovadora y son impulsados por un deseo o convicción de trabajar conjuntamente en la resolución de algún problema público local.

En contraste, un 33% de los programas responden a situaciones de crisis de diversa índole, donde las autoridades municipales debieron, irreversiblemente, tomar cartas en el asunto. Así, un 21% de los programas surgieron de crisis exógenas a las autoridades municipales en turno, es decir respuestas a trastornos económicos del entorno nacional o internacional y sobre todo a crisis ambientales o desastres naturales. En estos casos, hablar de “apropiación” no sería pertinente, ya que las situaciones no eran lisa y llanamente apuestas por un camino de desarrollo sino que más bien fueron circunstancias particulares que requerían de acciones que a su vez presentaban puntos de oportunidad. Aparte, aproximadamente 12% de las iniciativas están ligadas a crisis sociales, entre las cuales sobresalen situaciones de violencia familiar, drogadicción y delincuencia, flagelos que en términos de “apropiación” pueden expresarse por acciones de las autoridades y en algunos casos de la misma ciudadanía, encaminadas a combatir obstáculos para el desarrollo integral de personas víctimas de los maltratos, exclusión e inseguridad.

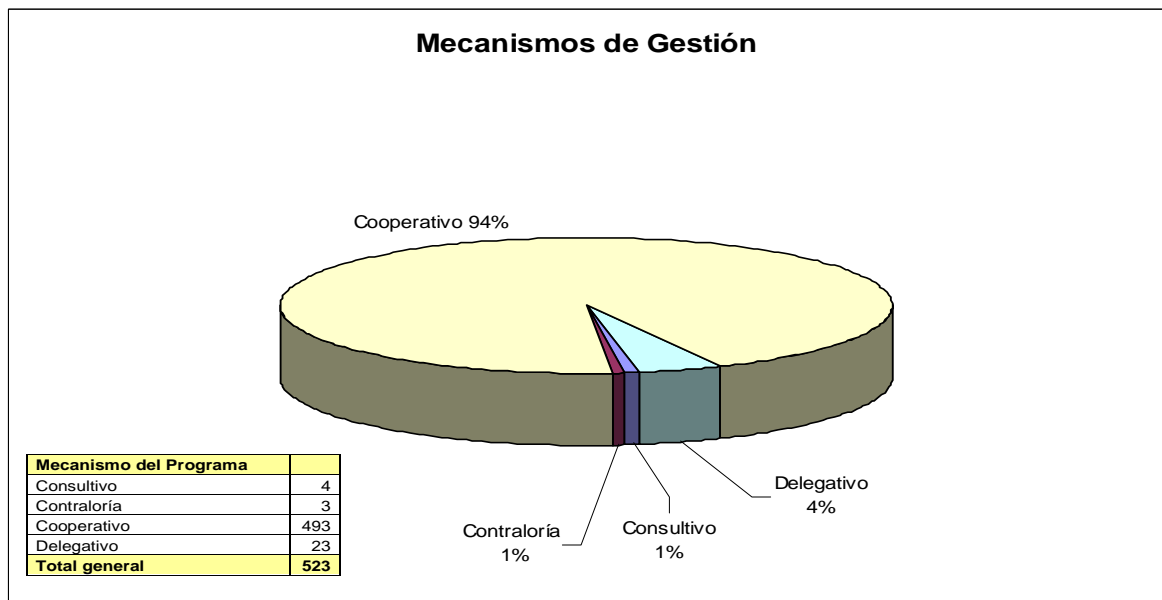
Gráfica 7

Estadísticas sobre las categorías de los programas de acuerdo con el HDA



Fuente: Base de datos del *Premio Gobierno y Gestión Local* CIDE-FF (www.premiomunicipal.org.mx)

Gráfica 8



Fuente: Base de datos del *Premio Gobierno y Gestión Local* CIDE-FF (www.premiomunicipal.org.mx)

Gráfica 9



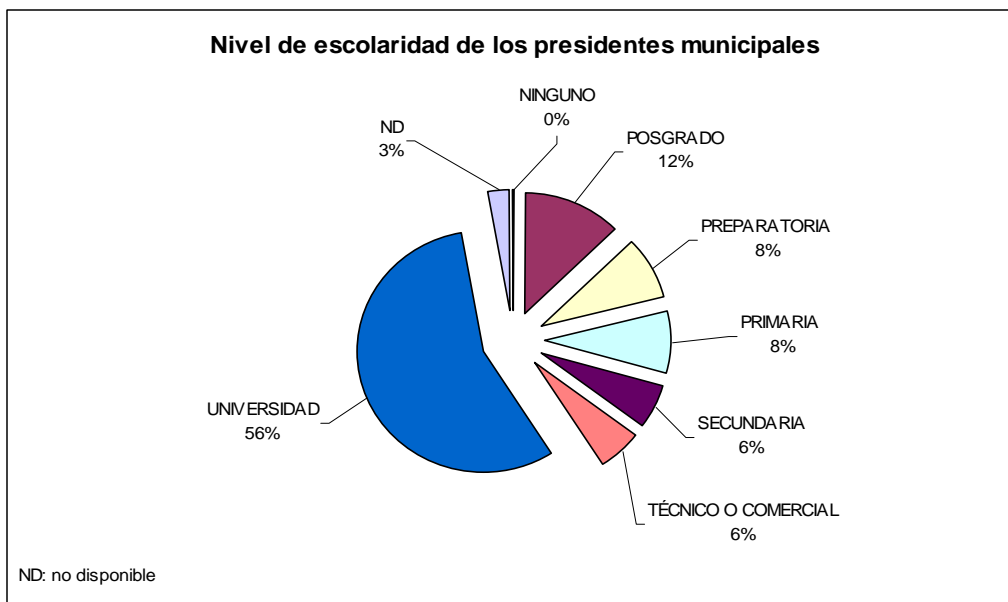
Fuente: Base de datos del *Premio Gobierno y Gestión Local CIDE-FF* (www.premiomunicipal.org.mx)

Finalmente se podría hablar de la “apropiación” por parte de los propios presidentes municipales, quienes en varios casos han sido los principales impulsores de los programas. En este sentido, el perfil de los presidentes municipales puede ser un factor importante en la gestación de programas de calidad en la medida en que su preparación y profesionalismo desempeña cada vez más un papel considerable en gobiernos que deben responder a nuevas exigencias por parte de una ciudadanía más proclive a la participación y de contextos cada vez más complejos.

Así, se observa que 56% de los presidentes que cumplían funciones al momento de ponerse en marcha los 523 programas analizados, tenían estudios universitarios concluidos, un 12% contaba con un postgrado, un 8% con la preparatoria como último grado y tan sólo un 8% con la primaria como única preparación formal.¹¹ Los porcentajes de escolaridad de presidentes municipales son ligeramente superiores a la media nacional. Además, la ocupación anterior de los mismos parece tener una leve influencia en el diseño de los programas dado que en 29% de los casos los alcaldes habían sido responsables de negocios propios antes de llegar a ser presidentes municipales, lo cual puede aportar cierta capacidad emprendedora para innovar y superar múltiples obstáculos, en tanto que 19% de ellos proviene de gobiernos estatales, poco más de 14% del gobierno federal seguidos muy de cerca por aquellos que trabajaron en empresas privadas y un 13% que ya se encontraba en el gobierno municipal.

Gráfica 10

¹¹ Este último porcentaje de 8% puede atribuirse a municipios y comunidades que se rigen además por costumbres y tradiciones donde los criterios que prevalecen son aquellos vinculados con el compromiso y la responsabilidad en la vida comunitaria, y lo que pesa muchas veces es la experiencia y el respeto.



Fuente: Base de datos del *Premio Gobierno y Gestión Local* CIDE-FF (www.premiomunicipal.org.mx)

El último aspecto, pero por cierto no el menos importante del análisis de la dimensión de “apropiación” basado en la perspectiva triple-A para el conjunto de los 252 municipios, va emparentado con el papel de la propia ciudadanía como agente del desarrollo local en la medida en que 59% de los programas nacieron de una suerte de cogestión entre autoridades y ciudadanos y un 94% de los mecanismos de funcionamiento resultaron ser cooperativos, es decir esfuerzos compartidos entre ambas partes. Ello, nos da aproximaciones a parámetros que muestran la creciente participación y apuesta de la ciudadanía por caminos que conduzcan a su propio desarrollo¹².

Observaciones sobre algunas experiencias de desarrollo humano desde el ámbito municipal

En esta sección del estudio se llevó a cabo un análisis más detallado de seis experiencias municipales con características disímiles entre sí, en el cual se procura una operacionalización del enfoque propuesto por la perspectiva triple-A a partir de una revisión en mayor profundidad de dichas experiencias. Cabe destacar que la elección recayó en la búsqueda de experiencias que reflejen la diversidad de “alcances” en términos de beneficiarios del desarrollo, así como en los canales utilizados en términos de “amplitud”, así como algunos elementos sugerentes de los niveles de “apropiación” que se generaron.

A continuación se presenta un cuadro sintético de las principales características de los seis programas seleccionados para el análisis en profundidad:

¹² Sobre este punto también vale destacar que un 17% de los 523 programas se erigieron en torno a la participación ciudadana en la planeación y el desarrollo regional.

Programa	Municipio	Tamaño	Grado de Marginación	Sector principal	PIB p/c ¹³
"Desarrollo Regional"	Asociación de municipios del Sector Zoogocho, Oaxaca ¹⁴	Municipios semi-rurales	Alto y Muy Alto	Primario	2,116
"Todos Planeando Juntos"	Villacorzo, Chiapas	Medio	Alto	Primario	2,141
"Promoción Económica"	Mexticacán, Jalisco	Pequeño - rural	Medio	Primario	2,249
"Incubadora de Microempresas"	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	Grande	Muy Bajo	Terciario	8,116
"Salud Integral"	Tecámac, México	Grande	Muy Bajo	Terciario	4,915
"Querer es Poder"	Nuevo Laredo, Tamaulipas	Grande	Muy Bajo	Terciario	8,986

En un primer momento se describirán y analizará en particular cada caso, para posteriormente intentar una interpretación comparada y transversal de dichas experiencias así como de las enseñanzas y factores clave que de ellas se pueden derivar en vías a encontrar qué explica el éxito de estos programas.

***“Desarrollo Regional de los Pueblos Zapotecas”
San Baltasar Yatzachi, Oaxaca¹⁵***

Los pueblos de la Sierra Norte de Oaxaca que componen la región del sector Zoogocho presentan de acuerdo con el INEGI un grado de marginación alto y muy alto en una zona dedicada principalmente a la agricultura. La región comprende los distritos de Ixtlán de Juárez, Villa Alta y Mixe, con un total de 69 municipios que concentran cerca de 500 comunidades Zapotecas, Mixes y Chinantecas asentadas en la Sierra Norte de Oaxaca.

El distrito de Ixtlán de Juárez, el más grande y representativo de la región, presentó un PIB en dólares ajustados para el año 2000 de 2,166, un valor muy inferior al PIB para México¹⁶. Estos distritos y municipios pueden enmarcarse dentro de la categoría de municipios urbanos pequeños y municipios rurales muy frágiles en cuanto a sus finanzas públicas locales (Cabrero y Orihuela, 2002). En estos municipios la tendencia a nivel

¹³ El PIB per cápita está ajustado en dólares para el año 2000. Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM)

¹⁴ Dado que el Sector Zoogocho está integrado por varios municipios entre los distritos de Ixtlán de Juárez, Alta y Mixe, los datos fueron tomados del municipio mismo de Ixtlán de Juárez como representativos del conjunto.

¹⁵ El análisis detallado de esta experiencia lo llevaron a cabo Jorge Hernández y Jonathan Díaz Santiago, miembros del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Una versión más detallada del caso la desarrollan los autores en: García Del Castillo (2004).

¹⁶ El PBI per capita a nivel nacional para el primer trimestre de 2004 fue de 6,733 dólares.

nacional reflejada en el periodo 1978-1998 ha sido la de una fuerte dependencia de las participaciones federales por encima de los ingresos propios.

La Sierra Norte de Oaxaca posee una rica historia¹⁷ tanto del origen de las comunidades del Sector Zoogocho como su proceso de vida comunitaria, sus valores sociales, míticos y simbólicos además de una gran riqueza cultural reflejada en sus danzas, música, comida, fiestas, tradiciones, etc. En este contexto surgió en 1991, la Asamblea de Autoridades del Sector Zoogocho, cuya principal motivación fue la de mejorar sus caminos y a la que se le agregaron otras preocupaciones como plantear apoyos para la producción, revalorización de su cultura y tradiciones, y respeto a sus derechos como pueblos y comunidades indígenas.

En respuesta a estas preocupaciones surge el programa “Desarrollo Regional” el cual combina el desarrollo rural y la participación ciudadana. El principal objetivo del programa se constituyó en el apoyo al proceso de desarrollo social, económico, cultural local y regional mediante la gestión de acciones que propiciaran un mejor nivel de vida para los habitantes de municipios y localidades.

Los impactos del programa a partir de la perspectiva triple-A inspirada en la propuesta de Amartya Sen (2004), permiten un mejor desglose de la experiencia. En tal sentido, el *alcance* del programa, es decir la identificación de la dimensión que se refiere a quiénes llegó efectivamente el desarrollo, se refleja en el conjunto de habitantes que componen el Sector Zoogocho de la Sierra Norte de Oaxaca. En este sentido, las principales acciones han estado enfocadas a la apertura, mantenimiento y pavimentación de caminos; mejoramiento de los servicios educativos y de salud; y aliento a la producción y productividad agropecuaria. Lo cual impacta directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región.

La segunda dimensión del análisis triple-A, *amplitud*, alude a los medios y redes utilizados para llegar a los fines propuestos. En este sentido, destaca la conformación de una estructura organizativa en torno a una Mesa Directiva, la cual integra a las Autoridades Municipales de los diferentes Municipios y Agencias Municipales del Sector Zoogocho¹⁸. En algunas etapas particulares también se vieron involucradas otras instancias como el COPLADE, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal del gobierno del Estado, la Secretaría de Salud, el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, Caminos y Aeropistas de Oaxaca y el desaparecido INI, ahora Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.

¹⁷ Los pueblos y comunidades Zapotecos, Mixes y Chinantecos han estado presentes en esta región desde tiempos prehispánicos. Se han encontrado datos de comunidades cuyo origen data de los años 600-800 d. C es decir de la época conocida como post-clásica, que corresponde a un periodo posterior a la caída de las grandes ciudades como Monte Alban, pero también hay algunos datos de comunidades cuyo origen data de años anteriores, como es el caso del señorío Zapoteco de San Miguel Tiltepec.

¹⁸ La Mesa Directiva está vinculada con personal técnico que los orienta, asesoran y apoya en el proceso técnico y de gestión del programa, y es apoyada permanentemente por una ONG que lleva algún tiempo laborando en la Sierra Norte. La Mesa Directiva está representada por un presidente, un secretario y un tesorero, quienes son responsables directos de ejecutar los acuerdos y decisiones de la Asamblea General.

El liderazgo del programa ha recaído en gran medida en las autoridades municipales, actores centrales para conseguir los objetivos que se han trazado en el Sector Zoogocho. Sin embargo, la *apropiación* de esta experiencia atañe sin duda alguna a los miembros y representantes del tequio, así como a migrantes oriundos de la región. Parte importante de los servicios públicos con que cuentan las localidades de esta región se lograron con las contribuciones de las organizaciones de migrantes que se encuentran en la ciudad de Oaxaca, en la ciudad de México y en Los Ángeles, California¹⁹. Su opinión se traduce en apoyos económicos que benefician a sus parientes que se han quedado en la Sierra y que están de acuerdo con estas acciones. Este es el punto en el programa donde se puede identificar claramente un indicador de la “apropiación” en la medida que todo este conjunto de actores ha apostado por el camino de desarrollo en la Sierra Norte de Oaxaca.

En conjunto, las fortalezas del programa se hacen evidentes por su impacto, de carácter regional, por sus objetivos claros y alcanzables, y por su misma duración. La forma de organización social propia de las comunidades basada en sus instituciones comunitarias obliga a las autoridades a informar cabal y puntualmente de todo lo que ocurra en la organización. Es quizá en este caso donde puede verse claramente cómo se construye en algunas comunidades oaxaqueñas el puente entre lo local y lo regional, entre lo local y lo federal. Las acciones coordinadas desde lo local pueden dar sentido y optimizar las propuestas de políticas públicas diseñadas en el ámbito estatal o federal, siempre y cuando exista un diálogo intergubernamental permanente entre estas instancias, así como una cohesión entre los grupos locales que haga posible la búsqueda del bienestar en un ambiente de cooperación, compromiso, y confianza.

“Todos Planeando Juntos”, Villacorzo, Chiapas²⁰

El municipio de Villacorzo se encuentra ubicado al sur del país en el Estado de Chiapas, se caracteriza por ser un municipio rural, de tamaño medio y de alta marginación, motivos por los cuales presenta fuertes rezagos en términos de alfabetización, salud pública, infraestructura física y seguridad. El PIB per cápita del municipio fue en el 2000 de 2,141 dólares ajustados, un nivel muy inferior al PIB per cápita nacional²¹. Villacorzo se enmarca dentro de la categoría de municipios urbanos pequeños y municipios rurales, una categoría que en el periodo 1978-1998 ha sufrido de una fuerte dependencia de los recursos y participaciones federales, lo cual ha deteriorado severamente la capacidad

¹⁹ Es necesario reconocer que sin estos recursos las localidades serranas estuvieran en peores condiciones y señalar que para que estas aportaciones se hicieran efectivas las autoridades municipales y las del sector Zoogocho debían contar con la simpatía de las organizaciones de migrantes, de otra manera no es posible entender los apoyos. Los migrantes se organizan en las localidades donde ahora residen en forma similar a como están organizados en sus regiones de origen. Así las mesas directivas en Los Ángeles, California; en Distrito Federal y los que se encuentran en la capital de Oaxaca participan activa y económicamente en los proyectos que emprende el Sector Zoogocho, principalmente para el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento municipal y de educación, así como para los encuentros y eventos sociales tradicionales que celebran en cada una de las localidades del sector.

²⁰ El análisis en detalle de esta experiencia fue realizado por Rodolfo García Del Castillo del CIDE. Una versión más amplia del caso puede verse en: García Del Castillo (2004).

²¹ El PBI per capita a nivel nacional para el año 2004 fue de 6,733 dólares.

financiera de la mayoría de estos municipios para hacer frente tanto a sus prioridades como a sus necesidades.

La relevancia de esta experiencia municipal en Villacorzo, Chiapas se encuentra en su carácter incluyente en aras del desarrollo integral de la comunidad. El análisis de la misma desde una perspectiva de desarrollo local basado en la expansión de las capacidades de los individuos nos permite vislumbrar las transformaciones que se han generado en el municipio. El programa “Todos Planeando Juntos” constituye un ejemplo de una experiencia exitosa de participación ciudadana en la planeación y el desarrollo local. Bajo esta perspectiva surgió en Villacorzo la iniciativa de poner en marcha un programa para dar respuesta a las demandas de la población de la localidad en cuanto a asistencia médica, infraestructura educativa, seguridad y mejoras en la vivienda.

Los objetivos del programa se orientaron hacia la constitución de un proceso de planeación participativa en la toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas. Para ello, las estrategias se concentraron en el impulso y la canalización de la participación ciudadana activa como una obligación cotidiana del gobierno local, así como el fomento en las comunidades de las formas y habilidades que permitieran impulsar procesos internos de autogestión. De esta forma, las tareas comprendieron la definición de estrategias particulares para la atención de las demandas de todas las localidades y barrios con base en criterios de igualdad, lo cual implicó erradicar formas preexistentes de clientelismo.

Para identificar claramente cuál es el impacto de esta experiencia, se parte del análisis de las implicaciones de la perspectiva triple-A inspirada en la propuesta de Amartya Sen (2004). La primera pregunta por plantear es: ¿a quién llegó efectivamente el desarrollo? En tal sentido, según la dimensión de *alcance*, el diseño y ejecución del programa “Todos Planeando Juntos” estuvieron sustentados prácticamente por la participación activa de la ciudadanía en coordinación con las autoridades correspondientes. Por lo tanto, en última instancia el “alcance” de la experiencia recae en los ciudadanos del municipio. De la misma manera, en el caso de Villacorzo podemos hablar del concepto de “agencia”²² en el sentido que los habitantes del municipio, mediante este programa, se han convertido en sujetos activos del cambio, y por lo tanto, de su propio desarrollo no sólo como individuos sino también como miembros de una comunidad.

La segunda dimensión de la perspectiva triple-A, es decir, la *amplitud*, tiene que ver con las dimensiones que deben incorporarse en una experiencia o política de desarrollo para que la misma sea efectiva, noción que implica todas aquellas medidas, redes, canales y acciones complementarios para procurar alcanzar los fines propuestos en términos de desarrollo humano. En este sentido, las acciones complementarias comprendieron la adecuación y el mejoramiento de los órganos de planeación y participación ciudadana normados por la Secretaría de Planeación del Estado, a efectos de que la experiencia no se apartase de los marcos legales existentes y la reglamentación de la conformación y el

²² El concepto de “agencia” se utiliza en el desarrollo humano en los casos en los cuales la acción colectiva puede influenciar el proceso político (Fukuda-Parr, 2003).

funcionamiento de los “Consejos de Participación Ciudadana”, agencias que se constituyeron posteriormente de manera democrática y plural.

Por lo que se refiere a la tercera dimensión de *apropiación*, la pregunta sería: ¿quiénes son los actores que apostaron por el éxito de “Todos Planeando Juntos” en Villacorzo, Chiapas?. Esta compleja dimensión incluye a todos los participantes involucrados en el programa, es decir:

- Los beneficiarios directos: los habitantes de comunidades disímiles, quienes respaldan la continuidad del programa.
- Funcionarios estatales y federales: lo cuales expresaron su beneplácito por los resultados de la gestión y se mostraron dispuestos a seguir apoyando el programa.
- Funcionarios municipales y el cabildo: convencidos del estilo de trabajo, el éxito del programa les otorga legitimidad y credibilidad a su gestión.

El proceso de rendición de cuentas mediante el acceso a la información de los techos presupuestarios por parte de los ciudadanos fue fundamental para lograr un buen grado de aceptación, compromiso y participación de la ciudadanía, lo cual se constituyó básicamente como el motor de la experiencia en todas las comunidades de Villacorzo. El gran cambio en términos de mecanismos de interacción entre el gobierno y la ciudadanía, estuvo dado por la reasignación del presupuesto existente en función de las necesidades prioritarias de las comunidades en una dinámica incluyente en la toma de decisiones.

Asimismo, desde el punto de vista del enfoque de Sen (1998) acerca de la expansión de las capacidades individuales, el programa analizado representa claramente un esfuerzo y un avance significativo al mejorar el bienestar individual de los habitantes de Villacorzo no solamente mediante el ingreso sino también mediante la integración social, la participación ciudadana, y sobre todo la voz y el voto en las instituciones de Planeación y Desarrollo.

Finalmente, el impacto y las enseñanzas que de este programa se pueden retomar, están relacionados con el involucramiento de la sociedad en la resolución de sus propias demandas, además del surgimiento de mecanismos democráticos en la definición de prioridades en la toma de decisiones, en el libre acceso a la información y transparencia en el ejercicio de todas estas actividades. Es indudable que la acción pública local se ha intensificado como resultado del programa, y el capital social se ha visto fortalecido.

“Promoción Económica” en Mexticacán, Jalisco²³

Mexticacán es un municipio de aproximadamente 7,000 habitantes con una fuerte tradición migratoria hacia Estados Unidos, Monterrey y Guadalajara. Su vocación ha sido tradicionalmente agropecuaria pero la industria del helado ha constituido desde hace tiempo una actividad importante para el desarrollo de la comunidad. El PIB del municipio

²³ El análisis detallado de esta experiencia fue realizado por Antonio Sánchez Bernal, del Departamento de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara. Dicha versión puede verse en: Cabrero (2003).

de Mexxicacán muy por debajo del promedio nacional, fue en el 2000 de 2,249 dólares ajustados. En cuanto a sus finanzas municipales sus indicadores también se encuentran por debajo de los promedios nacionales, su capacidad financiera oscila en un 31%, la autonomía en términos de ingresos un 15% y la participación en obras públicas un 18%²⁴. El nivel de marginación de Mexxicacán es considerado como medio y su IDH municipal de 0.703²⁵ para el 2000 fue inferior al valor nacional de 0.785. Sin embargo, el IDH mencionado, a pesar de ubicarse en la categoría de desarrollo medio alto contrasta con el desempleo y la falta de oportunidades para la población joven, situaciones que han sido históricamente los principales motivos de emigración.

Cabe destacar que la tradición de productores de paleta y helado se remonta a la década de 1930, una tradición que se había visto inhibida por la falta de posibilidades de desarrollar una estructura productiva capaz de erigir una verdadera industria como motor de la economía municipal y no simplemente como una actividad marginal. La experiencia de Mexxicacán constituye un ejemplo de desarrollo económico, y específicamente un modo de desarrollo de cadenas productivas. El desarrollo originado a partir del programa “Promoción Económica” debe ser entendido desde el “aspecto evaluativo” (Fukuda-Parr, 2003) que centra la atención en los impactos en el desarrollo humano más en el progreso que en los indicadores para medir el crecimiento económico. En tal sentido, los objetivos del programa fueron:

- 1) Generar cadenas productivas alrededor de la industria del helado.
- 2) Reorientar el aparato productivo local hacia actividades económicas de mayor rentabilidad.
- 3) Generar empleo y reducir la emigración.
- 4) Proyectar al municipio como la capital nacional del helado.

Para alcanzar los objetivos, las autoridades municipales recurrieron a una serie de instrumentos estratégicos así como de gestión, los cuales comprendieron el establecimiento de un grupo de asesores externos para realizar estudios técnicos y de factibilidad del programa.

El impacto del programa percibido desde el análisis del enfoque de desarrollo triple-A inspirado en la propuesta de Sen (2004) nos remite primero al *alcance*, como la primera dimensión a considerar. En tal sentido, los principales beneficiarios de manera directa del programa fueron los productores del sector industrial dedicado al helado, y el municipio en conjunto, de manera indirecta. Ello se explica por el efecto expansivo del programa.

Por otra parte, muchos fueron los canales y redes que complementaron la política económica de impulsar la industria del helado, dimensión que se refiere a la *amplitud* de esta experiencia de desarrollo local. En primer lugar, el ayuntamiento mantuvo desde el inicio del programa una estrecha relación con tres consultorías para recibir asesoría en

²⁴ Los valores promedios a nivel nacional son de 45% en términos de capacidad financiera, 21% en cuanto a autonomía financiera y 20% en lo que respecta a la participación de fondos municipales en obras públicas.

²⁵ Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM).

cuestiones de planeación estratégica, estudios de mercado y proyectos de inversión. En segundo lugar, se creó ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Grupo Produce Mexticacán S.C. El gobierno municipal tomó también la iniciativa de capacitar a los agricultores y se fundó la Asociación Nacional de Helados Mexticacán. Entre las medidas complementarias para encaminar el buen funcionamiento y la institucionalización del programa destacan: las actividades de promoción, actividades de capacitación y la creación del Departamento de Desarrollo Económico y Rural.

En lo que se refiere a la tercera dimensión del análisis triple-A, quienes apostaron por el programa fueron indudablemente las autoridades municipales, sin embargo, al ser éste un programa con miras a largo plazo, la *apropiación* del mismo se plasma en todos los sectores beneficiados, particularmente el de los productores.

En resumen, los logros que se obtuvieron con la puesta en marcha de este programa fueron:

- 1) Creación de un departamento de Desarrollo Económico y Rural cuyo funcionamiento resultó ser eficiente e innovador.
- 2) La exposición de helado y la infraestructura generada en torno a este evento.
- 3) El proyecto nave industrial para el establecimiento de empresas complementarias a la industria del helado, como el vivero de fresas, el cual utiliza tecnología de riego por goteo.
- 4) Organización de los distintos sectores productivos internos y externos, lo cual se traduce en una sinergia en torno a la actividad económica y una atracción de fondos para la promoción económica.²⁶
- 5) Generación directa de más de 100 empleos, sumado a la posibilidad de generar muchos más a medida que el programa tome mayor impulso.

La innovación de este programa está relacionada con la identificación y explotación de las ventajas comparativas del municipio, dado que al conseguir un mayor impulso de las industrias locales se generan efectos en otros rubros como el empleo, la migración, y la economía²⁷.

En conclusión, el programa “Promoción Económica” se constituye claramente como una experiencia de desarrollo local cuyos efectos son la ampliación de opciones de vida de los habitantes del municipio. El impulso que tomó la iniciativa pudo verse reflejado en planes concretos de desarrollo industrial, generación de empleo y de esta manera una mayor integración de la comunidad. Así, uno de los principales impactos resultó ser el freno a la emigración vinculada a la falta de oportunidades, ya que inversamente a lo que

²⁶ En el año 2001 el presupuesto municipal fue de 12 millones de pesos, de los cuales 4 millones fueron destinados a la obra pública.

En el año 2002 el gobierno se propuso gastar 16 millones en obra pública, lo cual contribuye no sólo a la industria del helado sino a la infraestructura social de Mexticacán.

²⁷ De tal forma que de ser un municipio pequeño y rural, de poca importancia económica, el impulso que generó el esquema de promoción económica lo puede posicionar como un municipio con una industria consolidada e integrada con el sector primario.

ocurría históricamente, el municipio en vez de expulsar población económicamente activa ahora la atrae y le proporciona oportunidades reales de desarrollo humano.

“Incubadora de Microempresas”, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas²⁸

El municipio de Tuxtla Gutiérrez cuenta con una población que se aproxima a los 440 mil habitantes y posee un nivel de muy baja marginación. Su PIB per cápita para el 2000 fue de 8,116 dólares ajustados, un nivel muy superior al PBI nacional de 6,733 para el primer trimestre de 2004.

El programa “Incubadora de Microempresas” iniciado en Tuxtla Gutiérrez, durante el período 1999-2001 y cuyos efectos se extienden hasta el presente, se constituye como una experiencia de desarrollo local que busca atender el problema de generación de empleo. Así, el principal objetivo del programa se articuló en torno al impulso de proyectos viables para la generación de polos estratégicos que estimularan la generación de empleos en un municipio cuyas autoridades municipales (en el período 1999-2001) decidieron cambiar la imagen de un municipio considerado rural (en gran medida por la percepción alrededor del estado de Chiapas) por uno atractivo para la inversión y el desarrollo de actividades empresariales.

Una de las herramientas para atacar el desempleo es precisamente la utilización de microcréditos. Este sistema cobró gran auge a partir de las ideas de Muhammad Yunus (1997)²⁹, fundador del Banco Grameen. Su propuesta ha sido modelo en muchos países y ya se encuentra funcionando en Latinoamérica. En el caso de Tuxtla Gutiérrez se puso en marcha un proceso para la asignación de recursos mediante el programa “Incubadora de Microempresas”, programa cuyos principales esfuerzos se encaminaron hacia el combate al desempleo y a la promoción de la actividad empresarial en el municipio. Los objetivos del programa pueden enmarcarse en los siguientes postulados:

- Estimular la generación de empleos permanentes mediante la creación de focos de desarrollo.
- Impulsar el desarrollo de los sectores productivos del municipio.
- Establecer un marco legal idóneo para la creación de sectores productivos como la maquila.
- Promover la cultura empresarial a través del desarrollo del espíritu emprendedor.
- Promover la calidad de vida y la generación de ingresos justos para la sociedad.
- Interactuar con organismos e instituciones públicas, privadas y sociales para instrumentar y diseñar programas que contribuyan al desarrollo de la micro, la pequeña y la mediana empresa.

²⁸ Un análisis en detalle de esta experiencia fue llevado a cabo por Luis Gómez. La versión ampliada del caso puede verse en Cabrero (2002).

²⁹ El profesor Yunus nacido en Bangladesh, recibió su doctorado en economía en Estados Unidos. Al finalizar sus estudios volvió a su país en 1974 para proponer soluciones a la inmensa pobreza que acecha a la región.

Como se observa, los objetivos del programa tiene una gran concordancia con un enfoque pluralista (Banco Mundial, 1997) y con el enfoque basado en el desarrollo humano inspirado en las contribuciones de Sen (1998, 2004) y operacionalización que proponen diversos autores.³⁰

Analizando la experiencia desde la perspectiva triple-A, el *alcance*, es decir la indagación sobre los grupos que se beneficiaron del programa, recae sin dudas en aquellos emprendedores a quienes se decidió apoyar mediante diversos incentivos. Para detectarlos, se configuró un grupo especial³¹ encargado de la evaluación de la viabilidad de las ideas y proyectos detectados.

Por lo que se refiere a la segunda dimensión de la perspectiva triple-A, es decir la *amplitud* del programa la cual tiene que ver con los canales, redes, y medios requeridos para alcanzar los fines propuestos por las autoridades de Tuxtla, los avances también han sido significativos. Dentro del esquema de funcionamiento de la “incubadora”, varias instituciones prestaron su apoyo en términos de capacitación y asesoría, entre ellas participaron: el Instituto de Capacitación Técnica de Chiapas (ICATECH); el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Chiapas; Nacional Financiera; y la Universidad del Valle de México, Campus Tuxtla. Este punto resulta importante porque resalta la calidad del programa al procurar un buen trabajo de formación y orientación³².

En lo que concierne a la instalación del programa en el ideal colectivo y el grado de aceptación, así como la identificación del liderazgo desarrollado, dimensiones que atañen a la *apropiación* del programa, la iniciativa estuvo potenciada por las autoridades municipales, pero el nivel de apropiación en cuanto a los “incubados” puede reflejarse en el alto grado de aceptación que los mismos manifestaron. Un factor que contribuyó a la colaboración de los “incubados”, fue el de sentirse emprendedores independientes, los logros del programa se manifestaron durante el primer año en:

- 163 proyectos atendidos, 56 impulsados.
- 32 “incubados”
- 24 “post-incubados”.

Las enseñanzas que proporcionan este programa presenta varios matices que reflejan una ampliación de las capacidades de los “incubados” desde el enfoque basado en el desarrollo humano. No obstante, la sustentabilidad del mismo depende en gran medida del grado de “aprobación” que los sectores empresariales le otorguen ya que su financiamiento es parte fundamental de la vida del programa para no depender

³⁰ Véase Fukuda-Parr (2003) y López Calva (2004).

³¹ La estructura del programa se erigió en torno a un Consejo Directivo, seguido por un Director General abajo del cual una Secretaría se enmarcó como nexo con los Coordinadores Administrativos, Académicos y de Evaluación de Proyectos.

³² Entre los cursos desarrollados destacan la Capacitación en Ventas, Liderazgo, Plan de Desarrollo Profesional, Control de Calidad, Producción y Costos, Manejo de Personal y Análisis de Estados Financieros.

exclusivamente de las autoridades municipales en turno. El aprendizaje para otros municipios radica en que, ante la existencia de desigualdades en una zona o entre regiones el caso de Tuxtla Gutiérrez evidenció que la intervención pública y la ayuda social pueden desencadenar procesos productivos y viables. Un óptimo en este sentido se da entonces por la coordinación entre el accionar estatal y los mecanismos de mercado. Una manera de alcanzar ambos objetivos es adoptar un enfoque pluralista que no se base en una mera liberalización de las economías en desarrollo sino que además integre una extensión de las oportunidades sociales.

*“Salud integral en el municipio de Tecámac”, Estado de México*³³

El municipio de Tecámac se encuentra localizado al Noreste del Estado de México, forma parte del área conurbada a la Ciudad. Tiene 172,813 habitantes de los cuales 58,928 se encuentran clasificados como Población Económicamente Activa Ocupada. El sector terciario es donde se concentra la actividad económica y el PIB per cápita municipal fue para el año 2000 de 4,915 dólares ajustados, cifra que se ubica por debajo del PIB per cápita nacional³⁴. En cuanto a las finanzas municipales, la capacidad financiera con la que cuenta el municipio es aproximadamente un 25%, muy por abajo de la media nacional; su autonomía financiera ronda un 17% y su participación en obras públicas se ubica alrededor de 21%, ambas también por debajo de la media nacional.³⁵

En el municipio de Tecámac la tasa de mortalidad infantil ronda un 19.7% (en contraste con un índice de esperanza de vida de 0.87) lo cual evidencia que si bien la esperanza de vida presenta un valor alto la tasa de mortalidad infantil se encuentra en un nivel preocupante. A pesar de considerarse una localidad con un muy bajo nivel de marginación, el acelerado crecimiento demográfico ha ocasionado que la dotación de los servicios básicos no sean suficientes. Tal es el caso de los servicios de salud, aspecto en el que México al igual que otros países, ha introducido cambios en la organización y financiamiento de estos sistemas dentro de las reformas del sector.

En el marco de estos procesos, se retoma la experiencia del municipio de Tecámac, el cual puso en marcha un programa de salud pública, denominado “Salud Integral en Tecámac”. Cabe destacar sobre este aspecto, que el componente de salud se relaciona con el componente básico del IDH en lo que se refiere a la capacidad básica de sobrevivir y llevar una vida saludable³⁶ (Fukuda-Parr, 2003). En esta materia, Tecámac aunó esfuerzos para instrumentar un programa de “Salud Integral” y así lograr el desarrollo de

³³ El análisis detallado de esta experiencia fue realizado por Soledad Gaytán de la Universidad Autónoma del Estado de México. La versión ampliada del caso se presenta en: Cabrero (2003).

³⁴ El PIB per cápita para México fue de 6,733 dólares ajustados para e primer trimestre de 2004, WB. The World Bank, INEGI, BANXICO.

³⁵ La capacidad financiera es al margen de maniobra del municipio en términos de gasto público. La media nacional se encuentra en 45%. Por autonomía financiera se entiende el porcentaje de ingresos internos con respecto a otros ingresos ya se estatales o federales. La participación en obras públicas se refiere al porcentaje de obras públicas financiadas por el propio municipio, cuya media nacional se encuentra en 24%. Para mayor detalle sobre estos aspectos véase Cabrero y Orihuela (2002).

³⁶ Aquí los componentes que se incluyen en el IDH son la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida.

una red municipal de Atención Primaria a la Salud (APS). Este programa nació como respuesta a la demanda de la población por servicios de salud eficientes y de calidad, lo cual nos habla de “los aspectos de agencia” (Fukuda-Parr, 2003) en el sentido que la ciudadanía pudo orientar una decisión de política pública en aras de la equidad y el desarrollo humano.

Los servicios a cargo de la Secretaría de Salud presentaban, al momento de diseñarse el programa, problemas tales como la falta de un cuadro básico de medicamentos, carencia de equipamiento, ausencia de personal médico y de enfermería competente. Inicialmente, la Dirección de Salud realizó el diagnóstico municipal sectorial que sirvió de base para la programación, presupuestación y evaluación de los requerimientos de atención médica. Con base en este diagnóstico se establecieron los objetivos del programa. Los que giran en torno a siete programas de atención: programa de atención de control de rabia y población canina, programa de detección de cáncer, programa de vacunación, programa de salud dental, programa municipal de audiología, programa de optometría y programa municipal de ortopedia.

El análisis propuesto para medir los impactos y las repercusiones de este programa se pueden clarificar mediante la perspectiva triple-A. Por lo que se refiere a la primera dimensión, es decir, el *alcance*, se puede identificar que el impacto del programa integral se vincula directamente con la ciudadanía de Tecámac, específicamente la población beneficiada en cada uno de los objetivos del programa que van desde la atención a niños, jóvenes, mujeres y población en general en función de un diagnóstico previo de necesidades recurrentes. Por consiguiente, el “alcance” se traduce en mejoras en las condiciones de bienestar en un amplio conjunto de individuos que habitan el municipio.

En cuanto a la segunda dimensión, la *amplitud*, es decir, qué otras instancias y redes debieron incorporarse para hacer efectiva la política, y qué mecanismos de colaboración entre diversos actores en el funcionamiento del programa se llevaron a cabo. En este sentido, la atención médica de calidad se ha asegurado mediante un esquema de “proveedores”, es decir, médicos generales y especialistas que han aceptado ofrecer sus servicios en las unidades municipales de salud a precios accesibles a la población. Para poner en marcha el programa, se realizó una intensa labor de promoción orientada a persuadir a los médicos para “solidarizarse” con este esfuerzo de la administración municipal. También se requirió de la colaboración de otras áreas complementarias y niveles de organización tal es el caso de la SSA y el ISEM, que han colaborado con el DIF municipal.

En términos de *apropiación*, se indagan los aspectos que se refieren a los actores que apostaron por el camino elegido y el grado de aceptación del mismo en el ideal colectivo. Sobre esta dimensión, la peculiaridad del programa radica en el precedente de un proceso de descentralización emanado directamente de la instancia municipal del gobierno (al retomar muchas de las tareas de la APS) lo que demuestra una fuerte capacidad y sobre todo voluntad para erigirse como un actor en la política de salud y asistencia. La dificultad más grande del programa puede encontrarse en la colaboración de los “proveedores”, cuya participación se forjó principalmente a partir de un proceso de

convencimiento que realizaron los responsables del programa, además de la falta de coordinación estrecha entre las agencias de salud.

Sin duda, el principal aporte de esta experiencia ha sido el compromiso de asumir los servicios de salud como una responsabilidad mediante esfuerzos y propuestas emanadas directamente desde la óptica del gobierno municipal en interacción con los ciudadanos. Lo anterior, hace del caso de Tecámac uno de los mejores ejemplos en cuanto a un programa de salud gestado desde lo local y orientado a fortalecer el desarrollo humano.

“Querer es Poder”, Nuevo Laredo, Tamaulipas³⁷

Nuevo Laredo es un municipio fronterizo situado en el noroeste de Tamaulipas con una población de 274 mil habitantes. Su crecimiento poblacional registra una tasa del 4% anual por encima del promedio nacional del 2%. El municipio se caracteriza por una economía basada en la industria, el comercio y las comunicaciones. En cuanto a las características económicas y de gestión municipal de Nuevo Laredo, el PIB per cápita municipal para el año 2000 en dólares ajustados fue de 8,986, un nivel muy superior al PIB per cápita de 6,733 dólares ajustados para México en el primer trimestre de 2004. El grado de marginación es considerado como muy bajo, y la situación de las finanzas públicas locales es sólida. La capacidad financiera es de 54% un valor superior a la media nacional por municipio, la cual es de 45%. Asimismo, la dependencia financiera es de 8%, inferior al promedio nacional, el cual se ubica en un 21%. El nivel de participación en obras públicas es de 62%, valor que se ubica muy por encima de la media nacional de 24%. Se trata de un municipio en condiciones relativamente favorables.³⁸

El municipio de Nuevo Laredo presentó en el 2000 un índice (IDH) de 0.815 considerado como un nivel de desarrollo humano alto³⁹ por encima del IDH nacional de 0.785. Precisamente, uno de los componentes del IDH es aquel asociado a la educación y el conocimiento, el cual se refleja por el porcentaje de personas que asisten al sistema escolar⁴⁰, aspecto que representa el derecho humano de recibir educación y constituye una capacidad básica.

El programa “Querer es Poder” constituye una experiencia del tipo de desarrollo humano que se vincula con el fomento y la promoción de la educación pública. El surgimiento de éste tuvo que ver con una preocupación ciudadana acerca de la atención a niños con bajo rendimiento escolar, situación que posicionó al programa como un servicio educativo innovador y de calidad dentro del actual sistema educativo mexicano. El hecho que el origen del programa provenga de una demanda ciudadana se vincula con el “aspecto evaluativo” (Fukuda-Parr, 2003) en la medida que la acción ciudadana fue capaz de

³⁷ El análisis detallado de esta experiencia fue realizado por César Nájera, quien presenta una versión más amplia en: García Del Castillo (2004).

³⁸ Mayor información financiera municipal en: Cabrero y Orihuela (2002).

³⁹ Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM).

⁴⁰ Si bien este porcentaje puede variar sensiblemente por países, para el caso de México el porcentaje está comprendido entre aquellas personas entre 6 y 24 años que asisten a la escuela así como el porcentaje de personas de más de 15 años alfabetas.

influenciar una decisión de política pública en cuanto al acceso y sobre todo al *alcance* efectivo de la educación de un grupo específico de niños con dificultades.

“Querer es Poder” surgió en una primera instancia como un complemento de otro programa vigente al momento de su inicio, el cual se denominaba “Grupos de Excelencia” y su fin era estimular y promover a los alumnos con mejor rendimiento académico. El cometido de “Querer es Poder” se instauró entonces como un apoyo complementario para equilibrar el nivel de los cursos y disminuir el índice de reprobación. Uno de los objetivos fijados fue detectar las causas del bajo rendimiento en los alumnos de manera que se pudieran atender los problemas que afectaban al desarrollo personal del alumno. Este reto implicaba tratar situaciones como desnutrición, maltrato intrafamiliar, problemas auditivos y visuales, así como capacidades diferentes.

El programa se estructuró específicamente para apoyar a alumnos de 3er, 4to, y 5to grado de primaria que presentaron bajo rendimiento en las asignaturas de Matemáticas y Español.⁴¹ “Querer es Poder” se constituyó en dos etapas, la primera denominada como la etapa piloto y la segunda como la consolidación de la iniciativa. El programa piloto empezó en enero de 2002 con la selección de 12 maestros para llevar adelante el proyecto y atender a los alumnos en dos sesiones por semana de dos horas por asignatura. La segunda etapa inició en septiembre de 2002 y duró hasta enero de 2003, con más horarios y más alumnos por atender, lo cual desembocó en 72 grupos de entre 15 y 20 alumnos atendidos por 36 maestros y dos psicólogos. Vale destacar que el cuerpo de docentes se conformó por un 80% de licenciados en educación especial.

Para comprender los alcances de este programa, desde la perspectiva de desarrollo triple-A de Sen (2004), la primera dimensión *alcance* nos remite a focalizar a los beneficiarios directos del programa, es decir a quiénes alcanza efectivamente el desarrollo. Está claro que quienes aprovecharon el programa en todas sus dimensiones fueron los niños de la comunidad que lo integraron, aun cuando también los padres de familia de niños en situación escolar de bajo rendimiento se vieron indudablemente favorecidos. Así, en la primera experiencia -el denominado plan piloto- más de 96% de los niños aprobaron el curso de grado. En agosto de 2003 se registraron mejorías no solamente en el rendimiento académico sino en la motivación de los alumnos, lo cual se pudo constatar con el casi perfecto nivel de asistencia al programa. Asimismo, el índice de aprobación escolar para la segunda etapa del programa pasó de un 96 a un 99%

En lo que se refiere a la dimensión de *amplitud* del programa, es decir las principales medidas complementarias y redes institucionales para apoyar el funcionamiento de “Querer es Poder” fueron la estrecha coordinación con la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte de Tamaulipas, el DIF municipal y estatal así como los centros de salud que prestaron sus servicios.

El lo que se refiere a la tercera dimensión de la perspectiva triple-A, es decir la *apropiación* de la experiencia. Los primeros interesados en apropiarse de los logros del

⁴¹ Dichas asignaturas son consideradas como básicas según el acuerdo 200 de la Secretaría de Educación Pública.

programa, son evidentemente las autoridades municipales, también los actores estatales que aportaron recursos y apoyo institucional. Sin embargo gran parte de la “apropiación” del programa involucra ampliamente a los padres de familia cuyos hijos han participado en el programa. En este sentido, la ciudadanía se constituye como uno de los principales vehículos que pueden promover la continuidad del programa y su institucionalización por medio de los canales de comunicación con los que cuenta, es decir, los foros de consulta ciudadana aparecen como fuertes canalizadores de las inquietudes y las demandas de los individuos que componen la sociedad civil.

Los resultados arrojados muestran grandes progresos en los alumnos participantes en el programa, y proporcionan buenos fundamentos para lograr una plena institucionalización de la iniciativa. En conclusión, la lógica del diseño y del alcance de este tipo de programas responde en gran medida a la educación como apuesta de inversión en el capital humano, lo cual es sin duda una expansión de lo que Sen (1998) denomina “capacidades del individuo”. Ello se debe, en este caso particular, a que los alumnos del programa “Querer es Poder” pudieron aumentar sus opciones y su calidad de vida mediante un programa diseñado especialmente para tratar sus dificultades y deficiencias en su aprendizaje escolar así como para posibilitar su adecuada inserción en la comunidad. Este programa no debe entenderse solo como una iniciativa técnica para mejorar el aprendizaje, se trata de un programa más ambicioso que ha involucrado a la ciudadanía, a las autoridades locales y a las autoridades estatales, todos orientados a mejorar el bienestar local y las opciones para familias y niños en el espacio municipal.

Comentarios finales

Es claro que el desarrollo local se construye de “abajo hacia arriba”, difícilmente podría ser de otra manera. El desarrollo local es un proceso de tipo endógeno. Por ello requiere de alianzas en el espacio local, requiere de cooperación entre actores, requiere de capital social, requiere de acuerdos y de una acción pública local de “alta intensidad” (Cabrero 2004).

En México esta tendencia se está generando cada vez con mayor fuerza. Los gobiernos municipales asumen nuevas responsabilidades, se acercan crecientemente a la interacción con la ciudadanía. La agenda de políticas públicas en el espacio local se expande y se profundiza. En la actualidad, buena parte de los municipios del país asumen responsabilidades en impulsar el desarrollo local, en promover la cogestión de programas municipales, en ampliar los mecanismos de intervención para mejorar los niveles de bienestar social. El desarrollo humano poco a poco se convierte en un “foco de atención” de la acción municipal, mediante programas educativos, de salud, de empleo, de acceso a apoyos diversos por parte de la población.

El análisis realizado en este estudio muestra que la capacidad de generar cooperación y alianzas en el nivel local entre ciudadanos, grupos no gubernamentales, y gobierno municipal, reditúa con frecuencia en resultados exitosos y ampliación de los niveles de desarrollo económico, social, y humano. Particularmente el gobierno municipal puede ser estratégico en generar estas condiciones y en “tejer” redes de cooperación y política

pública local. El alcance y la amplitud de los programas promovidos desde el gobierno municipal pueden ser muy significativos.

Sin embargo los retos para que esta ola de experiencias de desarrollo local se amplíe en todo el territorio nacional son todavía muy grandes. Si bien se observan experiencias exitosas en todas las regiones del país, en todo tipo de municipios independientemente de su tamaño, y en todo tipo de agrupaciones políticas en el gobierno, todavía hay muchos espacios nacionales donde la ola innovadora y promotora del desarrollo local no ha llegado.

Otro reto muy complejo se refiere a la dificultad por mantener las experiencias exitosas de desarrollo local más allá de un periodo municipal de gobierno de tres años. Las actuales condiciones políticas, institucionales, y administrativas de la gestión municipal, empujan más a la discontinuidad que a la continuidad de la acción local. De los casos analizados en profundidad se desprende que solo en la medida que la ciudadanía se ha apropiado de la experiencia hay posibilidades de institucionalizarla y mantenerla activa más allá de los trienios. El reto por tanto es que este tipo de programas más allá de lograr un *alcance* importante y una *amplitud* suficiente, sean capaces de generar una *apropiación* sólida e integrada a la acción pública local.

Sin duda el reto para que en México el desarrollo local se despliegue de una manera más consistente y así el desarrollo humano pueda verse fortalecido desde lo local, se encuentra en buena medida en las debilidades institucionales del gobierno municipal. Se requiere fortalecer este nivel gubernamental mediante más y mejores instrumentos de gestión, capacidades administrativas, recursos fiscales, mecanismos institucionales para la continuidad en la acción municipal, y promover con fuerza una cultura democrática de la acción pública local. Sin estos ingredientes los casos exitosos de desarrollo local desde el gobierno municipal, seguirán siendo lo que hasta ahora son: un conjunto muy interesante de experiencias que llaman la atención por ser todavía las excepciones a la regla.

Bibliografía

Banco Mundial. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

------. 1996. "Poverty, Inequality, and Human Capital Development in Latin America, 1050-2025. Latin America and Caribbean study". Washington, D.C.

------. 1997. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. 1997. Washington DC.

Batley, R, y G, Stoker. 1989. *Local Government in Europe*. MacMillan.

Bazdresh, Miguel. 2003. "Cambio municipal y participación social". En: Cabrero, E. *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Borins, S. 1998. *Innovating with Integrity. How Local Heroes are Transforming American Government*. EEUU, Georgetown University Press.

Cabrero, Enrique. 1995. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas.

----- 1996. *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. México: Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas.

----- 2002. *Innovación en gobiernos locales*. Premio Gobierno y Gestión Local. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

----- 2003. *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas.

----- 2003. *Gobiernos Locales Trabajando, un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. Premio Gobierno y Gestión Local. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

----- 2005. *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica.

Cabrero, Enrique, e Isela, Orihuela. 2002. "Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998)". *Estudios Demográficos y Urbanos* 49 (17). El Colegio de México, primer semestre de 2002.

Camarotti, Ilka y Peter, Spink. 2001. *Reducto da Pobreza e Dinamicas Locais*. Brasil, Fundación Getulio Vargas.

Clark, Thierry. 1995. *Urban Innovation*. EEUU, Sage.

De la Maza, Gonzalo. 2001. *Programa de ciudadanía y gestión local*. Chile, Fundación para la Superación de la Pobreza.

Dreze, Jean, y Amartya, Sen. 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.

Duran, P. y J.C.Thoenig 1996. "L'État et la gestion publique territoriale". En: *Revue Francaise de Science Politique*, Francia, 46, 4.

Fondo Monetario Internacional. 2000. *Informe Anual 2000. Una economía para todos*. Washington DC.

Fukuda-Parr, S. 2003. "Operalising Amartya Sen's Ideas on Capabilities, Development, Freedom and Human Rights-The Shifting-policy focus of the Human Development Approach", New York: United Nations Development Programme.

García, Gilberto, e Hiram, Lara. 2003. "El rescate del Río Mayo, Navojoa, Sonora". En: Cabrero, E. (Coord.). *Gobiernos Locales Trabajando, un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. Premio Gobierno y Gestión Local: 89-99. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

García Del Castillo, Rodolfo. 2004. "Todos planeando juntos en Villacorzo, Chiapas". En: *Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México*. Premio Gobierno y Gestión Local: 495-511. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

----- 2004. *Gestión Local Creativa: Experiencias innovadoras en México*. Premio Gobierno y Gestión Local. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

Gaytán, Soledad. 2003. "Salud integral en el municipio de Tecámac, Estado de México". En: Cabrero, E. (Coord.). *Gobiernos Locales Trabajando, un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. Premio Gobierno y Gestión Local: 221-233. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

Gomez, Luis. 2001. "Incubadora de microempresas, Tuxtla Gutierrez, Chiapas". En: Cabrero, E. *Innovación en gobiernos locales*, Premio Gobierno y Gestión Local. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

Hernández, Jorge y Johnatan Díaz. 2004. "Desarrollo regional de los pueblos zapotecos del sector Zoogocho en Oaxaca". En: García Del Castillo, R. *Gestión Local Creativa*. Premio Gobierno y Gestión Local. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

Hirschman, Albert. 1986. *Interés privado y acción pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

López-Calva, Luis F. 2004. "Desarrollo Local y Desarrollo Humano: Nota metodológica". Documento de apoyo al Informe sobre el Desarrollo Humano. PNUD. *Development, Essential Readings*, (forthcoming). New Delhi, OUP.

LeGalés, Patrick. 1993. *Politique urbaine et développement local*. Francia: L'Harmattan.

Minujin, Alberto. 1998. "Vulnerabilidad y Exclusión en América Latina". En: *Todos Entran, Propuestas para Sociedades Incluyentes*. UNICEF, Colombia: Ed. Santillana.

Nájera, César. 2004. “Querer es poder en Nuevo Laredo, Tamaulipas” En: García, R. (Coord). *Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México*. Premio Gobierno y Gestión Local: 117-131. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

Nussbaum, Martha, y Amartya, Sen. 1993. *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 1995. Informe sobre Desarrollo Humano 1995. Naciones Unidas.

------. 1997. Informe sobre Desarrollo Humano 1997. Naciones Unidas.

------. 1999. Informe sobre Desarrollo Humano 1999. Naciones Unidas.

------. 2001. Informe sobre Desarrollo Humano 2001. Naciones Unidas.

Premio Gobierno y Gestión Local *Prácticas municipales exitosas* Tomo I. Edición 2001. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

Premio Gobierno y Gestión Local *Prácticas municipales exitosas* Tomo II. Edición 2002. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

Premio Gobierno y Gestión Local *Prácticas municipales exitosas* Tomo III. Edición 2003. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

Reyes, Marcos. 2004. “Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, Tijuana, Baja California”. En: Rodolfo García. *Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México*. Premio Gobierno y Gestión Local. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

Sánchez, Antonio. 2003. “Promoción económica en Mexxicacán, Jalisco”. En: Cabrero, E. (Coord.). *Gobiernos Locales Trabajando, un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. Premio Gobierno y Gestión Local. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford.

Sen, Amartya. 1998. *Development as Freedom*. Knopf, New York.

------. 2002. Foreword. In: Fukuda-Parr and Shivakumar. eds., *Human Development, Essential Readings*, (fothcomig). New Delhi, OUP.

------. 2004. “Understanding Reform”, Keynote Address to the Global Development Network Annual Meeting 2004, New Delhi, India.

Subirats, Joan y Ricard, Gomá. 2001. “Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea”. En: *Reforma y Democracia*, 17. Venezuela, CLAD.

Thoenig, J.C. 1995. “De l’incertitude en gestion territoriale”. En: *Politiques et Management Public*. Francia, 13, 3.

Yunus, Muhammad. 1997. *Vers un monde sans pauvreté*. Paris : Editions Jean-Claude Lattes.

Referencias Estadísticas

BANXICO (Banco de México). 2004. “Tipo de cambio fix pesos/dólar marzo de 2004”. <http://www.banxico.org.mx/sie/cuadros/CF85.asp>

_____.2004. “Inflación México 2004”

De Reimes, Alain. (2000). Disco Compacto. Banco de datos electorales a nivel municipal 1980-1999. División de estudios políticos: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Instituto de Estadística, Geografía e Informática “Tabulados básicos y por entidad federativa”. En bases dedatos y tabulados de la muestra censal. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México. <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdi.exe>

_____.2004.

“Producto Interno Bruto trimestral”. [<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/BDINE/M15/M151001.HTM>].

Instituto Nacional para el Federalismo y el Gobierno Municipal. Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) versión 7.0, Secretaría de Gobernación, 2003.

Premio Gobierno y Gestión Local. Base de datos. <http://www.premiomunicipal.org.mx>

Sistema de Indicadores de Gestión Municipal (SIGEM) <http://www.chispa.com.mx:8010/cide/ifmunicipio.php>

US Bureau of Labor Statistics. 2004. “Inflación Estados Unidos 2004”.

ANEXO ESTADÍSTICO

TAMAÑO POR MUNICIPIO	Total	Porcentaje
GRANDES	57	22.62%
MEDIOS	41	16.27%
ND	7	2.78%
PEQUEÑOS-RURALES	60	23.81%
SEMI-RURALES	67	26.59%
ZONAS METROPOLITANAS	20	7.94%
Total general	252	100.00%

RESUMEN

PARTIDO (2002)	Total	Porcentaje
PRI	81	32.14%
PAN	64	25.40%
PRD	28	11.11%
OTROS	5	1.98%
COAL.	17	6.75%
USOS Y COSTUM.	50	19.84%
ND	7	2.78%
Total general	252	100.00%

SECTOR DE ACTIVIDAD	Total	Porcentaje
PRIMARIO	74	29.37%
SECUNDARIO	24	9.52%
TERCIARIO	148	58.73%
ND	6	2.38%
Total general	252	100.00%

PIB PC	Total	Porcentaje
ABAJO	178	70.63%
ARRIBA	74	29.37%
PIB per cápita nacional 6,733 ^{1/}		
Total general	252	100.00%

1/ Cálculo hechos con base en datos del último trimestre 2004.

Fuente: BANXICO e INEGI

ZONA	Total	Porcentaje
CENTRO	157	62.30%
NORTE	36	14.29%
SUR	59	23.41%
Total general	252	100.00%

CAPACIDAD FINANCIERA	Total	Porcentaje
ABAJO	180	71.43%
ARRIBA	66	26.19%
ND	6	2.38%
Capacidad Financiera Promedio 45.04% ^{1/}		
Total general	252	100.00%

1/ Información para 2001

Fuente: (SIGEM) Sistema de Indicadores Gestión Municipal

AUTONOMIA FINANCIERA	Total	Porcentaje
ABAJO	164	65.08%
ARRIBA	75	29.76%
ND	13	5.16%
Autonomía Financiera Promedio 20.96% ^{1/}		
Total general	252	100.00%

1/ Información para 2001

Fuente: (SIGEM) Sistema de Indicadores Gestión Municipal

PARTICIPACIÓN EN OBRAS	Total	Porcentaje
ABAJO	127	50.40%
ARRIBA	112	44.44%
ND	13	5.16%
Participación en Obras Públicas Promedio 24.04% ^{1/}		
Total general	252	100.00%

1/ Información para 2001

Fuente: (SIGEM) Sistema de Indicadores Gestión Municipal

INDICE DE DESARROLLO HUM.	Total	Porcentaje
ABAJO	160	63.49%
ARRIBA	91	36.11%
IGUAL	1	0.40%
Índice de Desarrollo Humano Nacional 0.785 ^{1/}		
Total general	252	100.00%

1/ (SNIM) Sistema de Información Municipal

Cargo anterior de Presidente Mun.	Total	Porcentaje
NO	232	92.06%
SI	13	5.16%
ND	7	2.78%
Total general	252	100.00%

Nivel escolaridad	Total	Porcentaje
NINGUNO	1	0.40%
POSGRADO	31	12.30%
PREPARATORIA	21	8.33%
PRIMARIA	21	8.33%
SECUNDARIA	15	5.95%
TÉCNICO O COMERCIAL	14	5.56%
UNIVERSIDAD	142	56.35%
ND	7	2.78%
Total general	252	100.00%

Puesto de trabajo antes de ser Pdte. Municipal	Total	Porcentaje
CARGO DE ELECCION	13	5.16%
EMPRESA PRIVADA	37	14.68%
GOBIERNO ESTATAL	47	18.65%
GOBIERNO FEDERAL	33	13.10%
GOBIERNO MUNICIPAL	33	13.10%
INDEPENDIENTE	11	4.37%
NEGOCIO PROPIO	71	28.17%
ND	7	2.78%
Total general	252	100%

Origen del premio(crisis exógena, crisis social, co-gestión o presiones)	Total	Porcentaje	ORIGEN DEL PROGRAMA		
			Total	Porcentaje	
Cogestión	310	59.27%	COGESTIÓN	313	59.85%
Cogestión	3	0.57%	CRISIS EXOGENA	117	22.37%
Crisis exógena	62	11.85%	CRISIS SOCIAL	61	11.66%
Crisis exógena ambiental	33	6.31%	PRESIONES	32	6.12%
Crisis exógena económica	19	3.63%	Total general	523	100.00%
Crisis exógena financiera	3	0.57%			
Crisis social	31	5.93%			
Crisis Social Conflicto de interés	2	0.38%			
Crisis social delincuencia	2	0.38%			
Crisis social drogadicción	1	0.19%			
Crisis Social Familiar	25	4.78%			
Presión estatal	1	0.19%			

Presiones	19	3.63%
Presiones ciudadanas	11	2.10%
Presiones federales	1	0.19%
Total general	523	100.00%

Mecanismo de Co-gestión (consultiva, cooperativa, delegativa o contraloría)	Total	Porcentaje
Consultivo	4	0.76%
Contraloría	3	0.57%
Cooperativo	493	94.26%
Delegativo	23	4.40%
Total general	523	100.00%

Alternancia	Total	Porcentaje
no	106	42.06%
si	123	48.81%
ND	23	9.13%
Total general	252	100.00%

MARGINACIÓN POR MUNICIPIO	Total	Porcentaje
ALTO	51	20.24%
BAJO	49	19.44%
MEDIO	55	21.83%
MUY ALTO	12	4.76%
MUY BAJO	77	30.56%
ND	8	3.17%
Total general	252	100.00%