



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE  
SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE ECONOMÍA  
"VASCO DE QUIROGA"

**MAESTRÍA EN CIENCIAS EN DESARROLLO LOCAL**

**"MARCO CONCEPTUAL SOBRE EL DESARROLLO LOCAL.  
UN ENFOQUE PARA LOS AYUNTAMIENTOS"**

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**MAESTRA EN CIENCIAS EN DESARROLLO LOCAL**

PRESENTA:  
**CLAUDIA ELIZABETH JÁUREGUI RAMÍREZ**

ASESOR:  
**DR. JORGE MARTÍNEZ APARICIO**

MORELIA, MICHOACÁN, NOVIEMBRE DE 2007



## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	1
<b>Aportes del trabajo</b>	3
<b>Capítulo I: Evaluación de los manuales del desarrollo local y la correspondencia de las funciones de la estructura organizativa municipal.</b>	5
Estructura organizativa de los ayuntamientos	6
Evaluación de los manuales respecto al DL y a la correspondencia de las funciones de la estructura organizativa municipal	9
1.- Manuales para los funcionarios públicos municipales	9
2.- Manuales para promover la organización y la participación social	14
3.- Programa de planeación y elaboración de estrategias para el desarrollo	17
La capacitación y formación de los servidores públicos municipales	19
<b>Capítulo II: Diagnóstico del conocimiento sobre el desarrollo local de los funcionarios públicos municipales michoacanos.</b>	26
Resultados de la encuesta realizada a los servidores públicos Municipales	30
A. Formación y capacitación del cabildo sobre el desarrollo local	31
B. Conocimiento acerca del desarrollo local	37
<b>Capítulo III: Elementos conceptuales del desarrollo local.</b>	45
A. ELEMENTOS CLAVES Y DINÁMICOS DEL DESARROLLO LOCAL	52
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	53
1.- Participación ciudadana, descentralización y desarrollo local	56
2.- El gobierno local como promotor de la participación ciudadana	60
3.- La democracia y la participación ciudadana	64

CAPITAL SOCIAL	69
1.- Capital social en el plano abstracto de la cultura simbólica de las normas y los valores.	69
2.- Capital social en el plano conductual de las relaciones y sistemas sociales	76
DESARROLLO SUSTENTABLE	79
1.- El medio ambiente como piedra angular del desarrollo sustentable	80
2.- El desarrollo sostenible visto desde el enfoque sistémico y sus dimensiones	82
3.- El desarrollo sustentable como proceso	86
4.- Los problemas de los municipios rurales	88
5.- Herramientas del desarrollo sostenible	89
6.- Los contrastes que proporcionan el desarrollo ambiental	90
B. ELEMENTO COADYUVANTE DEL DESARROLLO LOCAL: LA DESCENTRALIZACIÓN	93
1.- Descentralización y desarrollo local	93
2.- La descentralización como instrumento para promover la creación de Mipymes.	94
3.- La descentralización como propuesta para cambiar la forma de hacer política	97
4.- Los distintos enfoques de la descentralización	100
C. INSTRUMENTO DEL DESARROLLO LOCAL: LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	107
1.- La planificación estratégica como instrumentos que puede ser utilizado para distintas circunstancias	109
2.- La planificación estratégica como proceso e instrumento del desarrollo local	111
3.- La planificación estratégica en el marco de gobiernos locales	116

<b>Capítulo IV. Balance y conceptos unitarios del desarrollo local</b>	121
BALANCE DE LOS COMPONENTES DEL DESARROLLO LOCAL	122
1.- Balance de los componentes dinámicos del desarrollo local	122
Participación ciudadana	122
Capital social	128
Desarrollo sustentable	130
2.- Elemento coadyuvante del desarrollo local	132
Descentralización	132
3.- Instrumento del desarrollo local	135
Planificación estratégica	135
DEFINICIONES DE LOS ELEMENTOS DINÁMICOS, COADYUVANTES E INSTRUMENTOS DEL DESARROLLO LOCAL	138
1.- Elementos dinámicos del desarrollo local	138
Definición de la participación ciudadana	138
Definición de capital social	141
Definición del desarrollo sustentable	143
2.- Elementos coadyuvantes del desarrollo local	146
Definición de la descentralización	146
3.- Instrumentos del desarrollo local	147
Definición de la planificación estratégica	147
DESGLOSE DE LOS CONCEPTOS UNITARIOS	150
Desglose de la definición de la participación ciudadana	150
Desglose de la definición del capital social	151
Desglose del desarrollo sustentable	152
Desglose de la definición de la descentralización	153
Desglose de la planificación estratégica	154

Correlación de los elementos medulares de los conceptos clave coadyuvantes e instrumentales del desarrollo local.	155
<b>Conclusiones: Marco de referencia conceptual sobre el desarrollo local</b>	161
CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO LOCAL	168
Análisis de la definición del desarrollo local	169
1.- El desarrollo local como proceso	169
2.- La participación ciudadana y el capital social, ejes centrales del desarrollo local	172
3.- La importancia de las instituciones en el desarrollo local	174
4.- La identidad local y la cultura: aspectos cualitativos del desarrollo local	176
5.-La sustentabilidad del desarrollo local	177
6.- Resultantes del proceso del desarrollo local	178
<b>Bibliografía</b>	182
<b>Anexos</b>	191

## **Introducción**

En la actualidad los gobiernos locales están desempeñando un papel más relevante, al incluir a los habitantes en la toma de decisiones, y es previsible que en el futuro se importancia se acreciente.

Sin embargo, los gobiernos locales fueron relegados a ser prestadores de los servicios básicos, lo que ocasionó que la población los visualice como un gobierno paternalista. Así, los gobiernos locales arrastran una serie problemas que traslapan cada tres años, para el caso de los municipios michoacanos, a los gobiernos en turno, como son: falta de acercamiento con la sociedad para proponer soluciones viables a los problemas inmediatos y estructurales, e ir forjando un crecimiento sostenido a largo plazo; la escasa formación escolar y compromiso de los servidores públicos municipales; la dependencia con el gobierno estatal, etc.

Por el lado de las instituciones y las leyes, los servidores públicos municipales no cuentan con un respaldo que les auxilie para ser promotores de desarrollo; más bien se les capacita en cuestiones que tienen que ver con temas administrativos.

De esta forma, el enfoque de desarrollo local se ajusta perfectamente a las exigencias de los gobiernos locales, ya que plantea un desarrollo multidimensional, integral, dinámico, sistémico y sustentable, que tiene como eje central mejorar la calidad de vida de la población. Por tanto, si los representantes de los municipios deben mejorar la calidad de vida junto con la participación ciudadana y los actores locales, es inevitablemente que conozcan tal visión.

El enfoque que utilizamos en la investigación no se centra en los grandes indicadores macroeconómicos diseñados por instancias exógenas a los gobiernos locales, ya que pierden de vista las dimensiones locales y sus aspectos cualitativos como son lo social, político, cultural y ambiental; además no resultan eficaces para resolver las demandas y problemáticas de las localidades. Se trata de enfocar el desarrollo por medio del aprovechamiento de los recursos y potencialidades de la propia localidad en combinación con los esfuerzos de la

población, las instituciones y los gobiernos locales. Es decir, no se alude a la teoría del crecimiento como una receta que tienen que seguir los gobiernos locales como panorama del crecimiento de los países industrializados a través de las grandes empresas. Más bien los factores que utilizamos en la presente investigación son de carácter intangible.

Se trata de una perspectiva con miras al bienestar y la calidad de vida de la población, no centrado en el mercado.

Entonces, la presente investigación tiene como *objetivo* construir un marco de referencia conceptual para los servidores públicos municipales que permita un conocimiento, sensibilización y una orientación básica sobre lo que es el desarrollo local.

Para llegar a tal objetivo se analizó el contenido de los diversos manuales dirigidos a los servidores públicos municipales desde la perspectiva del DL y la posible correlación con la Ley Orgánica Municipal, además se hizo un diagnóstico de los presidentes municipales, síndicos y regidores de la región Cuitzeo del Estado de Michoacán, en cuanto al nivel de escolaridad, la capacitación que han recibido sobre el DL, y finalmente, el conocimiento que poseen respecto a este tema.

De lo anterior se desprendieron dos aspectos relevantes: (1) no existe un manual, documento o marco de referencia confeccionado especialmente para los servidores públicos municipales que muestren de forma precisa los elementos del DL, más bien están inclinados hacia los aspectos administrativos; (2) el diagnóstico sobre el conocimiento acerca del DL, demuestra que los miembros del ayuntamiento tienen una idea imprecisa, y en otros casos nula, de lo que implica el DL.

Entre los aspectos *metodológicos* utilizamos el análisis cualitativo a partir de la investigación documental en: manuales y guías para los servidores públicos municipales; revistas; libros; tesis de licenciatura, maestría y doctorado. También

hicimos un análisis cuantitativo a través de encuestas aplicadas a los presidentes municipales, síndicos y regidores.

Los resultados de la tesis se han organizado en cuatro apartados:

En el primer capítulo hicimos una evaluación de los distintos manuales que incorporan el desarrollo local dirigidos a los operadores de los ayuntamientos y otras personas como son estudiantes y docentes. También formulamos la sintonía que tienen esos manuales con las funciones de la estructura organizativa municipal con base en el Art. 115 y en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

En el segundo capítulo confeccionamos un diagnóstico de los ayuntamientos michoacanos, a partir de la formación escolar que tienen los servidores públicos municipales, la capacitación que han recibido respecto al desarrollo local, así como el conocimiento que tienen sobre el mismo.

El tercer capítulo se dedicó a sustraer los elementos claves, complementarios e instrumentos del desarrollo local mediante el diagnóstico del capítulo II, así como una serie de lecturas acordes al contexto mexicano. De ello se derivó que los elementos claves que conforman el marco de referencias son la participación ciudadana, el capital social, y la sustentabilidad. Por su lado, el elemento coadyuvante o complementario se representó por la descentralización, y el instrumento que se determinó para el desarrollo local fue la planificación estratégica. Luego, se clasificaron las posturas de la participación ciudadana, el capital social, el desarrollo sustentable, la descentralización y la planificación estratégica a través de diversas fuentes bibliográficas por similitud en varios rubros.

En el cuarto capítulo elaboramos los conceptos unitarios de la descentralización, participación ciudadana, capital social, sustentabilidad y planeación; para ello concebimos el balance de los componentes en tres categorías: componentes internos, componentes condicionantes y componentes resultantes. Posteriormente desglosamos cada uno de los conceptos unitarios en elementos

medulares y elementos satelitales, con el objetivo de hacer la correlación de esas variables y comprobar que existe sintonía en cada una.

Finalmente, es las conclusiones presentamos el marco referencia conceptual sobre el desarrollo local generado a partir de los elementos medulares de la participación ciudadana, el capital social, el desarrollo sustentable, la descentralización, y la planificación estratégica.

### **Aportes del trabajo**

En seguida se muestran las principales contribuciones de la investigación:

- 1) Para los municipios del Estado de Michoacán no existe un manual, guía o marco de referencia que ilustre de forma accesible y clara los componentes del desarrollo local. Más bien, los manuales están en sintonía con la Ley Orgánica Municipal del mismo Estado.
- 2) Los presidentes municipales, síndicos y regidores no reciben capacitación respecto a temas relacionados con el desarrollo local.
- 3) Pueden darse casos en que los servidores públicos municipales tienen conocimiento respecto al desarrollo en sus localidades, pero mediante la encuesta se comprueba que éstos tienen una idea vaga del desarrollo local.
- 4) Se construye un marco de referencia conceptual sobre el desarrollo local teniendo en cuenta los anteriores puntos. Este marco de referencia es flexible, ya que puede incorporar otros elementos, y además ser dirigido para alumnos de preparatoria y licenciatura, miembros de distintas dependencias, y maestros.

No obstante, el trabajo encara ciertos límites y dificultades, como son:

- El marco de referencia conceptual sólo se enfoca en aspectos no económicos, y puede darse el caso que sea criticado del porqué esos elementos y no otros.
- El marco de referencia conceptual cuenta con un lenguaje especializado, debido a la falta de conocimiento pedagógico, lo que reduce su radio de

recepción a sólo los miembros del ayuntamiento con nivel preparatoria, licenciatura, maestría y doctorado.

- Para que el marco de referencia conceptual se convierta en una guía o manual con un lenguaje llano, enfocado a todos los servidores públicos municipales es indispensable presentarlo a ellos varias veces y modificarlo de acuerdo a sus exigencias y nivel escolar, por tanto la investigación se alargaría.

## **Capítulo I**

### **Evaluación de los manuales del desarrollo local y la correspondencia de las funciones de la estructura organizativa municipal.**

El municipio desempeña un papel muy importante dentro del proceso de desarrollo local por la cercanía que tiene con la localidad. Sin embargo, en muchos casos sólo se le ha visto como prestador de servicios públicos como lo marca el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es en este sentido, el objetivo de este capítulo es hacer una evaluación de la estructura organizativa de los municipios y analizar su correspondencia con los distintos manuales dirigidos al personal del ayuntamiento con la finalidad de buscar si están diseñados para orientarlos sobre sus funciones y al mismo tiempo destacar sus propósitos, limitaciones y ciertos elementos que incorporan acerca el DL; para derivar en la importancia que tiene la capacitación y formación de los mismos.

En suma, lo que se pretende en este capítulo es corroborar que no existe un manual dirigido a los servidores públicos municipales que incorpore de forma integral los elementos clave del desarrollo local, sino que más bien los manuales están diseñados para que los miembros del ayuntamiento cumplan con sus funciones organizativas. Además, existen otros manuales que no tienen correspondencia con las tareas administrativas, sino que su diseño está en función de ciertos elementos del desarrollo local (DL) manejados de forma separada y sin integrar los componentes del DL. También los objetivos son diversos y dependen de los actores a los que están dirigidos. Por ejemplo a docentes, la comunidad, estudiantes, etc.

Así, los aspectos que se consideran son: (1) la estructura municipal de los ayuntamientos michoacanos, (2) la evaluación de manuales dirigidos a los ayuntamientos, y (3) la importancia que tiene la formación escolar y la capacitación para los servidores públicos municipales.

## **Estructura organizativa de los ayuntamientos**

Dentro de este rubro destaco la composición y las funciones de los gobiernos locales para posteriormente hacer una correlación con los manuales.

De acuerdo con Ziccardi y Saltalamacchia<sup>1</sup>, "todos los gobiernos locales deben cumplir una doble función: de administración y de gobierno (político) de su sociedad y de su territorio".

No obstante, desde mi punto de vista el Art. 115 refleja una inclinación de sus funciones desde la parte administrativa, por ejemplo promover los servicios públicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercado y centrales de abasto, panteones, rastro, calle, parques y jardines, entre otros); administrar libremente su hacienda; formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, crear y controlar reservas territoriales y ecológicas, regularizar la tenencia de la tierra, otorgar licencias y permisos para construcción; planear y regular centros urbanos<sup>2</sup>.

Aunado a esto se encuentran una serie de problemas, tales son: la falta de gestión, recursos escasos e inadecuación del marco normativo de acuerdo a las características de cada municipio; impidiendo que muchos municipios, sobre todo rurales, no cuenten con desarrollo. Ante este escenario los agentes públicos debe ser capaces de dinamizar a su localidad junto con los recursos con los que cuenta, no sin antes conocer los elementos de DL que le permitirán llevarlo a cabo.

En lo referente al Art. 30 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, las obligaciones del ayuntamiento son: (a) vigilar que los servidores públicos municipales cumplan con las atribuciones y sus responsabilidades, (b) formular proyectos de Ley de Ingresos y remitirlos al Congreso del Estado para su aprobación, (c) iniciar y realizar la construcción de obras y servicios públicos, (d) vigilar el mantenimiento y conservación de los bienes municipales, (e) publicar el

---

<sup>1</sup> No tienen año de edición. Se encuentra disponible en:  
<http://saltalamacchia.com.ar/evaluacion.pdf>

<sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Anaya S.A. p. 147-149

corte de caja de la tesorería, (f) mejorar las condiciones de las cárceles, (g) desempeñar las funciones electorales, (h) poner a disposición de la autoridad competente a los servidores públicos municipales cuando incurran en la comisión de delitos, (i) vigilar la sanidad de los servicios, (j) cuidar del aseo público, (k) enviar al Ejecutivo del Estado memoria de las labores desarrolladas en el ejercicio, (l) fundar y motivar todas las resoluciones y darlas a conocer a los interesados, (m) prestar el auxilio necesario a las autoridades judiciales y al Ministerio Público para el ejercicio de sus funciones, (n) resolver en revisión los actos y acuerdos del Presidente, (ñ) sujetar a concurso las obras. Asimismo, las adquisiciones de materiales y equipo, cuando rebasen de un millón quinientos mil pesos, y por último, (o) aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan al municipio.

En cuanto a la conformación del ayuntamiento, está integrado por un presidente municipal, un síndico y el número de regidores que conforme a las disposiciones legales corresponda. (Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, Capítulo I, Art. 13).

A continuación se hace alusión a las funciones de cada uno de ellos como lo marca la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

El presidente municipal es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal, sus funciones son: (a) convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento y tener voto de calidad en caso de empate, (b) convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias, (c) celebrar a nombre del ayuntamiento los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales, (d) informar al ayuntamiento del estado que tienen los negocios municipales.

Por otro lado, el síndico es el encargado de vigilar los aspectos financieros, así como de cuidar los intereses municipales y los representa jurídicamente. También es el responsable de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal. Sus facultades y obligaciones son: (a) la revisión y vigilancia del presupuesto, (b)

inspeccionar a la tesorería, (c) gestionar la legalización de la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, (d) fungir como agente del ministerio público, (e) asistir a las sesiones del ayuntamiento; (f) entre otras.

Y por último, los regidores son los miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal. Sus funciones son: (a) asistir a las sesiones del ayuntamiento, (b) desempeñar e informar de sus comisiones temporales, (c) proponer al ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse sobre sus comisiones, (d) concurrir a las ceremonias cívicas.

Esta es la estructura organizativa de los gobiernos locales según la Constitución y la Ley Orgánica, elaborada con la finalidad de que cumplan con las funciones y responsabilidades que les competen. Empero, la Constitución no considera una serie de problemas estructurales del municipio, más bien lo ve como un ente homogéneo. Algunos de los problemas son: la falta de espacios locales y de interlocución con la ciudadanía, la carencia de recursos, la ausencia de funcionarios capacitados de acuerdo a su cargo, los proyectos etiquetados desde el nivel federal, un marco legal que no considera los aspectos del DL y la heterogeneidad de cada municipio.

De acuerdo con Cabrero (2000), existen obstáculos que impiden el logro eficiente de las funciones administrativas municipales, tales como: la fragilidad del marco normativo, en donde las actividades administrativas se encuentran bajo un escenario de insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen los municipios; sistemas administrativos obsoletos y en algunos casos improvisados; la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos; la falta de profesionalización de los funcionarios municipales; la ausencia de sistemas de planeación municipal con visión mediano y largo plazo; así como la ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del DL.

De esta forma, el marco normativo tiene fragilidad, en parte, por una alta dependencia de agentes externos, como es el congreso local. Estos actores poco

se han preocupado por impulsar reformas en el nivel municipal y por escuchar a los actores municipales acerca de sus necesidades de regulación y construcción de un marco jurídico municipal idóneo.

### **Evaluación de los manuales respecto al DL y la correspondencia de las funciones de la estructura organizativa municipal**

Una vez que se ha presentado la composición y la función del gobierno municipal y de sus integrantes se busca la relación que tienen los diversos manuales dirigidos a los servidores públicos municipales y otros actores, con la finalidad de identificar si están formulados para cumplir con la Constitución y las leyes, además se hace hincapié en sus limitaciones y alcances respecto al DL.

Los manuales se clasifican de acuerdo a su contenido, objetivos, propósitos y fuentes. Por tanto, existe tres clasificaciones, como son: (1) Manuales para funcionarios públicos municipales; (2) Manuales para promover la organización y la participación social; y (3) el Programa de planeación y elaboración de estrategias para el desarrollo.

#### **1.- Manuales para los funcionarios públicos municipales**

En este apartado se destacan los siguiente manuales: *Manual del Presidente/a Municipal, Manual de Síndico/a, Manual de los Regidores/as Municipales, Manual de Autoridades Auxiliares, y el Manual de Fragmentos y de Leyes importantes*, elaborados por el CEDEMUN<sup>3</sup> en coordinación con otras instituciones, y tienen como objetivo apoyar a las diferentes actividades de capacitación, asesoría y formación de las nuevas autoridades y funcionarios municipales de Michoacán; ayudando a desarrollar las múltiples actividades cotidianas que tienen la obligación de llevar adelante y cumplir con sus responsabilidades.

##### a) Manual del presidente/a municipal

La finalidad del Manual del presidente municipal es orientar a los presidentes para desempeñar sus funciones diarias.

---

<sup>3</sup> Centro Estatal de Desarrollo Municipal, CEDEMUN, 2004.

Para fines prácticos, dividiré el contenido del manual en dos partes, por un lado, los aspectos que tienen que ver con la administración pública y su consonancia con las funciones de la estructura organizativa municipal, y por otro lado, los alcances relacionados con el desarrollo local.<sup>4</sup>

En este sentido, la primera parte del manual toma como referencia principalmente el Art. 115 de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Estado de Michoacán. Los elementos que ilustra el manual a los servidores públicos municipales y que tienen relación con la estructura organizativa de los municipios son: las facultades del gobierno municipal (ejecutivas, reglamentarias y judiciales), la composición del ayuntamiento y sus funciones.

Del mismo modo el manual destaca las funciones y facultades del presidente municipal, las cuales están muy correlacionadas con las descritas en Ley Orgánica Municipal y sólo incorporan otros componentes de manera desarticulada del DL. Algunas de las funciones son: planear, programar, controlar y evaluar el desempeño de las dependencias, entidades y unidades administrativas; promulgar y publicar los bandos, reglamentos, entre otros; informar a los habitantes del municipio el estado que tiene la administración; ejercer el mando de la policía preventiva municipal; y conducir la elaboración de su plan de desarrollo municipal.

También se destacan las primeras tareas del gobierno, es decir, cómo se instala el ayuntamiento. Además, explica la composición de los servicios públicos municipales como medios para mejorar la calidad de vida de la población.

Por otro lado, existen ciertos aspectos del DL que desde mi punto de vista incorpora este manual, como son:

- El presidente municipal como actor y gestor del DL. En donde el presidente municipal debe estimular, impulsar y facilitar la movilización de recursos de la localidad, en complemento con otros recursos regionales, estatales, nacionales e internacionales. Aunque, esos recursos son principalmente

---

<sup>4</sup> El Manual del Presidente no está dividido de esa forma, más bien en algunas de sus explicaciones sobre la estructura considera ciertos elementos del DL.

financieros, dejando de lado los recursos humanos, técnicos (tecnología), y físicos (infraestructura).

- Mejorar las condiciones de vida y trabajo promoviendo el desarrollo económico y social de su localidad. Pero no se alcanza a identificar cómo se pueden mejorar esas condiciones, sólo se menciona de manera muy somera.
- Participación ciudadana y democracia son elementos que están más explicados en el manual, ya que muestra ciertas pistas a los presidentes municipales de cómo construirlos mediante la búsqueda de mecanismos que faciliten la participación, así como la formulación de leyes y reglamentos que permitan una sana convivencia. Además, menciona que la participación ciudadana y la democracia se logran mediante la articulación gobierno-sociedad.
- Fortalecer y promover la cultura, así como la recreación en los territorios.
- Relacionarse con otros gobiernos protegiendo los intereses, derechos y autonomía de su localidad.
- La concertación del presidente municipal con otros actores claves del DL.
- La importancia de la infraestructura, señalando cómo proporcionar los servicios básicos a la población, generando mejores niveles de vida.

En síntesis, estos son algunos elementos sobre el DL que presenta el manual de forma superficial y sin engranarlos, no obstante no son el objetivo de éste, más bien es la parte de las funciones con base en las leyes.

#### b) Manual del Síndico (a) y el Manual de los Regidores (a) Municipales

Al igual que el manual anterior, el Manual del Regidor/a y el Manual del Síndico/a, instruye a los funcionarios sobre cómo deben realizar sus cargos, mostrándoles algunos reglamentos y las pautas que deben seguir.

Además, lo mismo que el Manual del Presidente/a Municipal, estos manuales consideran tres aspectos comunes: (1) los antecedentes históricos del municipio

mexicano, (2) el marco jurídico municipal, y (3) las facultades y funciones del ayuntamiento con referencia en el Art. 115

Lo único que los diferencia, en ambos casos, es la parte en donde se señalan sus atribuciones al inicio de su cargo. Por un lado, el Manual del Síndico hace referencia a los Art. 13, 18 y 20, de la Ley Orgánica para describirle sus responsabilidades y el día en que debe tomar protesta. Aborda el marco jurídico de la sindicatura y una serie de reglamentos y funciones que debe fungir dentro del cabildo y con la población, siendo una de sus prioridades vigilar la hacienda municipal. Por otro lado, según el Manual de los Regidores, su función es vigilar la administración pública municipal como lo marca la ley, menciona y explica las comisiones del ayuntamiento, la reglamentación municipal, y las sanciones por incumplimiento del cargo.

En síntesis, ambos son muy descriptivos en cuanto a sus funciones y responsabilidades en materia normativa. Lo que significa que su diseño está más ligado a ellas, en comparación con el manual del presidente. Además haciendo un balance de los componentes que incorporan acerca del DL son muy escasos.

#### c) Manual para las Autoridades Auxiliares Municipales

El Manual para las Autoridades Auxiliares Municipales (2004) señala las funciones de las autoridades auxiliares con base en la Ley Orgánica, en el Capítulo VII, Art. 60-65 y describe algunas de ellas. Los regidores tienen más contacto directo con los problemas de su localidad, ya que según el CEDEMUN “establecen el puente de comunicación entre los miembros del ayuntamiento y la población, convirtiéndose en autoridad promotora de la organización de la comunidad y del desarrollo municipal” (2004).

Además, en este manual se enmarcan algunas cuestiones de las Autoridades Auxiliares como agentes del desarrollo local, aludiendo que el desarrollo es algo más que la obra pública, más bien son las acciones de la comunidad y de las autoridades las que generan el desarrollo, considerando el cuidado del medio ambiente. Otros componentes que menciona de forma superficial sobre el

desarrollo son: la participación y coordinación entre las autoridades y ciudadanos; los temas relacionados con la salud, la educación, el medio ambiente, los servicios públicos, la vivienda, los espacios de recreación, el deporte, la cultura y otras acciones de interés colectivo. Del mismo modo, se menciona la forma de construir un diagnóstico, de tal manera que estos agentes conozcan a fondo su municipio.

El manual de las autoridades auxiliares involucra dos aspectos: por un lado, la estructura organizativa municipal y las funciones que de ella derivan bajo el contenido de las leyes; y por otro, sostiene diversos elementos del DL que les permiten conocer su entorno y problemáticas, y junto con la población buscan alternativas para su solución. Es decir, hace más palpable el papel de la participación ciudadana.

#### d) Manual de fragmentos de leyes importantes en la vida municipal

El propósito de este manual es mostrar los fragmentos de leyes importantes en la vida municipal. Por mencionar algunos, se encuentran: La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se hace referencia al artículo 115; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo; Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán; Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo; entre otras.

Aquí se hace más palpable la relación que tiene este manual con la Ley Orgánica Municipal. Se puede decir que el manual del presidente, del síndico, los regidores y de las autoridades auxiliares, se fundamentan en el manual de fragmentos y leyes.

En suma, la composición de estos manuales en su mayoría tiene una relación directa con la estructura organizativa del municipio. Esto se debe a que la finalidad de manuales es mostrarles cómo deben desempeñar sus labores conforme a la Ley, aspecto que es importante dentro del marco normativo, pero que con ello no se garantiza que se genere desarrollo local, ya que dejan de lado

una serie de factores y diferencias en cada municipio. Ante esto se hace evidente construir un marco de referencias que explique las particularidades del DL, promoviendo así un papel más dinámico de los operadores de los ayuntamientos, por ser uno de los actores centrales del DL. Es decir, de lo que se trata es que los ayuntamientos como prestadores de servicios públicos y administradores de un municipio se conviertan en agentes del DL.

## **2.- Manuales para promover la organización y la participación social**

Dentro de este rubro se encuentran dos manuales, por un lado, el *Manual básico del facilitador comunitario*, y por otro *Desafíos de la democracia: Ciudadanía y Participación*.

En ambos se hace referencia a la importancia que tiene la participación social, el primero enseña a la gente cómo se puede organizar para resolver sus problemas y atender sus necesidades más urgentes. La contribución de este manual es instruir a la misma comunidad a participar. Empero, representa sólo una aproximación de lo que es la participación, limitándose a resolver problemas técnicos que no generan necesariamente DL, siendo su ventaja principal organizar a la gente, a que compartan sus puntos de vista y trabajen para mejorar su situación de vida.

El segundo se centra en la construcción de la ciudadanía y los espacios locales. Estos elementos son de suma importancia en el proceso de DL, ya que los principales gestores del DL son precisamente la sociedad y la organización política. Por lo que los ayuntamientos deben ser capaces de crear mecanismos de participación.

Ninguno cuenta con una correspondencia de las funciones y atribuciones de la estructura organizativa municipal, más bien su enfoque se basa en dos aspectos: (1) el manual del facilitador comunitario es una guía práctica, en donde elabora una metodología para formar grupos, detectar problemas y darles una solución utilizando una serie de herramientas como son, la lluvia de ideas, matriz de jerarquización, diagramas de causa-efecto, etc. Además su método de enseñanza

es sencillo y fácil de entender por los miembros del Codeco. (2) Desafío de la democracia, no es un manual que presenta alguna metodología, más bien es un enfoque teórico que profundiza en las implicancias de la participación social, y su diseño no es exclusivo para los municipios michoacanos, es más abarcativo.

a) Manual básico del facilitador comunitario

El gobierno del estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado (SEDESO: 2004), propone iniciar un proceso de capacitación con el objetivo de que la gente se organice mejor para resolver sus problemas, a través de la construcción de Comités de Desarrollo Comunitario (Codecos). Involucra a los presidentes municipales, a las autoridades auxiliares y a la gente de la propia comunidad, que esta interesada en resolver sus problemas.

El manual describe las etapas para la conformación de los Comités de desarrollo comunitario. Inicia con algunos elementos que sirven de orientación antes de comenzar el proceso de conformación de los comités; después hace referencia al diagnóstico y su importancia para identificar las necesidades de la comunidad; y finaliza con el proceso de solución de los problemas más apremiantes.

Otra de las aportaciones del manual es instruir a la misma comunidad a participar, tomando en consideración sus usos y costumbres. Además de buscar a líderes morales que juegan un papel importante dentro de la comunidad.

Es decir, este manual se enfoca en proporcionar algunas herramientas con la finalidad de identificar formas de solucionar los problemas, mejorando con ello la organización interna de la comunidad.

b) Desafíos de la democracia: Ciudadanía y Participación

*"Desafíos de la democracia: ciudadanía y participación"* es un texto publicado por el Centro de Servicios Municipales (Cesem), en que explica cómo se genera la participación y la ciudadanía. A diferencia de los anteriores, éste no tiene relación con la estructura organizativa municipal, y posee elementos más densos sobre la participación ciudadana y la democracia. Aunque el desarrollo local no se limita únicamente a la participación, este manual es un avance significativo. Otra de sus

características que lo distinguen es que está dirigido a un rango más amplio de actores incluyendo a las autoridades municipales.

Debido a la amplitud de este tema sólo me limitaré a destacar algunos componentes básicos que menciona, tales son:

- La construcción de la ciudadanía
- La participación ciudadana
- Los espacios locales de la participación

Respecto a la construcción de la ciudadanía, Borja (2003) comenta que “una de las bases del desarrollo local es la construcción de la ciudadanía, en este sentido, participación y ciudadanía son dos caras de una misma moneda en los cimientos del desarrollo local”.

En los procesos de construcción de la ciudadanía, las instituciones políticas juegan un papel crucial, en la medida en que son ellas quienes tienen relación directa con las problemáticas específicas de cada territorio y de sus agentes, mayor capacidad de integrar las políticas públicas, la representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales.

De acuerdo con Borja (2003:50,76), “para la construcción de la ciudadanía se requiere de unos poderes locales con capacidad de decidir, o de incidir eficazmente delante de otros poderes políticos, económicos o culturales, si tienen competencias legales y recursos económicos para desarrollar políticas en su ámbito”.

Y por último, en los espacios de la participación se plantean demandas y propuestas, que exigen responsabilidad a las administraciones y empresas, ofrecen alternativas y cooperación para ejecutar y gestionar programas y proyectos sociales, culturales, de promoción económica o de solidaridad, y de urbanismo. Es decir, la participación requiere de espacios públicos de deliberación para que se confronten las opiniones colectivas y movimientos sociales.

### **3.- Programa de planeación y elaboración de estrategias para el desarrollo**

Esta sección se enfoca en dos aspectos. Por un lado en la *Planeación para el desarrollo social*, y por otro, en la *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*; orientados no sólo a los servidores públicos sino también a estudiantes y a la población misma. En ambos se consideran una serie de instrumentos y métodos para elaborar estrategias y planes de desarrollo.

En ningún caso se aluden las funciones y atribuciones de los gobiernos municipales de acuerdo con el marco normativo. El Programa de capacitación cuenta con ciertos alcances, por ejemplo retoma la definición de desarrollo y sus premisas según Lozoya como base para elaborar planes de desarrollo, siendo su finalidad esta última. En cuanto a la *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*, al igual que el anterior posee un apartado, aunque más explícito, del proceso de desarrollo local como referencia para realizar un diagnóstico y estrategias del DL.

#### a) Programa de capacitación a distancia para el desarrollo social

El programa de capacitación a distancia para el desarrollo social, elaborado por la Sedesol y el Indesol<sup>5</sup> (2004), explica los diferentes procesos de planeación en el espacio local, analiza los elementos que se requieren para generar una planeación local enfocada al desarrollo social y considera el concepto de desarrollo así como una serie de premisas del mismo, centrándose principalmente en la planeación para el desarrollo social<sup>6</sup>. A continuación destaco la definición y las premisas de DL con la intención de mostrar sus características.

Según Lozoya (2004:10), el desarrollo debe considerarse como un “proceso gradual, lento y laborioso, que requiere profundas transformaciones sociales para consolidar logros cuantitativos y conseguir que se conviertan en avances cualitativos. Requiere de una sociedad con mayor conciencia, pero también de

---

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Desarrollo Social

<sup>6</sup> Véase las páginas 13-30 del “Programa de capacitación a distancia para el desarrollo social”.

líderes políticos y sociales con una visión de largo alcance y la capacidad de conducir hacia mejores condiciones de vida”.

En lo concerniente a las premisas, Lozoya (2004:11) nos explica en qué consisten:

- El desarrollo debe ser deseado y no impuesto, debiéndose empezar por la voluntad política para captar y sistematizar las opiniones de la base social, aceptando la participación en varios procesos de los ciudadanos y generando las instituciones y mecanismos que permitan y canalicen esa participación social.
- Debe ser planificado y regirse a una metodología, con base en la participación social.
- Debe promover el cambio político y social con objetivos precisos.
- De dentro hacia fuera. Debe realizarse con base en los propios recursos, fortaleciendo los conocimientos y posibilidades de quienes habitan en la comunidad.
- Realizar cambios estructurales más que sólo coyunturales. Se requiere de un análisis que considere la transformación y adecuación del sistema a los cambios generados.

#### b) Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local

Silva (2001), propone una metodología para elaborar estrategias en torno al desarrollo local. En ella se visualiza la importancia del proceso de desarrollo local, considerando el ambiente externo e interno, el potencial endógeno y los agentes, en donde estos últimos tienen la capacidad diseñar los lineamientos estratégicos y los objetivos que permiten crear el desarrollo local.

La finalidad es crear un perfil de un plan estratégico de desarrollo local. Las fases comprenden: el diagnóstico, las vocaciones, los objetivos estratégicos y específicos, estrategia local de desarrollo, para finalizar con los proyectos de inversión.

En resumen, la metodología presenta algunos instrumentos para la formulación de las estrategias del desarrollo local. No obstante, los ayuntamientos deben conocer primero qué es el DL de forma clara, aunque el autor lo señala de manera superficial y además no articula todos sus componentes, dándole mayor peso a la formulación de estrategias.

Dentro de esta sección los documentos enfatizan un poco más en cuestiones del DL que en la correspondencia de las funciones de la estructura municipal. Además no están diseñados para los servidores públicos municipales, siendo su objetivo la explicación de las estrategias y planes para el desarrollo.

### **La capacitación y formación de los servidores públicos municipales**

Derivado de lo anterior se desprende que los manuales no están elaborados para capacitar a los funcionarios públicos municipales respecto al tema del DL. En el rubro que corresponde a los “Manuales para los Funcionarios Públicos Municipales” todos ellos están en función del Art. 115 y de la Ley Orgánica Municipal. En la parte de los “Manuales para promover la organización y la participación social”, no toman como referencia el marco jurídico de las autoridades municipales, pero sólo se remiten a la participación social y ha ciertos mecanismos para generarla. Y por último, en la sección del “Programa de planeación y elaboración de estrategias para el desarrollo” los documentos tienen como soporte el DL para la construcción de estrategias y planes de desarrollo.

Así pues, los manuales que están diseñados exclusivamente para los servidores públicos municipales tienen como fundamento a las funciones y atribuciones de los gobiernos locales tal y como lo marca la ley.

En este sentido la capacitación y formación de los servidores públicos municipales acerca del DL se torna indispensable, ya que junto con el marco normativo, y efectivizando realmente esa capacitación y formación dentro de sus municipios, hacen que el funcionario se convierta en un verdadero agente para el DL. Además en la actualidad los gobiernos municipales vienen jugando un rol muy relevante en sus localidades, siendo el espacio más importante de convivencia y desarrollo,

es el lugar donde se ve la efectividad o no de los resultados de las políticas gubernamentales y es también, el ámbito donde los ciudadanos inician la búsqueda de soluciones a sus problemas inmediatos y estructurales. Es por ello, que los servidores públicos deben estar formados y capacitados, de tal forma que incidan en el proceso de desarrollo local.

Sin embargo, uno de los problemas por el cual no se ha promovido ese desarrollo es precisamente la falta de profesionalización de los servidores públicos municipales. Empero, en los últimos años el nivel profesional de éstos ha mejorado, de tal suerte que una buena cantidad de servidores públicos municipales tienen por lo menos estudios de secundaria o preparatoria, y poco más de 50% cuenta con una carrera profesional. (Sedesol: 2005)

Pese a la profesionalización con la que cuentan los servidores públicos municipales, no se han generado avances significativos en el desarrollo local, además de los recursos escasos de los que disponen, no logran un uso racional de ellos, y una de las causas es la falta de conocimiento que tienen respecto al enfoque del DL, ya que gran parte de la capacitación sólo se realiza nivel administrativo.

Por ello, es imprescindible considerar en los sistemas formativos y de capacitación ciertos aspectos claves del DL como herramientas que permitan generar conocimientos a los servidores públicos municipales. Pocos son los casos en los que servidores públicos municipales y las instancias de la sociedad civil han mostrado preocupación por sistemas formativos, bajo un concepto de educación que propicie el desarrollo de competencias y prácticas en áreas poco tangibles pero de vital importancia para el desarrollo local como: la construcción de consensos como base para la concepción de gobiernos participativos, la planeación integral, para la optimización de los recursos públicos y de la comunidad en beneficio de un desarrollo centrado en el bienestar social, la importancia de la descentralización y el capital social, entre otros.

En este sentido, la capacitación debe ser dirigida al funcionario municipal, especialmente al presidente municipal, el síndico y los regidores, en vista de que

son algunos de los actores principales que promueven el DL; por lo que su perfil requiere de una adecuación a las condiciones que produzcan un tipo de relación distinta con los gobernados, con mayor participación o con un compromiso más consciente.

Para García (1995), los funcionarios requieren conscientizarse y capacitarse. La capacitación del personal que participa en el desarrollo municipal es condición *sine qua non* para consolidar estructuras básicas y comportamientos necesarios.

No obstante, en los municipios la capacitación esta dirigida al apoyo de la acción de los ayuntamientos en el cumplimiento de sus nuevas funciones y atribuciones en el marco del fortalecimiento municipal. Esto proporciona a los servidores públicos municipales información general que sirve de apoyo y orientación para el desempeño de sus funciones, pero que no garantiza que incentiven y/o generen DL.

En el documento del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, (1992), la capacitación es "el proceso de enseñanza y actualización de conocimientos durante el desempeño de la función pública; también es el medio para elevar el nivel de conocimiento de los servidores públicos municipales que les permita una mejoría es su trabajo y su cultura. En la administración municipal es el medio de actualización y mejoramiento de los conocimientos, habilidades y aptitudes de los servidores públicos en el cumplimiento de las tareas y funciones que tienen asignadas. Asimismo, se reconoce a la capacitación como un derecho del servidor público y como una obligación del ayuntamiento".

Del mismo modo, la importancia de la capacitación reside en que es uno de los medios que tiene la autoridad municipal para formar equipos de trabajo en la administración del municipio para atender correctamente las demandas y requerimientos de la comunidad, garantizando una formación integral.

Las clases de capacitación consisten en las características del personal que va a participar en ella, de ahí que el tipo de enseñanza, instrucción e información difiera en todos los casos. Por ende, los niveles de aplicación de la capacitación

más comunes son: actualización, instrucción técnica o adiestramiento, enseñanza profesional, y motivación y desarrollo. (INAP: 1992)

En cuanto a los participantes de la capacitación, éstos se agrupan de acuerdo a sus conocimientos similares cuya actividad en la administración municipal sean cargos y puestos equivalentes. Se agrupan de la siguiente forma: niveles superiores, niveles medios, y niveles técnico y operativo. (Ídem)

A la vez el INAP menciona la identificación de las necesidades de capacitación. Mediante el diagnóstico del desempeño del personal y de los sistemas de trabajo, se reconocen la problemática administrativa y los medios de capacitación que tienden a resolverla. Una de las necesidades de capacitar a los servidores públicos municipales es la insuficiencia de conocimiento respecto a su área o bien a ciertos temas claves que son de importancia dentro del municipio.

Para el caso de los ayuntamientos, la capacitación debería estar orientada respecto a los temas de DL, aunque no por ello se deben excluir otros temas de vital importancia.

En conclusión, éste capítulo tiene como finalidad determinar que no se encuentra un manual de DL dirigido a los miembros de los ayuntamientos que ilustre de forma correlacionada los elementos que la constituyen.

A continuación destacó de forma general las limitaciones y alcances de los manuales analizados hasta aquí. Para una mayor comprensión los señalo en tres rubros de acuerdo a la similitud en contenido.<sup>7</sup>

En el primer rubro se encuentran los *Manuales para los funcionarios públicos municipales*<sup>8</sup>. En éstos existe una correlación directa con la Ley Orgánica Municipal y sus características son:

---

<sup>7</sup> En esta parte se incorporan las sugerencias del Dr. Eduardo Nava Hernández, sobre una conclusión general que sirve de hilo conductor para los siguientes capítulos.

<sup>8</sup> En este rubro se encuentran los siguientes manuales: *Manual del Presidente Municipal, Manual del Síndico Municipal, Manual de Regidor Municipal, Manual para las Autoridades Auxiliares Municipales y el Manual de fragmentos de leyes importantes en la vida municipal.*

- Ilustrar a los servidores públicos municipales sus funciones y facultades.
- Su principal función es el desempeño en las unidades administrativas, mediante la planeación y programación municipal.
- Manejo de los servicios públicos municipales.
- Las atribuciones que deben ejercer al inicio de su gestión.
- El cuidado del medio ambiente.

Dentro de esta sección son más evidentes los componentes anteriores con base en el marco normativo, que en cuestiones del DL. Algunos de las variables que se incorporan de éste último no son el eje central de los manuales, sólo sirven como complemento de las funciones y atribuciones de los operadores del ayuntamiento.

En su mayoría los manuales de este apartado carecen de algunos aspectos importantes que deben saber los ayuntamientos acerca del DL, como son (Solari, 2003):

- Ver al desarrollo local como un proceso integral, siendo liderado por los distintos actores de la localidad.
- La participación social como factor que toma en cuenta a la población, por medio de la discusión, decisión, sostenimiento, en la realización de los proyectos para el DL; la incorporación de los pobladores locales en la definición de sus gobiernos locales, así como la realización de estos procesos de manera organizada.
- Construcción de la ciudadanía.
- Eficiencia y eficacia de la institucionalidad, la que determinará menores costos de transacción y una competitividad sistémica local.
- La transformación de las formas actuales de hacer política, es decir crear una política flexible en cada contexto local.

Por otro lado, lo más relevante del segundo rubro denominado *Manuales para promover la organización y la participación ciudadana*<sup>9</sup>, es la importancia de la participación social y la participación ciudadana. Se señalan dos objetivos: (a) proporcionar una herramienta para que la sociedad participe en la identificación de sus problemas y (b) mostrar la composición de participación ciudadana. De mismo modo, en esta sección se incorpora el documento de "*Desafíos de la democracia: Ciudadanía y Participación*" de Jordi Borja, el cual proporciona elementos de la participación ciudadana, como uno de los elementos del DL, muy completos los cuales incorporo más adelante.

Pero las limitaciones que poseen, para los fines del presente trabajo, es la explicación de una sola variable del DL (la participación), es decir, sus elementos no se explican entre ellos, sino que actúan de forma aislada. A diferencia de la sección anterior, no hay una relación con el marco normativo.

Y finalmente, en el apartado de *Programa de planeación y elaboración de estrategias para el desarrollo*<sup>10</sup>, su principal aporte es generar una serie de instrumentos y métodos para formular estrategias y planes de desarrollo. No destaca la interrelación de los elementos del DL, ya que no es su propósito. Los mismo que el rubro anterior, no tienen correlación con la Ley Orgánica Municipal. Los documentos que se localizan en ésta sección no sólo son para las autoridades municipales sino para diversos actores, como son docentes y alumnos.

Por lo tanto, derivado del presente capítulo se concluye la necesidad de un marco de referencias conceptual sobre el DL que ilustre de forma sistémica sus variables y los resultados que se desprenden de él para la sociedad, en donde se expliquen sus elementos unas con otras.

---

<sup>9</sup> En tal apartado se destaca el Manual básico del facilitador comunitario y Desafíos de la democracia: Ciudadanía y Participación.

<sup>10</sup> Incorpora el *Programa de capacitación a distancia para el desarrollo social* y la *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*.

Ahora, ya se comprobó la inexistencia de un marco de referencias con esas características, pero pueden haber casos en que los funcionarios públicos municipales tengan el suficiente conocimiento respecto de cómo opera el desarrollo local y qué implica en sus comunidades, sin que haya de por medio un manual o guía sobre el DL. Entonces formulo la siguiente pregunta: ¿los operadores del ayuntamiento conocen los aspectos que implica el DL por medio de otras fuentes?

De esta forma, en el siguiente capítulo se responde esta cuestión mediante la aplicación de una encuesta, cuyo eje central es el conocimiento que tiene los servidores públicos municipales respecto al DL. Por el momento se comprueba que textualmente no existe un manual, guía o marco de referencias sobre el DL.

## **Capítulo II**

### **Diagnóstico del conocimiento sobre el desarrollo local de los funcionarios públicos municipales michoacanos.**

En el capítulo I se analizaron diversos manuales que incorporan varios contenidos y fines. Por un lado, los contenidos dependen de los actores a quienes estén dirigidos, y de la misma manera la finalidad a la que se quiera llegar. Por ejemplo, en el rubro de los “Manuales para los funcionarios públicos municipales” la finalidad es capacitar a los funcionarios para que al inicio de su gestión desempeñen sus cargos administrativos.

Derivado de ese capítulo se corrobora que en efecto no existe un texto a manera de guía, manual o marco de referencia para los servidores públicos que integre los elementos claves del desarrollo local y que se expliquen mutuamente. Se puede decir que no hay un documento que tenga la finalidad de capacitar a los miembros de los ayuntamientos en cuestiones del desarrollo local. Sin embargo, pueden darse casos en que los funcionarios públicos municipales tengan el suficiente conocimiento acerca del DL por medio de otras fuentes bibliográficas o bien por medio de folletos, diplomados y/o congresos referentes a éste tema. Por ello, para complementar el análisis de los manuales se construye una encuesta dirigida a los presidentes municipales, regidores y síndicos para verificar cuánto conocen acerca del desarrollo local.

Por tanto, el objetivo del este capítulo es explicar los resultados derivados de aplicar encuestas a los presidentes municipales, síndicos y regidores de la región Cuitzeo; en vista de que son los actores locales que permiten generar y/o incentivar el desarrollo local por la cercanía que cuentan con la población y por la relación que tienen con otros actores importantes. Para la elaboración de la encuesta se consideraron tres aspectos: (a) la formación que tienen los operadores de los ayuntamientos, (b) la capacitación sobre el desarrollo local y, (c) el conocimiento respecto a este tema.

En el capítulo I se explica la importancia que tiene la profesionalización y capacitación de los servidores públicos municipales, permitiéndoles ser dinamizadores de los procesos reales y consistentes del DL. Aquí sólo nos concentraremos en analizar cuál es su nivel de escolaridad y si el tipo de capacitación que han recibido es sobre cuestiones relacionadas con el DL y no sólo administrativos.

De esta forma, se construye un diagnóstico mediante la aplicación de encuestas, los resultados que de ella se deriven, sobre todo en la parte de los conocimientos que tienen los operadores del ayuntamiento acerca del DL, serán para la construcción de una propuesta en lo concerniente a un marco de referencia conceptual sobre el DL.

Vale la pena aclarar que el diagnóstico de las condiciones de los servidores públicos sobre el DL no es la parte central de la tesis, sólo proporciona el apoyo para generar el marco de referencia.

Los resultados primarios fueron obtenidos de aplicar un sondeo en septiembre del 2006 y la encuesta definitiva a partir de mes de noviembre, para culminar en diciembre. Al respecto, se hacen necesarias algunas aclaraciones previas a la composición de la muestra y el método de selección<sup>11</sup>.

Se aplicó una encuesta piloto a 9 funcionarios para verificar la claridad de las preguntas y con ello tener resultados más consistentes. En un primer momento la encuesta piloto estuvo constituida por 15 preguntas, de las cuales se descartaron y modificaron algunas que no eran entendidas por los operadores de los ayuntamientos, para dar resultado a la encuesta final conformada por 19 preguntas.

También se incluyó la observación y la entrevista, obteniendo otros elementos que no son cuantificables, pero que hacen más consistente el diagnóstico.

---

<sup>11</sup> En esta parte se incluyen las observaciones realizadas por el Dr. Eduardo Nava sobre la metodología de la encuesta y el tamaño y la composición de la muestra, antes de explicar los resultados de la misma.

Determiné como instrumento la encuesta, ya que permite obtener información del conocimiento sobre el desarrollo local y el nivel de escolaridad de los funcionarios públicos municipales, a través de una serie de preguntas, previamente establecidas.

La aplicación de esta técnica presenta una serie de ventajas, que se citan a continuación, en relación a la observación, entrevista, etc. Las ventajas son: (a) planifica previamente qué es lo que se va a preguntar y se asegura que no se olvidarán los puntos más importantes, (b) la aplicación es más económica que otras técnicas, y (c) permite la comparación con otras investigaciones.

En lo referente al contenido de las preguntas de la encuesta, se adaptaron al lenguaje que utilizan los miembros de los ayuntamientos, ya que previamente se aplicaron 9 encuestas piloto. De acuerdo al tipo de preguntas dieciséis fueron cerradas y tres abiertas. Además, los temas se ordenaron según la importancia y facilidad de las preguntas a contestar.

Por otro lado, para seleccionar el tamaño y la composición de la muestra hice la siguiente indagación de las muestras probabilísticas y las muestras no probabilísticas. La primera es aquella en las que todos los individuos tienen una probabilidad conocida de ser incluidos en la muestra. En las muestras no probabilísticas se conoce la probabilidad de que cada individuo sea incluido en la muestra. Por tanto, en función del coste de la encuesta, el tiempo de aplicación y de la precisión de los resultados que deseo obtener, seleccioné la muestra no probabilística referente al muestreo intencional, ya que por medio de ella se seleccionan los casos típicos de la población según mi criterio. Se trata de un proceso en que selecciono directa e intencionalmente los individuos de la población, son individuos a los que se tiene fácil acceso.

En seguida detallo las características de la composición de la muestra. Parto del universo de los municipios michoacanos como escenario para aplicar los resultados de la investigación. Como la investigación está dirigida a los miembros

de los ayuntamientos michoacanos, representados por 113 municipios, debido a la amplitud de éstos, en un primer momento parto de las diez regiones económicas de la entidad, definidas por la Secretaría de Planeación y Desarrollo del Estado, en la que un factor importante son las Cuencas hidrológicas que tiene el Estado y que están clasificadas y agrupadas en relación a los municipios, a la erosión de los suelos en sus diferentes grados de presentación: climas, suelos y los proyectos prioritarios. Las regiones son: Región Lerma-Chapala, Región Bajío, Región Cuitzeo, Región Oriente, Región Tepalcatepec, Región Meseta Purépecha, Región Pátzcuaro-Zirahuén, Región Tierra Caliente, Región Costa y Región Infiernillo.

Por la cercanía que se tiene con los municipios, el costo y el tiempo para llevar a cabo la investigación, consideré la Región Cuitzeo para aplicar las encuestas. La región se integra por los siguientes municipios; Acuitzeo, Alvaro Obregón, Copándaro, Cuitzeo, Charo, Chucándiro, Huandacareo, Indaparapeo, Morelia, Queréndaro, Santa Ana Maya, Tarímbaro y Zinapécuaro. La Región Cuitzeo absorbe el 21.46% de la población total del Estado, representado por 855,339 personas. Son 656 localidades las que conforman la región, de las cuales 335 son menores a los 100 habitantes y 321 mayores a este rango. En lo que respecta a la población económica activa en la Región Cuitzeo la población se dedica principalmente al sector terciario con 183,052 en segundo lugar al sector secundario con 71,950 y finalmente el sector primario con 27,274 personas.

Una vez que se estableció la muestra con la que se va a trabajar, se estipula a quiénes va dirigida. Los operadores del ayuntamiento se componen por diversos funcionarios, y todos son importantes para el manejo del ayuntamiento. Aunque son los presidentes municipales, síndicos y regidores las personas responsables de dirigir a la población en la resolución de sus problemas. Es por esto que la encuesta va dirigida a ellos en vista de que son parte de los actores principales del desarrollo local, ya que su conducción de la comunidad depende de su gestión y buen manejo.

Una vez establecida la metodología de la encuesta, en seguida se muestran los resultados de la misma comenzando por el porcentaje de encuestas que se aplicaron a los presidentes municipales, síndicos, regidores y otros.

### **Resultados de la encuesta realizada a los servidores públicos municipales.**

A continuación, se presentan los resultados primarios obtenidos de la encuesta. Todos los cuadros y gráficos que siguen provienen de la misma muestra y son de elaboración propia.

Cuadro 1

Composición de los agentes encuestados

<b>Agente</b>	<b>Porcentaje</b>
Regidores	57%
Síndicos	24%
Presidentes municipales	16%
Secretarios	3%
Total	100%

La mayoría de los servidores públicos encuestados son regidores debido a que constituyen un gran peso dentro de las presidencias municipales, además tienen distintas comisiones que les permite un contacto más cercano con ciertos grupos y problemáticas que en ellos identifican. Es necesario aclarar que al aplicar la encuesta fue muy difícil abordar a los presidentes municipales, ya que en muchos casos se encontraban fuera del municipio o tenían otros asuntos que resolver (Cuadro 1).

En lo referente al cargo anterior que desempeñaron los servidores públicos, en su generalidad no tienen ninguna relación con su puesto actual (Cuadro 2), derivándose una falta de experiencia previa que les indique cómo dinamizar el desarrollo local. Añadiéndole a esto el periodo tan corto de tres años, los operadores del ayuntamiento en su mayoría, sólo se dedican a resolver los

problemas más urgentes de sus municipios y en otros casos hay una ruptura de los proyectos que se están encaminando hacia el DL.

Cuadro 2

Cargo de los agentes encuestados antes de supuesto actual

<b>Cargo</b>	<b>Número</b>
Ninguno	27
Oficial mayor	2
Comisariado ejidal	2
Suplente de jefe de tenencia	1
Secretario del comité ejecutivo	1
Presidente del PRI	1
Comisión nacional del agua	1
Capturista	1
Vedor del rastro	1
Total	37

#### A. Formación y capacitación del cabildo sobre el desarrollo local

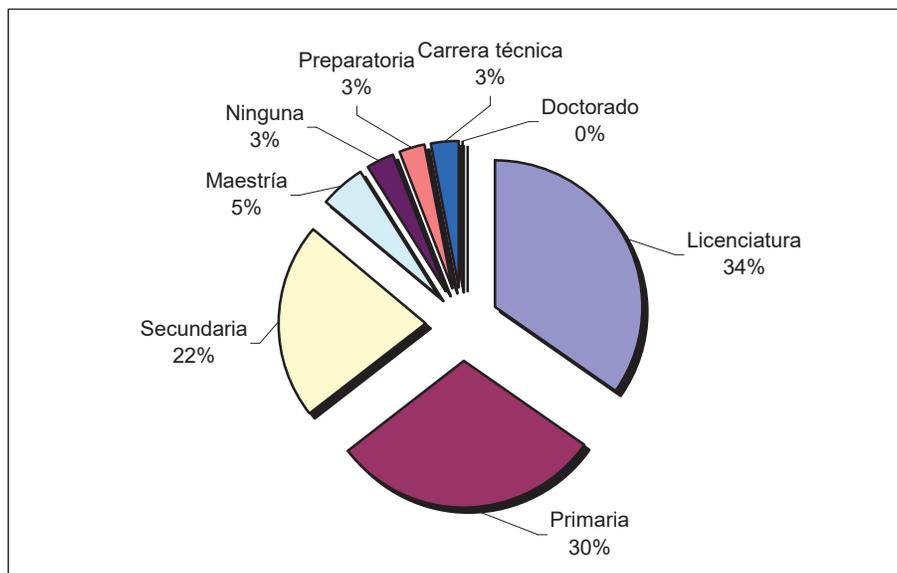
Otra de las variables a evaluar es su formación, de esta manera los resultados muestran que existen muy pocos casos en los cuales se cuenta con una preparación, por ejemplo sólo el 34% cuenta con una licenciatura y 52% con primaria y secundaria; dificultando aún más la posibilidad de que sean gestores del desarrollo local. (Gráfico 1)

De acuerdo con Cabrero, el perfil del funcionario municipal requiere de una adecuación a las condiciones que produzcan un tipo de relación distinta con los gobernados, con mayor participación y compromiso más consciente.

Sin embargo, hay casos en que las respuestas sobre los componentes del DL de las personas con niveles de primaria y secundaria son correctos, como se

muestra más adelante en el rubro sobre el conocimiento que tienen acerca del DL.

Gráfico 1  
Escolaridad terminada de los servidores públicos  
municipales

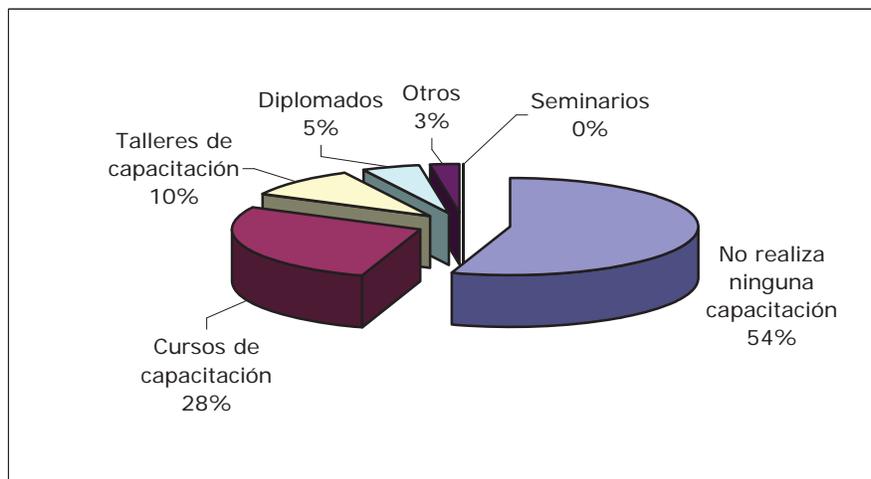


Además de la falta de profesionalización de los funcionarios municipales, éstos llegan a la administración municipal sin una experiencia o preparación previa. (Ver cuadro 2).

Con respecto a los cursos de capacitación relacionados con el tema de desarrollo local, son muy pocos los que han llevado a cabo este tipo de cursos. Vale la pena aclarar que la mayoría de los presidentes municipales, síndicos y regidores contestaban que realizan con mucha frecuencia este tipo de cursos, pero al cuestionarles de qué tipo sólo mencionaban a las actividades de capacitación relacionadas con temas de administración. La capacitación es una obligación que el gobierno debe realizar para sus integrantes, sin embargo la mayoría de las actividades de capacitación incorpora de manera general o desarticulada los elementos del DL, siendo su principal contenido las finanzas, o bien de acuerdo al cargo del funcionario. (Gráfico 2)

Gráfico 2

Actividades de capacitación relacionadas con el DL



No obstante, los que recibieron capacitación no recuerdan el título del material y en ciertos casos representan folletos, documentos, manuales, diapositivas, entre otros. Esto hace más evidente que las actividades de capacitación no han provocado un conocimiento y entendimiento integral sobre el DL o bien el material que se ha impartido no tiene los suficientes elementos y la claridad para mostrar el tema. (Cuadro 3)

Cuadro 3

Título del material utilizado para la capacitación

<b>Título</b>	<b>Número</b>
No recuerda	6
Folletos	2
Manuales	1
Documentos	2
Diapositivas	1
Módulos	1
Guías de consulta	1
Películas	1
Políticas públicas	1
Artículos, revistas, libros	1
Total	17

Asociado a la capacitación se encuentran los manuales del presidente, del síndico, los regidores y de las autoridades auxiliares. Éstos tienen como objetivo que los funcionarios municipales se capaciten en cómo desempeñar su cargo, es decir, sirven de apoyo en asesoría y formación de nuevas autoridades. Así, una parte muy significativa de los funcionarios utiliza este tipo de manuales. Empero, como ya se mencionó en el capítulo I, los manuales no incorporan de manera integral los componentes que deben saber los ayuntamientos acerca del DL, son más bien un referente de las funciones y las obligaciones de la estructura municipal a nivel reglamentario. (Cuadro 4 y 5)

Cuadro 4

Utilización de manuales para llevar a cabo  
el cargo

<b>Manuales</b>	<b>Porcentaje</b>
Si los utiliza	62%
No los utiliza	38%
Total	100%

Cuadro 5

Manuales dirigidos a los funcionarios  
públicos

<b>Tipo de manuales</b>	<b>Número</b>
Manual de regidor	14
Manual del síndico	8
Manual del presidente municipal	3
Manual de autoridades auxiliares	1
Total	26

Además de esos manuales, los funcionarios consultan distintos reglamentos, así como la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán en donde siguen los lineamientos acerca de sus funciones, atribuciones y obligaciones de cada uno de ellos. Esto corrobora aun más la inexistencia de un manual que les permita visualizar de manera integral los elementos que constituyen el DL.

Cuadro 6

Otros textos o materiales que consultan los  
funcionarios públicos

Otros manuales	Número
Ley Orgánica Municipal	15
Ninguna	5
Distintos reglamentos	4
Código penal	2
Guía de planeación	2
Ley de ingresos	1
No recuerda	1
Plan operativo anual	1
Ley de egresos	1
Bando de buen gobierno	1
Total	33

Aunque no necesariamente los funcionarios pueden conocer el DL mediante los manuales, hay casos como se muestra el cuadro 7 en los que consultan libros o folletos relacionados con este tema. Casi la mitad de los encuestados muestran que si los consultan, aunque en el cuadro 8 no recuerdan el título y en algunos casos sólo han leído planes de desarrollo municipal, siendo que en éste no se vislumbran todos los componentes de manera clara y entendible acerca del DL.

Cuadro 7

Consulta de libros y/o folletos relacionados  
con el DL

<b>Libros o folletos</b>	<b>Número</b>
No los consulta	19
Si los consulta	18
Total	37

Cuadro 8. Título de los libros y/o folletos

<b>Título de libros o folletos consultados</b>	<b>Porcentaje</b>
No recuerda	68%
Plan de desarrollo municipal	11%
Desarrollo municipal	5%
Desarrollo rural sustentable	5%
Manual de desarrollo municipal	5%
Plan operativo anual	5%
Total	100%

#### B. Conocimiento acerca del desarrollo local

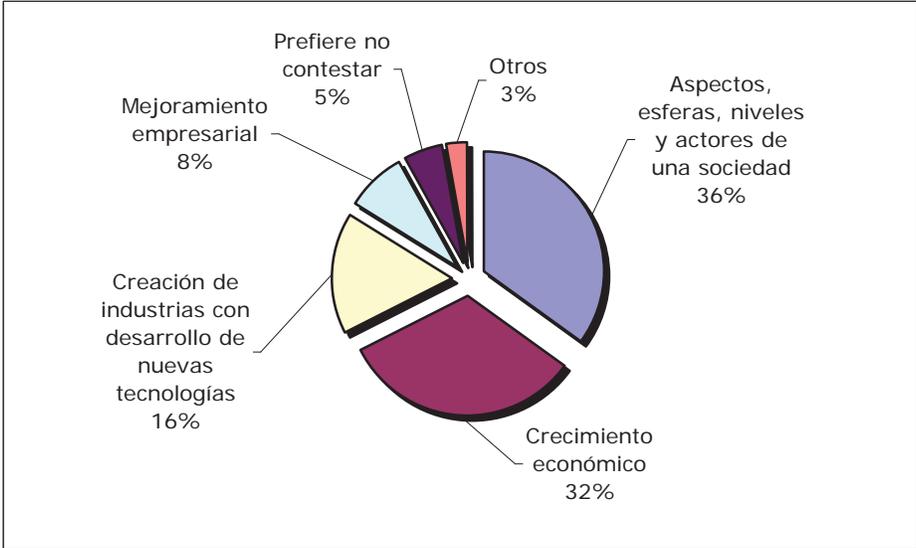
En lo que se refiere al conocimiento que tiene los operadores de los ayuntamientos acerca del desarrollo local, se muestran los sucesivos cuadros y gráficas. Se evaluaron los siguientes componentes: los aspectos que implica el DL, el papel del gobierno municipal en el DL, el crecimiento de una localidad de manera sostenida, la participación social, la descentralización, el núcleo endógeno en el desarrollo local y el capital social.

Así, respecto a la cuestión de lo que conlleva el desarrollo local, el 36% de los encuestados contestaron que implica a todos los aspectos, esferas, niveles y actores de una sociedad; sin embargo el 64% opinan que el desarrollo local corresponde al crecimiento económico, a la creación de industrias con desarrollo

de nuevas tecnologías, al mejoramiento empresarial, entre otras. En suma, nos damos cuenta de que un porcentaje muy significativo no sabe lo que implica el desarrollo local o tiene una idea imprecisa. (Gráfico 3)

Gráfico 3

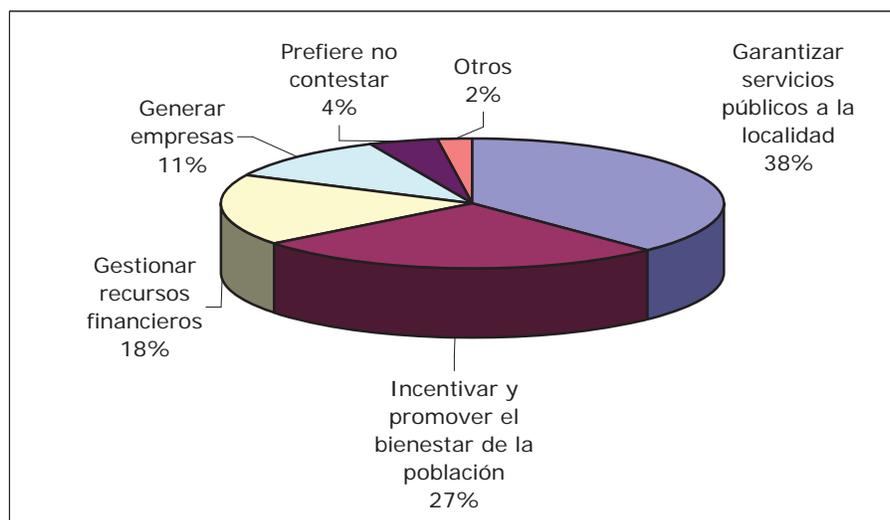
Composición del desarrollo local



Por otro lado, en México los ámbitos municipales están conformando un nuevo conjunto de atributos de los gobiernos locales. A las ya tradicionales funciones de limpieza, ornato público y prestación de otros servicios básicos, se agrega las de promoción de un desarrollo económico sustentable, el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, la preservación de la identidad cultural y étnica, y la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones (Arroyo- Sánchez, 2003: 91)

Esto exige a los ayuntamientos una mayor capacitación de funcionarios y del personal municipal en torno a esos componentes. Sin embargo, las autoridades municipales tienen la idea de que el papel del municipio en el desarrollo local es garantizar los servicios públicos de su localidad, aspecto que es muy importante, pero que no garantiza el desarrollo. (Gráfico 4)

Gráfico 4. Papel del municipio en el desarrollo local



En lo que se refiere al crecimiento sostenido, se vislumbra la relación del desarrollo. Así, el desarrollo no es lo mismo que crecimiento, ya que puede haber crecimiento sin mejorar la calidad de vida de la población. Más bien el desarrollo es integral y requiere de crecimiento, pero no es su única condicionante. No así lo consideran los encuestados.

Cuadro 9. Crecimiento sostenido

<b>Crecimiento sostenido</b>	<b>Porcentaje</b>
Si crece de manera sostenida	90%
No crece de manera sostenida	5%
Prefiere no contestar	5%
Total	100%

Además el desarrollo implica a todos los sectores de manera integral en la localidad, aunque el 78% consideran que el DL proviene de una sola actividad, haciendo referencia a su municipio e identificando el sector que esta generando empleo en ese momento, pero se olvidan de la parte estructural del DL.

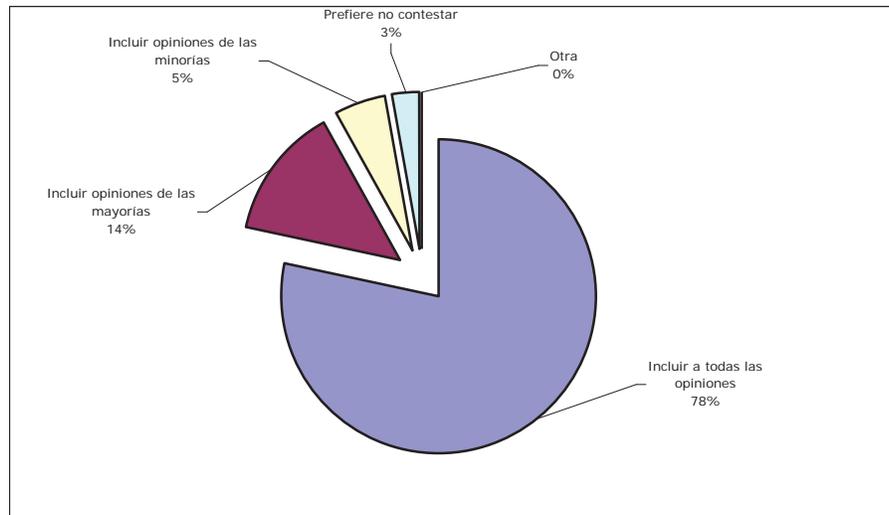
Cuadro 10

Desarrollo local a partir de una sola actividad

Desarrollo local	Porcentaje
Generación de DL a partir de una actividad	78%
Generación de DL a partir de más actividades	16%
Prefiere no contestar	6%
Total	100%

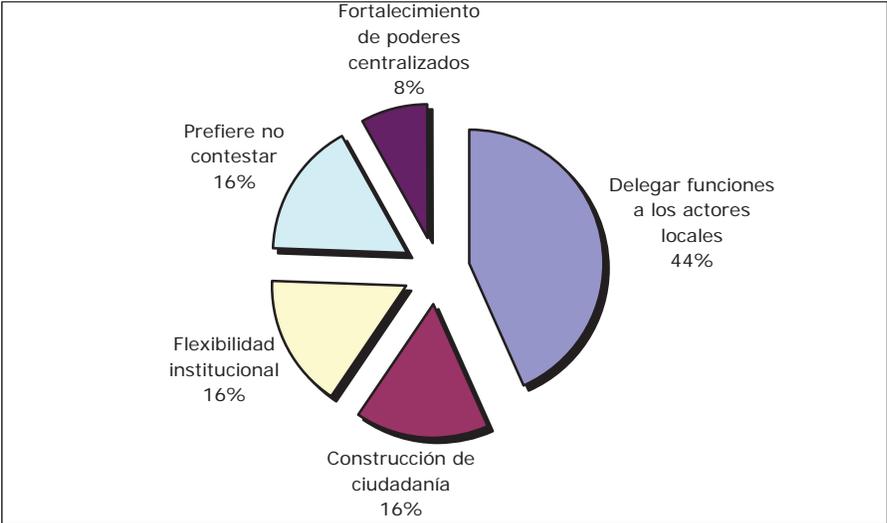
Otro de los componentes del desarrollo es la de incluir la participación social en las decisiones de cómo generar e incentivar el proceso del desarrollo local mediante consensos, así como para la formulación de programas o proyectos, con el objetivo de mejorar el bienestar de la población. Por lo que en la mayoría de los casos, los encuestados opinaron que la participación social es incluir a toda la población. Este elemento es muy relevante para los ayuntamientos, ya que sin él difícilmente encuentran las soluciones a sus problemas. No obstante, la participación va más allá de incluir a toda la población, se requiere de espacios locales y de mecanismos para la construcción de la ciudadanía.

Gráfico 5. Significado de la participación social



Por otro lado, la descentralización es una de los elementos que complementan al DL, es decir, una firme descentralización jurídica, política y económica nacional y local es fundamental para impulsar desarrollos locales significativos (Solari, 2003: 25). Empero, sólo un 44% de los funcionarios opinaron que la descentralización es delegar funciones a los actores locales, el resto tiene una idea errónea de la descentralización.

Gráfico 6. Significado de la descentralización



En lo referente al capital social éste se funda en el valor intrínseco de las comunidades, es decir, es el valor colectivo de las comunidades y las corrientes que surgen de estos grupos para apoyarse mutuamente. El capital social es fundamental para el desarrollo local, ya que los individuos no pueden incentivarlo si no se encuentran organizados, de esto depende que los grupos sociales trabajen en torno a sus demandas y propongan soluciones a ellas. Es decir, en la medida que una localidad tenga capital social facilitará más el proceso del DL. Lo que tienen que hacer los ayuntamientos es identificarlo, aunque el 57% de sus integrantes no tiene idea de lo que es.

Cuadro 11. Significado de capital social

<b>Capital social</b>	<b>Porcentaje</b>
Formas de organización social	43%
Capital humano	22%
Resultado de la producción	22%
Prefiere no contestar	8%
Capital monetario de una empresa	5%
Total	100%

Los elementos anteriores (además de la ciudadanía y la institucionalidad) se concatenan para dar lugar al desarrollo del núcleo endógeno. Según Solari (2003), éste se refiere “al agrupamiento colaborativo y en red de las empresas y organizaciones productivas, comerciales y financieras, así como los sistemas de innovación y tecnología, orientadas al desarrollo de las economías locales y mezcladas de manera sistemática con los restantes aspectos del entorno local”<sup>12</sup>.

Es por ello que el fomento multidimensional de las políticas incide directamente en el desarrollo del núcleo endógeno, incluyendo la especificidad de cada territorio e insertando a las economías locales.

No obstante, los resultados de la encuesta destacan que para los funcionarios públicos municipales, en su mayoría, el núcleo endógeno constituye la productividad y competitividad.

---

<sup>12</sup> Solari Vicente, Andrés (2003). “Siete teoremas sobre el desarrollo local”. En: Revista *Realidad Económica*. Número 14, Abril. Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, México.

Cuadro 12.

Núcleo endógeno para el desarrollo local

<b>Núcleo endógeno</b>	<b>Porcentaje</b>
Productividad y competitividad	48%
Prefiere no contestar	24%
Fomento multidimensional de las políticas	14%
Fomento de las exportaciones	14%
Total	100%

Y por último, en el cuadro 13 se afirma la falta de conocimientos respecto a ciertos elementos del DL, excepto por la participación social. Más del 50% no tiene idea de los componentes del DL.

Cuadro 13. Resultados de algunos elementos del DL

<b>Elementos</b>	<b>Significados</b>	<b>Porcentaje</b>
Participación social	Incluir a todas las opiniones	78%
Descentralización	Delegar funciones a los actores locales	43%
Capital social	Formas de organización social	43%
Desarrollo local	Aspectos, esferas, niveles y actores de una sociedad	36%
El papel del municipio	Incentivar y promover el bienestar de la población	27%
Desarrollo integral	El DL implica a todas las actividades	16%
Núcleo endógeno para el desarrollo	Fomento multidimensional de las políticas	14%
Crecimiento sostenido	El crecimiento no es los mismo que el desarrollo	5%

En conclusión, el diagnóstico sobre la formación escolar, las actividades de capacitación y el conocimiento que tienen las autoridades municipales respecto al

DL sirven de panorama para la construcción de un marco de referencias sobre el DL. Es decir, el diagnóstico no es la parte sustancial de la investigación, sólo es un referente para corroborar que los ayuntamientos cuentan con perfil educativo básico, que la capacitación está orientada de acuerdo al cargo y lo más importante, que los funcionarios municipales carecen de conocimiento acerca del DL.

Asimismo, otro aspecto que indica la necesidad de formular un marco de referencias acerca del DL es la ausencia de éste en los diversos manuales analizados en el capítulo I, ya que sólo hacen hincapié en algunos elementos que lo conforman.

De los resultados más significativos cabe señalar que el 66% no cuenta con el nivel de licenciatura, a la vez el 55% no realiza actividades de capacitación relacionadas con el DL y por consiguiente los manuales que utilizan sólo ilustran las funciones que deben realizar con base en el marco normativo, y en otros casos su finalidad son las estrategias, los planes de desarrollo y la participación social.

Una vez presentados estos datos se demuestra, junto con el capítulo anterior, dos aspectos destacables que sirven de hilo conductor para elaborar el siguiente capítulo. Por un lado, no existe un documento que ilustre los elementos del desarrollo local dirigido a los servidores públicos municipales. Por otro lado, los datos arrojan que los miembros del ayuntamiento no conocen acerca de este tópico. Ahora nos dedicaremos a buscar las variables que sustentan el marco de referencia conceptual, teniendo como base las variables que se utilizaron para construir el diagnóstico y diversas fuentes bibliográficas.

## **Capítulo III**

### **Elementos conceptuales del desarrollo local.**

El objetivo de este capítulo es identificar y analizar los componentes básicos, complementarios e instrumentos del desarrollo local. En primer lugar, para identificarlos se considera literatura sobre el desarrollo local, con énfasis en escenarios latinoamericanos; el diagnóstico del conocimiento sobre el desarrollo local de los funcionarios públicos municipales michoacanos; y el análisis de los manuales respecto al desarrollo local. En segundo lugar, una vez determinados los componentes básicos, complementarios e instrumentales sobre el desarrollo local se prosigue con su análisis por medio de diferentes enfoques. En este punto se formulan las distintas concepciones en la forma de utilizar los elementos del desarrollo local. En suma, derivado de las concepciones sobre los elementos del desarrollo local se elaboran los conceptos unitarios de cada una de ella<sup>13</sup>.

En este capítulo se muestra la base teórica sobre la cual se sustenta el marco de referencia conceptual sobre el desarrollo local (DL). El DL ha sido definido y trabajado de forma explícita por varios autores en distintos países. Pese a su importancia en la actualidad no hay un marco de referencia conceptual dirigido a las autoridades municipales que incorpore tal enfoque. Así, la parte sustancial de la tesis la conforma el marco de referencia; el análisis de los manuales y el diagnóstico sólo sirven como sustento para éste.

En lo que respecta a la evaluación de los diversos manuales dirigidos a los funcionarios municipales, se elabora un análisis acerca de su contenido y correlación con la estructura de las funciones de los servidores públicos, dentro de los cuales se incorporan escasos componentes del DL y en otros casos los elementos se trabajan por separado<sup>14</sup>. Después, se realizó un diagnóstico con base en una encuesta a 37 servidores públicos municipales (presidentes municipales, síndicos y regidores). Los resultados arrojaron que efectivamente los

---

<sup>13</sup> Los conceptos unitarios de los elementos claves, complementarios e instrumentales del desarrollo local se ilustrarán en el siguiente capítulo.

<sup>14</sup> Ver capítulo I.

funcionarios no conocen acerca del DL, remitiéndose únicamente a sus funciones administrativas como lo indica la Ley Orgánica Municipal<sup>15</sup>.

Derivado de los manuales se desprenden algunos de los elementos del DL que no son tratados con rigor, por ejemplo el desarrollo sustentable, la descentralización, los actores del DL, los recursos y el territorio. Exceptuando la participación ciudadana, ya que se describe detalladamente en el texto de Jordi Borja sobre "Desafíos de la democracia: Ciudadanía y Participación".

Por otro lado, los componentes del DL que los servidores públicos no conocen, hecho que se confirma por los resultados de la encuesta, son: descentralización, capital social, núcleo endógeno para el DL, diferencia entre crecimiento y desarrollo, y desarrollo integral.

Debido al tratamiento específico que se le va dar a cada componente, y como resultado del análisis de los manuales y el diagnóstico, los elementos que se deben incorporar en el marco de referencia conceptual y que son aptos para que los funcionarios públicos municipales los conozcan son: descentralización, participación ciudadana, capital social, planificación estratégica, sustentabilidad y desarrollo local.

Estos elementos son diferentes, ya que no operan al mismo nivel para generar o incentivar el desarrollo local<sup>16</sup>. Es por esta razón que esos componentes se clasifican de la siguiente forma:

- Procesos claves y dinámicos del desarrollo local: participación ciudadana, capital social y desarrollo sustentable.
- Elemento complementario ó coadyuvante del desarrollo local: descentralización.
- Instrumento del desarrollo local: planificación estratégica.

---

<sup>15</sup> Ver capítulo II.

<sup>16</sup> En este punto incorporo las sugerencias hechas por el Dr. Andrés Solari, respecto al nivel que poseen los elementos del desarrollo local aquí analizados.

Cada uno de estos conceptos del desarrollo local actúa de forma distinta, por ejemplo la participación ciudadana, el capital social y el desarrollo sustentable son procesos claves del desarrollo en una determinada localidad, ya que son dinámicos. A continuación explico cada uno:

La participación ciudadana, construye y fortalece la ciudadanía, generando la inclusión social. Una vez construida la ciudadanía, la población adquiere derechos y obligaciones dentro de su ámbito local. Mientras sea creciente la democracia, y por ende la participación ciudadana, se facilitará y fortalecerá el tejido social para el desarrollo local. La participación ciudadana es un proceso dinámico, ya que los ciudadanos tienen propuestas múltiples para encontrar los resultados más adecuados a los problemas, además de propiciar iniciativas locales. Uno de los aspectos relevantes es que por medio de la participación se supera la exclusión, propiciando valor a la vida humana. Aunque el ser humano es complejo, y posee de acuerdo a sus experiencias, creencias, tradiciones y valores, diversos intereses, conflictos y posiciones sociales, lo que hace más trascendental a la participación ciudadana como elemento dinamizador indispensable para el desarrollo local, que crea concertaciones entre los diversos intereses, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población. Es por esto que no se puede hablar desarrollo local sin considerar al mismo tiempo la participación ciudadana.

En los países latinoamericanos, se han aplicado las teorías macroeconómicas para generar estabilidad económica, orientándola hacia los mercados internacionales, esto ha ocasionado crecimiento económico a expensas del desarrollo y la pobreza para la gran parte de las comunidades, en la que unos cuantos se enriquecen por medio del deterioro de la humana y por si no bastara del medio ambiente. De esta manera, la participación ciudadana preserva la identidad, y es un medio que permite la expresión de los más vulnerables, ya que son las opiniones y acciones de la propia gente de la localidad la que vela por sus derechos. En cuanto a los más vulnerables, la participación ciudadana los dota de empoderamiento<sup>17</sup> para

---

<sup>17</sup> Desde el punto de vista del Banco Mundial (2000), "el empoderamiento es la expansión de bienes y capacidades de las personas pobres para participar en, negociar con, influencia, controlar, y hacer rendir cuentas a las instituciones que afectan sus vidas".

forjar su propio destino. En suma, no basta sólo con que los gobiernos locales asuman responsabilidades, también se hace latente que la sociedad civil se involucre en los procesos que mejoren su calidad de vida. Así pues, la participación ciudadana es un elemento dinámico del desarrollo local, ya que la población interviene en los procesos económicos, sociales, ambientales y políticos que afectan sus vidas, y pueden tener un control directo o indirecto sobre tales procesos.

Otro de los elementos dinámicos del DL es el capital social, éste se refiere a las relaciones sociales, los vínculos y la sociabilidad (Arriagada: 2005). El término del capital social tiene dos nociones: sociológica y económica. En ambas se manifiesta el desarrollo local. En la primera, existen vínculos entre las personas a través de la cooperación, reciprocidad y confianza, para alcanzar propósitos compartidos. En la segunda, se incorpora la noción de "capital", como recurso, que puede ser material, intangible o con componentes socioemocionales, para generar bienestar por medio del emprendimiento de los grupos. Entonces, ¿cómo se relaciona lo anterior con el desarrollo local?, o bien ¿porqué el capital social es un elemento clave del DL? El capital social dinamiza el DL mediante las relaciones sociales en la localidad, las que generan lazos y redes sociales que producen sinergias; con lo cual los grupos generan beneficios sociales, culturales, políticos y ambientales para el bien común. El capital social empieza a crecer cuando la sociedad engloba una compleja diversidad de asociaciones voluntarias, independiente del poder político, orientada a la expresión de identidades y constituyendo voluntad política y social, con capacidad de ejercer influencia en el sistema político.

El último proceso clave y dinámico del DL que se trabaja es el desarrollo sustentable. Este elemento se incorpora debido no sólo al deterioro de los mantos acuíferos, el suelo, el aire, bosques, océanos, fauna; sino también al deterioro de la calidad de vida. Tales problemas se originan de los desperdicios generados por los sistemas productivos actuales, en los cuales se acumula riqueza para unos cuantos, lo que a su vez crea pobreza para la mayoría de la población; a éstos

últimos no les queda más remedio que contribuir a la degradación ambiental debido a las condiciones inhumanas. Por tanto, la relevancia del desarrollo sustentable no es simplemente preservar el medio ambiente, más bien se procura alcanzar la sostenibilidad de todo el sistema, mediante las vinculaciones económicas, políticas, culturales, sociales, ambientales en la que se encuentra la población. Además el proceso de desarrollo sustentable debe ser creciente, para elevar la calidad de vida de la gente.

De esta manera, la participación ciudadana, el capital social y el desarrollo sustentable son procesos sin los cuales no puede haber desarrollo local.

Por su lado, la descentralización es el elemento que complementa al DL. Por descentralización se entiende la división de poderes y responsabilidades, y que permite a los gobiernos, en sus diferentes niveles, ser independientes pero estar coordinados en un marco legal. La descentralización surge como respuesta a la relativa inflexibilidad de las organizaciones nacionales para responder a las demandas y necesidades de las localidades. Este aspecto se complementa con el DL, ya que los gobiernos locales no pueden detener los avances del DL debido al proceso tan largo que conlleva la descentralización, ya sea en recaudar sus propios recursos o autonomía para asignar el presupuesto, sino que deben iniciar ellos mismos junto con la población la búsqueda a los problemas que no los dejan avanzar hacia la senda del desarrollo local. La movilización y las exigencias al gobierno central deben provenir de la misma gente, pero organizada con propósitos comunes. Es por esto, que la descentralización no posibilita de forma total el DL, sólo lo encauza y es el capital social, la participación ciudadana y el desarrollo sustentable, los elementos que se confluyen mutuamente y en quienes está depositado el proceso del desarrollo local.

Finalmente, se explica la planificación estratégica como el instrumento para incentivar el desarrollo local. Se presenta como un instrumento que ordena las actividades y recursos e incorpora los aspectos técnicos, sociales y políticos, para cumplir con las demandas sociales e ir construyendo a largo plazo el desarrollo. Empero, la planificación estratégica, por sí misma no genera desarrollo local, hay

casos en los que ha habido desarrollo con elementos básicos de planificación. En este sentido, en el marco de referencia se incluye la planificación estratégica para que los gobiernos locales de Michoacán, la confeccionen en conjunto con la participación ciudadana, partiendo de que los planes no deben ser homogéneos, sino que admitan diferencias de la realidad de su población y la encaminen hacia mejorar la calidad de vida. Su diseño permite conocer la localidad, sus problemáticas y el medio que las rodea.

Si bien, el DL no se remite sólo a esos elementos, es más amplio; pero de lo que se trata no es abarcarlos a todos, sino que de acuerdo al contexto de cada municipio y a las capacidades de los funcionarios públicos municipales, se les da un peso y una consistencia. Además esos elementos tienen implícitos otros componentes que son parte del DL, es decir, son conceptos que se explican unos con otros y que mediante el desglose se explicarán.

La razón por la que se designan esos elementos al marco de referencia, y no otros como por ejemplo los sistemas productivos locales que están formados por una red industrial, así como una red de actores sociales caracterizada por un sistema de relaciones económicas, sociales, políticas y legales (Best, 1990); es porque los municipios michoacanos no cuentan con las condiciones necesarias para ponerlas en marcha, ello no quiere decir que no tengan la capacidad, sino más bien tienen que cimentarse primero las bases en las que se construyen. Los sistemas productivos locales son un entorno formado por empresas, organizaciones y las instituciones locales con capacidades, reglas, normas y valores; que permiten generar desarrollo económico local. Aunque, es inconcebible que los sistemas productivos locales, como entornos innovadores, no posean capital social, participación social, instituciones adecuadas, y consensos como sustento. En los casos europeos que tienen éxito sobre el DL, es más palpable encontrar los sistemas productivos locales que han funcionado porque ya contaban con los elementos básicos del DL (sustentabilidad, capital social, mecanismos de participación, etc.). Por el contrario en los municipios michoacanos existe dependencia de los gobiernos locales a los Estados; la

población no es tomada en cuenta en los proyectos, más bien se implementan sin estudiar las todas condiciones y sus impactos a largo plazo; hay intereses particulares; y muy a menudo se piensa que una sola actividad genera crecimiento sin considerar al resto. Aunado ha esto, la formación escolar de los presidentes municipales, síndicos y regidores es baja, por ejemplo, tan sólo el 34% realizó estudios de licenciatura y casi la mitad cursó la secundaria (22%) y la primaria (30%), además el problema no se queda ahí, ya que las actividades de capacitación que imparte el Estado sólo se remiten a los aspectos administrativos. Es decir, las variables que serán parte del marco de referencia conceptual sobre el DL se contextualizan de acuerdo a los municipios michoacanos.

Entonces, la elección de los elementos claves (participación ciudadana, capital social, y sustentabilidad); complementarios (descentralización) e instrumentos (planificación) que sustentarán el marco de referencia conceptual del desarrollo local; se hace mediante las necesidades y características de los municipios michoacanos, junto con lecturas del DL peculiares a esos municipios. Además, se hace necesario que conozcan esos elementos ya que son la base en donde se edifican los procesos de DL, no se destaca la importancia de las empresas, ya que en la mayoría de los casos la vocación local<sup>18</sup> de los municipios de la Región Cuitzeo gira en torno al turismo o la agricultura, con escasa participación social, capital social y con problemas que son más urgentes de resolver como son proveer de infraestructura básica a la comunidad. Una vez que conozcan esos elementos, y lo más importante que los empiecen a trabajar, tendrán otra visión a largo plazo con desarrollo para todos.

---

<sup>18</sup> La VL es el conjunto de características de tipo cultural, social, político y productivo que distinguen a una localidad sobre otras para encarar determinado tipo de actividades con efectos económicos sobresalientes; la VL se va constituyendo a través de periodos históricos determinados, inducidos y/o generados por la acción de los diversos tipos de actores locales; o por acciones estatales y federales a nivel local; que se van plasmando en un determinado tipo de tejido social productivo con ciertos niveles de especialización y de productividad relativa a alguna o varias actividades de una localidad. Creándose así ventajas competitivas locales difíciles de conseguir en otras localidades, constituidas como ventajas sociales; políticas; culturales y productivas locales. Dando como resultado una mezcla de experiencias, conocimientos, habilidades, valores y actitudes dentro del sistema local, que son transmitidos de generación en generación. (Arias y Jáuregui, 2006).

Cabe referir que los elementos no poseen el mismo peso para el DL, debido a sus características extrínsecas e intrínsecas, pero no por esto dejan de estar correlacionados en mayor o menor medida unos con otros; ya que conservan ciertos subcomponentes<sup>19</sup> que los determinan, aunque no con igual impacto. Pero, para darles un tratamiento sistemático y de acuerdo a las problemáticas de los municipios de la Región Cuitzeo se presentan así.

Por tanto, el punto de partida de este capítulo es analizar cada uno de los diferentes elementos que comprende el DL, aquí se hace referencia a la postura que tiene cada autor respecto a los componentes y su relación con el DL; posteriormente en el capítulo IV se hace un balance de los componentes, es decir, se sustraen y explican sus subcomponentes derivado del aporte de los autores; y finalmente se arma cada una de las definiciones, articulando y dándoles coherencia a partir de los subcomponentes.

El orden de las variables a tratar es agrupándolas de acuerdo a lo establecido anteriormente:

- A. Procesos claves y dinámicos del desarrollo local.
- B. Elemento complementario ó coadyuvante del desarrollo local.
- C. Instrumento del desarrollo local.

Cada una de ellas es trabajada de forma similar, es decir, se construyen varias clasificaciones de acuerdo a su contenido.

## **A. ELEMENTOS CLAVES Y DINÁMICOS DEL DESARROLLO LOCAL**

Los elementos claves están conformados por: la participación ciudadana, capital social y desarrollo sustentable. En primer lugar se explica la participación ciudadana con base en diferentes autores y se clasifican de acuerdo a su analogía; después, siguiendo el mismo esquema, el capital social; y finalmente, el desarrollo sustentable.

---

<sup>19</sup> Los subcomponentes son aquellos que se derivan de los elementos claves del DL (descentralización, capital social, participación ciudadana, etc.)

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El municipio mexicano es muy diverso y tiene como base las leyes, dentro de las cuales se menciona la importancia de la población, territorio y gobierno. Los municipios están regidos por los ya mencionados artículos 115 y 116 de la Constitución Federal. Dentro de éste régimen federal, el municipio se ha encontrado históricamente relegado al plano del control social, como prestador de servicios y recaudador del impuesto predial, entre otros (Álvarez y Castro: 1999). A menudo en esos municipios se tiene una concepción errónea de la participación ciudadana y una de las causas que contribuyen a ello son las leyes orgánicas municipales ya que remiten al gobierno local como prestador de servicios y desarrollo de obras públicas.

Sin embargo, el municipio en la actualidad viene desempeñando un papel importante como agente del desarrollo local por ser uno de los “espacios en donde se abren los canales de representación proporcional en el gobierno y desde donde surgen las mayores posibilidades de alternancia política” (Cesem: 1999), y lo más importante, es el espacio de decisión pública donde se acerca el gobierno a los ciudadanos.

De este modo, la participación ciudadana constituye otro de los elementos que forma parte del marco de referencia para el desarrollo local. Antes de mencionar las posturas que existen al respecto, se analizan la participación social y comunitaria y, del mismo modo, se explica porqué se elige la participación ciudadana.

Según Álvarez y Castro (1999), los términos de la participación ciudadana, la participación comunitaria y la participación social son distintos.

Así, la participación comunitaria y la social son parte de la participación ciudadana porque los individuos interactúan en el marco de los derechos que les otorga el Estado. Ésta última se puede explicar de la siguiente forma: la participación es *tomar parte en*, mientras que lo ciudadano se refiere a aquellos sujetos portadores de derechos y obligaciones dentro del Estado nacional. Dentro

de esta definición se hace clara la relación que tienen los ciudadanos con el Estado. Por el contrario, en la participación social hay un ejercicio libre y autónomo con respecto al gobierno, aquí los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos se organizan frente al gobierno, no importando las restricciones que se les hagan. Y por último, la participación comunitaria está ligada a la participación local tradicional. A formas de autogobierno y resolución de conflictos locales que imponen a los individuos condiciones y funciones comunitarias determinadas, con independencia del gobierno y del Estado o en constante interacción con ellos (Álvarez y Castro: 1999).

De esta forma, el motivo por el que se elige a la participación ciudadana es el siguiente: la participación ciudadana considera a los ciudadanos con derechos y obligaciones que toman parte de los asuntos públicos del Estado, es decir, apunta a la relación entre el gobierno y los ciudadanos. Dado que el marco de referencias sobre el desarrollo local está dirigido a los servidores públicos municipales, la participación ciudadana viene siendo el concepto que implica una relación estrecha y forzosa de los ciudadanos con el gobierno municipal. Mientras que la participación social y la comunitaria, la participación incide en el espacio público reservándose los ciudadanos el derecho de relacionarse o no con el gobierno.

Por ende, mediante el concepto unitario de la participación ciudadana se pretende dotar a los municipios de elementos que contribuyan a su conocimiento y comprensión.

En los que respecta a la encuesta<sup>20</sup> que se realizó a los servidores públicos municipales en lo referente al conocimiento que tienen sobre el desarrollo local, muestra que el 78% de los servidores públicos municipales relacionan a la participación con incluir a toda la población en la toma de decisiones para formular programas y proyectos. En este sentido, aparentemente los servidores públicos saben lo que es la participación ciudadana. Empero, muchos de los municipios no cuentan con mecanismos que la incentiven, lo que ocasiona su falta de conocimiento, y sobre todo que la pongan en práctica.

---

<sup>20</sup> Ver capítulo I

Por otro lado, la visita a los trece ayuntamientos que conforman la Región Cuitzeo genera datos que son difíciles de cuantificar, ya que éstos se obtienen por medio de la observación. Por ejemplo, en cada uno de los municipios se observó que la participación sólo se limita a resolver los problemas más urgentes que tiene la comunidad, por lo que no existen formas de organización social que permitan ir más allá. Algunos de los problemas son los relacionados con la pavimentación y alcantarillado de sus calles, problemas con sus vecinos, accidentes, entre otros. El síndico es quien atiende principalmente estos problemas, con intervenciones del presidente municipal.

Derivados de los resultados de la observación, se hace necesario que los operadores de los ayuntamientos conozcan los componentes de la participación ciudadana y su importancia para generar desarrollo local, y no sólo la relacionen con la inclusión de la toda la población en la solución de sus demandas.

Por ende, el objetivo de este apartado es formular el concepto de participación ciudadana derivado de los aportes de varios autores que manejan este tema.

Sin embargo, hay una diferencia en la forma de armar el concepto de participación ciudadana y de descentralización. La diferencia radica en que ciertos autores tienen posturas distintas acerca de la descentralización, lo que permitió hacer cuatro clasificaciones de estos autores de acuerdo a la similitud del contenido y así construir la definición de descentralización derivada de esas posturas. Mientras que en la participación ciudadana sucede lo contrario, ya que la forma en que tratan el tema los distintos autores aquí presentados es muy semejante, utilizando en todos los casos las mismas variables que la explican, aunque en ciertos casos hacen más hincapié en ciertas cuestiones.

Por este motivo, las clasificaciones de la participación ciudadana se hacen por medio de la semejanza de las variables que utilizan para explicarla. Aunque no hay mucha diferencia entre un rubro y otro, ya que estas variables son manejadas por todos los autores, es decir, existe una reciprocidad en cuanto al contenido de la participación ciudadana. En seguida se agrupan tres clasificaciones sobre la participación ciudadana de acuerdo a la similitud de variables que utilizan los

autores. Tales clasificaciones son: (1) Participación ciudadana, descentralización y desarrollo local, (2) El gobierno local como promotor de la participación ciudadana, (3) La democracia y la participación ciudadana.

### **1.- Participación ciudadana, descentralización y desarrollo local**

Dentro de este apartado se relaciona a la participación ciudadana con la descentralización, las demandas de la ciudadanía, la identificación de las potencialidades de la comunidad por medio de la interacción de los gobiernos locales y la población. También se resalta que es por medio de la interacción activa de los diversos actores que el desarrollo local funge, y esas relaciones se dan por medio de la participación ciudadana. Siendo el reto de la participación la negociación de diversos intereses.

Otro de aspectos que se mencionan es la cultura democrática, en donde es posible que se expresen los actores locales por medio de la capacidad y calidad de las instituciones locales.

- a) La participación ciudadana y su relación con desarrollo local y la descentralización

En el documento del Cesem (1998), Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, el desarrollo local debe partir del reconocimiento de la autonomía de los gobiernos locales, así como de la participación ciudadana. El gobierno local debe interactuar con la sociedad para crear programas e incentivar el desarrollo local. Así, "el desarrollo local debe insertarse en el marco de una estrategia democrática de participación que permita a los ciudadanos ser artífices de su destino, dejando de ser sujetos pasivos de las decisiones de los poderes públicos y convirtiéndose en ciudadanos participativos, exigentes con las soluciones que se aportan, conscientes de los problemas de su localidad e implicados en la solución de los mismos" (Cesem: 1998, 11).

La participación ciudadana conlleva la descentralización de los gobiernos locales, ya que son ellos los que acuden a la sociedad civil, recogiendo sus demandas y generando soluciones junto con la población misma. Por ende, participación,

descentralización y desarrollo son conceptos conexos; los cuales buscan dar respuesta a las distintas demandas sociales.

Para que funja la participación ciudadana es necesario capacitar a la población en materia del desarrollo local duradero y del mismo modo ofrecerles los medios de implicancia en el proceso. En este sentido, la capacitación para el desarrollo local tiene como objetivos reforzar los conocimientos, capacidades y sensibilización de la población de modo de que ésta sea capaz de asegurar un desarrollo estable de su territorio. Para ponerla en marcha son necesarios conocimientos teórico-prácticos muy diferentes a los que se requieren para una simple prestación de servicios públicos municipales. Es aquí donde entra la participación como instrumento de la capacitación, ya que los gobiernos locales deben hacerles ver, de manera realista, que su región puede permitirles alcanzar el nivel de vida al que aspiran y de convencerles que pueden contribuir de manera decisiva a su desarrollo.

La participación comprende varios elementos como son: creación de mecanismos que impidan la aparición de conflictos; y una reforma progresiva del funcionamiento de las administraciones para mejorar el apoyo a las iniciativas de la población. Además, por medio de la participación con todos los actores será posible detectar las potencialidades territoriales para el desarrollo.

La participación de la población local es una necesidad para generar el desarrollo local, y es una forma de que el gobierno local se involucre con la sociedad. Aunque la participación se debe adaptar a cada ámbito local, y del mismo modo establecer las razones esenciales de la participación e identificar a los grupos de interés que existen al interior de la localidad, y que abarquen todos los aspectos de la vida política, económica, social y cultural, determinar sus expectativas y motivaciones, y lograr que se impliquen. El proceso de desarrollo local tendrá tantas posibilidades de éxito cuanto más amplio sea el abanico de los grupos que se comprometan con él.

#### b) El desarrollo local y la participación

Desde el punto de vista de Monje (2004), "el desarrollo local requiere abarcar diversas dimensiones: económica, social, cultural, ambiental y físico territorial, político institucional, y científico–tecnológica. Implica considerar los diferentes patrones de interrelación activa de los diversos actores de la sociedad. El desarrollo local conlleva, necesariamente, una profunda transformación de las relaciones sociales. Además, no se refiere sólo procesos técnicos de producción: también incluye la preservación ambiental, ya que su incorporación es estratégica para el desarrollo futuro de la humanidad".

El desarrollo local es un proceso complejo que implica esfuerzos articulados de actores estatales y de la sociedad civil. Estos esfuerzos articulados se traducen a través de la participación ciudadana en donde hay negociación de intereses, inclusive divergentes y en conflicto. Por tanto, la lógica del desarrollo local necesita del surgimiento y fortalecimiento de la participación ciudadana, en donde la sociedad y sus actores vinculados al territorio y con capacidad de iniciativa generen propuestas socio-económicas e identifiquen las potencialidades locales para incentivar el desarrollo local y por ende una mejora integral de calidad de vida de la población.

Así, los actores locales son los que hacen fungir la participación, ya que son todos aquellos agentes que en el campo político, económico social y cultural son portadores y fomentadores de las potencialidades locales. Para eso, el actor debe formar parte de la sociedad y reconocer su historia y su sistema de normas y valores, siendo portador de alternativas (Arocena, 1988:14). En suma, los actores locales son aquellos que generan y llevan a cabo la participación, impactando al mismo tiempo en los procesos de desarrollo, tanto en sus roles particulares, como también en sus acciones de coordinación entre ellos.

Pero no basta sólo en considerar a los actores locales, sino también al contexto que los rodea y su problemática, en donde se encuentra la cultura local, las instituciones y el papel que tiene el sector público. En lo que se refiere a la cultura local, ésta reafirmar los derechos ciudadanos. Aunado a ello se encuentra la ciudadanía, éste es un concepto que debe ser vivenciado por la mayoría de la

población, lo que exige una gran preocupación sobre cómo fortalecer una cultura política democrática.

Desde la perspectiva anterior, la cultura democrática puede expresarse en el proceso de construcción de redes, entendido como un proceso de organización de flujos. Según Castell (1996: 445) "... el espacio de los flujos es la organización material de las prácticas sociales en tiempo compartido que funcionan a través de los flujos. El flujo son las secuencias de intercambio e interacciones determinadas, repetitivas y programadas entre posiciones físicamente inconexas que mantienen los actores sociales en las estructuras económicas, políticas y simbólicas de la sociedad".

Por otro lado, las diferencias en el desarrollo de una localidad a otra están determinadas por la capacidad y calidad de las instituciones, las personas que las dirigen y el nivel de coordinación e integración entre las mismas, es decir, la participación ciudadana. De esta forma, a mayores niveles de coordinación interinstitucional con el entorno social y de reconocimiento claro de los nichos de desarrollo, mayores efectos positivos producidos por la concatenación de los esfuerzos de los diversos actores.

Y por último, los problemas socio-económicos no pueden ser resueltos por la acción independiente del Estado, lo que hace repensar el papel de la gestión pública. Así, el poder público debe funcionar como un articulador y facilitador de acciones, como uno más de los agentes involucrados, y que sólo tiene eficacia cuando representantes de un proyecto de desarrollo participan en su gestión.

Además del poder público, el fortalecimiento democrático también enfatiza en el papel de los ciudadanos –individuos organizados– en el proceso político, incluyendo tanto la identificación de los problemas, como la formulación de respuestas, su implementación y evaluación de resultados. Una entidad administrativa debe considerar a los actores involucrados en una política pública como un conjunto conectado e interdependiente, gobernado a sí mismo por medio de redes (Brinkerhoff, 1999: 125).

En este sentido, el proceso democrático es la expresión de una población conciente de su papel político y que puede influir en todos los procesos decisionales, desde el planeamiento, pasando por la ejecución hasta llegar a la evaluación. Esto significa que la modernización de la gestión local no sólo debe radicar en el ámbito estructural organizacional, sino también en el político-institucional. Ella se debe orientar al fortalecimiento democrático de los espacios y redes locales, creando instrumentos de gestión que integren y fortalezcan la participación de la ciudadanía. Esto permitirá que los resultados del desarrollo local sean apropiados por los ciudadanos y ciudadanas.

## **2.- El gobierno local como promotor de la participación ciudadana**

En este rubro se alude la importancia de los gobiernos locales como detonadores de la participación ciudadana, sin dejar de lado el papel que tienen los ciudadanos, ya que la participación es inviable sin ambas partes. Es decir, es mediante la interacción de todos los agentes locales que se hace palpable la participación ciudadana.

Los gobiernos locales tienen la responsabilidad de promover la democracia, pero primero tienen que reformarse para que no muestren sus debilidades ante la población y encuentren en ellos satisfacción y legitimidad en la forma de hacer gobierno.

- a) La participación ciudadana como salida al burocratismo mediante la interacción de los distintos agentes

Según Martínez (2001), la participación implica una salida al burocratismo, ya que es la propia comunidad quien impulsa su desarrollo, y son tareas del gobierno local: el diseño de los programas encaminados al crecimiento de su comunidad; la identificación de potencialidades; el apoyo a los programas locales; y la estructuración de intercambios entre todos los agentes que se encuentran en la localidad.

- b) Implicancias de la participación ciudadana

En el documento de los COMURES (1997), la participación ciudadana constituye un aspecto importante dentro del proceso del desarrollo local, siendo la responsabilidad y competencia de los gobiernos locales involucrar a todos los actores de la sociedad local (comunidades, sector privado, ONGs, sector público) en la solución de sus problemas y demandas. De esta forma, el gobierno local es el interlocutor válido y directo de la población.

Algunas de las formas que implica la participación ciudadana son: (a) que la población tome parte en la identificación de sus necesidades, así como en la ejecución de proyectos; (b) generar obras propias mediante sus recursos; (c) coordinación estrecha a nivel local entre las comunidades y el gobierno local.

En síntesis, los gobiernos municipales deben contribuir al impulso de los mecanismos de la participación ciudadana y el involucramiento de los actores del desarrollo local con la profundización y consolidación de la democracia a nivel local y nacional.

- b) El gobierno local como agente responsable de llevar a cabo la democracia

Para Seligson y Córdoba (1997), los gobiernos locales tienen la responsabilidad de promocionar la democracia dentro de la localidad. La democracia no es sólo la emisión del voto de la sociedad para las autoridades municipales, sino también el poder que tiene la sociedad para evaluarlos en su cargo. A menos que los ciudadanos no estén satisfechos con sus gobiernos locales, no aumentarán el apoyo a la democracia. Todo depende de la receptividad del gobierno local a las demandas de los ciudadanos, así como la calidad de la participación.

En una democracia, los ciudadanos pueden elegir involucrarse con el gobierno local en tres formas: (1) asistir a reuniones del gobierno local; (2) solicitar ayuda al gobierno local o bien presentar una petición a alguna oficina. Las peticiones de ayuda pueden ser de dos tipos: personal y comunal; y (3) votar en las elecciones. Estas son tres formas de participación.

La participación la constituyen varios factores, entre los que se encuentran la satisfacción y la legitimidad que representa el gobierno local para con los ciudadanos. La participación del gobierno local puede traer recompensas, frustración o una combinación de ambas. Es decir, algunos ciudadanos pueden asistir a un cabildo abierto, estar muy satisfechos con el resultado y entonces desarrollar un compromiso con esa institución crucial de la democracia local. Otros, sin embargo, pueden frustrarse como resultado de dicha experiencia. Mucho depende de la capacidad y respuesta del gobierno local. Así, la participación en el gobierno municipal no lleva necesariamente a estar satisfecho con él, por lo que la forma de saber si existe tal satisfacción es por: (a) la calidad de los servicios que el municipio ofrece a la comunidad; y (b) el modo en que la municipalidad trata a la sociedad. Una de las tareas del desarrollo local es generar e incrementar la participación ciudadana, y al mismo tiempo examinarla, con la finalidad de que los ciudadanos puedan aprender distintas lecciones de sus experiencias participativas. En lo que respecta a la legitimidad, ésta representa estabilidad política, ya que los ciudadanos creen en el gobierno local y lo apoyan en sus decisiones. Una forma de evaluar la legitimidad es que los servidores públicos municipales respondan de forma eficiente a las demandas de la comunidad.

En síntesis, no es la cantidad de participación lo que importa, sino que es la calidad de dicha participación lo central.

#### c) El enfoque participativo

Burin y Heras (2001), señalan la relación que tienen los aspectos macro y micro sociales que inciden en procesos de desarrollo local cuando tiene lugar a través de propuestas participativas.

Desde del punto de vista macro social, existe consenso en que el desarrollo local es producto del entrecruzamiento de distintas variables como son: la privatización de bienes y servicios, la descentralización del Estado, la autonomía de los municipios, el aumento de las brechas económico-sociales en el seno de las sociedades locales.

En lo que se refiere al plano micro social, las variables que se consideran son las interacciones de la sociedad que generan desarrollo local, tales variables son la participación y la democracia.

Los gobiernos municipales tienen la obligación de promover la participación ciudadana, en donde deben identificar a los distintos actores sociales, convocándolos a trabajar en conjunto. Esto permite tomar en cuenta perspectivas múltiples y no solamente de aquellos que han podido encontrar canales para hacer explícitas sus demandas, así como comprometer en un trabajo a mediano y a largo plazo a sectores variados de la comunidad; para formular estrategias de desarrollo local.

La participación, mediante el enfoque participativo, permite encuentros e interacción entre representantes de distintas perspectivas, con trayectorias diferentes. La participación genera un encuentro "cara a cara" y "minuto a minuto" de los actores sociales, organizaciones o instituciones a trabajar sobre el desarrollo de una localidad con técnicas que permiten la participación activa de todos ellos. En estas reuniones se producen encuentros (y desencuentros) culturales: cada uno de los participantes piensa y actúa con base en sus premisas, sus experiencias, sus intereses y sus diferentes perspectivas culturales. Es decir, quienes trabajan sobre el desarrollo de su localidad hablan idiomas diferentes. Aun así todos estos actores forman parte de un mismo sistema económico, político, cultural, social y ambiental.

Así, el aporte de la participación ciudadana al proceso de desarrollo local es incorporar a actores locales, por medio de la concertación, que podrían incidir en un futuro en este proceso, además de resolver las necesidades culturales y básicas de la gente.

Los mecanismos y medios de la participación se deben ajustar a cada localidad, ya que es imposible generar un modelo único que se adapte a todas las situaciones.

En caso de que el gobierno municipal no esté preparado para efectuar la participación, debe conducirla y regularla en función de un proyecto discutido y aprobado por la comunidad.

### **3.- La democracia y la participación ciudadana**

Dentro de esta concepción la participación ciudadana conlleva la democracia local, en la que se expresa la sociedad misma, lo que demanda y lo que aporta, lo que piensa y lo que propone. Además el municipio, siendo la parte del Estado más accesible a los ciudadanos, es un espacio clave en la relación Estado-sociedad, puente de la participación social, y es por medio de esta última que verdaderamente hay cambios profundos en la forma de hacer desarrollo por medio de iniciativa de la sociedad organizada.

- a) La democracia local como factor de la participación ciudadana y como factor que proporciona legitimidad a los gobiernos locales

Para Pease (1988), la democracia implica que el pueblo se apropie de espacios que antes estaban cerrados, y además que las distintas organizaciones como los obreros, los campesinos, los pobladores, etc., confluyan en un movimiento popular que democratiza desde abajo. Así, el pueblo se expresa y se desarrolla cotidianamente, y no sólo en los días que vota. Del mismo modo, la democracia proporciona la legitimidad a los gobiernos locales, es por ello que "la demanda democrática no concluye en la elección de gobernantes, se dirige a la forma de gobernar y cuando se plantea desde abajo sólo puede realizarse en la participación ciudadana, multiforme pero alejada del carácter vertical y burocrático" (Pease: 1988, 19). Los gobiernos locales deben representar al pueblo, pero no mediante una representación individualizada o bien burocrática, sino más bien arrancar para los de abajo, cuotas efectivas de poder y expresar la demanda de la población por medio de la participación y autonomía.

El hablar de democracia local implica un cambio en la forma de gobernar entre la relación del mismo gobierno local y la población, así como entre la mayoría y la minoría. En suma, "la democracia local supone un efectivo esfuerzo y cambio en

la realidad de los gobierno locales, a partir de un radical proceso de descentralización" (Pease: 23, 1988). Así, una de las ventajas del nivel local para sus representantes políticos es la capacidad que tienen de dialogar y concertar con la sociedad y decidir entre intereses y sujetos distintos. Es mediante este nivel que se pueden crear mecanismos de participación de las organizaciones sociales. Y es tarea, más allá de las atribuciones administrativas del gobierno local, que la participación no sea algo ocasional sino cotidiano, y a muy diferentes niveles, constituyendo parte de la estrategia de repuesta a muchos de los problemas más urgentes. Así, la participación ciudadana genera que sean ellos los que cuestionen a los representantes del gobierno local.

b) Factores que conforma la participación ciudadana: ciudadanos, democracia, espacios locales, descentralización y gobiernos locales.

Borja (2003), señala a la participación ciudadana como elemento que comprende la descentralización, y al mismo tiempo el desarrollo local, aunque no menciona de forma explícita su relación con éste último, sí señala el ámbito local, en donde se hace más efectiva la participación.

Todos los municipios son heterogéneos, al igual que sus demandas, y es mediante la participación que se expresan esas demandas y se buscan los mecanismos para resolverlas. Es por ello, que no se tiene que ver al sistema político institucional como homogéneo. Todos los niveles poseen diferencias ideológicas, interés entre los partidos políticos, contradicciones entre valores, normas y prácticas administrativas. El ámbito institucional tiene a su cargo una gran responsabilidad como impulsores de propuestas innovadoras; por ende es necesario reformularlo por medio del cambio político. Uno de los motivos por el que la participación debe surgir en todos los niveles, y en especial en lo local, son las problemáticas nuevas, las demandas de la sociedad, las exigencias de la participación, entre otras que incitan a la acción de los diversos actores. En este sentido, la sociedad se convertirá en ciudadanos mediante nuevas instituciones económicas, sociales y políticas. Por ello, los gobiernos locales hacen más efectivos los mecanismos de participación, ya que mediante sus instituciones

políticas, tienen mayor relación y proximidad con los ciudadanos, es decir, realizan una democratización de la vida política institucional, por su relación directa con las problemáticas específicas de su territorio.

Además, la participación ciudadana es inviable sin la descentralización del nivel regional-local, ya que permite competencias y funciones a nivel local, y lo más importante, atribuye a la institución la coordinación de los programas y proyectos concertados. Es por ello, que la descentralización y la participación ciudadana son dos aspectos que caracterizan al desarrollo local.

Del mismo modo, la participación ciudadana depende en gran medida de la voluntad política del gobierno local y su estilo de relación con la población, en que se utilizan instrumentos nuevos para adecuarse a las características de la población o de la problemática concreta, reconociendo siempre los derechos y deberes de los ciudadanos y legitimándolos. Cada programa, proyecto, servicio o función tiene que tener una dimensión participativa.

Uno de los obstáculos de la participación ciudadana es la inadecuación del marco legal, poco abierto a la innovación, además de la insuficiente debilidad de las organizaciones de la sociedad civil, es por ello que la participación ciudadana sólo progresa si se cuestiona y transforma la vida política local.

Borja señala el término de ciudadanía definido como “un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad casi siempre de base territorial y cultural. Del mismo modo, “la ciudadanía se origina en las ciudades caracterizada por la talla, la densidad y la diversidad de población, el autogobierno, la cultura cívica y las normas no formales de convivencia”. Aunado ha esto deben existir instituciones fuertes y representativas que garanticen el cumplimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos. La ciudadanía está sujeta a la democracia representativa y participativa, por tanto si no existe el mínimo de democracia la desigualdad se hace más palpable. La ciudadanía es un concepto dialéctico, en el que los ciudadanos tienen derechos pero también obligaciones, hay intereses particulares

y de las políticas públicas. Esos derechos de la ciudadanía<sup>21</sup> son cada vez mucho más complejos y se tiene que adecuar a poblaciones diversificadas e individualizadas.

La adquisición de la ciudadanía necesita de la calidad del espacio público, ya que cumple con funciones urbanísticas, socio-culturales y políticas. Hay espacios de fiesta, de manifestación, de convivencia y de tolerancia, pero también de conflicto y de diferencia. Dentro de los espacios debe considerarse el valor de la identidad que es diferente de una localidad a otra. Ella permite el sentimiento de pertenencia a unos lugares, paisajes, y a unas relaciones sociales construidas por la historia, es decir, la identidad es resultante de cada momento histórico de las ilusiones del futuro que se expresan en el territorio, en las instituciones y colectivos sociales.

En concreto, "la participación supone información previa, suficientemente completa y comprensible para hacerse una opinión y comunicación. La participación requiere de espacio públicos de deliberación para que se confronten las opiniones y se puedan generar opiniones colectivas y movimiento sociales" (Borja, 2003:54). Además, mediante la participación es posible que se expresen los colectivos más débiles o vulnerables y los menos escuchados.

### c) La democracia y el ámbito local

Para explicar la participación ciudadana Padilla (2004), parte de la dimensión local y lo contrapone al término de globalización, dentro del cual está inmerso. Es en el ámbito local donde surge la interacción con todos los actores, así como las demandas de la sociedad y todas sus necesidades.

Para lograr que lo local se desarrolle, es necesario que la institución municipal se encuentre en estrecha relación con las instancias de participación democrática en la vida local. El ciudadano debe encontrar en las instituciones locales la

---

<sup>21</sup> Algunos de los derechos que menciona el autor son: el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, el derecho a la educación y el derecho a la formación continua, el derecho a la asistencia sanitaria y el derecho a la salud, y a la seguridad, el derecho al trabajo y el derecho al salario ciudadano o renta básica, entre otros.

posibilidad de actuar y de realizar propuestas; la noción de ciudadanía local tiene que ir más allá de las desviaciones clientelistas. Esta debe ser desarrollada como instrumento de democracia local, de participación y de compromiso de la población con los destinos de su localidad.

Por consiguiente, la participación ciudadana es parte del desarrollo local, ya que mediante ella se vinculan los intereses de los actores<sup>22</sup> sociales con el fin de lograr ejercer su ciudadanía dentro del ámbito local.

El término participación ciudadana alude a la ciudad constituida por la gente organizada, la cual opta por proponer proyectos para generar desarrollo local. La ciudad es de los ciudadanos con iniciativa, de los emprendedores, de los que quieren ser actores de su vida y participar de su comunidad. Todo esto se lleva a cabo en un espacio asociativo y de reconversión.

Pero en muchas localidades no se cuenta con tales iniciativas, es por ello que la participación requieren de una remodelación total, es decir de una transformación, de acuerdo al tipo de ciudad en que se desea realizar. Además se hace necesario buscar los canales efectivos para ejercer la ciudadanía y participar socialmente, vía pertenencia, identidad, interacción etc.

Asimismo, la participación ciudadana tiene una relación estrecha con la noción de democracia. La democracia local es la conformación de una comunidad que sea capaz de debatir y decidir sobre los asuntos de interés general con la participación de todos sus miembros. Por lo anterior se incentiva la intervención de la ciudadanía en los asuntos colectivos.

---

<sup>22</sup> EL actor local son todos los agentes que en el campo político, social, económico y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales, al aprovechar los recursos cuidando la calidad del proceso junto con los equilibrios naturales y sociales.

## **CAPITAL SOCIAL**

El capital social es uno de los elementos del desarrollo local. Este concepto tiene un gran contenido, ya que posee características del desarrollo local como la identidad, instituciones flexibles, relaciones sociales. Sin embargo, a diferencia de la participación ciudadana y la descentralización, el concepto de capital social no tiene una amplia aceptación debido, entre otras cosas, a la falta de aplicación a las sociedades complejas de cada contexto.

Pero de lo que se trata en esta investigación no es generar un debate en torno al concepto de capital social, el cual es muy diverso, sino de encontrar aquellos elementos que permitan generar una perspectiva a los servidores públicos municipales con base en la vertiente del capital social positivo e ilustrar sus componentes para posteriormente engranarlos con los de la participación ciudadana, la descentralización, planeación y desarrollo sustentable.

Es decir, existen varios autores que sustentan el capital social de diversas formas y para darle un contenido uniforme al concepto, y no crear una confusión respecto a éste, sólo puntualizaré aquellas posturas que vislumbran al capital social como recurso que genera mejores condiciones de vida mediante la cooperación, la confianza y la reciprocidad dadas por las relaciones sociales y destacando la inclusión social.

Así pues, con la finalidad de construir el concepto unitario del capital social en seguida se presentan sus diversas posturas, para un fácil entendimiento y ubicación de cada una de ellas se agrupan en dos rubros de acuerdo a su semejanza en cuanto al contenido. Tales agrupaciones son: (1) Capital social en el plano abstracto de la cultura simbólica de las normas y los valores, (2) Capital social en el plano conductual de las relaciones y sistemas sociales.

### **1.- Capital social en el plano abstracto de la cultura simbólica de las normas y los valores.**

En este rubro se concibe el capital social como un recurso o una vía de acceso a recursos que, en combinación con otros factores, permite obtener beneficios a

quienes lo poseen, y consideran del mismo modo que el capital social reside en las relaciones sociales. También se enfatiza el capital social dado por los valores y las normas, ligados al plano de abstracto de la cultura.

a) El capital social como recursos asociativos y relaciones sociales.

La CEPAL (2002), examina los elementos constitutivos del capital social retomando a varios autores como son Durston, Atria, Flores y Rello.

Se concibe el capital social de una comunidad como “la capacidad efectiva de movilizar productivamente, y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que se encuentran en las distintas redes sociales a las que tienen acceso sus miembros” (CEPAL, 2002:144).

Siendo los recursos asociativos las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación.

Para Flores y Rello (2001), el capital social genera infraestructura derivada de la acción social. Desde su punto de vista, el capital social obtiene beneficios a partir del aprovechamiento de redes sociales.

Los conceptos señalados anteriormente por la CEPAL, Durston y Flores y Rello, enmarcan un capital social positivo, donde hay redes de relaciones sociales basadas en la cooperación, confianza y reciprocidad; generando acciones para obtener beneficios comunes. Sin embargo, también existe el capital social negativo centrado en el conflicto destacando la existencia de desigualdades en capital social y su uso para mantener la posición del poder de un determinado grupo. Aunado a ello, el capital social no está distribuido en las sociedades igualmente.

Desde el punto de vista de Ocampo (2001), el capital social se encuentra en todas las sociedades con características distintas según su cultura, ésta permite a los pueblos integrarse de forma positiva y fortalecer valores conjuntos. Además en todas ellas hay habilidad para trabajar en equipo y practicar la ayuda mutua por medio de la identidad compartida y la capacidad de articular organizaciones para el logro de metas comunes.

#### b) Dos connotaciones del capital social

Atria (2003), menciona que hay dos ejes principales en que se aborda el concepto de capital social. La primera se refiere al capital social como una capacidad específica de movilización de determinados recursos por parte de un grupo; la segunda a la disponibilidad de redes de relaciones sociales. A su vez, la movilización de recursos implica el liderazgo y el empoderamiento. Y por otro lado en las redes de relaciones sociales se encuentra la asociatividad. Por tanto, el capital social de un grupo se entiende como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo. Los recursos asociativos son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación.

#### c) La cultura como base del capital social y del desarrollo

Kliksberg (2000), evalúa las posibilidades que tienen el capital social y la cultura como unos de los principales elementos del proceso de desarrollo. Donde el desarrollo permite desenvolver las potencialidades de los seres humanos. Para explicar el concepto de capital social toma como referencia a distintos autores precursores del concepto.<sup>23</sup>

El primero de ellos es Putman (1994) quien apunta que el capital social es generado por “el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas por el nivel de asociatividad que caracteriza a esa sociedad”.<sup>24</sup>

Por otro lado, Coleman (1990) señala que el “capital social se presenta en el plano individual y en el colectivo”.

---

<sup>23</sup> Algunos de los precursores del capital social son Robert Putman, James Coleman, Kenneth Newton, Stephan Baas, James Joseph, Bullen y Onyx, entre otros.

<sup>24</sup> La confianza, actúa como una “ahorrador de conflictos potenciales” limitando los problemas entre los individuos y grupos. El comportamiento cívico se refiere a valorar y cuidar los espacios públicos, contribuyendo al bienestar general. Y por último, el asociacionismo indica que es una sociedad que es capaz de actuar cooperativamente, armar redes, concertaciones, sinergias de todo orden en su interior.

Para Newton (1997), el "capital social está compuesto de valores y actitudes que influyen en cómo las personas se relacionan entre sí. Incluye confianza, normas de reciprocidad, actitudes y valores que ayudan a las personas a trascender relaciones conflictivas y competitivas para conformar relaciones de cooperación y ayuda mutua".

Baas (1997), apunta que el "capital social tiene que ver con cohesión social, con identificación con las formas de gobierno, con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen a la sociedad más cohesiva y algo más que una suma de individuos. Desde el punto de vista de Joseph (1998), el capital social es una "vasto conjunto de ideas, ideales, instituciones y arreglos sociales, a través de las cuales las personas encuentran su voz y movilizan energías particulares para causas públicas. Bullen y Onyx (1998) lo ven como "redes sociales basadas en la confianza, reciprocidad y normas de acción".

Levi (1996), incorpora el papel del Estado como agente que favorece la creación del capital social.

En suma, hay un consenso del capital social de estos autores el cual es relevante para el desarrollo ya que por medio de éste se generan capacidades en una sociedad para resolver disputas, impulsar consensos, y concertar al Estado y la sociedad.

La cultura es la base del capital social y es portadora de contribuciones al desarrollo. A su vez el capital social comprende: la confianza, el comportamiento cívico y el grado de asociacionismo.

En síntesis, el capital social y la cultura son dos aspectos que se complementan para crear los valores de una sociedad los cuales son transmitidos generacionalmente y contribuyen al desarrollo mediante la solidaridad, la cooperación, la responsabilidad de unos por los otros, la participación, etc.

Ante este escenario, es imprescindible que el Estado movilice las potencialidades del capital social.

d) La importancia de la cultura cívica y las instituciones en el plano del capital social

Para Tomassini (2000), el capital social está directamente vinculado con la cultura de la sociedad. Del mismo modo, la cultura está formada por el conjunto de ideas, valores y percepciones, actitudes y pautas de comportamiento que moldean las instituciones y conductas de una sociedad en una época determinada, es decir, la cultura está condicionada por el espacio y el tiempo que dirige la sociedad hacia dónde quiere ir dándoles sentido a la vida en una etapa determinada. Lo esencial de la cultura son los valores y la ética ya que motivan los comportamientos de las personas e instituciones.

En el plano del capital social, el papel del gobierno es captar las demandas, las preferencias y los valores culturales de una sociedad para estimular el desarrollo de la misma. De tal forma, que los valores culturales, las instituciones y las formas del comportamiento de la sociedad constituyen un factor del desarrollo económico, político y social.

e) El capital social como generador de bienes públicos mediante la confianza y la cooperación y los grados del capital social.

Lechner (2000), alude que el concepto de "capital social es la trama de confianza y cooperación desarrollada para el logro de bienes públicos".

Lechner retoma el concepto de Putman (1993: 167) para explicar el capital social dado por los rasgos de la organización social como la confianza, las normas y las redes, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo. Las relaciones de confianza personal llegan a generar una confianza social cuando prevalecen normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico que facilitan la cooperación en beneficio mutuo.

Cabe distinguir entre dos tipos de capital social: el negativo y el positivo. El capital social negativo también descansa sobre las relaciones de confianza y cooperación, como en la mafia. Los criterios que se utilizan para distinguir uno de otro es el compromiso cívico de la sociedad, generando un capital social positivo.

Ese compromiso cívico hace que las personas colaboren unos con otros con el fin de obtener un bien público o de contribuir al bien común y éste depende del contexto. De forma similar, la cooperación en beneficio de un bien público se ve favorecida por la credibilidad de las instituciones públicas de estar cumpliendo adecuadamente sus funciones. De este modo, el capital social encarnado en las relaciones de confianza, normas y redes de compromiso cívico es un prerrequisito para el desarrollo económico, y en desempeño de las instituciones democráticas (Putman, 1993).

El capital social tiene relación con la participación ciudadana, ya que permite tomar una decisión colectiva, hace funcionar la democracia y así lograr resultados equitativos para todos los participantes. Crear un capital social capaz de sostener la participación ciudadana exige incentivos de parte de las instituciones.

Una de las contribuciones de Lechner al capital social son los grados mayores o menores que puede representar en diversos contextos. Las relaciones de confianza y compromiso cívico que desarrollan las personas dependen de las oportunidades y las restricciones que ofrece el contexto histórico-social. Algunas de las diferencias son *geográficas* (rural, urbano, semiurbano) o *sociales* (género y edad, edad, nivel educativo, estrato socioeconómico).

f) La relación del capital social, la cultura y el desarrollo.

Para Rist (2000), los nuevos enfoques del desarrollo atribuyen importancia a factores como la diversidad de las culturas y la confianza mutua de lazos sociales, ya que "el desarrollo sólo tiene un verdadero sentido cuando les permite a los individuos y a los pueblos a la vez vivir mejor y realizar con plenitud sus aspiraciones morales espirituales y el pleno florecimiento de sus facultades creadoras".<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> UNESCO. Doc. 22. (1983)

Asimismo, el desarrollo posee una dimensión cultural esencial, ya que es un elemento fundamental en la vida de cada individuo y de cada comunidad<sup>26</sup>.

La relación que existe entre el desarrollo y el capital social es la siguiente: el componente del capital social es la cultura, en la que todo individuo se encuentra inmerso; por otro lado, la finalidad del desarrollo es el ser humano y, por ende, el "desarrollo" tiene una "dimensión cultural". En suma, existen interacciones entre la cultura y los sectores claves del desarrollo (educación, comunicación, salud, industria, agricultura, trabajo, población, entorno, etc.). Es por esta razón que el desarrollo debe tomar en cuenta la diversidad de las culturas.

Entonces, el capital social son las relaciones, es decir, el conjunto de redes sociales que un actor puede movilizar. También el capital social es la suma de recursos reales o potenciales ligados a esa posesión de la red duradera de relaciones (Bourdieu, 1985). Esas relaciones son formales e informales y constituyen la forma en que las distintas instituciones se relacionan entre sí, las estructuras de poder, normas y redes en diferentes organizaciones y dentro de ellas.

#### g) El capital social y su relación con la democracia y las instituciones

Fukuyama (2003), menciona varias formas en que el capital social incide en el desarrollo. Una de ellas es que las instituciones sean flexibles e incentiven la cooperación en conjunto, aunado con la cultura que prevalece en cada sociedad. La segunda manera se da cuando el capital social actúa como apoyo decisivo de la democracia, ya que el capital social permite que los individuos débiles se agrupen para defender sus intereses y se organicen en apoyo de sus necesidades colectivas (Gellner, 1994).

Fukuyama define el capital social como las "normas o valores compartidos que promueven la cooperación social". También comprende la cultura, ya que es el medio por el cual grupos de individuos se comunican y cooperan en una gran variedad de actividades.

---

<sup>26</sup> UNESCO. Informe del Director General sobre la década Mundial del Desarrollo Cultural, doc. 124.EXT/18, 1986.

El concepto de capital social tiene dos facetas, una negativa y otra positiva. En la primera, se puede generar capital social negativo por medio de la corrupción mediante lazos de cooperación y confianza, todo esto en función de la burocracia, el amiguismo, etc. El segundo también se genera por lazos de cooperación y confianza, pero a diferencia del otro, la institución tiene un papel relevante en las relaciones sociales con la finalidad de generar bienestar común.

En una sociedad donde no existe capital social, la forma de generarlo es fortalecer políticamente la ley y las instituciones estatales en que se apoya. De tal modo que las instituciones generen un radio más amplio de confianza a nivel agregado en toda la sociedad

## **2.- Capital social en el plano conductual de las relaciones y sistemas sociales**

Dentro de esta agrupación se hace hincapié en el plano conductual de las relaciones y sistemas sociales. Aquí se distingue y separa los valores profesados y la conducta real de los individuos y grupos. No se alude a las normas y valores, es decir, el capital cultural y humano como centro del capital social.

Las relaciones y las instituciones del capital social están constituidas por la confianza, la reciprocidad y la cooperación.

### a) El capital social conductual

Para Durston (2002), el capital social forma parte del desarrollo social y económico. Y lo define de la siguiente forma: "el capital social es el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación", generando beneficios para quienes establecen este tipo de relaciones, además el capital social puede ser acumulado.

La confianza individual es una actitud generada en el comportamiento que se espera de la otra persona que participa en la relación. La confianza tiene dos soportes: el cultural y el emocional. El cultural se basa en la reciprocidad y el emocional en el afecto que sentimos por personas que creemos confiables y lo

demuestran. La confianza, de un grupo o una persona, implica entregar el control sobre determinados bienes a otros grupos o instituciones.

La presencia o ausencia de confianza no proviene de la cultura de nuestros antepasados, más bien se da por la repetición de interacciones con otra persona, concibiendo un vínculo entre ambas.

La reciprocidad es el principio fundamental que rige las relaciones institucionales formales e informales en una comunidad (Mauss, 1950). La reciprocidad es una relación social basada en numerosas interacciones, dentro de la cual la otra persona se ve obligada a compensarle del mismo modo. La compensación no es inmediata, más bien se potencia en el futuro.

En lo que respecta a la cooperación, es una acción complementaria orientada al logro de los objetivos compartidos de un emprendimiento común. La cooperación, la confianza y los vínculos de reciprocidad, resultan de la interacción frecuente entre diversas estrategias individuales. La cooperación se fundamenta por la repetición de situaciones en las que es posible confiar o traicionar.

Desde el punto de vista de Durston (2002) existen seis formas de capital social<sup>27</sup>, de las cuales el "capital social comunitario" permite a los individuos incorporarse a la comunidad para resolver sus intereses comunes y además se incorporan por derecho. Este capital social comunitario reside en las estructuras que forman la institucionalidad de cooperación propia de cada comunidad. En donde las instituciones no funcionan en torno a un grupo, sino más bien como una propiedad de toda la comunidad.

El capital social comunitario se presenta de la siguiente forma: (a) es una forma de institucionalidad social de conjunto, (b) el objetivo de los habitantes es el bien común, (c) hace referencia a prácticas interpersonales existentes.

---

<sup>27</sup> (1) capital social individual: contratos diádicos y redes egocentrados, (2) capital social grupal, (3) capital social comunitario, (4) capital social puente: alianzas regionales, (5) capital social "de escalera": reciprocidad con control asimétrico y (6) capital social societal.

El capital social comunitario o colectivo consiste en las estructuras e instituciones sociales de cooperación del conjunto total de personas de una localidad.

Las instituciones deben respaldar el capital social, mediante: (a) la prevención y sanción del aprovechamiento injusto por parte de individuos que quieren beneficiarse de los resultados del capital social sin aportar esfuerzos a su fortalecimiento, (b) proporcionar bienes públicos, como prevención del delito.

El capital social comunitario es la “institucionalidad que enlaza las normas culturales de confianza prevalecientes entre los individuos con las prácticas de cooperación prevalecientes entre todos los miembros de un sistema local” (Durstun, 2002: 33).

Son las comunidades rurales las que proveen de un ambiente propicio para que emerja o se cree el capital social, ya que en ellas hay relaciones de parentesco en un espacio local durante toda la vida. Esto no quiere decir que las relaciones en la localidad o comunidad no sean complejas, aunque no necesariamente densas.

El capital se lleva a cabo haciendo realidad el potencial sinérgico que encierra el trabajo conjunto de las organizaciones cívicas y el Estado, siendo el papel de este último generar beneficios, que pueden no ser inmediatos, para generar un círculo virtuoso de acumulación de capital social.

#### b) Capital social como un conjunto de relaciones sociales

Ocampo (2003), enfatiza que el capital social es una herramienta que genera desarrollo siempre y cuando los grupos no sean excluyentes. Ocampo define el capital social como “el conjunto de relaciones sociales caracterizadas por actitudes de confianza y comportamientos de cooperación y reciprocidad, cuya base de estos elementos es la asociatividad”. Junto con el capital social, es necesario que en las comunidades se genere mejores condiciones de educación y empleo. Esto es posible mediante instituciones adecuadas en donde participen todos los actores, con capacidad de incidir en los sectores más vulnerables. El desarrollo económico no sólo va encaminado por medio de objetivos meramente materiales, sino también incorpora el sentido de pertenencia, lazos de

solidaridad, capital social, entre otros. El capital social es diferente en cada comunidad, ya que depende de las particularidades propias de cada cultura, así el capital social no está distribuido igualmente en la sociedad. Dentro de una sociedad la movilización de todos los sectores es importante para construir el capital social, y el papel del Estado es generar mecanismos para que los sectores más pobres sean incluidos en el desarrollo económico.

## **DESARROLLO SUSTENTABLE**

En la actualidad se hace más apremiante el manejo, cuidado y gestión de todos los recursos con los que cuenta la comunidad incluyendo a los recursos naturales. Ciertamente, el desarrollo implica proporcionar calidad de vida a los habitantes, distribución equitativa del ingreso, inclusión de toda la población, participación ciudadana, entre otros. Pero, ¿dónde queda la relación de esas variables con su entorno?, ¿será posible generar el desarrollo a costa del medio ambiente?, ¿cómo se pueden mantener o sostener esas variables de forma creciente, adaptándolas a cada escenario complejo y cambiante?, y ¿cómo utilizar los recursos naturales para exterminar la pobreza sin acabar con la naturaleza misma? Éstas son algunas de las interrogantes que se derivan de la importancia que posee el desarrollo sustentable para los municipios, debido al deterioro del medio ambiente natural; contaminación atmosférica, del agua y de los alimentos; deterioro del medio social, resultado de la desnutrición, hambre y violencia; deterioro de la economía que se refleja en los procesos de inflación desmedida, desempleo e inequidad en los ingresos.

Aunque, el punto más relevante es que los miembros de los ayuntamientos y la sociedad en su conjunto estén conscientes de éstas y otras cuestiones sobre la sustentabilidad. De ahí, que los gobiernos locales tengan como uno de sus objetivos reducir al máximo los daños a la vida humana, al ambiente y a las relaciones sociales y económicas que ligan a los actores comunitarios.

Si bien, no existe todavía un concepto universal y simple del desarrollo sustentable ya que posee una gran variedad de intérpretes, percibiéndose como una propuesta pluridisciplinaria. El desarrollo sustentable no dejar de ser vital

como elemento del desarrollo local y lo que se pretende aquí es adecuar una versión propia del concepto de desarrollo sustentable, con enorme potencial para los miembros de los ayuntamientos y los grupos sociales. Por tanto a continuación se realiza una decantación conceptual sobre varias dimensiones: (1) El medio ambiente como piedra angular del desarrollo sustentable, (2) El desarrollo sostenible visto desde el enfoque sistémico y sus dimensiones, (3) El desarrollo sustentable como proceso, (4) Problemas de los municipios rurales, (5) Herramientas del desarrollo sostenible, y (6) Los contrastes que propician el deterioro ambiental.

Las clasificaciones que se hacen a continuación es por la semejanza en el contenido de las fuentes bibliográficas, empero en todos, excepto en el rubro cuatro sobre los "Problemas del desarrollo sustentable"; tienen en común varios elementos como son la ética, la sustentabilidad, el desarrollo, tipos o dimensiones de la sustentabilidad, usos distintos del desarrollo sustentable de acuerdo a cada contexto, y numerosas interpretaciones del desarrollo sustentable según la disciplina que se trate.

### **1.- El medio ambiente como piedra angular del desarrollo sustentable**

Dentro de éste apartado se incorpora el concepto de equidad intergeneracional retomado del informe de Brundtland, para explicar el desarrollo sustentable, definido como "aquel que atiende a las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras". Del mismo modo, se incorpora el término de la ética como un compromiso que asumen los individuos para cuidar el medio ambiente. Además, éste rubro está más enfocado al cuidado del medio ambiente. Al igual que el resto de los apartados se hace alusión a los conceptos de la sustentabilidad y el desarrollo.

- a) El desarrollo sustentable se traduce bajo la concepción de la equidad intergeneracional

Negrao (2000), plantea los efectos del uso ilimitado de los recursos naturales para la subsistencia indefinida de la humanidad, y le confiere a las instituciones

sociales cambios profundos con valores para enfrentar esa problemática. De lo que se trata es buscar soluciones tratando a los sistemas económicos como una totalidad.

Para explicar el desarrollo sustentable Negrao (2000) bosqueja primero el concepto de desarrollo retomando a varios autores<sup>28</sup>. A manera de síntesis y para tener un referente de las distintas conceptualizaciones sólo incluyo los elementos más importantes de cada una. Es este sentido, el desarrollo sustentable es un proceso de crecimiento armonioso, dinámico y a largo plazo, con objetivos sociales establecidos por la población como son el acceso de recursos, distribución del ingreso, aumento de las libertades básicas, mejoría en la salud, educación y nutrición. Por medio del desarrollo se expanden las potencialidades generadas por un buen gobierno y la participación ciudadana.<sup>29</sup>

Por otro lado, también incorpora el término de sustentable y sustentabilidad<sup>30</sup> derivadas de la palabra sustentar, que a su vez provienen del latín, *sustentare* (Ferreira: 1985) y significa soportar, conservar o mantener.

El concepto en sí mismo genera ambigüedades, ya que todo depende del uso y objetivo que pretenda. El aporte más significativo que hace en la definición de sustentabilidad es el concepto de equidad intergeneracional cuya condición es no perjudicar a las generaciones futuras. Está implícita en la definición de sustentabilidad la noción de limitaciones físicas o el uso productivo de los recursos, teniendo en cuenta las amenazas de exceder la capacidad de soporte del planeta (Negrao, 2000) por la población y el consumo individual. A la vez la sustentabilidad implica tres áreas (social, económica y ambiental)<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Tales autores son: Pearce (1989), Rossetti (1983), Goodland (1994) y Mendes (1995).

<sup>29</sup> La definición del desarrollo se formula retomando a los autores anteriores y se argumenta que es de elaboración propia.

<sup>30</sup> El orden que menciono en este rubro es distinto al que se maneja en el documento. En éste se aborda primero la definición del desarrollo, luego el concepto de desarrollo sustentable y posteriormente el concepto de sustentabilidad.

<sup>31</sup> Las tres áreas de la sustentabilidad son presentadas por Goodlan (1994), Dixon y Fallon (1989), y Serageldin (1993).

Otro componente que le da fuerza a la sustentabilidad es la ética. Ésta proporciona a los individuos el compromiso con los otros, con responsabilidad colectiva en sus acciones y las consecuencias que éstas puede provocar.

Y por último, se señala el concepto desarrollo sustentable como: *"aquel que atiende las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras de atender sus propias necesidades"* (Negrao: 2000, 14). Contienen dos conceptos claves: (a) el concepto de necesidades, (b) la noción de las limitaciones que el estadio de la tecnología y de las organizaciones sociales imponen al medio ambiente.

## **2.- El desarrollo sostenible visto desde el enfoque sistémico y sus dimensiones**

En el presente apartado se manifiesta la posición sistémica del desarrollo sostenible, y también como un proceso dinámico. En el enfoque sistémico se encuentran los factores económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales vinculados entre sí por medio de las relaciones y conexiones. Las interacciones entre los distintos grupos y su entorno, convierte al desarrollo sustentable en un proceso dinámico.

Del mismo modo, se alude que el desarrollo sustentable posee relación con las potencialidades del sistema.

- a) El desarrollo sostenible como proceso dinámico bajo la perspectiva sistémica

Gallopín (2003), remite los conceptos de sostenibilidad y desarrollo sostenible vistos desde una perspectiva sistémica. Del mismo modo analiza los factores que determinan la sostenibilidad. Ambos términos exigen integrar factores económicos, sociales, culturales, políticos y ecológicos, con articulación de abajo hacia arriba y viceversa. En el enfoque sistémico incorpora la función de las conexiones, relaciones y contexto.

Un sistema es un conjunto de elementos (o subsistemas) relacionados entre sí (Gallopín: 2003). Asimismo las relaciones o interconexiones entre los elementos

se pueden manifestar de formas muy distintas. El comportamiento de un sistema depende de lo que hace y de los factores provenientes del ambiente del sistema.

El autor menciona que la sostenibilidad de un sistema tiene una amplia gama de aplicaciones, lo importante es dejar claro de qué tipo de sostenibilidad se habla. En este sentido, se caracterizan tres tipos de sujetos de la sostenibilidad tales son: (1) la sostenibilidad del sistema humano únicamente, donde la naturaleza se utiliza como proveedora de recursos, también se denomina "sostenibilidad muy débil"; (2) sostenibilidad del sistema ecológico principalmente, se le da un valor supremo a la sostenibilidad ecológica por encima del interés de los aspectos sociales y económicos, al punto de aumentar la pobreza, es una "sostenibilidad muy fuerte"; y (3) sostenibilidad del sistema socioecológico total, se vincula la sociedad y la naturaleza en un sistema completo. Para que éste sistema sea sostenible necesita disponibilidad de recursos, adaptabilidad/flexibilidad, homeostasis, capacidad de respuesta, la auto dependencia y el empoderamiento.

Finalmente, enfatiza el concepto de desarrollo sostenible teniendo como base los elementos anteriores. Distingue, pero no separa, el concepto de sostenibilidad y desarrollo sostenible. La sostenibilidad por si sola involucra cambios en sus componentes y el desarrollo sostenible es distinto del primero ya que implica "desarrollo" que apunta a la idea de cambio gradual y direccional con despliegue de potencialidades. La innovación tecnológica permanente y las modificaciones que experimenta la organización social hacen que el desarrollo sostenible sea un proceso dinámico. Aquí, lo que se sostiene es el proceso de mejoramiento de la condición humana junto con la preservación de la base ecológica del desarrollo y la habitabilidad. En suma, se integran los intereses económicos y ecológicos en un sistema.

También se hace visible el componente ético del desarrollo sostenible sobre la justicia intergeneracional, es la idea de disminuir la disparidad de recursos entre quienes viven actualmente, considerando las generaciones futuras.

Por lo tanto, para lograr el desarrollo sostenible es importante comprender las vinculaciones entre los aspectos sociales, ecológicos y económicos, ya que el

comportamiento de un sistema depende de las vinculaciones causales entre sus variables y su entorno, por ello conviene usar un enfoque sistémico. Además se deben estimular múltiples formas de interpretar el desarrollo sostenible de acuerdo a la diversidad de cada contexto.

b) El desarrollo como concepto complementario de la sustentabilidad contenido en un sistema

Elizalde (2003), enfatiza sobre el concepto polisémico de sustentabilidad. Hace una crítica a la conceptualización formulada por Brundtland (1986), de la versión de que el desarrollo sustentable atiende las necesidades de las generaciones presentes sin perjudicar las necesidades de las generaciones futuras, de modo que la sustentabilidad implica juzgar las instituciones y las prácticas vigentes en todas las sociedades. Para este discurso, la economía es autónoma, es decir, es independiente de la política, de lo social, de lo cultural, etc.; la erradicación de la pobreza dependería, entonces, exclusivamente del crecimiento económico. Y según el informe de Brundtland lo importantes es producir lo más con lo menos.

La importancia de la sustentabilidad se da por la preocupación de la escasez creciente de los recursos naturales, la pérdida de los derechos sociales, la pobreza extrema y la represión. Es por ello, que la noción de sustentabilidad introduce un concepto complementario de la noción de desarrollo. A su vez, el desarrollo tiene relación con el despliegue de la potencialidad contenida internamente en el sistema y también con su ambiente o ecosistema. Ésta potencialidad y su relación con el contexto, para generar desarrollo, no debe ser destructiva de ese medio que lo sustenta. En este sentido, "el sistema de vida debe distinguirse de su medio, mientras que al mismo tiempo debe mantenerse ligado a él..." (Varela: 2000, 85)

Existen cinco tipos de sustentabilidad que dependen de las entidades (materiales e inmateriales) que se quieran preservar. Estas son: la sustentabilidad ecoambiental, la sustentabilidad cultural, la sustentabilidad política, la sustentabilidad económica y la sustentabilidad social. Éstas conceden una sustentabilidad en todos los ámbitos, no sólo el ambiental. Para mantener todos

esos aspectos del sistema es fundamental el papel del Estado que funja como articulador de los diversos intereses y le corresponde a la sociedad civil demandarle una democratización al Estado.

Elizalde (2003) plantea que el sistema incluye tres subsistemas: el subsistema de las necesidades, el subsistema de satisfactores y el subsistema de los bienes. Éstos se afectan mutuamente. El subsistema de los bienes puede generar una enorme cantidad de bienes traducidos en basura. A la vez, la cultura desempeña un factor básico que puede o no impulsar al consumismo masivo. Los bienes que se consumen son desvalorados y desechados, para continuar creando nuevos bienes que los sustituyan, constituyéndose una carga para el medio ambiente. En suma, se adquieren bienes que confieren en el presente mayor calidad de vida comprometiendo el bienestar del futuro.

- c) Las dimensiones del desarrollo sustentable y el contraste como el crecimiento económico

Guimaraes (2000), menciona que existen una variedad de interpretaciones de las concepciones sobre el desarrollo sustentable, por ésta razón se constituye el paradigma del desarrollo sustentable. Afirma que “los seres humanos constituyen el centro y la razón de ser del proceso del desarrollo que sea ambientalmente sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la biodiversidad; que sea socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; que sea culturalmente sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad; y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación en la toma de decisiones públicas”. (Guimaraes: 2000, 15) Éstas son las dimensiones que componen el paradigma de desarrollo sustentable. Es un nuevo estilo de desarrollo, diferente al del crecimiento, que tiene como ética que los objetivos económicos estén subordinados a los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas.

Distingue y separa el paradigma del desarrollo sustentable y el crecimiento, ya que éste último se refiere al incremento monetario del producto, es decir, acumulaciones de bienes y de servicios; mientras que el desarrollo requiere de cambios cualitativos en la calidad de vida e incluye dimensiones sociales, culturales, ambientales y políticas.

Aunque no basta con que el desarrollo promueva cambios cualitativos en el bienestar humano y garantice la integridad ecosistémica del planeta, ya que existen dos aspectos que provocan el deterioro ambiental: (1) las situaciones de extrema pobreza, marginación y exclusión no poseen ningún compromiso para evitar la degradación ambiental, y (2) las situaciones de extrema opulencia del ser humano tampoco poseen un compromiso con la sustentabilidad.

### **3.- El desarrollo sustentable como proceso**

En esta concepción se vislumbra que el desarrollo sustentable se caracteriza por varias dimensiones como son la socioeconómica, institucional, productiva y ecológica. De la misma manera, se afirma que el concepto de desarrollo sustentable tiene numerosas interpretaciones según sea la postura que la crea.

#### a) El proceso multidimensional del desarrollo sustentable

Salinas (1998), hace un recuento de las distintas connotaciones del desarrollo sustentable y explica que no hay un consenso respecto a lo que significa ya que existen numerosas interpretaciones que varían según sea la disciplina. Detalla que el desarrollo incluye al hombre en todas sus dimensiones<sup>32</sup>. Y “el desarrollo para ser sostenible debe ser concebido como un proceso multidimensional en intertemporal en el cual la trilogía equidad, competitividad y sustentabilidad, se sustentan en principios éticos, culturales, socioeconómicos, ecológicos, institucionales, políticos y técnicos-productivos”. La propuesta del desarrollo sustentable es un proceso de cambio, en el aprovechamiento de los recursos naturales, las inversiones, la tecnología y las estructuras institucionales y políticas, consecuentes con las necesidades de la sociedad del futuro y la actual.

---

<sup>32</sup> Para la definición de desarrollo Salinas retoma a Lebret y Perroux.

Además, "el desarrollo sostenible implica aceptar el medio ambiente como factor activo y estratégico de desarrollo y elemento estructural de la civilización, ya que proporciona las condiciones básicas de subsistencia que requiere la humanidad" (Mateo: 1997).

Del mismo modo, existen cuatro dimensiones del desarrollo sustentable: socioeconómica, institucional y política, productivo-tecnológica, y ecológica.

Por otro lado, el término de sustentabilidad es "mejorar la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que los sustentan" (Salinas). Esto requiere del respeto y cuidado de los seres vivos, mejorar la calidad de vida humana, mantenerse dentro de la capacidad de carga de la tierra, modificar las actividades y prácticas personales, facultar a las comunidades para cuidar de su medio ambiente, entre otras. Así, la sustentabilidad se funda en las autonomías culturales, en la democracia y en la productividad de la naturaleza (Leff: 1995).

Además, la sustentabilidad requiere ser planificada enfocándose a crear espacios de vida para la sociedad en un marco amplio de sustentabilidad ambiental, social y económica. La planificación debe ser considerada dentro de una concepción sistémica en donde se correlacionan las variables ecológicas con situaciones socioeconómicas críticas (la pobreza, la desnutrición, el analfabetismo, etc.) y así generar desarrollo sustentable.

#### b) La historia ambiental como proceso del desarrollo sustentable

Castro (2002), describe el proceso por el que ha pasado el concepto de desarrollo sostenible. Primero esboza el estudio de la historia ambiental en tres planos que interactúan unos con otros: el biogeofísico, el socio-tecnológico y el político-cultural. Se centra en el nivel político-cultural, donde se maduran los valores y las normas que transforman las relaciones sociales con interacción del mundo natural. Es en éste nivel que la naturaleza en por sí misma histórica, generada por las consecuencias acumuladas de la intervención humana; además retoma la cultura organizada que concibe diversos conocimientos; y finalmente, la historia

ambiental da cuenta del impacto ambiental en un futuro por las intervenciones humanas.

Por otro lado, el concepto de desarrollo posee diferentes connotaciones según sea la postura que lo concibe. De esta forma, se aclara que no es el propósito de esta tesis abarcar el debate y las posturas sobre el desarrollo, por lo que sólo me abocaré a las características del desarrollo sostenible. El concepto de desarrollo tiene ambigüedades y en la mayoría de los casos fue relegado al plano del crecimiento económico, por tanto, la definición de desarrollo requiere de “su capacidad para fomentar en todas las sociedades humanas el ejercicio de las cualidades que nos distinguen como especie” (Castro: 2002, 4). Y el desarrollo sólo será sostenible cuando sea un desarrollo equitativo, culto, solidario, y capaz de ofrecer armonía a sus relaciones con el mundo natural y social.

#### **4.- Problemas de los municipios rurales**

Dentro de esta noción se explican algunos datos de los municipios rurales de México, los problemas y las causas del deterioro ambiental.

- a) Características de los municipios rurales para formular propuestas de desarrollo sustentable

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO<sup>33</sup>, hace un diagnóstico de los municipios rurales en extrema pobreza de México con la finalidad de formular propuestas. Pero, con la finalidad de construir la definición del desarrollo sustentable en la presente tesis, sólo retomaré ciertos problemas ambientales que presentan. Según datos de la FAO, el porcentaje de rural en México es del 26%, de las cuales el 49% están por debajo de la línea de la pobreza y un 24% de miseria. Además el 60% de ingreso de esas familias depende de la producción agropecuaria. Las características de los municipios rurales son la baja productividad, el deterioro de los recursos naturales y una baja eficiencia en el aprovechamiento del agua.

---

<sup>33</sup> Sin año de edición. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/progesp/pesa/mexico.htm>

Por otro lado, existe un 5% de la población nacional que presenta desnutrición variada. Los datos presentados tienen como objetivo crear un programa para reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria, considerando el uso de los recursos hídricos.

## **5.- Herramientas del desarrollo sostenible**

La siguiente agrupación incorpora tres herramientas para el desarrollo sustentable: la planificación participativa, la información y la participación democrática. Éstas se confluyen mutuamente ya que la planificación debe tomar en consideración a la población con información para la toma de decisiones sobre el deterioro ambiental.

- a) La planificación como herramienta para el uso y manejo de los recursos naturales

Vieira y Wambeke (2002), elaboran una planificación sobre el uso del agua y del suelo en América Latina debido a la inestabilidad política e inestabilidad, las crisis económicas, las desigualdades sociales, el crecimiento poblacional, la presión sobre los recursos naturales, principalmente del suelo, agua y bosques.

Algunas de las problemáticas más apremiantes que acuña Vieira y Wambeke (2002) es el uso intenso agrícola lo que deteriora el suelo y el agua haciendo necesaria la planificación del uso y manejo de estos recursos. Por tanto, los desafíos de los recursos hídricos en América Latina, según Martín (2002) son: sociales, económicos, de financiamiento, ambientales e institucionales.

Del lado de la planificación, ésta debe ser construida a partir de las necesidades y prioridades de los usuarios de la tierra, es decir, tomar en cuenta la población involucrada por medio de la planificación participativa, desde abajo hacia arriba.

- b) La información y la participación como factores que influyen en el desarrollo sustentable

Quiroga (2002), considera a la información y participación como factores que influyen de forma directa en el desarrollo sustentable. Ambos elementos son

dispersos, discontinuos y escasos; ya que la información ambiental no está siendo incorporada sistemáticamente en la toma de decisiones en todos los niveles del gobierno. Por tanto, se requiere de una mejor gestión de sustentabilidad del desarrollo, con la participación del Estado y la sociedad civil, en donde la ciudadanía se sensibilice, prepare y organice para participar en los temas de desarrollo sostenible.

Así, la información ambiental es una herramienta que permite democratizar y mejorar la participación en el desarrollo, y del mismo modo, se debe reconocer el compromiso con las futuras generaciones. En casi todos los países los ciudadanos sospechan pero no tienen los elementos para evidenciar el deterioro de los ecosistemas producto de la sobre explotación de recursos naturales, o la contaminación excesiva de aguas, aires y suelos. Lo anterior hace más evidente la información ambiental para los actores sociales, ya que son los portadores de diversos saberes locales lo que permite mejores prácticas para el manejo de su patrimonio cultural y natural.

Además, el enfoque de desarrollo sustentable debe incorporar las dimensiones económica, social, ambiental e institucional del desarrollo. Estas dimensiones no se presentan en igual magnitud en los países lo que conlleva a la creación de un marco conceptual que se adopte a cada entorno relacionado la sociedad con la dinámica ecológica.

## **6.- Los contrastes que propician el deterioro ambiental**

A diferencias de las anteriores concepciones, en ésta se muestran los problemas estructurales que generan el deterioro ambiental. Son dos extremos de las sociedades en general: la pobreza extrema y la riqueza de unos cuantos, los que contribuyen a la degradación ambiental. En cada caso explica las circunstancias que originan ese deterioro.

Otra variable que incorpora la sección para explicar el desarrollo sustentable es la participación democrática como una estrategia para promoverlo según sea el entorno.

- a) La pobreza y la riqueza como elementos que se contraponen y que al mismo tiempo generan problemas ambientales

Barkin (1998) formula una definición de desarrollo sustentable entorno al problema de la pobreza. Para Barkin, los preceptos básicos del desarrollo sustentable son la diversidad, la autosuficiencia, el control y la participación local, la democracia de base y la autonomía. También propone la idea del desarrollo sustentable de escala comunitario. Comienza por tratar el problema de la pobreza generado por la falta de una distribución equitativa de la riqueza social disponible, y no por que los pobres sean insensibles al desperdicio de recursos. Ante esto, propone un enfoque que reconoce que los recursos naturales están limitados, centrándose en los temas de la pobreza y sustentabilidad. Una vez que los pobres tengan acceso a los recursos, más que otros grupos sociales, están proclives a emprender acciones para proteger el medio ambiente. Del mismo modo, para alcanzar dicho progreso se necesita de una amplia participación democrática.

Es necesario cambiar los niveles actuales de consumo, sobre todo de aquellos que poseen mayores niveles de consumo material. Los recursos naturales heredados son la base de la calidad de vida, ya que su deterioro engendraría mayores niveles de pobreza de los que ya existen, y por consiguiente amenazaría la continuidad de las organizaciones sociales. Entonces, existe relación entre pobreza y degradación ambiental, ya que las condiciones infrahumanas contribuyen al deterioro ambiental. Aunque no se deja del lado el impacto que tiene también la riqueza concentrada en pocas manos que ocasionan elevados patrones de consumo generando enormes problemas ambientales.

Por esta razón, una estrategia de desarrollo sostenible debe contribuir a: (1) facilitar a la gente el fortalecimiento de sus propias organizaciones, o la creación de nuevas, utilizando sus recursos relativamente magros en la búsqueda de una alternativa y de una resolución autónoma de sus problemas y (2) contribuir al surgimiento de un nuevo pacto social, cimentado en el reconocimiento de que son

esenciales la erradicación de la pobreza y la incorporación democrática de los desamparados dentro de una estructura productiva más diversificada.

Desde la perspectiva de Barkin, la sostenibilidad no sólo implica el medio ambiente, la equidad social y el desarrollo; sino también la sobrevivencia de los individuos y la cultura. El reto de la sostenibilidad es que los diversos grupos se adapten a sus herencias culturales, sus formas de organización social y productiva y sus tradiciones con sus ambientes naturales. La sustentabilidad propone elevar el bienestar de la gente en un ambiente que se está conservando, a través de la diversidad en todas sus dimensiones, es decir, la supervivencia del medio ambiente y de las comunidades humanas como administradoras del ambiente y como productoras. De tal modo, la sustentabilidad es un proceso, que implica la modificación de un proceso en la naturaleza, la economía y la sociedad.

Finalmente, el autor alude algunas estrategias para promover el desarrollo sostenible en diferentes contextos, de las cuales sólo señalaré las adecuadas a los municipios michoacanos. Por un lado, la sustentabilidad involucra la participación directa de los beneficiarios y de otros que puedan ser impactados, ya que las políticas de desarrollo sostenible no pueden ser instrumentadas desde arriba. Con la participación activa de la gente se redistribuye el poder político y económico, además conocen los sistemas naturales. Por otro lado, el desarrollo sostenible es un enfoque de reorganización productiva que aprovecha las experiencias combinadas de los grupos locales por medio de la participación democrática; los grupos deben ser movilizados por la gente para mejorar los niveles de vida protegiendo el medio ambiente. Con la participación democrática se creará los cimientos para la distribución más equitativa de la riqueza.

## **B. ELEMENTO COADYUVANTE DEL DESARROLLO LOCAL: LA DESCENTRALIZACIÓN.**

Como se expuso en las primeras hojas de este capítulo, el elemento complementario del DL es la descentralización, en seguida se explican las concepciones que la forman de acuerdo a su analogía. Son cuatro las clasificaciones respecto a la descentralización aquí elaboradas, tales son: (1)

Descentralización y el desarrollo local, (2) La descentralización como instrumento para promover la creación de Mipymes, (3) La descentralización como propuesta para cambiar la forma de hacer política, (4) Los distintos enfoques de la descentralización.

### **1.- Descentralización y el desarrollo local**

En este rubro se analiza la percepción de los gobiernos locales sobre la descentralización y el desarrollo local. De acuerdo a esa percepción los municipios diseñan estrategias para incentivar y generar la descentralización y por ende el DL.

#### a) Los gobiernos locales impulsores de la descentralización

En el documento de la "Corporación de Municipalidades de la República de el Salvador", Comures (1997), la descentralización es vista como una estrategia y una nueva forma de hacer gobierno ya que permite resolver las demandas de toda la población, además de generar un desarrollo armónico autosostenible mejorando los niveles de vida de las comunidades. Las estrategias deben considerar las desigualdades territoriales e instituciones existentes, es por ello que no existe una sola manera de descentralizar, más bien debe ajustarse a las realidades locales, sectoriales e instituciones específicas.

Otro elemento básico de la descentralización es el fortalecimiento del gobierno central a los gobiernos municipales, mediante la redistribución de competencias y recursos; ya que son ellos quienes están más cerca de realidad local. Del mismo modo, se deben precisar las acciones, competencias y recursos que se transfieren.

Además tiene que haber un diálogo entre las distintas instituciones para actuar de común acuerdo ya que se requiere negociar la toma de decisiones políticas, propiciar los principios democráticos, un marco jurídico acorde a los requerimientos de los municipios, coordinar las acciones con todos los actores públicos y privados, gestionar recursos financieros para proyectos municipales, promover la participación social y administrar los recursos propios.

## **2.- La descentralización como instrumento para promover la creación de Mipymes.**

Este apartado nos habla de la descentralización como un instrumento que permite incentivar las iniciativas locales, siendo los ejes principales de esas iniciativas la construcción de entornos innovadores y el fomento a las Mipymes como medios para mejorar la calidad de vida de la población.

Del mismo modo, se sostiene que la descentralización es uno de los componentes del DL, ya que considera a los actores sociales y el territorio socialmente organizado el cual es reemplazado por el espacio homogéneo o referencia geográfica, en el que se constituye como un actor social más.

Se habla también de la capacidad que tienen los gobiernos locales para detectar las necesidades, los recursos y las potencialidades con las que cuenta el municipio.

### a) Las iniciativas locales resultado de la descentralización

Para Albuquerque (1999), por medio de la descentralización se liberan las potencialidades de desarrollo económico local, y se otorgan competencias, recursos, responsabilidades, nuevos papeles y cometidos a los gestores públicos subnacionales como animadores de iniciativas locales incrementando la utilización de los recursos potenciales de desarrollo económico. Se le da una redefinición más eficiente al Estado, incorporando nuevos roles a los actores dinamizadores de la transformación productiva en cada territorio. Es por ello, que los municipios se convierten en agentes que pueden atender los problemas existentes en el nivel microeconómico de las transformaciones productiva, empresarial y la generación de empleo en cada ámbito territorial.

De esta manera, "la descentralización de competencias a las Administraciones Locales suele estimular iniciativas locales nuevas por parte de los actores territoriales acerca de la mejor utilización del potencial de recursos de desarrollo local". Las iniciativas locales permiten generar actividades, empleos y empresas; por medio de estimular la innovación, la organización de redes entre empresas,

diversificación del producto y calidad, valorización de los recursos endógenos, entre otras.

#### b) Desarrollo económico local y descentralización

Otro de los textos elaborado por Albuquerque (2004), es “Desarrollo económico local y descentralización”, donde se destaca la relación que tienen el desarrollo económico local (DEL), la descentralización y las iniciativas privadas. El DEL es un enfoque en el que se resaltan los valores territoriales, la identidad y la diversidad; no se considera al espacio uniforme, sino más bien se le atribuyen diferencias y complejidades. Dentro de este espacio como fuera de él, la descentralización es una alternativa para generar procesos de democracia y así enfrentar los problemas y demandas de la población. También “los procesos de descentralización están abriendo más espacios para el despliegue de iniciativas de desarrollo local” (Albuquerque: 2004, 160). El origen de estas iniciativas en América Latina se debe a la reacción de la crisis económica y la falta de políticas adaptadas a los municipios por el Estado. Los elementos de las iniciativas de desarrollo económico local son: movillización y participación de los actores locales, actitud proactiva del gobierno local, existencia de equipos de liderazgo local, cooperación público-privada, elaboración de una estrategia territorial de desarrollo, fomento de microempresas y pyme y capacitación de recursos humanos, así como coordinar programas e instrumentos de fomento.

A la vez, la descentralización no debe ser únicamente fiscal, sino de una forma de reorganizar el Estado mediante la construcción y fortalecimiento de espacios de diálogo, participación y concertación de los actores locales.

#### c) Los gobiernos locales descentralizados como agentes que crean estrategias de DL

Vázquez (2000), enfatiza que la forma en que se organiza el Estado y la eficacia de los procesos de descentralización administrativa y política, contribuyen al surgimiento y expansión de las iniciativas locales. Siendo los gobiernos locales y regionales los que tienen más capacidad de recoger los impulsos de abajo-arriba,

convirtiéndose en los agentes más adecuados para llevar adelante las estrategias de desarrollo local, ya que la Constitución les asigna importantes competencias en las materias económicas, territoriales y de prestación de servicios. A la vez, la descentralización tiene como consecuencia una política de desarrollo regional y lo más importante refuerza a los autogobiernos de las comunidades locales, potencializando los valores culturales y sociales de contenido local. De esta manera, se sientan las bases para la definición y puesta en marcha de la estrategia de desarrollo local endógeno.

#### d) La descentralización como parte de lo local

Martínez (2001), aborda la importancia que tiene la descentralización para incentivar el DL. El DL se da por medio de la cooperación e integración de las micro, pequeñas y medianas empresas que existen en una determinada localidad; pero además alude otros factores que contribuyen al impulso de las mismas.

En el DL, lo local se refiere a que todas las regiones poseen características culturales, históricas, físicas e institucionales que representan conjuntamente un potencial de crecimiento propio. Es decir, las comunidades cuentan con una cultura propia, creencias y valores que están presentes en todas las actividades que emprenden. Lo local implica una descentralización, ya que "es difícil desde un Estado central conocer las necesidades, los recursos endógenos, la potencialidad de las regiones, mientras que las autoridades locales los conocer mejor" (Martínez: 2001, 691). Mediante el traslado de competencias y de recursos a las autoridades locales, se abre una nueva perspectiva al desarrollo endógeno local. Desde esta óptica, se concede a cada comunidad una oportunidad de crecimiento con sus propios recursos, su saber hacer, su organización y sus valores.

Aunado a lo anterior, el marco institucional tiene un papel esencial para el proceso del DL y por ende de la descentralización; ya que de él depende su impulso. Las instancias públicas deben ser capaces de crear normas que permitan y promuevan la organización local, relacionando a todos los sectores productivos,

brindando asesoramiento e información a las empresas, crear mejoras en la infraestructura, salud y educación.

Empero, en AL se ha mostrado que las instituciones son débiles, poco representativas y no impulsan la democracia al interior de cada localidad. Estas son, según Albuquerque, "regiones singulares", ahí se tienen que promover la creación de potencialidades de desarrollo, es decir, "invertir en mejorar sus capacidades endógenas de transformación de su pobreza, abandonando criterios de corto plazo y apoyar estrategias de largo plazo que no sólo procuren el aumento del PIB, sino también sus condiciones básicas de vida, en lo que se refiere a la salud y educación".

### **3.- La descentralización como propuesta para cambiar la forma de hacer política**

En esta sección la descentralización es vista como un proceso que debe llevar un cambio político mediante la democracia, en donde las instituciones juegan un papel relevante ya que de ellas depende ese cambio. Así la descentralización supone una transformación fuerte de la sociedad y el gobierno local, originando que los ciudadanos puedan discutir directamente los asuntos de su comunidad.

Se menciona el concepto de "descentralización democratizadora", que implica una serie de cambios al interior de los gobiernos locales, y su relación de éste con el Estado, para crear y fortalecer la democracia, así como una distribución más equitativa en la sociedad. Además, las demandas de la comunidad y su interacción con el gobierno local están cambiando continuamente, por ello la descentralización debe ser adaptada a esos cambios.

#### a) Descentralización y democracia

Para Coraggio (1999), en su documento "De la descentralización intraurbana a la descentralización regional"; la descentralización conlleva democracia, no basta con el acercamiento de los poderes a las localidades en donde se toman las decisiones y se hacen los trámites; sino más bien que el poder se redistribuya, de tal forma que los peticionantes se conviertan en ciudadanos que diagnostican,

organizan la resolución de problemas y deciden ellos mismos cuáles son las prioridades. A esto se le denomina “Descentralización democratizadora”, ya que no se limita únicamente a acercar físicamente los centros del poder dejando su distribución como estaba; una descentralización democratizadora implica crear nuevos poderes que se agregan a los poderes existentes, que los balancean, que los contrarrestan. De lo que se trata es generar un nuevo estilo político mediante la creación y fortalecimiento de la democracia, a hacer que el poder del Estado no sea un poder de cúpula sino que sea un poder apoyado sólidamente en la ciudadanía, que respalda, controla y acompaña a sus representantes. Es decir, una democracia no sólo representativa sino participativa.

Para hacer funcionar la descentralización es necesario generar cambios institucionales importantes que van más allá de la legalidad y además cambios en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil y dentro de ésta última; en donde se expresen y atiendan los intereses de las mayorías y de todos los sectores de cada departamento o de cada conjunto de localidades.

Una descentralización democratizante debería además fomentar especialmente las variantes de producción y distribución más equitativas, para contribuir a que el excedente generado por esa actividad económica regional y local no sea apropiado por unos pocos. El Estado debe movilizar los recursos públicos para apoyar a la producción.

La descentralización tiene que favorecer un desarrollo humano integral, sustentable y sostenible, no sólo mejorar marginalmente la calidad de vida o propiciar una participación ciudadana vacía de contenido. Se trata de lograr una mejor calidad de vida a través del desarrollo de la producción, a través del desarrollo de otras relaciones de producción, de otras formas de organización. Ese esquema de acercar el gobierno a la sociedad y que atienda las demandas históricamente relegadas pero dadas, tiene que ser sustituido por otro esquema más dinámico, donde las demandas sean producto de interacción entre una propuesta de desarrollo y la sociedad local.

b) La descentralización como proceso continuo

En el documento “La descentralización: el día después...” de Coraggio, se sostiene que la descentralización es un proceso que nunca será acabado, ya que va generando nuevos desafíos. Este proceso de descentralización parte de la voluntad política y social, de modificar un sistema de gobierno local en el que la gente se reapropie de su gobierno para ganar en autonomía, que el gobierno sea más transparente y por ende que la ciudadanía pueda participar informadamente. Para ello se requiere institucionalizar el uso eficiente y responsable de los recursos públicos, y modificar los mecanismos de gestión de modo que se ligen más directamente las demandas sociales y el servicio público.

Por su misma naturaleza, esta descentralización amplía las posibilidades de cambio político y social, y del mismo modo que las exigencias de la sociedad y los retos cambian, la descentralización debe adaptarse esos cambios.

Para este mismo autor “la descentralización puede ser vista como un despertador de comunidades territoriales, sociales y culturales aletargadas por los procesos individualistas de constitución de la ciudadanía, enriqueciendo las posibilidades de un sistema político democrático, donde los representantes permanecen al alcance del control de sus representados y éstos no pierden ni su identidad ni la iniciativa”.

Para descentralizar no basta con reorganizar lo mismo, sino hacer cambios de contenido en las funciones y las competencias del municipio. Es decir, que el municipio no sólo tenga funciones administrativas, sino que formule mecanismos para una efectiva democracia, así como la promoción del desarrollo económico local, aprovechando al máximo las energías sociales.

En cuanto al Estado central, la descentralización no supone su desaparición, sino que apunta a un cambio en calidad de ese centro, a su fortalecimiento ya no como poder administrativo sino como gobierno democrático representante de la ciudad en su conjunto.

#### **4.- Los distintos enfoques de la descentralización**

Dentro de esta sección se presentan los cambios que ha sufrido la descentralización, así como los distintos enfoques que le da cada autor. De acuerdo a los objetivos que se pretenda alcanzar se busca la finalidad de la descentralización, pero además se toman como referencia diversas situaciones en lo que se presenta el concepto y en algunos casos sólo se remiten a sus fundamentos conceptuales.

En este sentido, se explican las posturas de la descentralización, casi en todas ellas se muestran los componentes como son: la democracia como pilar fundamental para resolver los problemas y demandas de la comunidad y su relación con el desarrollo local, el cambio político-administrativo, la eficacia de las instituciones para que la descentralización opere, la heterogeneidad del territorio su relación directa con la descentralización, relación Estado-sociedad civil y la descentralización, entre otras.

#### a) Los matices de la descentralización

Otro de los aportes que hace Coraggio en su ensayo sobre "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular (1988)", es que la descentralización puede tomar varios matices, por lo que será necesario definirla según los objetivos, explicitar el "sujeto agente o destinatario de la descentralización", así como ubicarla históricamente en el campo de posibilidades.

Es decir, la descentralización tiene distintas connotaciones, y los elementos que la forman son contradictorios entre sí. Por ejemplo, la privatización, la desregulación, participación-autogestión, participación-autogobierno, participación-control del Estado, reconocimiento de las particularidades y construcción de consensos desde las bases.

Por otro lado, se debe especificar de qué funciones o relaciones se está proponiendo una descentralización. En suma, es importante situar las propuestas en el contexto coyuntural de cada sociedad. Algunas propuestas para descentralizar son:

- La descentralización territorial como respuesta a la heterogeneidad. El Estado debe reconocer la heterogeneidad territorial, siendo el municipio el “actor estatal especializado en la diferencia”<sup>34</sup>. Ante esta propuesta, según Coraggio son necesarios instancias estatales accesibles, con capacidad de asignación de recursos o de resolución de normas.
- La descentralización como proceso complejo. El proceso de descentralización trae consigo una serie de dificultades propias de ese proceso, ya que existen desigualdades económicas entre las localidades, asimismo el ámbito local por si sólo tienen debilidades en las cuales será difícil encarar este proceso, es por ello que la descentralización no implica trasladar todas las facultades al ámbito local, sino también trabajar en conjunto con otros niveles y actores.
- La descentralización implica la colaboración de nivel estatal, los asuntos municipales, y de una democracia popular.
- La descentralización debe considerar las identidades y el capital social (conformación de ámbitos locales de organización social), es decir el tipo de relaciones que existe al interior de las localidades.
- Más que la dicotomía nacional-local, se debe encarar desde la perspectiva de la participación, de la administración, etc., cuál es la trama de regionalizaciones articuladas más adecuada para los objetivos particulares o sistémicos, los cuales serán diversos de acuerdo al sector social.
- No se debe idealizar lo local, sino tomar en consideración sus atributos y límites que pudiera existir para la descentralización, y crear un proceso de descentralización con las características de cada territorio
- Otra de las características de la descentralización es de crear democracia por medio de espacios que permitan a los pobladores ir experimentando nuevas formas de organización, reorganización, cooperación y solidaridad.

---

<sup>34</sup> José Arocena, “Discutiendo lo local: las coordenadas”, Descentralización y desarrollo local, Cuadernos del CLAEH, núm. 45-46, Año 13, Montevideo, 1988

Con el diseño de un sistema institucional con transformaciones estructurales, en donde no sólo sea capaz de manejar los conflictos, sino que además reconozca los conflictos cuya resolución no puede resultar de negociaciones.

- No se trata de optar entre el poder nacional o poder municipal, sino establecer lineamientos para una organización sectorial y territorial del Estado y sociedad más favorable para un proyecto popular en determinada coyuntura.
- La descentralización no es unívoca, más bien se debe considerar una serie de factores implícitos y explícitos.
- La descentralización debe de tener como objetivo la economía popular basada en el trabajo y la cooperación entre las familias, y considerar la producción y reproducción de la familia en donde lo local no esté en pro de la competitividad y de las grandes empresas.

#### b) La dicotomía de la descentralización

Para Atria (2004), la descentralización por sí misma puede originar dos consecuencias, desintegrar al Estado e integrarlo. En lo que se refiere al rol integrador del Estado, una de sus condiciones es la delimitación de las unidades regionales y locales en cuanto realidades socialmente válidas, lo que implica consideraciones precisas acerca de las variables y procesos de participación que deben ser tomados en cuenta para arribar a tales delimitaciones. La otra de las condiciones es sobre la relación entre la descentralización y las diferenciaciones regionales (sociales, culturales, e históricas) que existen al interior de las sociedades nacionales. La descentralización posibilita que estas diferenciaciones se expresen y se manifiesten en toda su variedad y contribuyan al enriquecimiento de la vida social del país en su conjunto. Aunque existe un tipo de diferenciación con la cual la descentralización probablemente deje de contribuir a la integración de la sociedad y se transforme en una fuerza

desintegradora, ésta se da cuando existen expresiones del rezago de regiones pobres respecto de regiones ricas.

Además la descentralización supone la consolidación de instituciones mediatizadoras que sean capaces de actuar como canales adecuados para el doble tránsito de la participación.

#### c) Las distintas posturas de la descentralización

Assies (2001), ilustra los cambios que ha sufrido la descentralización y sus distintas connotaciones. En primer lugar, se tiene que la descentralización revaloriza la democracia, y una de sus finalidades es una nueva relación entre el estado y la sociedad civil. En donde el papel de la descentralización ha ido cambiando ya que se dota a los gobiernos locales de mayor autonomía; sus funciones y responsabilidades a nivel administrativo, como es el suministro de servicios municipales; se suman ahora a las condiciones de DL, así como la "creación de instituciones, mecanismos y relaciones que aseguran *local governance*" (Assies: 2001, 4). La descentralización es parte de un proceso más amplio de transformación.

En segundo lugar, se encuentran las "Perspectivas sobre la reestructuración del estado y la descentralización", aquí las reglas y la división de tareas de las instituciones, determinan en gran medida el desempeño económico y social, es lo que se denomina la "Nueva gerencia Pública". Se trata de que el burocratismo se transforme en eficacia, eficiencia y legitimidad en las instituciones.

Otra de las alternativas de la descentralización es lo "Público no estatal", se propone un estado social-liberal donde las organizaciones públicas no estatales atiendan el interés público. Se parte de que las organizaciones sin fines de lucro poseen valores como la confianza, la dedicación y la solidaridad.

Y por último, se encuentran "Los gobiernos locales alternativos y la ciudadanía emergente", en esta opción se destaca la importancia de la participación social y los gobiernos locales. De lo que se trata es de complementar la institucionalidad con la democracia representativa y formas de democracia directa. La

participación es un instrumento en el cambio de las relaciones de poder. Algunos de los mecanismos son los espacios de concertación. Así, la gestión local alternativa tiene que adaptarse a las exigencias del entorno económico de competición entre localidades.

d) Las dimensiones de la descentralización y su postura frente a la centralización

Para Arocena (1995), la descentralización institucional parte de un proceso que continuamente esta cambiando. Para explicar el proceso alude a la centralización como "fenómeno socioorganizativo que ha producido un debilitamiento y una desvalorización de lo local". Por consiguiente, "la superación de las formas centralistas de organización social es el único camino para lograr una reconstitución de la dimensión local" (Arocena: 1995, 57). En América Latina ha existido una tradición centralista, en donde el Estado es el agente motor del desarrollo (Borja, Calderón: 1989, 436). Esto ocasiono un debilitamiento de los municipios, además de carecer de recursos financieros y económicos para promover el desarrollo. Una de las formas para superar el modelo centralizado es una acción permanente de articulación entre identidad y desarrollo. Ahora bajo el esquema de la descentralización se buscan "actores portadores del pasado colectivo y de las esperanzas del desarrollo" (Arocena), estos actores recuperan la conciencia del saber acumulado y proponen nuevas formas de desarrollo que el Estado central no ha logrado. Aunadas a la búsqueda de actores se encuentran la identidad y la historia local.

Por otro lado, dependiendo del tratamiento que tenga la descentralización, sus objetivos serán diversos, es decir, existen distintos ejes conceptuales.

La descentralización puede estar ligada a tres dimensiones: con la participación democrática, con el desarrollo endógeno y con la relación Estado-sociedad civil. Antes de entender la descentralización e iniciar su proceso es imprescindible distinguir los niveles de análisis (culturales, sociológico-económico, y técnico-

políticas) y los ejes conceptuales (modelo de acumulación, agente de desarrollo, sistema de decisión y organización del territorio).

En síntesis, aquí abordo algunos argumentos por partidarios y adversarios de la descentralización tomando en consideración los ejes conceptuales.

- *Descentralización, desarrollo local y privatización.* La propuesta descentralizadora busca que el sistema político-administrativo confiera a los niveles territoriales grados de autonomía para que puedan transformarse en administradores de sus propios recursos. Además no debe desecharse la articulación de reformas político-administrativas del centro con las de la periferia, mediante actores locales capaces. En lo que respecta a la privatización existen dos puntos de vista: neoliberales y sociedad civil. Desde la posición neoliberal hay transferencia del Estado al sector privado, y desde la sociedad civil se favorece su iniciativa y se consolidan como actores. Por otro lado, en lo que confiere al DL la descentralización se manifiesta en una mejor organización para la producción, y al igual que las anteriores busca una nueva articulación de Estado-sociedad civil.
- *Descentralización, democratización y participación.* Los procesos de redemocratización suponen una proximidad posible entre las instancias de decisión y el ciudadano, por esta razón los procesos descentralizadores son una herramienta para generar democracia participativa, de tal forma hay un aumento del peso de lo local en el sistema de decisiones.

#### e) Fundamentos conceptuales de la descentralización

Finot (2001), indaga acerca de la descentralización desde el enfoque teórico y práctico, pero para fines de la investigación sólo remitiré los fundamentos conceptuales en que se apoya la descentralización. Para este autor, los procesos de descentralización se deben realizar a partir de las diferencias que existen en cada territorio, ya sea mediante sus recursos, los productos o bien la provisión de

bienes públicos<sup>35</sup>. Esas diferencias también pueden ser por los grados de desarrollo en que se encuentran los territorios.

Existen dos tipos de descentralización: una política, que sería el traslado de todo el proceso de provisión de algunos bienes públicos desde el ámbito nacional hacia ámbitos subnacionales, su esencia radica en las demandas de los bienes públicos geográficamente diferenciados y una de sus condiciones básica depende de la calidad de los sistemas de participación y representación que se adopten en los procesos de provisión local. Dos elementos cruciales de la descentralización política son el empoderamiento local y la autonomía. En el empoderamiento local las comunidades tienen el derecho de conformar sus propias organizaciones públicas territoriales, a fin de proveerse de bienes locales, los factores que contribuyen a empoderar la comunidad son: mecanismo de participación ciudadana, la distribución de las atribuciones y la rendición de cuentas. La autonomía fiscal se refiere a que la comunidad se dote de sus bienes locales. También se indica a la descentralización administrativa u operativa, que son las tareas operativas respecto a las decisiones adoptadas políticamente. Es decir, es la transferencia por norma legal de competencias decisorias desde una administración central a otras administraciones con autonomía de gestión<sup>36</sup>. La descentralización administrativa de mayor relevancia es la delegación a gobiernos locales.

Por otro lado, la descentralización económica se refiere exclusivamente a la producción. Consiste en transferir el proceso de asignación de factores e insumos desde instancias político-administrativas hacia mecanismos de mercado.

Ambas descentralizaciones son inviables sin la participación ciudadana. La participación ciudadana es involucrar a las personas en la provisión de soluciones cooperativas, esta participación puede ser directa en decisiones sobre provisión de bienes sociales e indirecta a través de los representantes.

---

<sup>35</sup> Los bienes públicos son las normas, servicios y bienes a los que todos los ciudadanos de un territorio tienen igual derecho a beneficiarse y se pagan con sus impuestos (Finot: 2001, 43)

<sup>36</sup> Palma y Rufián (1989)

Es necesario que el aparato estatal se aproxime al ciudadano, esto se puede lograr cuando la descentralización llega a un nivel submunicipal que permita un contacto directo con las organizaciones de base.

### **C. INSTRUMENTO DEL DESARROLLO LOCAL: LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.**

La planificación estratégica es el instrumento del desarrollo local. De esta forma, el desarrollo local no está sujeto a esta variable, aunque es una herramienta indispensable, además en la actualidad las diversas instituciones le dan un peso preponderante para que los municipios formulen planes de desarrollo municipal, ya que una vez iniciada la gestión de los miembros del ayuntamiento debe formular dichos planes. En la mayoría de los casos el contenido de los planes municipales está encaminado a problemas administrativos y de infraestructura. Además la confección sólo está a cargo de los operadores del municipio, sin considerar a toda la población. Desprendido de esto, los gobiernos locales deben construir la planificación estratégica en colaboración con la comunidad, y es por medio del concepto unitario que explicó la importancia de esta variable como herramienta del desarrollo local.

Aunque, la planificación estratégica es un elemento bastante amplio y existen trabajos con varias metodologías y explicaciones muy construidas al respecto. Por lo que no pretendo ser extensiva, sino al igual que el resto de los componentes manejados en la tesis, planteo el concepto unitario mediante las distintas concepciones en relación con el DL.

Antes de comenzar a explicar las posturas de los distintos autores respecto a la planificación estratégica, aclaro por qué tomo en consideración la planificación estratégica y me deslindo de la planificación indicativa, la planificación normativa y la planificación central o compulsiva<sup>37</sup>. En la planificación indicativa el Estado planifica su actividad sobre la base de previsiones generales acerca de la

---

<sup>1</sup> Los diversos enfoques de la planificación fueron retomados de la página Web <http://www.eumed.net/cursecon/dic/P3.htm>

economía, también sugiere a los agentes económicos cuáles son los objetivos deseables que permiten la aceleración del crecimiento económico, su modo de actuar es a través de la política fiscal, monetaria y comercial. En lo que concierne a la planificación normativa, se caracteriza por una intervención estatal mayor y fija cierto tipo de sanción cuando las metas y acciones no se cumplen. La planificación normativa posee poca integración de otros sectores; propicia el crecimiento, no el desarrollo y contempla previsiones más para la teoría que para la práctica del proceso. Por su lado, en la planificación central de la economía, el Estado es poseedor de casi todas las unidades productivas y es nula la participación del sector privado.

Por último, la planificación estratégica es un proceso mediante el cual se pueden lograr situaciones objetivas, determinando la potencialidad de los actores que actúan en los contextos cambiantes, es decir, se consideran la participación activa de toda la población para resolver sus demandas y problemas. Sin embargo, la aplicación del concepto de planificación estratégica es muy amplia y depende de los propósitos a los que esté encaminado. Dadas las características de esta investigación lo implementó como el instrumento del desarrollo local; ya que a diferencia de las otras perspectivas incentiva el desarrollo y no el crecimiento, a través de la participación y una serie de mecanismos que más adelante se señalan.

Se agruparon tres concepciones de la planificación estratégica de acuerdo al parecido del contenido, con la finalidad de construir el concepto unitario de la misma: (1) La planificación estratégica como instrumento que puede ser utilizado para distintas circunstancias; (2) La planificación estratégica como proceso e instrumento del desarrollo local; (3) La planificación estratégica en el marco de los gobiernos locales.

### **1.- La planificación estratégica como instrumento que puede ser utilizado para distintas circunstancias.**

Dentro de esta concepción se percibe a la planificación estratégica como una herramienta flexible que puede usarse para distintas intenciones. Se menciona de

forma implícita la relación con el desarrollo local, ya que incorpora ciertos elementos de él, como: la participación social, la voluntad política, recursos escasos, mejorar la calidad de vida de la población, y construcción de consensos. Asimismo, ilustra varias características de la planificación.

Otro de las cuestiones que se incorpora es la evolución histórica del concepto de planificación estratégica, hasta llegar a agregarle la participación ciudadana. Se menciona que la planificación estratégica por si misma no genera desarrollo local, sino que requiere de otras variables.

#### a) Características de la planificación estratégica

Para Ezequiel (1991), la planificación como proceso y estrategia toma en cuenta a toda la sociedad y su contexto y busca a los actores claves que se impliquen en el logro de sus objetivos y propósitos. O sea, "se trata de hacer que ocurran las cosas o de crear alternativas, allí donde antes no había nada" (Ezequiel, 1991: 3).

La importancia de la planificación se deriva de los recursos escasos de un determinado ámbito. Existen tres conceptos que se vinculan con la planificación como son la racionalidad, es decir, incorporar la racionalidad a la acción de acuerdo a cada contexto; el conocimiento de la realidad, por medio de un diagnóstico; y la adopción de decisiones, traducidas en actividades para alcanzar determinadas metas y objetivos. El propósito de la planificación es influir en determinados acontecimientos, con el fin de resolver ciertos problemas, considerando los recursos disponibles.

Entonces, desde el punto de vista de Dror, citado por Ezequiel (1991), existen varias características de la planificación: (a) planificar es un proceso continuo y toma en consideración a los actores sociales y su contexto, por medio del diagnóstico; (b) formular un conjunto de decisiones; (c) se planifica para la acción; (d) la planificación se realiza para el futuro, implicada por la situación objetivo a la que se quiere llegar; (e) los objetivos bien definidos, se traducen en

metas para obtener los resultados, y finalmente (f) identificar los recursos disponibles.

También la planificación es un instrumento que tiene múltiples utilidades que dependen de las distintas intencionalidades y las circunstancias. Del mismo modo, la planificación requiere de gobiernos con voluntad política para realizarla.

La planificación es una forma de crear consensos y conciliar los diversos intereses como preámbulos para realizarla.

Además, la planificación estratégica debe ser flexible, de tal suerte que se incorporen elementos que van cambiando. Del mismo modo, la planificación se concretiza en el plan, programa o proyecto<sup>38</sup>.

#### b) Evolución histórica del concepto de la planificación estratégica

Elizalde (2003), apunta un cambio de modo de planificar el desarrollo. Anteriormente la planificación era una réplica de la nacional en la que se pretendía la optimización de la asignación de recursos económicos y no permitía que los actores locales dispusieran de autonomía en la asignación de fondos públicos. Empero, en las últimas décadas se incorporaron a la planificación elementos de participación de los actores locales. Dentro de la planificación los gobiernos locales adoptan una visión más estratégica del problema del desarrollo, con concertación de los agentes económicos y financieros en la búsqueda de diferencias competitivas vinculadas al territorio y a la utilización de los recursos endógenos.

Por otro lado, las metodologías y técnicas de la planificación estratégica son consecuencia de una evolución histórica, inicia con la revolución industrial en Inglaterra y Alemania. El concepto de planificación estratégica como lo conocemos en la actualidad surge en los años ochenta en la Escuela de Negocios

---

<sup>38</sup> El término del plan hace referencia a las decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos, sus prioridades, la disponibilidad de recursos, los medios de acción para cumplir con las metas y los objetivos. Por otro lado, en el programa se vislumbran las actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos coordinados por un conjunto de programas. Los proyectos son las propuestas de solución a un problema central y se relacionan con las actividades concretas correlacionadas entre sí.

de Harvard y fue aplicado a la empresa privada. Hoy es una herramienta que sirve para elaborar planes de desarrollo regionales en que se utilizan métodos participativos, se trabajan las debilidades y fortalezas del territorio y se trazan los posibles lineamientos estratégicos para que sean regiones competitivas.

Al mismo tiempo, no existe un proceso único de planificación regional, los caminos son diferentes, y el reto es superar los límites de los planes de desarrollo tradicionales basados en intervenciones urbanísticas, de control y regulación del uso del suelo. Entonces se encuentra la posibilidad de generar planes estratégicos, no obstante el confeccionar un plan estratégico no significa que se generará una dinámica local que permita desarrollo del territorio. El ejercicio de la planificación debe estar asociado con las políticas de fomento productivo y los instrumentos de financiamiento de las iniciativas locales, así como el surgimiento de las instituciones flexibles y la concertación entre los actores.

Es importante señalar que la planificación del desarrollo regional y local tiene que considerar la prestación de servicios sociales y tener contacto con la realidad para solucionar problemas concretos.

Por último, otro aspecto de la planificación estratégica es la generación y consolidación del capital simbólico, en la cual las personas se identifican con su localidad, impulsando la cohesión social.

## **2.- La planificación estratégica como proceso e instrumento del desarrollo local.**

A diferencia de la sección anterior, en esta se menciona la relación explícita de la planificación estratégica con el desarrollo local. Es decir, la finalidad del desarrollo local es mejorar la calidad de vida de la población, en donde la planificación ayuda a tomar decisiones eficaces y detecta las potencialidades por medio de la sociedad y el gobierno local.

Se vislumbra a la planificación como forma de producir relaciones asociativas e involucra a la participación de los diversos actores, incluyendo la voluntad política, con una metodología que sea interdisciplinaria.

Se enfatiza que el proceso de planificación estratégica aporta diferentes caminos para el desarrollo local, de los cuales se deben centrar en los problemas estratégicos que provoquen efecto multiplicador, en una localidad que es compleja y sistemática.

a) Las etapas de la planificación estratégica.

Desde el punto de vista de Arroyo<sup>39</sup>, el desarrollo local implica no sólo pensarlo, sino también introducir los instrumentos de planificación como un proceso. El instrumento tienen que ver con la planificación, su elaboración requiere de la innovación y creatividad. Existen tres niveles de planificación: el plan, programa y proyecto. Cualquiera de éstos tiene a su vez tres etapas:

- Diagnóstico. Éste se compone del diagnóstico de contexto y el específico. El primero alude a la estructura social del lugar caracterizado por la gente; evaluación de las principales demandas de la población; el tipo de políticas públicas para cada sector; y el mapeo de actores, donde se buscan las instituciones claves del lugar. El segundo, se refiere al análisis del territorio en cuanto a la producción y empleo. Aquí se enlistan los problemas y se definen los principales para darle solución a los problemas.
- El diseño. Comienza cuando está definido el tema a planificar. En esta etapa se considera: la misión, las líneas de acción, las metas, los socios, los recursos y la comunicación.
- La ejecución. Es la puesta en marcha. Es cuando empieza a hacerse la planificación y se encarán las acciones.

b) La planificación estratégica como instrumento para generar el desarrollo local

Poggiese (2000), apunta que la planificación debe encaminarse hacia el desarrollo local. Para esto alude el término de lo local en contraposición con la globalización,

---

<sup>39</sup> En el documento "Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina" del autor Daniel Arroyo, no se encontró el año de edición. Por tanto se presenta la página de Internet de la cual se sustrajo: <http://www.idel.gov.ar/biblioteca/agentes/imagenes/losejescentrales.pdf>

donde lo relevante es pensar localmente para actuar globalmente, es en lo local donde se deben buscar soluciones para su propio desarrollo. Pero, lo local es muy complejo por poseer diferentes intereses de los actores locales, por tanto el reto es construir concertaciones entre las distintas acciones, y no excluirlas, porque de éstas depende la potencialización de los recursos. En suma, lo local es definido por medio del "gobierno local", dado por la combinación del gobierno local y la comunidad. Lo local requiere de la descentralización y formas de organización. Una vez iniciados los consensos y las acciones locales se va generando el desarrollo social, que producen y articulan el gobierno local.

Una vez mostrado este andamiaje explica la planificación estratégica. Poggiase (2000), argumenta que la planeación estratégica por estar de moda no es un remedio para paliar la pobreza, de lo contrario todas las regiones que construyeran una planeación estratégica gozaría de grandes beneficios. Además, el origen del término de planeación es eminentemente empresarial donde hay competencia entre ellas, asume la posición de no caer en éste planteamiento, ya que de ser así los municipios no estarían rezagados.

Más bien la planeación estratégica debe producir formas asociativas entre las comunidades y ciudades, regiones, etc. La planificación debe ser un proceso del desarrollo local y tiene en consideración: (a) metodología interdisciplinaria, multisectorial y participativa, que involucre diferentes actores frente a la complejidad del problema que presenta el desarrollo local. También son necesarios los mecanismos participativos y los consensos para integrar los diversos intereses y garantizar la protección a los actores más débiles; (b) la efervescencia creativa, posibilita una movilización sinérgica con entusiasmo e innovación instalada entre los actores locales; (c) escenario de planificación gestión, la planificación del DL debe realizarse en escenarios formalizados de planificación gestión en los cuales se realicen una diagnósticos y proyectos, asimismo los espacios deben estar abiertos a la agregación de otros actores; (d) voluntad de asociarse, sobretodo de aquellos que tienen voluntad de participar del plan local, formándose relaciones asociativas; (e) ampliación democrática,

ésta permite afirmar la identidad cultural y reforzar el sistema democrático; y (f) la voluntad política, hace que los miembros del ayuntamiento tengan la capacidad de aplicar las iniciativas del desarrollo local, aunque no hayan sido ellos los que las originan.

c) La planificación enfocada al desarrollo social

El Instituto Nacional de Desarrollo Social, Indesol (2004), hace una reflexión acerca de los proceso de planificación enfocada al desarrollo social en el ámbito local, con la finalidad de que el gobierno y la sociedad puedan tomar decisiones eficaces, con impacto en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Para exponer la planificación, se parte del concepto de desarrollo como “un proceso de cambio natural o planificado que transforma la estructura económica, social, educativa y política de una comunidad, municipio, estado o país, de tal manera que sus integrantes pasan de una etapa particular a otra más elevada en términos económicos y sociales, que les permite fortalecer sus valores así como sus raíces y mejorar las condiciones de vida” (Lozoya, 2005: 10).

Existen varias condiciones del desarrollo como son la relación gobierno-ciudadanía, la democracia, la transformación del complejo tejido social, mejorar la calidad de vida, instituciones flexibles, entre otras.

En esta definición se hace evidente la relación que tienen con la planificación e implica un proceso dinámico, interdisciplinario e integrador, considera los aspectos técnicos, sociales, económicos y políticos de la elaboración de planes y de su ejecución, evaluación y control, con el fin de garantizar la retroalimentación hacia el cumplimiento de los objetivos trazados. El proceso implica algo que siempre está en marcha ya que no se puede planificar una vez y para siempre. El proceso de la planificación parte de la determinación del nivel de estudio ya sea sectorial o regional; posteriormente se establecen las etapas dadas por el diagnóstico, la prescripción, instrumentación, realización y control. Los objetivos de las etapas son: determinar la problemática, diseñar estrategias, formular los planes de acción, ejecutar los planes y evaluarlos. La planificación debe estar en

función de las demandas sociales, ya que es un "instrumento operativo que ordena y vincula, espacial y técnicamente, las actividades y recursos necesario para alcanzar en un tiempo dado, determinadas metas y objetivos" (Indesol, 2004: 15). Este instrumento sólo es eficaz cuando está en función de las demandas sociales y se realiza en colaboración con la sociedad, que pretende satisfacer las demandas por medio de la realización de un plan.

Los encargados de realizar la planificación deben tener ciertas cualidades, por ejemplo: generar nuevas ideas y proponerlas ante la población, ajustarse a las diversas situaciones que se presenten, capacidad de articular acciones y actividades, capacidad de análisis y de síntesis.

d) La planificación estratégica como instrumento del desarrollo local

Bitar<sup>40</sup>, sostiene que los municipios presentan problemas como el presupuesto limitando, por esta razón se debe efectuar el gasto de una manera eficaz y eficiente y a la vez satisfacer las demandas más urgentes. Así pues, la planificación estratégica es una herramienta para ayudar a resolver éstas y otras cuestiones. Porque supone la participación de los actores involucrados en el contexto impredecible, en la delimitación del camino a seguir para solucionar los problemas. También, la participación es importante para la confección del diagnóstico, la ejecución y evaluaciones. A continuación se mencionan las características que presenta la planificación estratégica: supone la participación de la multiplicidad de actores; es flexible, ya que se puede modificar siempre que la realidad lo indique; los objetivos deben ser orientados al desarrollo, teniendo en cuenta el comportamiento del entorno local y externo; se concentra en los problemas prioritarios, tomando en cuenta los recursos disponibles; analiza el FODA del territorio; busca un camino entre el problema y su solución, mediante la gestión del cambio de una forma sistemática.

La planificación estratégica que se orienta al desarrollo local supone un análisis y una concertación de los actores locales, identificando las áreas problemáticas, los

---

<sup>40</sup> No se encontró el año de edición. Se encuentra disponible en: [http://www.fts.uner.edu.ar/polit\\_planif/documentos/bitar\\_planif\\_estr.DOC](http://www.fts.uner.edu.ar/polit_planif/documentos/bitar_planif_estr.DOC)

objetivos, las líneas estratégicas, los problemas, alternativas, programas y proyectos concretos de acción para lograr los objetivos que se propone el territorio, dado por el conjunto de relaciones sociales, económicas y políticas.

Se considera la planificación estratégica tanto como un proceso como un instrumento. Como proceso creativo se trata de un conjunto de acciones y tareas que involucran a los actores políticos, sociales y económicos en la búsqueda de claridad respecto a la definición de objetivos y a la implementación de acciones adecuadas. Como instrumento, constituye un marco conceptual que facilita la concertación en la toma de decisiones. El interés de la planificación estratégica reside en que provee de criterios de forma sistemática y está concebida para gestionar recursos limitados y para abordar temas claves.

De ahí que la planificación estratégica ayuda a los líderes locales a determinar hacia dónde encaminarse la comunidad local, a identificar recursos que necesita para llegar a los objetivos y a desarrollar planes de acción a largo plazo. Durante el desarrollo de la planificación estratégica debe realizarse una estrategia permanente de comunicación hacia el conjunto de actores involucrados y hacia la comunidad.

La planificación estratégica está sujeta a la creatividad y condiciones concretas de la comunidad, recursos financieros y humanos disponibles, experiencia de la comunidad en espacios participativos, etc.

### **3.- La planificación estratégica en el marco de los gobiernos locales**

En este apartado se hace alusión a la planificación con el objetivo de que los gobiernos locales sepan comunicarse con la población. De esta manera, la planificación es reflejada como instrumento y proceso de los municipios para resolver los problemas más apremiantes de la población. Aunque el municipio no trabaja sólo, lo hace en colaboración de la comunidad, por medio de la participación.

La gestión es también otro aspecto que se menciona es este rubro, ya que sin él no se incentiva el desarrollo local. La gestión estratégica del desarrollo es un

proceso participativo. El municipio es el encargado de gestionar los recursos y de la promoción del DL, entre otros aspectos.

a) La planificación orientada al desarrollo del municipio

El Centro de Servicios Municipales, Cesem (1999), muestra una serie de instrumentos técnicos y metodológicos que contribuyen a mejorar las condiciones del municipio y sus habitantes. Aunque la planificación no incentiva por sí sola el desarrollo, también se debe considerar los factores económicos, políticos, culturales y sociales de cada municipio, su capacidad para gestionar recursos, la participación ciudadana, etc.

La planificación es un proceso de construcción colectiva que permite imaginar el futuro, misión y objetivos, a fin de determinar las líneas de acción y medios necesarios para lograrlo. Es también, un instrumento dirigido al bienestar común en el que la población participa en un autodiagnóstico.

La pregunta central que el gobierno local y la población debe hacerse es: ¿a dónde se queremos llegar? Entonces, se debe partir de la *situación actual* por medio de los problemas y obstáculos, para llegar a la *situación futuro*. En el proceso de tales situaciones se aplican un conjunto de instrumentos que lo hacen posible. A continuación se presenta el esquema que debe tener la planificación estratégica, estos puntos son flexibles y dependen del contexto y sus actores: (1) el autodiagnóstico, aquí se parte de la *situación actual* del municipio con investigación, reflexión y sistematización colectiva; (2) determinación de la misión, los objetivos y las metas, representada por la *situación futura* también construidas colectivamente, es hacia dónde se quiere llegar y para que las metas se alcancen se necesita de la organización social, los responsables, los espacios y los recursos; (3) posteriormente se pasa por la identificación y selección de los medios, como son: políticas de desarrollo, programa de desarrollo, actividades y acciones de los programas del desarrollo, proyectos del desarrollo local, análisis de los recursos, estrategias de acción, organización jurídica, social y operativa, administración de proyectos; (4) se concreta lo anterior a partir de la estructura del plan del desarrollo local; (5) finalmente, se avalúa y ejecuta el plan de DL.

El diseño del plan debe ser traducido al lenguaje de la ciudadanía y difundirse, con la finalidad de corregirse o ratificar la propuesta.

El instrumento de la planificación requiere de la identificación de las necesidades y problemas de la población, donde la gente se organice, es decir, se planea para mejorar la calidad de vida de la población. Además, antes los cambios de la comunidad y su entorno, la planificación debe ser flexible. El proceso de planificar es pensar bien, imaginar creativamente un futuro mejor, es centrado en la gente.

El uso de la planificación es diverso, se puede implementar en las empresas. Para el municipio la planificación es donde los intereses sociales están por encima de grupos políticos y las empresas privadas. De la misma manera, se considera el buen uso de la naturaleza, junto con el desenvolvimiento cultural, social, económico y político.

Así, la planificación es construcción con participación social, solidaridad y fortalecimiento de la democracia.

- b) La planificación estratégica participativa para impulsar el desarrollo local a través de la gestión estratégica.

Para Sánchez (2003), la promoción del desarrollo local está a cargo del municipio, según el artículo 115 de la Constitución Política, donde los gobiernos trabajan con los actores de la comunidad. Sin embargo, el municipio ha adoptado el papel de administrador de recursos, y para la promoción del desarrollo local no basta con este aspecto, sino más bien los gobiernos locales deben aprovechar las potencialidades existentes en sus territorios. Uno de los instrumentos que se utiliza es la confección de la planificación estratégica participativa, que involucre a los diferentes actores locales para intentar resolver un conjunto de problemas que impidan el desarrollo local.

Los modelos de planificación estratégica en su mayoría se caracterizan por la elaboración del diagnóstico, la definición de la misión, los objetivos y las estrategias. Del mismo modo, se debe establecer en el proceso de la planificación participativa la institucionalización del proceso, la concertación, la

sustentabilidad, la equidad social, la preservación de la identidad cultural y étnica, el suministro de servicios básicos, la promoción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, el enfoque de género, la responsabilidad compartida y la transparencia, la confluencia de los aspectos territoriales y sectoriales.

Sánchez (2003), aporta la definición del desarrollo local, como preámbulo para detallar la planeación estratégica participativa.

Una vez esbozada la definición del DL, el autor comenta que en los municipios mexicanos el DL no puede ser espontáneo, se necesita gestionarlo. Se entiende por gestión estratégica del desarrollo un proceso participativo y se lleva a cabo con el consenso de los actores y su entorno, también es el conjunto de decisiones y acciones que llevan a la organización a alcanzar los objetivos.

La gestión estratégica se lleva a cabo a través de tres fases: (1) Planeación estratégica, se formula el diagnóstico, la misión, los objetivos y la estrategia; (2) Implementación de proyectos por medio de programas y proyectos; (3) Evaluación y control de las estrategias.

De esta forma, el instrumento para orientar el desarrollo y las actividades anteriores es la planeación municipal. La planeación se define como "un mecanismo que permite aprovechar los recursos con que se cuenta, propiciar la negociación de los actores, invertir de manera efectiva y articular esfuerzos de las distintas iniciativas que se desarrollan en las comunidades. A través de mecanismos apropiados de planificación, los actores locales puede asumir su responsabilidad como ciudadanos o como autoridades que saben hacia qué resultados los dirigen sus acciones" (Sánchez, 2003: 43).

Las características del proceso de planificación en el ámbito local son: centrarse en los problemas estratégicos, que provoquen efecto multiplicador; disponibilidad de recursos (financieros, humanos y materiales); considerar que la localidad no es un ente asilado.

Por tanto, la planeación estratégico puede considerarse como un modo sistemático de gestionar el cambio para crear el mejor futuro posible para el territorio. A través de ella se identifica el FODA y se trazan las acciones más importantes. De ahí que sea un proceso creativo para cada territorio basado en sus peculiaridades.

En conclusión, las diversas concepciones del capital social, la participación ciudadana, el desarrollo sustentable, la descentralización y la planificación estratégica, sirve para generar el marco de referencia conceptual sobre el desarrollo local. Pero antes de hacerlo, se construyen sus conceptos unitarios y después se correlacionan las variables que posee cada uno.

## **Capítulo IV.**

### **Balance y conceptos unitarios del desarrollo local**

El objetivo de este capítulo es construir las definiciones de los componentes claves, complementarios e instrumentales del desarrollo local, con base en capítulo anterior, para hacer la correlación entre ellos.

Una vez obtenidos los conceptos unitarios y su correlación, se procederá en las conclusiones a elaborar el marco de referencia conceptual de desarrollo local apoyado en este capítulo.

En seguida se muestra el orden del capítulo:

1. Balance de los componentes de DL. Aquí se hace el balance de la participación ciudadana, el capital social, el desarrollo sustentable, la descentralización y la planificación estratégica, cimentado en las diversas concepciones sobre cada una, hechas en el capítulo III. El balance se divide en: componentes internos, componentes condicionantes y componentes resultantes.
2. Derivado de los componentes internos, condicionantes y resultantes se confeccionan las definiciones de los componentes claves, coadyuvantes e instrumentos de DL.
3. Una vez obtenidas las definiciones del capital social, participación ciudadana, desarrollo sustentable, descentralización y planificación estratégica, se desglosan en elementos satelitales (complementarios) y elementos medulares (centrales) de cada una.
4. Finalmente, con el afán de mostrar que todas las anteriores variables forman parte del proceso del desarrollo local, se construye una correlación de las variables medulares de los conceptos del DL.

Como se distingue es todo un proceso de construcción y reconstrucción de variables para llegar al marco de referencia conceptual sobre el DL, expuesto en las conclusiones.

## **BALANCE DE LOS COMPONENTES DEL DESARROLLO LOCAL**

Dicho lo anterior, se procede por el balance de la participación ciudadana, el capital social, el desarrollo sustentable, la descentralización y la planificación estratégica, con la finalidad de obtener sus conceptos unitarios, clasificados en<sup>41</sup>: (1) Procesos dinámicos del DL, (2) Elementos coadyuvantes del DL, (3) Instrumentos del DL. Se toma como punto central las distintas concepciones<sup>42</sup> para elaborar las definiciones. El balance de los componentes claves, complementarios e instrumentales del DL se realiza mediante tres categorías: los componentes internos, los componentes condicionantes y los componentes resultantes. Los componentes internos del concepto son los que forman parte del mismo; los componentes condicionantes se caracterizan como previos; y por último los resultantes, los cuales son consecuencia de concepto. Después, se formulan los conceptos unitarios de los diversos elementos del desarrollo local.

Enseguida se desglosan los conceptos unitarios de la participación ciudadana, el capital social, el desarrollo sustentable, la descentralización, y la planificación estratégica en elementos medulares y elementos satelitales para correlacionarlos. Resultado de la correlación se crea la definición del desarrollo local. De esta forma, se concluye el marco de referencia conceptual con la definición del desarrollo local con base en lo descrito anteriormente.

### **1.- Balance de los componentes dinámicos del desarrollo local**

#### **Participación ciudadana**

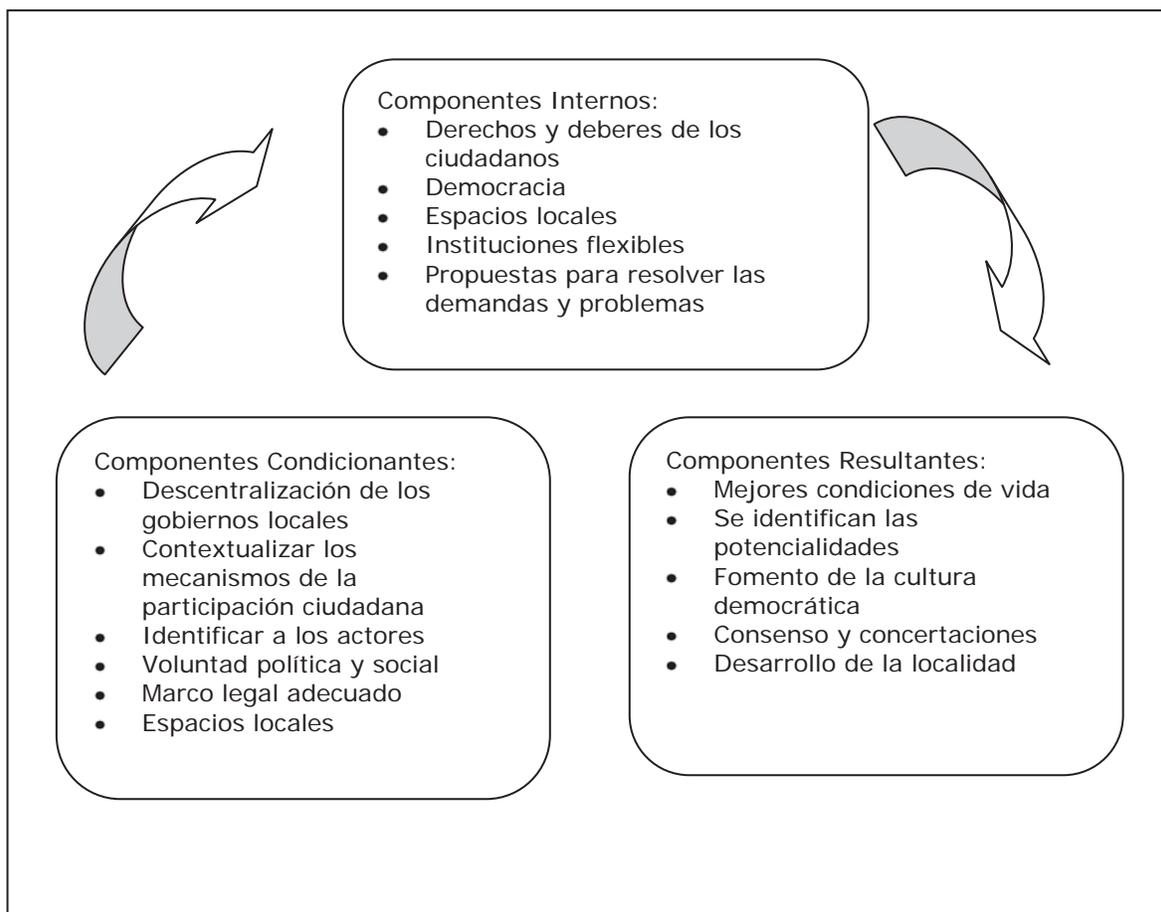
A continuación se presenta el balance de los componentes de la participación ciudadana y de forma esquemática se ejemplifica cada uno de los componentes (internos, condicionantes y resultantes) con la finalidad de comprender mejor su funcionamiento. (Ver cuadro 1)

---

<sup>41</sup> Ver capítulo III

<sup>42</sup> Ver capítulo III.

Cuadro 1. Los componentes de la participación ciudadana



Fuente: elaboración propia.

De este modo, los componentes condicionantes son aquellos que anteceden o que son previos a la participación ciudadana, es decir, son elementos que van generando y moldeando la participación ciudadana. Por ejemplo, es inviable pensar que puede existir participación ciudadana sin democracia, espacios locales, gobiernos locales fuertes con la voluntad política y social de la localidad para identificar las demandas y proponer soluciones, junto con un marco normativo adecuado al entorno que respalde los mecanismos de participación; estos son algunos de los aspectos que determinan el surgimiento de este concepto.

Por otro lado, los componentes internos no se refieren a las bases de participación ciudadana, sino más bien tienen relación con sus características propias, es decir, son su esencia. Los componentes internos se caracterizan por los derechos y deberes de los ciudadanos, incluyendo a los gobiernos locales; la democracia creciente; espacios locales donde se expresen las demandas y necesidades de la población; todo esto respaldado por instituciones flexibles. Entonces, se puede argumentar que estos elementos son la parte medular y esencial de la participación ciudadana ya que derivado de ellos surgen los componentes resultantes.

Por último, los componentes resultantes son aquellos que se generan después de implementar la participación en las localidades, engloban los aspectos relacionados a la mejora en la calidad de vida, al desarrollo local, los consensos entre los diversos intereses, etc.

Los tres componentes ilustran el proceso que puede seguir la participación ciudadana, aunque puede tener distintos objetivos, en nuestro caso el objetivo es que los componentes resultantes, incentiven y/o generen desarrollo local, aspecto que es indispensable sin el capital social y el desarrollo sustentable. Además, las variables que se encuentran en cada componente, pueden incluirse en los tres, de forma que las variables no están encasilladas en un solo componente, tal es el caso de los espacios locales, la democracia, entre otros. Para fines prácticos y llevar un lógica, tomaré en cuenta la relación de los componentes.

En síntesis, estos componentes tienen la finalidad de darle coherencia, sentido y estructura a la definición de participación ciudadana. De esta manera, a continuación se presentan a detalle los componentes de la participación ciudadana.

#### Componentes Condicionantes

- La participación implica que se identifiquen, y se impliquen, a los grupos de interés que existen al interior de cada localidad, y que abarque a todo el

contexto político, económico, social y cultural que los rodea y su problemática para determinar sus expectativas y motivaciones.

- La participación es inviable sin la descentralización de los gobiernos locales, en la medida que refuerza la proximidad del gobierno local con la sociedad y facilita la participación. Es por medio de la descentralización que la participación ciudadana se realiza en todos los ámbitos, siendo más efectiva en el ámbito local.
- Los mecanismos y medios de la participación ciudadana se deben ajustar a cada localidad, ya que es imposible generar un modelo único que se adapte a todas las situaciones.
- Es responsabilidad del gobierno local promover la participación ciudadana, en donde debe identificar a los distintos actores sociales, convocándolos a trabajar en conjunto. Así como comprometer un trabajo a mediano y a largo plazo a sectores variados de la comunidad para formular estrategias de desarrollo local.
- La participación ciudadana depende de la voluntad política del gobierno local y su estilo de relación con la población. Esa voluntad política implica que los poderes locales tengan capacidad de decidir e incidir eficazmente en la población.
- La participación requiere de un marco legal adecuado a las características de la población, abierto a la innovación y al cambio de acuerdo a las exigencias de la población. En donde la población tenga derechos a ser considerados en todas las fases de los proyectos.
- La participación supone información previa y completa para hacerse una opinión y comunicación entre los distintos actores locales.
- La participación ciudadana requiere de instituciones flexibles con capacidad y calidad en la toma de decisiones.

## Componentes Internos

- Dentro de la participación ciudadana se debe considerar los derechos y deberes de los ciudadanos. Además deben existir instituciones fuertes y representativas que garanticen el cumplimiento de esos deberes y derechos.
- La participación permite a los ciudadanos ser creadores de su propio destino, dejando de ser sujetos pasivos de las decisiones de los poderes públicos y convirtiéndose en ciudadanos participativos, exigentes e implicados en las soluciones de los problemas de su localidad.
- La participación ciudadana implica que la población tome parte en la identificación de sus necesidades, y la ejecución de proyectos; que genere obras propias mediante sus recursos; y que exista una coordinación estrecha entre la comunidad y el gobierno local.
- La participación ciudadana está constituida por la democracia. Es decir, la democracia genera que se expresen los colectivos más débiles y vulnerables. Esto implica que se incorporen las opiniones de las minorías y no sólo de las mayorías.
- No se trata de la cantidad de la participación ciudadana, sino la calidad.
- La participación ciudadana requiere de espacios locales de concertación y diálogo en donde se genera encuentros e interacciones entre las distintas instancias y la sociedad civil.
- La participación incorpora a los actores locales, por medio de la concertación.
- Es mediante la participación que se expresan las distintas demandas y se buscan mecanismos para resolverlas.

## Componentes Resultantes

- Por medio de la participación ciudadana se alcanzan mejores niveles de vida, ya que se resuelven sus principales demandas, y una vez resultas se pasa a un plano de la sociedad más organizada.
- Por medio de la participación de todos los actores de la localidad es posible detectar las potencialidades territoriales para el desarrollo
- La participación de la población local genera desarrollo local, ya que implica esfuerzos articulados de los actores estatales, locales y la sociedad civil, en donde hay negociación de intereses divergentes. La interacción de la sociedad y sus actores locales generan propuestas socio-económicos.
- La calidad de la participación ciudadana, genera legitimidad de los gobiernos locales. La legitimidad representa estabilidad política, ya que los ciudadanos creen en el gobierno local y los apoyan en sus decisiones. Esto no quiere decir que no haya diversos intereses entre los actores locales.
- La participación genera un encuentro "cara a cara" y "minuto a minuto" de los actores sociales, organizaciones o instituciones a trabajar sobre el desarrollo de una localidad con técnicas que permiten la participación activa de todos ellos. En estas reuniones se producen encuentros y desencuentros, ya que cada uno de los participantes piensa y actúa de forma diferente con base en sus experiencias e intereses.
- La participación ciudadana ayuda a la conformación de programas y proyectos, con contenido participativo. Esto permite la integridad de todas las condiciones de la sociedad en los programas.
- La participación ciudadana fomenta una cultura democrática, en donde existen secuencias repetitivas de intercambio e interacciones entre la sociedad y los gobiernos locales.

## **Capital social**

Derivado de las posturas en torno al concepto de capital social, que tienen como finalidad elaborar un marco conceptual, a continuación se presenta el balance de los componentes internos, condicionantes y resultantes, con la finalidad de construir el concepto unitario del capital social.

### Componentes Condicionantes

- El capital social se encuentra en todas las sociedades con características distintas según sus expresiones culturales. En ellas hay habilidad para trabajar en equipo y de practicar la ayuda mutua por medio de la identidad y la capacidad de articular organizaciones.
- El capital social se relaciona con la cultura, ya que por medio de ésta la sociedad decide hacia dónde quiere ir. La cultura son los valores que motivan los comportamientos de las personas e instituciones
- El capital social es generado por el comportamiento cívico que existe entre los actores sociales. El compromiso cívico hace que las personas colaboren unos con otros con el fin de contribuir al bien común.
- El capital social tiene que ver con formas de gobierno y comportamientos sociales que hacen a la sociedad más cohesiva. El gobierno debe captar las demandas y los valores culturales de una sociedad para estimular su desarrollo.
- El capital social y la participación ciudadana tienen relación porque permite tomar decisiones colectivas y generar democracia.
- Las instituciones flexibles favorecen la creación de capital social.
- La creación del capital social depende del buen desempeño de las instituciones democráticas, de su respeto por los derechos humanos y la libertad de expresión.
- El capital social depende de diversos contextos históricos-sociales en que se desenvuelven los grupos sociales.

### Componentes Internos

- El capital social son las redes de relaciones sociales basadas en la confianza, la reciprocidad y la cooperación.
- El capital social es un recurso acumulable que crece cuando más uso se hace de él, porque permite potenciar las capacidades de las personas para incidir en el desarrollo de su localidad.
- El capital social es la conducta de los individuos y los grupos.

### Componentes Resultantes

- El capital social moviliza productivamente los recursos asociativos que se encuentran en las distintas redes sociales.
- El capital social genera infraestructura y beneficios derivada de la acción social.
- A través del capital social los grupos e individuos expresan sus necesidades y movilizan sus energías para causas públicas.
- Es por medio del capital social que la sociedad genera capacidades para resolver sus problemas, impulsar consensos y concertar al Estado con la sociedad civil.
- El desarrollo de una sociedad es la expresión del comportamiento de la sociedad, los valores e instituciones.
- El capital social incide en el desarrollo, por medio de las instituciones flexibles que incentiven la cooperación en su conjunto.
- El capital social actúa como apoyo de la democracia, permitiendo a los individuos débiles agruparse para defender sus intereses y sus necesidades colectivas. Del mismo modo, las democracias bien consolidadas se hallan en mejor situación de encarar los desafíos del desarrollo.
- Los lazos de cooperación y confianza basados en el amiguismo y la burocracia generan capital social negativo.

- El capital social no garantiza el desarrollo local por sí sólo, también son necesarios otros elementos adicionales como son la participación ciudadana, la descentralización, los recursos con los que cuenta la comunidad, la planeación, entre otros.
- El capital social es un recurso que incentiva el desarrollo, siempre y cuando los grupos que se forman trabajen en conjunto y no sean excluyentes. El papel del Estado en el capital y el desarrollo, es construir mecanismos para que los sectores más pobres sean incluido en ese desarrollo.

### **Desarrollo sustentable**

En el capítulo anterior se realizaron varias clasificaciones del desarrollo sustentable con el propósito de generar el concepto unitario del mismo. Esas clasificaciones son la plataforma de los componentes internos, los componentes condicionantes y los componentes resultantes. En seguida se presentan.

#### Componentes Internos

- El desarrollo sustentable trata a los sistemas económicos como una totalidad, donde se vincula la sociedad y la naturaleza.
- La concepción sistémica, a través de las dimensiones económicas, sociales, culturales, políticas y ambientales; se utiliza para dar sustentabilidad en todo el sistema.
- El desarrollo sostenible es un cambio gradual y direccional con despliegue de potencialidades contenidas internamente en el sistema y con su ambiente, lo que lo convierte en un proceso dinámico.
- El desarrollo sustentable es un concepto multidimensional.

#### Componentes Condicionantes

- Existe dos aspectos que provocan el deterioro ambiental: La pobreza extrema y la riqueza.

- El desarrollo sustentable se genera a partir de la escasez de los recursos naturales, la pérdida de los derechos sociales, la pobreza extrema y la exclusión social.
- La preocupación por las generaciones futuras a través de la equidad intergeneracional es uno de las condiciones del desarrollo sustentable.
- La ética es un preámbulo más del desarrollo sustentable, ya que los individuos adquieren un compromiso con ellos mismo y con los otros, y con responsabilidad de sus acciones para el futuro.
- El comportamiento de un sistema depende de las vinculaciones causales entre sus variables (sociales, ecológicos, políticos y económicos), esas vinculaciones se traducen en relaciones y conexiones de acuerdo a la diversidad de cada contexto.
- El desarrollo sustentable requiere de las instituciones flexibles y las prácticas vigentes en todas las sociedades, donde el Estado articule los diversos intereses.
- El desarrollo sustentable requiere facultar a la comunidad del cuidado del medio ambiente, de la participación ciudadana, de la concertación y diálogo entre las distintas instancias.
- La planificación participativa, desde abajo hacia arriba, es un instrumento que sirve para el desarrollo sustentable, ya que crea espacios sociales y de vida en los aspectos ambientales, sociales y económicos. La planificación debe ser considerada dentro de la perspectiva sistémica en donde se correlacionen todas sus variables.
- El enfoque sistémico del desarrollo sustentable parte de su historia en donde la intervención humana será acumulada y tendrá consecuencias en el futuro.
- La información, la participación ciudadana, la democracia de base y la autonomía son factores que influyen en forma directa en el desarrollo

sustentable. Con la participación la ciudadanía se sensibiliza, prepara y organiza a la población en temas del desarrollo sostenible. Además, con la participación democrática se redistribuye el poder político y económico.

#### Componentes Resultantes

- El desarrollo sustentable en sus cuatro dimensiones: socioeconómico, institucional y política, productiva-tecnológica, y ecológica; mejora la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de la tierra.
- El desarrollo sustentable permite mejores prácticas para el manejo de todo el patrimonio de la humanidad tanto cultural como natural.
- El desarrollo sustentable genera cambios actuales de consumo, sobre todo de aquellos que poseen mayores niveles de consumo.
- El desarrollo sostenible contribuye al fortalecimiento de las organizaciones o la creación de nuevas por medio de la potencialización de los recursos, y la autonomía en la resolución de los problemas sociales.
- El desarrollo sustentable favorece la erradicación de la pobreza y la incorporación democrática de los individuos excluidos dentro de una estructura productiva más diversificada.
- El reto del desarrollo sustentable es que los diversos grupos se adapten a sus herencias culturales, sus formas de organización social y productiva, y sus tradiciones con sus ambientes naturales.

## **2.- Elemento coadyuvante del desarrollo local**

### **Descentralización**

Como ya se explico en el capítulo III, la descentralización es el elemento que complementa al proceso del desarrollo local, y siguiendo la misma lógica presentada con anterioridad, se establecen los tres componentes de la descentralización:

## Componentes Internos

- La descentralización es el fortalecimiento del gobierno central a los gobiernos municipales y se les dota de mayor autonomía. Se recobran las potencialidades del desarrollo local, y se otorgan competencias, recursos, responsabilidades y nuevo papeles a los gestores públicos. Además la descentralización convierte a los gobiernos locales en agentes que recogen los impulsos de arriba-abajo.
- La descentralización considera la relación del ámbito local con los otros niveles del gobierno, la sociedad en su conjunto, las identidades y el capital social.
- La descentralización es una nueva forma de hacer gobierno ya que permite resolver las demandas de la población geográficamente diferenciadas y fomenta una distribución más equitativa, por medio de la interacción de los actores coadyuvando al desarrollo local.
- La descentralización político-administrativa es la provisión de todo el proceso de algunos bienes públicos (normas, servicios y bienes; que tienen derecho todos los individuos) del nivel nacional al subnacional que mejor correspondan con las demandas diferenciadas; la transferencia a este nivel implica una relación central-local, esto hace que los bienes se conviertan en *bienes públicos locales*. De esta descentralización se deriva la administrativa u operativa, son las transferencias legalmente de las tareas operativas respecto a las decisiones adoptadas políticamente desde una administrativa central a otras administraciones con autonomía de gestión.
- La descentralización económica corresponde a la producción, es decir, es el traslado del proceso de asignación de factores e insumos de las instancias político-administrativas hacia el mercado.
- La descentralización político-administrativa y la económica son inviables sin la participación.

- La descentralización es un proceso continuo que nunca será acabado, ya que requiere de un cambio político debido a las exigencias de la sociedad.

#### Componentes Condicionantes

- La descentralización surge como una alternativa a la centralización, ya que esta última desvaloriza lo local. Bajo el esquema de la descentralización se buscan los actores locales que logren promover el desarrollo, ya que son ellos quienes mejor conocen su entorno local.
- La descentralización es una respuesta a las diferencias que existen en cada territorio (social, cultural, económico, histórico, entre otras) y por consiguiente debe adaptarse a cada contexto, explicitando sus objetivos. La descentralización posibilita que esas diferencias se expresen, manifiesten y contribuyan al desarrollo de la localidad, el nivel central trataba de uniformizar en todos los aspectos, ahora la descentralización debe tener como propuesta instancias flexibles adaptadas a esas diferencias y del mismo modo considerar las desigualdades económicas entre las localidades.
- La descentralización requiere de un marco institucional que genere normas y promueva la organización local.

#### Componentes Resultantes

- La descentralización conduce y/o incentiva el DL. Es mediante lo local que la descentralización opera para generar desarrollo, éste posee características culturales, históricas físicas e institucionales que representan un potencial de crecimiento propio. Por ende, se concede a cada comunidad una oportunidad de crecimiento con su propio potencial. Aunque, no se debe idealizar lo local, más bien tomar en cuenta sus atributos y límites que pudieran existir al descentralizar.
- La descentralización promueve la participación social, el diálogo entre las distintas instituciones y la negociación en la toma de decisiones políticas. Es decir, la descentralización conlleva democracia generando cambios

institucionales y de relaciones entre el gobierno y la sociedad civil. Los procesos de democracia implican una proximidad entre las instancias de decisión y el ciudadano, pero también de un cambio en la forma de hacer política.

- Los procesos de descentralización político-administrativa contribuyen al surgimiento y expansión de las iniciativas locales por parte de los actores territoriales acerca de la mejor utilización del potencial de recursos de desarrollo local. Las iniciativas de desarrollo económico local (DEL) están dadas por la movilización y participación de los actores locales, construyendo un capital social comunitario; actitud proactiva de los gobiernos locales en el desarrollo productivo y generación de empleo; existencia de equipos de liderazgo como pueden ser los gobiernos locales ya que son los responsables de institucionalizar las iniciativas y hacer que participen otros actores locales; cooperación público-privada; elaboración de una estrategia territorial de DEL consensuada por los principales actores locales; fomento a las Mypimes y capacitación de los recursos humanos; coordinación de programas e instrumentos adaptados a nivel local; y por último la institucionalización de las iniciativas de DEL.
- La descentralización tienen como consecuencia una política de desarrollo regional y refuerza a los autogobiernos de las comunidades locales, potenciando los valores culturales y sociales, además se generan estrategias de desarrollo local endógeno.

### **3.- Instrumento del desarrollo local**

#### **Planificación estratégica**

Finalmente, el instrumento que se utiliza para propiciar el desarrollo local es la planificación estratégica. En el capítulo III se presentaron las concepciones de la planificación estratégica, concentradas de acuerdo a la semejanza en cuanto al contenido. Resultado de esas concepciones, aquí se elabora un balance los

componentes de acuerdo a los componentes internos, condicionantes y resultantes. En seguida se esbozan:

#### Componentes condicionantes

- La planificación estratégica identifica los recursos endógenos.
- La planificación estratégica debe generarse bajo el marco de las instituciones fuertes.
- La elaboración de la planificación requiere de la innovación y creatividad de la población y de los gobiernos locales.
- La metodología de la planificación estratégica es interdisciplinaria y multisectorial.
- La planificación se realiza en espacios locales abiertos a nuevos actores y propuestas.
- La planificación estratégica requiere de la voluntad política y social, con capacidad de aplicar las iniciativas del desarrollo local.
- La planificación está en función de las demandas sociales y los problemas estratégicos que provoquen efecto multiplicador e impidan el desarrollo local.
- La planificación se puede modificar siempre que la realidad lo indique.
- La planificación estratégica provee elementos de forma sistemática y gestiona los recursos ilimitados.
- La planificación estratégica debe ser flexible e incorporar elementos que van cambiando.

#### Componentes Internos

- La planificación es un proceso continuo, dinámico, interdisciplinario e integrador que transforma la estructura económica, social, educativa y política de una comunidad.

- La planificación es un instrumento operativo que ordena y vincula, espacial y técnicamente, las actividades, intereses, concertaciones y recursos de la localidad.
- La planificación estratégica preserva y genera el capital simbólico, en la cual las personas se identifican con su localidad, impulsando la cohesión social.
- La planificación estratégica incorpora la participación de los actores locales, y facilita la concertación en la toma de decisiones.
- La planificación estratégica tiene cinco etapas<sup>43</sup>, no son etapas estáticas, más bien se hay que adaptarlas a cada escenario: (1) El diagnóstico, parte de la situación actual de la localidad e incluye la participación de la todos los actores para la investigación, reflexión y sistematización, se confecciona en función de los problemas y demandas. (2) Con base en lo anterior, se determina la misión, lo objetivos y las metas, dadas por la situación futuro, se plantea la siguiente pregunta: ¿hacia dónde se quiere llegar? (3) Selección e identificación de medios para llegar a los objetivos del desarrollo local, tales son: políticas de desarrollo, programa de desarrollo, actividades y acciones de los programas del desarrollo, proyectos del desarrollo local, análisis de los recursos, estrategias de acción, organización jurídica, social y operativa, administración de proyectos; (4) Se concreta lo anterior a partir de la estructura del plan del desarrollo local; (5) Se avalúa y ejecuta el plan de DL.

#### Componentes Resultantes

- La planificación estratégica aprovecha las potencialidades existentes en la localidad.
- La planificación estratégica busca resolver la complejidad de los problemas que presenta el desarrollo local.

---

<sup>43</sup> Has casos en los que se presentan más etapas, pero para una mejor comprensión sólo me remito a cinco.

- No existe un proceso único de planificación estratégica.
- La planificación estratégica debe producir formas asociativas en las localidades.
- La planificación estratégica por sí sola no genera desarrollo, también se involucran otra serie de elementos como son: los aspectos sociales, económicos, políticos, culturales, ambientales, la equidad social, y la preservación de la identidad.
- La planificación estratégica establece la concertación de los actores y promueve la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.
- La finalidad de la planificación es generar mejores condiciones de vida para la población y por ende desarrollo local.
- El desarrollo local se gestiona a partir de la planificación estratégica.
- La planificación estratégica obtiene una imagen integrada de la posición actual de la comunidad y de sus perspectivas futuras de desarrollo.
- La planificación estratégica identifica tendencias y direcciones que cohesionen a la comunidad y la ayuden a establecer un nuevo rumbo.
- La planificación estratégica incentiva a la comunidad a buscar oportunidades y a actuar.
- La planificación estratégica provee un mecanismo para la cooperación entre todos los sectores.

## **DEFINICIONES DE LOS ELEMENTOS DINÁMICOS, COADYUVANTES E INSTRUMENTOS DEL DESARROLLO LOCAL**

### **1.- Elementos dinámicos del desarrollo local**

#### **Definición de la participación ciudadana**

La participación ciudadana implica la descentralización de todos los niveles del gobierno (Federal, Estatal y Municipal), especialmente de los gobiernos

municipales ya que son éstos quienes recogen las demandas y necesidades de la población. Además los gobiernos locales tienen la responsabilidad de promover la participación en la localidad mediante mecanismos e información previa para que la sociedad pueda generar una opinión propia y en conjunto. Es decir, los gobiernos municipales deben identificar a los distintos actores sociales convocándolos a trabajar en conjunto en el mediano y largo plazo para diseñar estrategias de desarrollo local.

Del mismo modo, la calidad y eficacia de la participación ciudadana requiere de un marco legal que la promueva y genere de acuerdo a las características de la localidad, en donde la población tenga derechos y obligaciones, con instituciones fuertes y representativas que garanticen su cumplimiento. También se necesita de la voluntad política del gobierno local con capacidad de decidir e incidir eficazmente en la población. El papel del gobierno local en la participación ciudadana es ser interlocutor directo de la población.

La participación ciudadana conlleva varios elementos: (a) la democracia local, (b) la ciudadanía y (c) los espacios locales. En seguida se explica cada uno de ellos.

Por un lado, la democracia local genera que se expresen los colectivos más débiles. Esto implica que se tomen en cuenta las opiniones de las minorías y no sólo de las mayorías, ya que por medio de la participación ciudadana se deben crear mecanismos e instrumentos que incluyan a toda la población inclusive a los vulnerables. Del mismo modo, la participación ciudadana incluye a la democracia formal, directa y representativa. La democracia formal pone énfasis en los procedimientos y en las reglas claras para todos los ciudadanos, incluyendo a los funcionarios municipales.<sup>44</sup> En lo que respecta a la participación ciudadana directa, alude a la resolución de problemas locales con participación pública<sup>45</sup>. Y finalmente, por medio de la democracia representativa se hace la elección de personas que representen a la comunidad, en un espacio u órgano de decisión.

---

<sup>44</sup> La democracia formal se asocia al voto de los ciudadanos, plebiscitos, referéndum y consultas públicas.

<sup>45</sup> La democracia directa se vincula a las experiencias de autogobierno, procesos autogestivos y formas de acercamiento entre el gobierno y la población para la definición de procedimientos y mecanismos que se adecuen a los problemas que se quieren resolver.

En lo que respecta al segundo elemento, la participación permite a los ciudadanos ser creadores de su propio destino, teniendo siempre como guía a los gobiernos municipales, dejando de ser sujetos pasivos de las decisiones de los poderes públicos y convirtiéndose en ciudadanos participativos, exigentes e implicados en las soluciones de los problemas de su localidad. Por ende, los ciudadanos, junto con el gobierno local, deben crear el desarrollo mediante sus recursos.

Pero esto no es posible si no existen espacios locales de concertación y diálogo en donde se generen encuentros e interacciones entre las distintas instancias y la sociedad civil. Es decir, en los espacios locales hay encuentros "cara a cara" y "minuto a minuto" de los actores sociales, organizaciones e instituciones para trabajar sobre el desarrollo de su localidad. Del mismo modo, en los espacios locales se plantean las demandas y propuestas, que exigen la responsabilidad de todos los actores locales, ofreciendo distintas alternativas. Sin embargo, las reuniones de los actores locales en los espacios producen también desencuentros, ya que cada uno de los participantes piensa y actúa de forma diferente con base en sus experiencias e intereses.

La calidad de la participación ciudadana genera las bases del desarrollo local, ya que implica los esfuerzos articulados de los actores estatales, locales y la sociedad, en donde hay negociación de intereses divergentes que generan propuestas socio-económicas y detecten las potencialidades de su localidad para el desarrollo. También por medio de la articulación, se resuelven sus principales demandas.

Una vez lograda la calidad de la participación ciudadana los gobiernos municipales obtienen legitimidad, que representa estabilidad política, ya que los ciudadanos apoyan las decisiones que toman mediante la interacción de todos los actores involucrados.

Del mismo modo, la participación ciudadana ayuda a la conformación de programas y proyectos con contenido participativo, considerando los impactos que estos tienen en la población.

Y por último, la calidad de la participación ciudadana fomenta una cultura democrática, en donde existen secuencias repetitivas de intercambio e interacciones entre la sociedad y los gobiernos locales.

### **Definición del capital social.**

El capital social depende de diversos contextos histórico-sociales en que se desenvuelven los grupos sociales por medio de las redes de relaciones sociales con capacidad de movilizar recursos asociativos.

La definición se desglosa en dos partes: (1) la disponibilidad de redes de relaciones sociales, y (2) la capacidad específica por medio del grupo para movilizar recursos asociativos.

En primer lugar, bajo la noción de la red se entiende las relaciones sociales de intercambio entre los actores que aportan distintos recursos en la localidad, y se dispone de la red para que otros tengan acceso directo o indirecto a ellos. Pueden existir varias redes de otros actores, lo que amplía la posibilidad de obtener recursos de cada uno de los agentes. Es decir, la red se refiere a un conjunto estable de relaciones entre actores que aportan diversos tipos de recursos.

El capital social no es uniforme en las localidades, más bien depende de las características de las relaciones sociales que lo generan. Lo que hace diferente al capital social son los lazos fuertes y lazos débiles. Los lazos fuertes se refieren a las relaciones sociales informales, son las relaciones cotidianas cargadas de afectividad<sup>46</sup>. Por otro lado, los lazos débiles se conforman por grupos que son externos a los grupos unidos por los lazos fuertes, es decir, son las acciones cooperativas con personas menos cercanas que facilita el acceso a nuevos recursos, ya que los grupos poseen experiencias, historias y recursos disímiles.

De este modo, las redes sociales son las relaciones sociales que se establecen dentro de una comunidad, y entre otras con características similares. Estas relaciones se apoyan por las actitudes de confianza, combinadas por las

---

<sup>46</sup> Tales relaciones son constituidas por la familia o grupos, que se apoyan en circunstancias difíciles. Se distinguen por los emprendimientos que realizan para mejorar su condición y calidad de vida.

conductas de reciprocidad y cooperación. También consideran diferentes elementos económicos, sociales, culturales y políticos propios de una localidad.

De tal modo, la confianza es la actitud generada como resultado de repetir las interacciones con otras personas. La confianza tiene dos soportes: el cultural y el emocional. Este último se relaciona con el comportamiento que se espera de la otra persona que de acuerdo a la experiencia responderá con un acto de generosidad.

La reciprocidad son las relaciones sociales basadas en los intercambios, en la cual la otra persona o grupo se ve obligada a compensarle del mismo modo. La compensación no es inmediata, más bien se potencia en el futuro.

Y por último la cooperación, es la acción orientada al logro de objetivos compartidos de una actividad en común.

En lo que respecta al segundo punto, la asociatividad es la organización voluntaria y no remunerada del grupo que establece un vínculo con el fin de conseguir un propósito común.

Aunque, el capital social no se reduce a esas variables, ya que tiene implícitos varios elementos que se concatenan entre sí, tales son: la cultura, el comportamiento cívico, la democracia y las instituciones.

A continuación explicaré la relación del capital social con esos elementos.

Por un lado, la cultura es la base del capital social en una sociedad, ya que por medio de ella los individuos generan valores, formas de expresión, percepciones e imágenes que definen la identidad de las personas y que son propias de cada sociedad distinguiéndose de otras. Es decir, la cultura es un factor decisivo de cohesión social, ya que las personas se reconocen mutuamente y crecen en conjunto. Y son precisamente los valores los que impulsan el desarrollo de determinada localidad, esos valores sientan las bases de la preocupación del uno por el otro más allá del sólo bienestar individual. La preocupación por las demás personas, y no sólo el personal, requiere del comportamiento cívico de cada una

de ellas, en donde valoren y cuiden los espacios públicos para contribuir al bienestar general.

Otro aspecto de capital social, es que se encuentra encuadrado por un conjunto de reglas formales (constituciones, leyes, contratos, etc.) e informales (la ética, la confianza, la cooperación, etc.); que de ser internalizadas, y que además sus mecanismos de ejecución incidan en el comportamiento de los individuos y las organizaciones de una sociedad; se institucionalizan. Su rol es primordial para acelerar el desarrollo económico y social.

Finalmente, el capital social actúa como punto de apoyo de la democracia permitiendo a los individuos débiles agruparse para defender sus intereses y sus necesidades colectivas, de su respeto por los derechos humanos y por la libertad de expresión, que constituyen las condiciones básicas para un tejido asociativo: cuando más densas son las redes en una comunidad hay más posibilidades de que los ciudadanos obtengan beneficios mutuos. Es por medio del capital social que los ciudadanos delegan los recursos propios a las autoridades municipales y a su contexto institucional que permite enfrentar en mejor forma los problemas y las oportunidades comunes.

Una vez que los ciudadanos cooperan y forman grupos es más factible que detecten sus demandas y que del mismo modo trabajen con las autoridades municipales. Es decir, es por medio del capital social que la sociedad genera capacidades para resolver sus problemas, impulsar consensos y concertar al Estado con la sociedad civil.

En suma, el capital social no garantiza el desarrollo local por sí sólo, también es necesario otros elementos adicionales como son la participación ciudadana, la descentralización, los recursos con los que cuenta la comunidad, entre otros.

### **Definición del desarrollo sustentable**

La definición que elaboro posee elementos de las diversas fuentes bibliográficas, aunque me respaldo en el esquema de Guimaraes debido a que me ha parecido la definición más clara, didáctica e integral del desarrollo sustentable, ya que

incluye no sólo al ámbito ecológico, sino también al cultural, político, social y humano. En este sentido, indico la definición de desarrollo sustentable hecha por Guimaraes, pero reelaborando y reajustando la explicación propia de acuerdo a los componentes internos, condicionantes y resultantes; ya que sirven para darle fuerza y consistencia al concepto unitario del desarrollo sustentable. Por tanto, primero hago un esbozo de la importancia del desarrollo sustentable y en seguida construyo su concepto unitario.

La preocupación por generar desarrollo sustentable se debe a los recursos ilimitados con los que cuentan las comunidades, la pérdida de los derechos sociales, la inequidad social, la decadente distribución local del ingreso y la exclusión social. Estos problemas tienen un trasfondo en la pobreza extrema y en la riqueza, ya que son éstos, sin omitir a otros estratos de la población, los que contribuyen en mayor medida al deterioro ambiental. Por un lado, la pobreza extrema es la consecuencia histórica de los sistemas existentes de la organización económica, contribuye al deterioro ambiental por la urgencia de enfrentar sus necesidades actuales de sobrevivencia (Barkin: 1998, 25). Por otro lado, los individuos con mayor concentración del ingreso y las personas que viven en las áreas urbanas tienen mayores niveles de consumo y demandan lugares para el depósito de basura. Es un círculo vicioso en el que la misma acumulación de la riqueza produce pobreza. Aunque el detrimento de recursos naturales es más complejo y no se reduce a los aspectos de la extrema pobreza y la riqueza.

Entonces, el desarrollo sostenible es un cambio gradual y direccional con despliegue de potencialidades contenidas internamente en el sistema y con su ambiente, lo que lo convierte en un proceso dinámico. El sistema está compuesto de factores sociales, culturales, políticos y ambientales. El proceso dinámico del desarrollo sustentable considera que el desarrollo sea, según Guimaraes (2000), ambientalmente sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la biodiversidad; que sea socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; que sea culturalmente sustentable en la conservación del sistema de

valores, prácticas y símbolos de identidad; y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación en la toma de decisiones públicas.

De la misma manera, existen vinculaciones causales entre los factores sociales, políticos, ambientales y culturales, por medio de relaciones y conexiones de acuerdo a cada contexto. Las vinculaciones dentro del sistema y su ambiente parten de una historia en donde la intervención humana será acumulada y tendrá consecuencias en el futuro. De aquí se desprende que las acciones de los individuos, así como sus relaciones, repercutirán en las generaciones futuras. Por tanto para ser sostenible el desarrollo debe considerar los principios éticos en donde los individuos adquieran un compromiso con ellos mismos y con los otros.

Para adquirir un compromiso de los individuos sobre el desarrollo sustentable, el Estado debe intervenir para que articule los diversos intereses, además de crear y fomentar instituciones flexibles con capacidad de responder a las exigencias del sistema y su medio ambiente en que opera. Para ello, el gobierno local y la sociedad civil deben participar democráticamente para sensibilizar, preparar y organizar a toda la población en temas del desarrollo sustentable. También la planificación debe ser considerada dentro de la perspectiva sistémica, ya que crea espacios sociales y ambientales.

Una vez que se produce el desarrollo sostenible en el sistema se mejora la calidad de vida de población sin rebasar la capacidad de carga de la tierra, lo que permite mejores prácticas para el manejo de todo el patrimonio de la humanidad.

Lo anterior no es posible si la gente está desarticulada, se necesita de la creación y fortalecimiento de las organizaciones con la finalidad de resolver sus problemas ambientales, políticos, sociales y culturales. Lo que favorece la erradicación de la pobreza y de los individuos excluidos. En suma, el reto del desarrollo sustentable integral es que los diversos grupos se adapten a sus herencias culturales, sus formas de organización social y productiva, y sus tradiciones con sus ambientes naturales, sin disminuir el bienestar humano.

## **2.- Elementos coadyuvantes del desarrollo local**

### **Definición de la descentralización.**

Después de haber presentado las diferentes posturas respecto a la descentralización y su relación con la participación social y el desarrollo local, con base en los componentes internos, condicionantes y resultantes propongo una definición unitaria en donde abordo las posturas que se manejan sobre la descentralización y el desarrollo local:

La descentralización político-administrativa, económica y jurídica es la transferencia de recursos, competencias y responsabilidades del nivel nacional al subnacional, con la finalidad de resolver las demandas de la población geográficamente diferenciadas. La transferencia considera la relación del ámbito local con los otros niveles del gobierno y la sociedad en su conjunto, por medio de la participación ciudadana y la búsqueda e interacción de los actores locales (municipales, empresariales y sociales); estatales y federales que logren promover el desarrollo a nivel local, siendo los actores locales los que mejor conocen su entorno. De esta forma, la descentralización revaloriza lo local y recobra sus potencialidades, identidades y el capital social.

La descentralización surge como respuesta de las diferencias culturales, sociales, económicas, políticas e históricas existentes en cada localidad, adaptándose a ellas y permitiendo que esas diferencias se expresen por medio de la participación, así como la creación y adecuación de instancias flexibles; de un marco institucional que genere normas y que permita la negociación en la toma de decisiones políticas; enraizando un cambio en la forma de hacer política. Por esta razón, la descentralización es inviable sin la participación, ya que ambas se retroalimentan para fortalecerse, dando como resultado que la descentralización incentive el desarrollo local, y mejore la calidad de vida de la población a través de su propio potencial y sus formas de organización social.

La descentralización como proceso es continuo, con avances y retrocesos, ya que nunca será acabado debido a los cambios de la sociedad, sus demandas y el

contexto que los rodea. Los procesos de descentralización contribuyen al surgimiento y expansión de las iniciativas locales por parte de los actores territoriales acerca de la mejor utilización del potencial de los recursos. La iniciativa de los individuos y grupos que actúan a nivel local, conlleva acciones del conjunto de actores locales, su procesamiento requiere de un sistema de negociación permanente entre esos actores. Esta tendencia a articular las distintas iniciativas deberá desembocar en la creación de instituciones adecuadas. Las iniciativas son capaces de producir efectos de desarrollo local.

### **3.- Instrumentos del desarrollo local**

#### **Definición de la planificación estratégica**

La planificación estratégica es un proceso e instrumento del desarrollo local. Como proceso es sistemático, dinámico, interdisciplinario e integrador, ya que transforma la estructura económica, social, educativa y política de una localidad, generada por las demandas sociales y problemas estratégicos que provocan efecto multiplicador e impiden el desarrollo local. No existe un proceso único de planificación. Como instrumento es operativo, ya que ordena y vincula, espacial y técnicamente, las actividades, problemas, demandas, intereses, concertaciones y recursos de la localidad. La planificación como proceso e instrumento requiere de la participación, voluntad, creatividad e innovación de los gobiernos locales y de los actores locales con capacidad de aplicar iniciativas del desarrollo local, en espacios de concertación para la toma de decisiones y abiertos a nuevas propuestas y actores.

Además, la planificación estratégica debe respaldarse bajo el marco de instituciones flexibles, lo que permite incorporar nuevos elementos siempre que el contexto cambie.

La planificación estratégica se plasma en tres niveles: plan, programa o proyecto. En el plan se expresan los lineamientos políticos, sus prioridades, la disponibilidad de recursos, y los medios de acción para cumplir con las metas y objetivos. A diferencia del plan, el programa conlleva actividades, servicios o procesos

expresados en un conjunto de proyectos. Y por último, el proyecto se centra en un problema específico. Se puede decir, que el plan engloba el programa, y éste a su vez el proyecto. Para la construcción de cada uno de los niveles se necesita de la articulación entre los gobiernos locales, las organizaciones sociales y demás actores, más allá del periodo que dura ese gobierno con la finalidad de potenciar las posibilidades de desarrollo que tiene la localidad.

A su vez, los niveles de la planificación estratégica conllevan cuatro etapas<sup>47</sup>:

1.- Diagnóstico. Es una actividad organizada de investigación, reflexión, y sistematización colectiva para conocer la situación actual de una determinada localidad. Para esto se analiza la estructura social, con base en la siguiente cuestión: ¿cómo es la gente de la localidad, los estratos sociales, sus principales demandas, su cultura, su economía, y su relación con la naturaleza, etc.? También se hace el mapeo de actores y las instituciones clave de la localidad, junto con los recursos con los que cuenta la propia comunidad. En suma, se trata de conocer bien la situación actual de la localidad para propiciar el desarrollo en una situación futura.

2.- Diseño. Se hace la propuesta con base al diagnóstico de la localidad, a partir de la misión, estrategias de acción, los objetivos, análisis de los recursos, y los beneficiarios. El diseño del plan, programa o proyecto debe ser traducido al lenguaje de la ciudadanía y difundirse, con la finalidad de corregirse o ratificar la propuesta.

- La misión es la dirección del programa o proyecto a largo plazo, la pregunta esencial es: ¿a dónde se quiere llegar?
- Los objetivos, son la traducción de la misión en términos de compromiso de acción que se han propuesto alcanzar.

---

<sup>47</sup> Pueden existir más etapas de acuerdo a varios autores, pero para un análisis más sencillo en el concepto unitario de la planificación estratégica sólo se presentan cuatro.

- En el análisis de recursos se hace un proceso de reflexión colectiva sobre la cantidad y calidad de los recursos humanos, materiales, naturales, y económicos disponibles.
- Tipo de población beneficiada de realizar el programa o proyecto.
- Las líneas de acción son actividades específicas de lo que se va a hacer, y deben estar en consonancia con los recursos disponibles. Se cuestiona el camino más adecuado para llegar a los resultados esperados.

3.- Evaluación. Es el proceso de verificación en los niveles de cumplimiento de la misión, objetivos, metas y grado de realización de las actividades previamente establecidas al plan, programa o proyecto.

4.- Ejecución. Una vez validado el plan de desarrollo local, se pone en marcha, estableciéndose los controles para el desarrollo de los trabajos. Aquí se encararan las acciones.

Aunque, la planificación estratégica no es el remedio que va a resolver todos los problemas de la localidad, sino que se aplica como herramienta de análisis y articulación de intereses entre diversos actores locales para identificar tendencias y direcciones que cohesionen a la comunidad para el rumbo del desarrollo local. Es decir, la planificación estratégica es una herramienta del desarrollo local, y no como factor que lo determina o condiciona. Para generar DL, son necesarios otros elementos, tales como: los aspectos sociales, económicos, políticos, culturales, ambientales, la preservación de la identidad, la equidad social, la inclusión social, entre otros.

Por tanto, la planificación estratégica aprovecha los recursos y potencialidades existentes en la localidad para tratar de resolver la complejidad de los problemas que frenan el desarrollo local, por medio de las formas asociativas y la concertación entre ellas.

## **DESGLOSE DE LOS CONCEPTOS UNITARIOS.**

Una vez formuladas las definiciones de los elementos claves (participación ciudadana, capital social y desarrollo sustentable), coadyuvantes (descentralización) y herramientas del DL (planificación estratégica), se elabora la correlación de esos elementos. Mediante la interrelación se pretende hilar las variables de los conceptos del DL y corroborar que esos conceptos tienen relación por medio de sus variables implícitas y explícitas. Posteriormente se crea la definición de desarrollo local.

Para un mejor manejo y entendimiento de la correlación, se comienza por desglosar cada uno de los conceptos unitarios de acuerdo a dos categorías: variables medulares y variables satelitales.

Las variables medulares son centrales de cada concepto, es decir, son los elementos propios que componen a la participación ciudadana, capital social, la sustentabilidad, planeación y descentralización. Se conforman por los subcomponentes fundamentales que se sustraen del concepto unitario y que dan origen al desarrollo local.

Por su lado, las variables satelitales complementan a los elementos medulares, dándoles mayor fuerza y consistencia a los conceptos unitarios.

### **Desglose de la definición de participación ciudadana.**

Elementos medulares de la participación ciudadana

- Mejorar la calidad de vida de la población.
- Descentralización de todos los niveles de gobierno.
- Demandas y necesidades de la población.
- Inclusión social, sobre todo de los más vulnerables.
- Concertación y trabajo en equipo de los actores locales con derechos y obligaciones.
- Instituciones fuertes y representativas.

- Proceso creciente y dinámico.
- Democracia. Tomar en cuenta las opiniones de toda la población, especialmente los más vulnerables.
- Identidades locales
- Los espacios locales permiten el encuentro entre el gobierno local-sociedad civil y otras formas de organización social.
- Potencialidades de la localidad.
- Desarrollo local.

#### Elementos satelitales de la participación ciudadana

- Características propias de cada localidad
- Creación de mecanismos e instrumentos que faciliten la información transparente.
- Calidad de la participación ciudadana.
- Legitimidad de los gobiernos locales.
- Creación de una cultura democrática por medio de la interacción constante de todos los actores locales.
- Recursos

#### **Desglose de la definición del capital social**

##### Elementos medulares del capital social

- Bienestar de la población
- Conformación de grupos sociales e inclusión social a esos grupos
- Redes de relaciones sociales.
  - Confianza
  - Reciprocidad
  - Cooperación

- Recursos asociativos.
- La cultura como base del capital social.
- Comportamiento cívico.
- Instituciones representativas con capacidad de incidir en la población.
- La democracia y la concertación permite a los individuos débiles agruparse.
- Capacidad de resolución de problemas y demandas colectivas.
- Desarrollo económico y social.
- Potencialidades
- Espacios públicos.
- Proceso dinámico
- Conservación de las identidades.

#### Elementos satelitales del capital social

- Libre expresión de las personas.
- Valores de las personas.
- Trabajo en equipo
- Diversos contextos históricos, económicos, sociales políticos y culturales.
- Los ciudadanos delegan sus recursos a los gobiernos locales.

#### **Desglose de la definición del desarrollo sustentable**

Derivado de la definición sobre el desarrollo sustentable se presenta el desglose en los elementos medulares y elementos satelitales de la misma.

#### Elementos medulares del desarrollo sustentable

- Sistema: factores culturales, sociales, ambientales y políticos.
- Proceso dinámico
- Democracia

- Participación ciudadana
- Concertaciones
- Despliegue de potencialidades
- Consecuencias de la intervención humana en el sistema y en las generaciones futuras
- Mejora en la calidad de vida de la población y el bienestar humano
- Creación y fortalecimiento de las organizaciones sociales
- Diferencias contextuales
- Inclusión social
- Sostenibilidad de los recursos
- Identidad
- Respaldo de las instituciones locales

#### Elementos satelitales del desarrollo sustentable

- Distribución local del ingreso
- Mayores niveles de consumo
- Pobreza extrema
- Riqueza
- Relaciones y conexiones entre los actores sociales
- Resolver los problemas que se derivan del sistema
- Adecuarse a las herencias culturales

#### **Desglose de la definición de la descentralización.**

##### Elementos medulares de la descentralización

- Mejorar la calidad de vida de la población.
- Transferencia de recursos del gobierno central a los municipios.

- Interacción con todos los actores locales mediante la participación ciudadana.
- El gobierno local tienen un papel protagónico.
- Resolver las demandas de la población.
- Revalorización de lo local.
- Instituciones flexibles y adecuadas al municipio.
- Desarrollo local.

#### Elementos satelitales de la descentralización

- Genera formas de organización social.
- Diferencias contextuales en cada localidad.
- Desarrollo del potencial de la localidad.
- Iniciativas locales.
- Negociación continúa con todos los actores locales.
- Preservar las identidades de las personas.

#### **Desglose de la definición de la planificación estratégica.**

Derivado del concepto unitario de la planificación estratégica se obtienen los elementos satelitales y medulares, con la finalidad de elaborar la correlación entre la participación ciudadana, capital social, desarrollo sustentable, y descentralización; y posteriormente construir la definición del desarrollo local.

#### Elementos medulares de la planificación estratégica:

- Proceso sistemático, dinámico, interdisciplinario e integrador.
- Problemas y demandas de la localidad
- Instrumento operativo: diagnóstico, diseño, evaluación, ejecución
- Participación ciudadana y la relación con los gobiernos locales
- Democracia

- Concertación entre los actores
- Recursos de la localidad
- Desarrollo local
- Potencialidades de la localidad
- Mejoramiento de la calidad y nivel de vida
- Inclusión social en la toma de decisiones.
- Instituciones adecuadas a la localidad

Elementos satelitales de la planificación estratégica:

- Formas asociativas
- Diferencias en el entorno en que se aplica la planificación estratégica
- Voluntad de los gobiernos locales y la sociedad civil
- Aspectos sociales, económicos, políticos, culturales, y ambientales.

**Correlación de las variables medulares de los conceptos clave, coadyuvantes e instrumentales del desarrollo local.**

Derivado de las variables medulares de la participación ciudadana, capital social, desarrollo sustentable, descentralización, y planificación estratégica se hace la interrelación de las variables con la finalidad de engranar cada elemento del desarrollo local y mostrar la correlación y sintonía de las variables que se analizan para posteriormente construir la definición del DL (Ver cuadro 2).

Cuadro 2.

Interrelación de las variables medulares de los conceptos dinámicos, coadyuvantes e instrumentales del DL.

Elementos	Procesos dinámicos o claves			Elemento coadyuvante	Instrumento
	Participación ciudadana	Capital social	Des. Sostenible	Descentralización	Planificación estratégica
Mejora en la calidad y nivel de vida	*	*	*	*	*
Participación ciudadana	*	*	*	*	*
Demandas y necesidades de la población	*	*	*	*	*
Instituciones flexibles y representativas	*	*	*	*	*
Desarrollo local	*	*	*	*	*
Concertación	*	*	*	*	*
Construcción de la democracia	*	*	*	*	*
Potencialidades de la localidad	*	*	*	*	*
Proceso dinámico	*	*	*	*	*
Recursos		*	*	*	*
Mejoramiento de los niveles de inclusión social	*	*	*		*
Creación y fortalecimiento de las organizaciones sociales	*	*	*		
Cultura	*	*	*		
Identidades locales	*	*	*		
Proceso sistémico			*		*
Relación del gobierno local y la sociedad	*			*	*
Relaciones sociales	*	*		*	
Espacios locales	*	*			
Instrumento operativo					*
Descentralización	*				

Fuente: elaboración propia.

En este cuadro se dejan de ver los componentes del DL de manera separada, sino más bien se constituyen en un proceso. Como se muestra en dicho cuadro, existe una consonancia directa entre los cinco conceptos unitarios, por medio de las siguientes variables: mejoramiento de calidad y nivel de vida de la población; participación ciudadana; diversas demandas y necesidades de la población; instituciones flexibles y representativas en la localidad; generar y/o incentivar el desarrollo local; concertación entre los actores; mejoramiento de la democracia, sostenidos por la construcción de ciudadanía; proceso dinámico y las potencialidades de la localidad. Se puede observar que estas variables son comunes, ya que permiten ubicarlas y relacionarlas en un mismo plano respecto al desarrollo local.

Cabe señalar que la relación entre todas las variables no es lineal, es más bien compleja, lo que para unos elementos son complementarios para otros son centrales. Es decir, las variables se retroalimentan unas con otras.

Al respecto se hacen ciertas aclaraciones de los elementos medulares que no se encuentran en todos los conceptos unitarios, pero que no se descartan ya que su contenido explica de forma indirecta o implícita a las variables del DL. Tales variables son: los recursos, el mejoramiento en los niveles de inclusión social, la creación y fortalecimiento de las organizaciones sociales, la cultura, las identidades locales, el proceso sistémico, la relación entre el gobierno local y la sociedad, las relaciones sociales, los espacios locales, el instrumento operativo, y por último la descentralización.

Comenzamos por explicar los recursos con los que cuenta la localidad y que deben ser tomados en cuenta al momento de iniciar el proceso del DL. Están inmersos en todas las variables centrales o medulares de los conceptos unitarios menos en la participación ciudadana. Empero, en la participación ciudadana se muestra como elemento complementario. Los recursos pueden tomar varias acepciones de acuerdo al concepto al que se haga referencia. Por ejemplo, para el capital social los recursos vienen dados por aspectos cualitativos más que cuantitativos como son: la cooperación entre los grupos e individuos, la confianza

y la reciprocidad. Para la descentralización y la planificación estratégica, los recursos son de tipo cuantitativos y cualitativos. En lo que respecta al desarrollo sustentable, tiene una mayor inclinación hacia los recursos de tipo naturales. Entonces, se argumenta que los recursos tienen relación directa con el capital social, el desarrollo sustentable, la planificación estratégica y la descentralización e indirecta con la participación ciudadana, ésta última no excluye a los recursos más bien los considera implícitos dentro de sus mismos elementos, ya que es imposible pensar que los actores locales no consideren los recursos (su gestión y puesta en marcha) para resolver las demandas y necesidades en la localidad.

Otra de las variables medulares que está introducida en los conceptos unitarios del DL es la inclusión social. Sin embargo, no se muestra en la descentralización como variable medular y satelital, más bien posee relación con ésta por la participación ciudadana. La inclusión social genera cohesión social y sentido de pertenencia a la comunidad, y son los gobiernos locales los responsables de propiciar una democracia participativa e inclusiva. La inclusión social tiene relación con el sistema, es decir, las acciones de los individuos son incluidas en los sistemas sociales y por lo tanto integrados a él. De tal forma, el desarrollo local y la inclusión social, son elementos que se complementan.

Ahora se revelan las variables que sólo están en tres o menos conceptos del DL, ya sean en proceso claves, elementos coadyuvantes e instrumentos del DL. Tal es el caso de la creación y fortalecimiento de las organizaciones sociales, que únicamente se localizan en los procesos dinámicos del DL (participación ciudadana, capital social y desarrollo sustentable), no así en los elementos complementarios (descentralización) e instrumentales del DL (planificación). Las organizaciones sociales son el equivalente al capital social, y esas organizaciones se expresan a través de la participación ciudadana, las que a su vez crean concertaciones para llegar a un desarrollo sustentable del sistema.

Los mismo que la anterior, la cultura y la identidad local se presentan únicamente en los elementos dinámicos del DL, menos en la descentralización y la planificación estratégica. Aunque no se muestran en esos conceptos es vital la

cultura y la identidad local para ellos, ya que el desarrollo local implica pensar en variables de tipo cualitativas. En los procesos de descentralización y planificación estratégica, la cultura e identidad hacen que se implementen de acuerdo a las características de cada municipio, sobre todo en los planes de desarrollo municipal deben confeccionarse acorde a las especificidades locales.

Por su lado, el proceso sistémico es un componente fundamental y que forzosamente deben incorporar todos los conceptos unitarios. Sin embargo, en el cuadro 2 exclusivamente está inmerso en el desarrollo sustentable y en la planificación estratégica. No se menciona como tal esa relación, más bien se da por hecho que la participación ciudadana, el capital social y la descentralización se desenvuelven bajo un sistema y su medio ambiente. Al decir que existen diferencias culturales, sociales, económicas, históricas, políticas y ambientales en cada entorno, se habla indirectamente de un sistema dado por relaciones sociales y diversos intereses, en los que se propician la participación ciudadana, el capital social y el desarrollo sustentable como procesos crecientes y dinámicos que están implicados en un sistema.

En lo que respecta a la relación entre el gobierno local y la sociedad, es evidente su dependencia con la participación ciudadana, la descentralización y la planificación estratégica. Estos elementos están más comprometidos, por su esencia, a que los gobiernos locales tengan voluntad política para iniciar el proceso de DL a largo plazo, y al mismo tiempo buscan mecanismos para incorporar a la población en los programas, proyectos o planes del DL. Así, surgen iniciativas locales, diseñadas en función de los objetivos instrumentales, concretadas en los espacios locales. Al mismo tiempo, los espacios locales es variable medular de la participación ciudadana y capital social.

El instrumento operativo se presenta en la planificación estratégica.

Y finalmente, la descentralización es elemento medular de participación ciudadana y no tienen relación con el capital social, el desarrollo sustentable, y la planificación estratégica, no obstante la gran parte de las variables de la descentralización poseen relación directa e indirecta con esos componentes.

Como se muestra es difícil explicar una variable sin interrelacionarlas con las otras. Por tanto, se hace indudable que existe relación entre las variables medulares y satelitales de la participación ciudadana, capital social, desarrollo sustentable, descentralización y planificación estratégica de forma indirecta o directa.

La explicación de los elementos se hace para corroborar que están muy interconectados y que los conceptos unitarios se engranan por medio de éstos, comprobándose que el DL tienen toda una serie de variables que confluyen para incentivarlo y/o generarlo.

Por tanto, en este capítulo se hace una construcción, con base en las diversas concepciones del capítulo III sobre la participación ciudadana, el capital social, el desarrollo sustentable, la descentralización y la planificación estratégica; de sus conceptos unitarios, y nuevamente se separan los elementos que comprenden a esos conceptos para dar cabida a la correlación.

Procedido de esto se culminan con el marco de referencia conceptual sobre el DL presentado en la siguiente sección.

## **Conclusiones.**

### **Marco de referencia conceptual sobre el desarrollo local.**

El enfoque del desarrollo local surge como consecuencia de los efectos negativos de las políticas macroeconómicas que han provocado una serie de problemas estructurales como son la pobreza extrema, la exclusión social, la distribución desigual del ingreso, la falta de empleo, deterioro ambiental, apoyo para las grandes empresas, rezagos educativos, entre otros. Tales políticas son implementadas como si las regiones fueran homogéneas, sin embargo se han olvidado que las comunidades, regiones, y países tienen características diversas incluidas en un sistema, que también se distingue por las relaciones sociales complejas entre los actores. Además, el enfoque macroeconómico no toma en cuenta los aspectos no económicos de los territorios como son: la comunidad local y sus potencialidades, las culturas, las identidades, los recursos endógenos, la diversidad de actores e intereses, el medio ambiente, la inclusión social, y lo más relevante la calidad de vida de toda la población.

En esencia, se hace necesaria una forma de actuar y pensar el desarrollo percibido desde y para las localidades. Pero, ¿cómo se puede incentivar el desarrollo local si ni siquiera se conoce?, y ¿quiénes son los responsables, en primera instancia de sensibilizarse respecto al desarrollo local? Es aquí donde entran los gobiernos locales como actores responsables de liderar, junto con la localidad, el proceso del desarrollo local. Así pues, los gobiernos locales tienen un gran peso para incentivar el desarrollo en sus localidades.

Se parte de dos escenarios posibles, y que más adelante ampliaremos: (1) ¿existen manuales, guías o marcos de referencia sobre temas relacionados al desarrollo local que capacite a las autoridades locales hacia la senda de ese proceso?, y (2) No obstante sin necesidad de la capacitación, ¿los miembros del ayuntamiento conocen sobre el desarrollo local por medio de otras fuentes, como son libros, folletos, diplomados, revistas, etc.?

Partamos de la primera pregunta, se puede suponer que los servidores públicos municipales, respaldados por las instituciones locales y estatales, han sido capacitados para promover el desarrollo local, más que en ser prestadores de los servicios básicos para la localidad (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, seguridad pública, panteones, calles, parques, etc.). Para verificar si esto es real hicimos un análisis del contenido de los diversos manuales dirigidos a los miembros del ayuntamiento y su correlación con el desarrollo local y con la estructura municipal de los ayuntamientos michoacanos basados en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán (ver capítulo I). Los resultados fueron los siguientes:

- Los manuales del presidente municipal, el síndico, los regidores, las autoridades auxiliares y el de fragmentos de leyes importantes publicados por el CEDEMUN (2004), están en función con la Ley Orgánica Municipal ya que son documentos que capacitan a estos servidores para sus funciones y facultades al inicio del cargo, por ejemplo en la programación municipal, conducción de los servicios municipales, desempeño administrativo, entre otros.
- Otros de los manuales que analizamos fue el "*Manual básico del facilitador comunitario*"<sup>48</sup>, y "*Desafíos de la democracia: Ciudadanía y Participación*"<sup>49</sup>. A diferencia de los anteriores no tienen concordancia con el marco normativo del Estado de Michoacán. El primero es una guía práctica que enseñan a la comunidad a detectar problemas, y el segundo profundiza un enfoque teórico acerca de la participación ciudadana. Sin embargo, ambos se limitan únicamente a la participación ciudadana y no consideran o engranan otros elementos del desarrollo local como el capital social, la sustentabilidad, las sinergias, etc.

---

<sup>48</sup> Secretaria de desarrollo social, SEDESO (2004)

<sup>49</sup> Jordi Borja (2003)

- Por último, *"Planeación para el desarrollo social"*<sup>50</sup>, y la *"Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local"*<sup>51</sup>, tienen como propósito generar instrumentos y procedimientos para las estrategias y planes de desarrollo, no sólo para los presidentes municipales, síndicos y regidores, sino para estudiantes, maestros, etc. Pero, no enseñan a los funcionarios públicos municipales las bases conceptuales de desarrollo local.

De esta forma se contesta la primera pregunta y podemos argumentar que no existe un documento en forma de marco de referencia, guía, o manual que tenga como finalidad mostrar e hilar las variables no económicas del desarrollo local. La mayoría de esos documentos carecen de ciertos elementos que deben saber los miembros del ayuntamiento acerca del DL, por mencionar algunos: percibir al desarrollo local como proceso dinámico, sistémico, multidimensional e integrador; incorporar a la participación ciudadana con los distintos intereses dentro del sistema; incluir a las instituciones en tal proceso, considerar la cultura e identidad local, etc.

Ahora ya se comprobó la inexistencia de un marco de referencia conceptual con esas características, pero la falta de un marco de referencia no posibilita que los miembros de ayuntamiento no tengan el suficiente conocimiento sobre el desarrollo local a través de otros medios. Es ahora donde entramos a la segunda cuestión antes formulada: ¿los miembros del ayuntamiento conocen sobre el desarrollo local por medio de otras fuentes, como son libros, folletos, diplomados, revistas, etc.? Para dar una respuesta argumentada hicimos un diagnóstico sobre el nivel escolar de los servidores públicos municipales, la capacitación que han recibido respecto al desarrollo municipal, y el conocimiento que poseen de este tópico. El estudio se elaboró para los presidentes municipales, síndicos y regidores de la región Cuitzeo del Estado de Michoacán.

De los 37 servidores públicos municipales, el 3% no realizó ningún estudio, el 30% posee nivel primaria, el 22% únicamente hizo la secundaria, el 6% tiene

---

<sup>50</sup> Instituto nacional de desarrollo social, Indesol (2004)

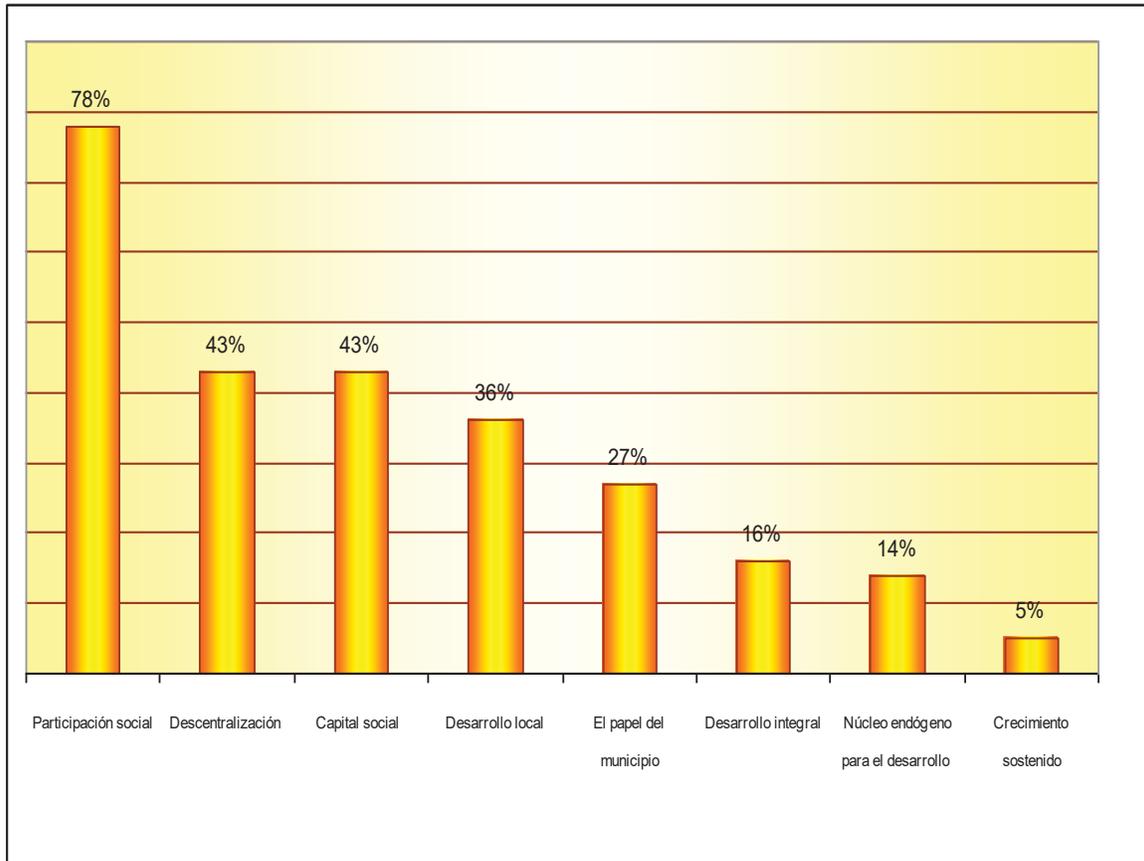
<sup>51</sup> Silva Lara (2001)

preparatoria y carrera técnica, el 34% licenciatura, el 5% maestría, y nadie posee estudios de doctorado. Estos datos permiten ubicar a los miembros del ayuntamiento con un nivel escolar escaso para el puesto que desempeñan, pero no descartamos que tenga otro tipo de conocimiento no escolarizado que les permita ser conductores del proceso del desarrollo local. Aun así, es preocupante que las instituciones no formen un sistema de capacitación sobre el desarrollo local para los miembros del ayuntamiento durante su gestión y más cuando de los 37 servidores públicos 27 de ellos es la primera vez que trabajan en un puesto municipal, es decir, es una experiencia nueva que no tiene relación con su trabajo anterior. Esto se corrobora con la encuesta que se les aplicó ya que el 54% de las autoridades municipales no realizan ningún tipo de capacitación relacionada con el desarrollo local.

Estos datos son sólo un punto de partida de la problemática de los gobiernos locales, falta todavía verificar si en efecto conocen el enfoque del desarrollo local. Los datos del gráfico 1 representan el porcentaje de las variables del desarrollo local que se les preguntó a los servidores públicos municipales si conocen, como son la participación ciudadana, la descentralización, el capital social, desarrollo local, el papel del municipio, el núcleo endógeno para el desarrollo y el crecimiento sostenido. El 78% de los encuestados conocen la participación ciudadana, empero no articulan esa variable con las otras, más bien la visualizan de forma separada. Después de ese elemento, el resto de las variables no las conocen.

Gráfico 1.

Porcentaje de los miembros del ayuntamiento que conocen algunas variables del desarrollo local.



Fuente: elaboración propia.

Una vez establecida la problemática anterior, aterrizando en la falta de conocimiento de los servidores públicos municipales respecto al desarrollo local, se hace necesario diseñar un *marco de referencia conceptual sobre el desarrollo local para los ayuntamientos michoacanos* que los sensibilice e ilustre algunas cualidades del desarrollo local.

La finalidad del marco de referencia conceptual es ubicar de forma general el concepto y las características del desarrollo local. Se trata de proponer a los servidores públicos municipales una aproximación de las variables no económicas del desarrollo local. Esta pensado de esa forma, ya que sólo proporciona los

matices del desarrollo local inclinado hacia un enfoque positivo y que todo lo puede resolver.

Hay que aclarar que no es el propósito de la investigación hacer una guía o manual. Por un lado, el marco de referencia no pretende conducir el camino o ruta hacia el proceso del desarrollo local. No es el objetivo elaborar una guía que muestre las indicaciones que sirvan para orientar los elementos que posee el desarrollo local. Por otro lado, tampoco pretendemos formular un manual que sea fácil de manejar y entender el desarrollo local.

En suma, el propósito del marco de referencia conceptual sobre el desarrollo local es indicar una combinación de características cualitativas que identifiquen el desarrollo local para los servidores públicos municipales. Es decir, dar a conocer el contenido del desarrollo local por referencia a ciertos conceptos que lo componen.

Antes de abordar el concepto del desarrollo local y la explicación de su contenido, hay aclarar porqué es importante que los operadores del ayuntamiento ubiquen el desarrollo local. Los gobiernos municipales tienen funciones, como promocionar el desarrollo sustentable, cuidar el medio ambiente, preservar la identidad cultural, conservación el patrimonio histórico, suministrar los servicios básicos, promocionar la participación ciudadana en los proceso de toma de decisiones, a fin de ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local, etc. Tales funciones consolidan la relación de los servidores municipales con la población de la localidad. Algunos servidores municipales han llevado a la práctica tales funciones, sin necesariamente conocer teóricamente el enfoque del desarrollo local, y en otros casos no lo han llevado a cabo, y además no tienen idea de que sus responsabilidades van más que sólo proporcionar servicios básicos.

Por ende, los miembros del ayuntamiento necesitan conocer de forma general, y después a profundidad el desarrollo local, con la finalidad de crear procesos reales y consistentes del desarrollo local.

El concepto del desarrollo local y sus características surgieron del capítulo IV, a partir de las definiciones del capital social, la participación ciudadana, el desarrollo sustentable, la descentralización y la planificación estratégica. Después desglosamos los elementos centrales o medulares de cada una, para posteriormente hacer la correlación entre ellas, y finalmente crear el concepto de desarrollo local. El concepto de desarrollo local no está desfasado o creado de la nada, más bien se construyó todo un proceso para edificarlo.

Es aquí donde finalmente culmina la propuesta del trabajo, derivada de la falta de conocimiento que tienen los servidores públicos municipales sobre el DL. Al momento de formular el marco de referencia conceptual se encuentran con dos limitantes de la investigación. En primer lugar, el marco de referencia conceptual sobre el desarrollo local está diseñado para los operadores de los ayuntamientos, pero ¿el marco de referencia conceptual tiene un lenguaje sencillo para que sea comprendido por éstos? La respuesta es que el marco de referencia conceptual carece de un lenguaje llano y corre el riesgo de que los elementos presentados no sean completamente asimilados por el esquema especializado que se utiliza. La segunda limitante se deriva de la primera, ¿entonces a quiénes está dirigido el marco de referencia conceptual, según la escolaridad de los presidentes municipales, síndicos y regidores? Como más adelante se observará, los conceptos unitarios tienen un nivel de comprensión para los miembros del ayuntamiento de nivel de escolaridad de preparatoria, carrera técnica, licenciatura, maestría y doctorado. De la muestra que se hizo a la región Cuitzeo en el capítulo II, de los 37 servidores públicos municipales, el 45% puede ser receptor del marco de referencia conceptual sobre el DL.

Derivada de esta investigación se podrá generar una *Guía sobre el Desarrollo Local para los ayuntamientos michoacanos*, diseñada de forma clara y sencilla de acuerdo al nivel de escolaridad de los presidentes municipales, síndicos y regidores, sobre todo de aquellos con el nivel de escolaridad más bajo.

Lo anterior no quiere decir que los objetivos que se plantearon en un principio y la propuesta sean desechados, más bien esas limitaciones se vuelven ventajas de

la investigación lo que genera varios resultados que pueden ser aprovechados para distintos propósitos, y que sin duda alguna no pierde de vista la problemática de los miembros de los ayuntamientos. Es decir, el marco de referencia conceptual sobre el DL se vuelve flexible en la medida en que puede ser útil para diversos actores, no sólo para los servidores públicos municipales.

### **CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO LOCAL**

Existen varios significados acerca del desarrollo local generados alrededor de ciertos enfoques, debates, escenarios o problemáticas. No es el objetivo indicar el tipo de enfoque o debate sobre el DL, sino más bien construir una definición propia como respuesta de la falta de conocimiento del desarrollo local por parte de los presidentes municipales, síndicos y regidores de la región Cuitzeo del Estado de Michoacán.

La definición del desarrollo local está sustentada en los procesos dinámicos, elementos coadyuvantes e instrumentos del DL, los que a su vez parten de diversas revisiones bibliográficas. El desarrollo local es un proceso tan complejo que no depende de unas cuantas variables, por lo que las experiencias que se han presentado en una localidad, región o país son distintas. Se propone un concepto multidisciplinario que permite entender los procesos dinámicos y sistémicos, y sus efectos del desarrollo local, inclinada hacia aspectos de tipo cualitativo y no económico, apoyado en el capital social, el desarrollo sustentable, la participación ciudadana, la planificación estratégica y la descentralización. En seguida se presenta la definición:

El desarrollo local es un proceso dinámico, sistémico, integrador y multidisciplinario de largo plazo que involucra un cambio gradual con despliegue de potencialidades contenidas en el interior del sistema, donde interactúan las organizaciones sociales a través de redes de relaciones sociales que producen sinergias.

El proceso de desarrollo local significa la afirmación de las identidades locales, generadas en la dimensión de cada proceso histórico y de una acumulación

cultural en términos de sistemas de experiencias comunes, valores y normas en permanente construcción y reconstrucción dentro de nuevos contextos.

El desarrollo local se establece por instituciones locales fuertes y representativas, junto con la participación ciudadana que permite a los individuos ser ciudadanos activos y exigentes en el cumplimiento de sus derechos y deberes. La participación ciudadana se conforma por la democracia, que incluye a los individuos más débiles y vulnerables a través de espacios locales de concertación y diálogo.

El desarrollo local se plasma en el núcleo endógeno del desarrollo por medio de la concatenación y retroalimentación de los aspectos económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales. Esto proporciona soluciones estratégicas que generan efecto multiplicador y estimula el crecimiento sostenido para mejorar la calidad de vida de la población por medio de una distribución más equitativa.

### **Análisis de la definición del desarrollo local.**

Al lado de la participación ciudadana, el capital social, el desarrollo sustentable, la descentralización y la planificación estratégica se encuentran otros elementos que comprende el DL y que se interrelacionan entre sí. Estos elementos no se pueden explicar sin que a su vez sean hilados mutuamente junto con la participación, la descentralización, la sustentabilidad y el capital social.

Para un mejor entendimiento de la definición sobre el DL, en seguida se interpreta tratando de utilizar un lenguaje llano e interrelacionado sus variables.

#### **1. El desarrollo local como proceso**

¿Por qué es importante el desarrollo local como proceso para los miembros del ayuntamiento?

*R. Los servidores públicos municipales conocerán que el proceso de desarrollo local implica la cooperación de todos los actores locales y la conciliación de sus intereses para el logro de objetivos comunes y sustentables; involucrando e*

*interrelacionado los aspectos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales* de la localidad.

El desarrollo local es visto como un proceso multidimensional, integrador, sistémico y dinámico.

Es multidimensional ya que abarca a las esferas políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales de la localidad o región. Es erróneo pensar que el desarrollo sólo implica un aspecto, ya sea el económico, más bien todos los niveles confluyen y se sustentan unos con otros. Por ejemplo, no se puede crear un programa para el fomento productivo sin incorporar la vocación productiva local, los impactos ambientales, el análisis de los recursos humanos, naturales, la infraestructura, la identidad local, los beneficios sociales, entre otros.

De esto se desprende, la perspectiva integral del desarrollo local, que pretende unir en una dinámica coherente todos esos elementos, las acciones y actuaciones en políticas y programas plasmados en la localidad. Es en el proceso totalizador donde entra la planificación a través del diseño de estrategias que permitan abordar el proceso de desarrollo desde un punto de vista integral. El propósito fundamental es coordinar las diversas iniciativas de los actores locales para lograr un efecto multiplicador. La planificación estratégica transforma la esfera política, económica, social, ambiental y cultural para mejorar el bienestar de la población a través de su propia participación generada por las demandas y necesidades.

Sin dejar de relacionarse con lo anterior, el proceso sistémico permite comprender a la localidad como un sistema y supone la cooperación de los distintos actores y la conciliación de diversos intereses para promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectivos, desarrollados en el sistema político, económico, cultural, social y ambiental, obteniendo como resultado sinergias locales<sup>52</sup>. El proceso multidimensional e integrador lo llevan a cabo los actores locales, siempre y cuando exista concertación de sus intereses.

---

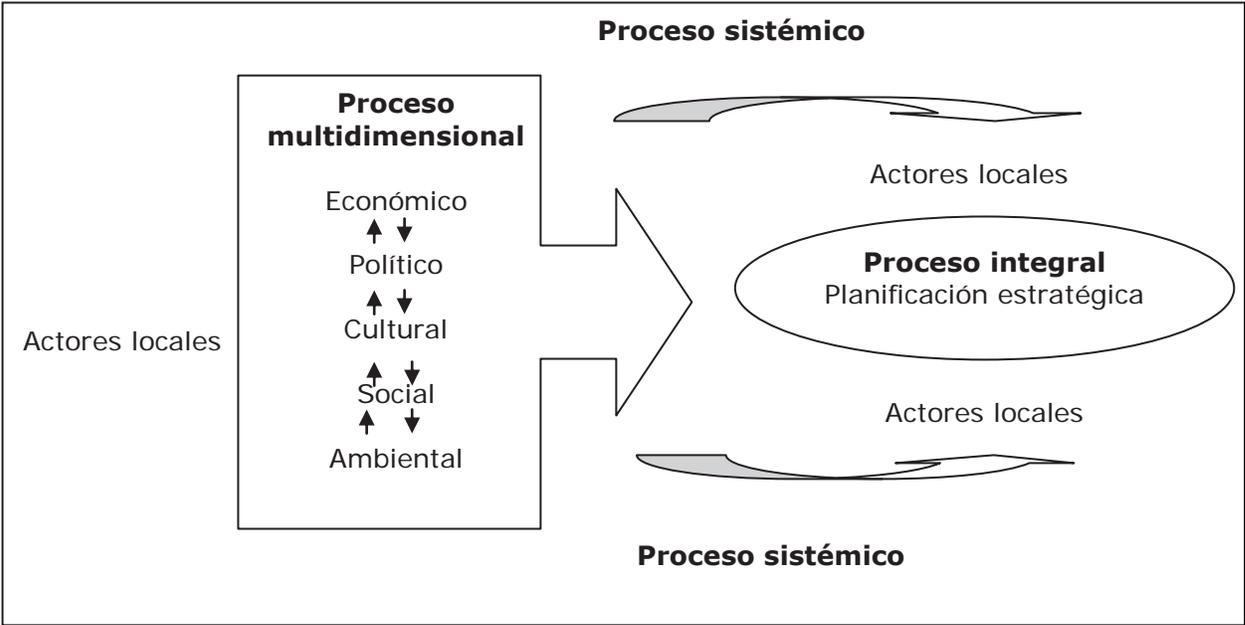
<sup>52</sup> Es el resultado que es mayor que la suma o la integración de las dimensiones sociales, políticas, económicas, ambientales y culturales.

Por último, es un proceso dinámico que está en constante cambio, es decir, el proceso implica regresiones y avances en la forma de operar. Las regresiones son porque existen relaciones sociales que interactúan con intereses propios, lo que ocasiona conflicto y hace más complejo llevar a cabo el desarrollo local. Por tal motivo surge el consenso como medio para determinar intereses que beneficien a toda la población.

Todo lo anterior se detalla en un esquema que de forma ilustrativa permite identificar tales procesos.

Cuadro 1.

El proceso de desarrollo local.



Fuente: elaboración propia.

## **2. La participación ciudadana y el capital social, ejes centrales del desarrollo local.**

¿Por qué los miembros del ayuntamiento deben incorporar a la participación ciudadana y el capital social como parte del desarrollo local y sus funciones?

*R. El desarrollo local debe surgir a partir de la participación de todos los actores en la localidad, a través de la cooperación, reciprocidad y la confianza entre los grupos sociales en espacios locales, para aprovechar los recursos humanos, materiales y naturales, así como las potencialidades con las que cuentan y con esto alcanzar una mejor calidad de vida.*

El proceso del desarrollo local, antes y después de su puesta en marcha, es inviable sin la participación ciudadana y el capital social, ya que constituye uno de los motores esenciales para mejorar la calidad de vida de la población. La esencia de la participación ciudadana son los individuos y la del capital social son los grupos sociales. Sin embargo, ambas se interrelacionan y conllevan ciertos elementos comunes.

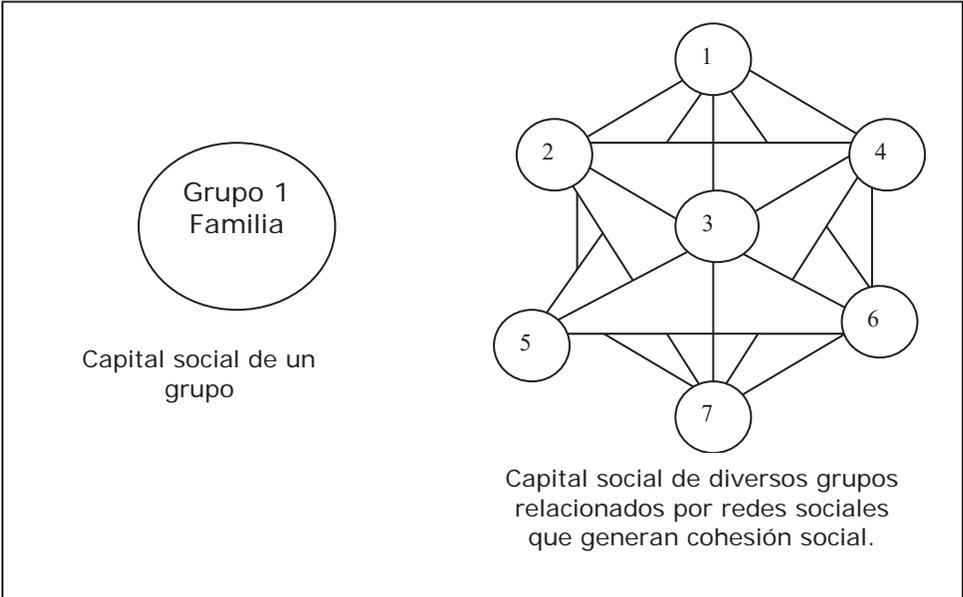
Por un lado, la participación ciudadana moviliza el potencial de la población por medio de la creatividad, confianza, iniciativa, cooperación. La participación ciudadana es un método para conocer los deseos de la población, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de las actividades, y hacer posible la creatividad social (ILPES: 2002). La participación ciudadana surge como respuesta a los problemas derivados de las demandas y necesidades de la población, los cuales generan una opinión propia para trabajar en conjunto en el mediano y largo plazo para la creación de iniciativas del DL. Entonces, la participación ciudadana permite la construcción de ciudadanía y ciudad, y el sentido de pertenencia que permite el fortalecimiento del tejido social y la superación de la esfera individual para trascender a lo colectivo.

Por otro lado, el capital social se integra a partir de cualquier organización social a través de la combinación de varias redes. La red se entiende por las relaciones sociales que intercambian los actores. El capital social son propiamente los

grupos sociales que se conforman por distintas personas ya sean entre familiares, amigos, sindicatos, grupos deportivos o culturales, grupo de colonos, maestros, alumnos, madres solteras, gremio de agricultores, etc., unidos por sus intereses y características afines, en donde las decisiones de cada uno, tienen consecuencias sobre los demás. Las características que distinguen a los grupos son los lazos de confianza, cooperación y reciprocidad. Lo que los lleva a la unión es la obtención de recursos que se usan para lograr los intereses individuales y del grupo. La contribución del capital social para el DL es la multiplicidad y continuidad de las relaciones sociales focalizadas para el bienestar común. Así el capital social permite trabajar con varios grupos unidos por redes de relaciones sociales lo que genera cohesión social. Al interior del grupo y entre los grupos hay redes sociales, las cuales sirven para conocer la realidad socio-económica y diseñar soluciones estratégicas que animen los procesos de cambio estructural (Ver cuadro 2).

Cuadro 2.

El capital social de un grupo y entre grupos



Fuente: elaboración propia. Inspirado en la representación molecular de las configuraciones organizativas.

Tanto el capital social como la participación ciudadana tienen una mezcla de elementos afines como la democracia, los espacios locales, las concertaciones y la cultura.

Las demandas, necesidades y propuestas entre los grupos sociales se reflejan mediante la participación en los espacios locales. En los espacios locales se producen encuentros entre personas y grupos, los que se organizan para trabajar sobre el desarrollo de su localidad. También los espacios producen desencuentros debido a los divergentes intereses de cada grupo. Por mencionar algunos ejemplos de espacios son las escuelas, la iglesia, la plaza principal, centros deportivos, calles, etc. Son los espacios locales en donde las personas adquieren su significado y se relacionan, al tiempo que influye en la construcción de la identidad, es decir, se crea un sentido de pertenencia con base en los espacios locales. Existe el espacio local creado por los habitantes de la localidad y el espacio local diseñado por las instituciones (Almada: 2007).

De esta forma, en los espacios locales se expresan los colectivos más débiles, ya no sólo de las mayorías, sino también de las minorías, mediante los consensos sociales.

### **3. La importancia de las instituciones en el desarrollo local**

¿Por qué los operadores del ayuntamiento deben conocer el papel de las instituciones para fomentar e institucionalizar el proceso del desarrollo local?

*R. La instituciones desempeñan un papel fundamental para el desarrollo local, ya sin ellas no se lograría el desarrollo a largo plazo. Las funciones de las instituciones son: mejorar las condiciones de participación y negociación de la gente más pobre y discriminada; incluir a todas las categorías de la población para resolver sus necesidades; potencializar el desarrollo; apoyar a las personas con sus propios esfuerzos organizativos; facilitar mecanismos de resolución de conflictos entre los grupos sociales.*

La institución es un proceso dinámico que tiene relación con todas las actividades de la localidad y cuando son flexibles y tienen mecanismos de inclusión social, es

más factible y viable el DL. Los procesos locales establecen reglas de juego, normatividad, políticas, organizaciones y patrones de conducta locales. El papel central de las instituciones es encontrar nuevas maneras de mejorar los modos de vida de la gente a través del acceso a recursos y empleos.

Las instituciones difieren de una localidad a otra, pero hay patrones generalizados como la familia, el matrimonio, los derechos de la propiedad, la comunidad, las reglas, las leyes constituciones, los derechos del agua, los mercados de trabajo, el grupo de crédito, etc. Pueden existir más o menos dependiendo de la localidad.

En concreto las instituciones son "estructuras de tipo regulativo, normativo y cognoscitivo que dan estabilidad, coherencia y significado al comportamiento social. Las instituciones son transportadas por diferentes medios: cultura, estructuras y rutinas" (Appendini y Nuijten: 2002, 76).

Las realidades institucionales y organizacionales son construidas, mantenidas y modificadas por procesos de creación y promulgación culturales. Por consiguiente, se crean valores y se expresan ideologías, rituales, y ceremonias que llevan a un sentido de participación y partencia (Ídem).

Las instituciones locales para el desarrollo deben ser unidades dirigidas al logro de los objetivos colectivos o a la satisfacción de las necesidades institucionales de la sociedad del cual son componente.

Ahora cabe preguntarse, ¿qué relación tienen las instituciones locales con la participación ciudadana y el capital social? Tanto el capital social como la participación ciudadana necesitan de instancias flexibles que les permitan a las personas organizar sus actividades de formas distintas, en donde se movilicen redes para proporcionar información crucial, apoyo financiero, y ayuda práctica. Una vez que los grupos sociales sean encaminados hacia el logro de objetivos comunes se deben institucionalizar las prácticas que realizan. El proceso de desarrollo local requiere de instituciones abiertas y flexibles para plasmar los nuevos arreglos institucionales que se van formando, de lo contrario se corre el riesgo de revertir el proceso. También deben tomar en cuenta las iniciativas

locales y que además contemplen los grupos e intereses diversos, dando lugar a espacios amplios de negociación abierta e inclusiva.

#### **4. La identidad local y la cultura: aspectos cualitativos del desarrollo local**

¿Qué tiene que ver la identidad cultural con el desarrollo local desde la perspectiva de los gobiernos locales?

*R. Los gobiernos locales para generar el desarrollo local deben aprovechar y fortalecer la identidad cultural de su comunidad. Ello permite una mejor apropiación de la realidad local, y lo que la distingue de otras, mediante la esencia de la comunidad. Si no se reconoce la importancia de la identidad local en el proceso de desarrollo, se generan fracturas o exclusiones provocadas por una mirada sesgada y particular sobre el futuro de la comunidad.*

La identidad local es la estructura de las tradiciones colectivas de la comunidad. Y se refiere a una "cualidad o conjunto de cualidades con las que una persona o grupo de personas se ven íntimamente conectados" (Larraín: 2001, 1). La identidad es un proceso social de construcción que implica (Ídem):

A) Identidad cultural. Los individuos se identifican con ciertas cualidades, representadas por varias categorías sociales compartidas como la religión, género, clase, edad, etnia, profesión, nacionalidad, que son culturalmente determinadas. Cada identidad cultural demanda una cantidad diferente de compromiso de cada miembro individual y esto puede cambiar históricamente. Por esto las identidades culturales no son estáticas.

B) Identidad material. Los objetos influyen en la personalidad humana, la identidad se relaciona con el consumo y con las industrias tradicionales y locales. Otros aspectos son los relacionados con el cuerpo en cuanto al color de la piel, rasgos faciales, talla, estatura, que hacen sentir pertenencia al grupo.

C) Identidad de reconocimiento mutuo. Es dada en términos de cómo somos reconocidos o vistos ante los otros y que lo asumimos o lo incorporamos a nuestra esencia.

El fortalecimiento de la identidad cultural local contribuye a la promoción del desarrollo local para afianzar el sentimiento de arraigo y de pertenencia a la localidad. Los gobiernos locales son los responsables de sensibilizar a la comunidad con respecto a la cultura como factor de desarrollo.

## **5. La sustentabilidad del desarrollo local**

¿Por qué es importante que los operadores del ayuntamiento conozcan el desarrollo sustentable?

*R. El desarrollo sustentable incorpora la parte ambiental de la comunidad. Se trata de tener conciencia de toda la población acerca del uso y deterioro de los recursos naturales con los que cuentan y su cuidado para las generaciones futuras.*

Para que el proceso de desarrollo local se mantenga a largo plazo se integra el concepto de sustentabilidad. Se trata de preservar aquellos aspectos ambientales, culturales, políticos, económicos y sociales que influyen y son creadores del DL. La noción del desarrollo sustentable refleja complejidad, ya que en los sistemas y su entorno existen construcción y reconstrucción del mismo debido a la red de relaciones que se encuentra en el interior y en el exterior. Se trata de sustentar o mantener aquellos aspectos que generan sinergias positivas para el bienestar de la localidad. De esta forma, no se puede hablar y relacionar únicamente los problemas del medio ambiente con el desarrollo sustentable, es decir, ¿cómo se puede generar conciencia de la población sobre la importancia y cuidado del ambiente para las generaciones futuras, si existe analfabetismo, rezago y pobreza en las localidades, y más aun, cuando no hay un proceso multidimensional que tenga como objetivo los derechos sociales, equidad social, educación, participación, distribución del ingreso, inclusión social, entre otros?

Es por ello, que la noción de desarrollo sustentable posee varias dimensiones:

- A. La sustentabilidad ambiental expresa la relación entre la naturaleza y todos los aspectos dentro del sistema. Se trata de no seguir deteriorando la naturaleza, más bien preservar la biodiversidad para las generaciones futuras sin menoscabar a las generaciones actuales. Esto se lleva a cabo mejorando la calidad de vida de lo más pobres, dotándolos de recursos e incluyéndolos en la toma de decisiones por medio de la participación ciudadana.
- B. Sustentabilidad cultural. Tienen que ver con la preservación de la identidad cultural y los sistemas de valores. Lo que distingue a una localidad de otra y que le da vida es la cultura. Ésta cambia ya sea enriqueciéndola o deteriorándola por las prácticas que se realizan dentro y fuera del sistema. Se trata de preservar y adaptar los valores que encaminan al ser humano a sentirse parte de una localidad.
- C. Sustentabilidad política. Se profundiza la relación con el Estado y la sociedad, a través de la democracia, garantizando el acceso y la participación en la toma de decisiones.
- D. Sustentabilidad social, en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales. La sociedad se hace más sustentable mientras mejor se expresen las distintas miradas y aproximaciones frente a una misma realidad.

Como podemos observar el desarrollo sustentable está íntimamente ligado al proceso multidimensional del DL, al enfoque sistémico, a las redes de relaciones sociales entre los grupos y las personas, a la participación ciudadana, a la identidad cultural y la democracia.

### **6. La descentralización: elemento que coadyuva al desarrollo local.**

¿Qué significa que la descentralización sea un elemento que complementa al desarrollo local?

*R. La descentralización es un factor que complementa el proceso del desarrollo local. Por sí mismo implica todo un proceso de transferencia de recursos, competencias, y responsabilidades del nivel central al municipal, y al interior de*

*éste. Sin embargo, no puede detenerse el proceso de desarrollo local mientras se hace esa transferencia, ya que el gobierno local tiene atribuciones que la misma constitución le confiere. Y es la sociedad quién debe exigir y trabajar con el municipio en la solución de sus demandas. No se trata de transferir ciertas facultades a los gobiernos locales, sino también dotar de empoderamiento a la población, en especial a los más vulnerables.*

Para que sea efectiva la descentralización en el proceso de desarrollo local debe conjugarse con la participación ciudadana y adaptarse a las diferencias culturales, sociales, económicas, políticas e históricas de la localidad.

La finalidad de la descentralización es promover el desarrollo local a través de un marco institucional que genere normas y que permita la negociación en la toma de decisiones.

El resultado de la descentralización es generar una nueva forma de hacer política y sociedad, ya que implica un cambio en las relaciones de poder predominante del gobierno central, donde los recursos se democratizan.

Con la descentralización los gobiernos locales tendrán mayor capacidad de involucrarse en los problemas de la comunidad, y movilizar sus recursos. Para esto se requiere de la voluntad del gobierno central para compartir el poder y la disposición de los gobierno locales para asumir nuevas responsabilidades.

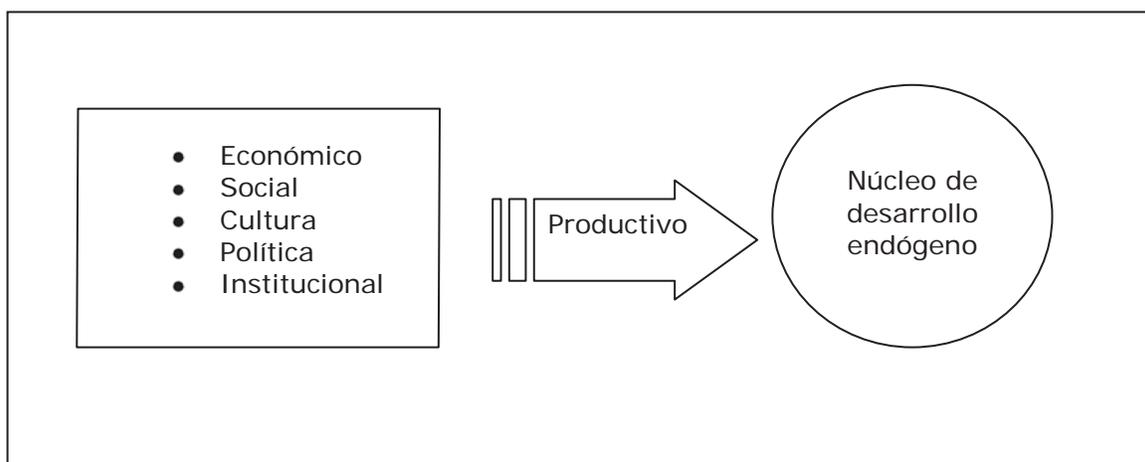
## **7. El núcleo endógeno del desarrollo.**

En síntesis los elementos anteriores se plasman en el núcleo endógeno del desarrollo local. El núcleo está formado por los elementos primordiales del desarrollo local. Con el núcleo de desarrollo endógeno se pasa a otro nivel donde “surgen las iniciativas productivas que emergen del interior de un territorio, sector económico o empresa para aprovechar las capacidades, potencialidades y habilidades propias, con el fin de desarrollar proyectos económicos, sociales, ambientales, territoriales y tecnológicos, que permitan edificar una economía más humana, para una nueva vida económica del país” (Boisier, Sergio).

En otras palabras, el núcleo endógeno del desarrollo se materializa con la integración de lo económico, social, cultural, político, e institucional en el ámbito productivo utilizando el potencial de la localidad que conduce a la mejora del nivel de vida de la población. (Ver cuadro 3)

Cuadro 3.

Núcleo de desarrollo endógeno.



Fuente: Elaboración propia.

En seguida explicamos de manera somera cada factor:

- Cuando se habla del aspecto económico se hace referencia a los sistemas de producción, la vocación productiva de la localidad, la competitividad de las empresas, la innovación, las redes empresariales, etc.
- Lo social incorpora a las relaciones sociales, las creencias, los conocimientos populares, las redes sociales, entre otros.
- La cultura complementa a lo social a través de los valores y la identidad cultural.
- Por su lado, lo político incluye los diversos mecanismos de la participación ciudadana, así como la relación con el gobierno local para el fomento de proyectos en la localidad.

- Las instituciones son las que respaldan las acciones de los actores locales, ya sea para los sistemas de producción o para las organizaciones sociales, con fines colectivos y que generen calidad de vida en la población.

Entonces, el núcleo endógeno de desarrollo se conforma, y tiene vida, por medio de la articulación de acciones de las comunidades organizadas en unidades productivas.

### **8. Resultantes del proceso del DL.**

¿Cuáles sería los resultados de llevar a cabo el proceso del desarrollo local?

*R. La interacción o conjugación de todos los elementos anteriores, cristalizados en el núcleo endógeno del desarrollo, generan el mejoramiento de la calidad y nivel de vida, el mejoramiento de los niveles de democracia y el mejoramiento de los niveles de exclusión.*

El desarrollo local como proceso no es constante y continuo, tiene retrocesos y cambios en la forma de operar ya que depende de los actores y grupos sociales que lo dirijan.

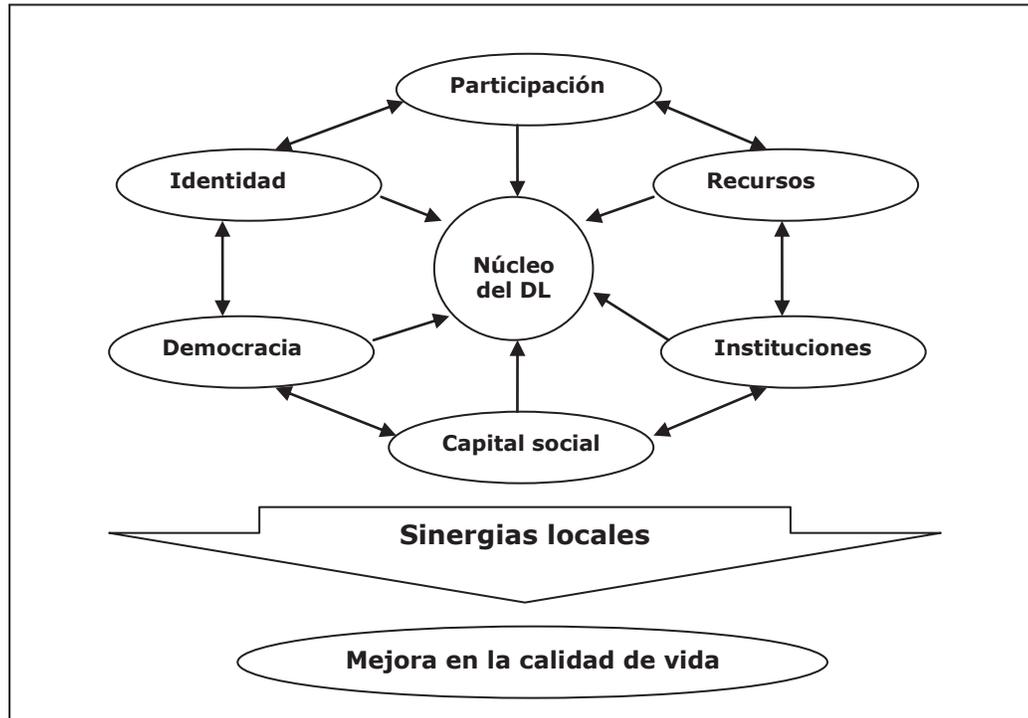
En la explicación anterior del desarrollo local quedan al margen ciertos elementos, sobre todo los aspectos económicos como el papel de las microempresas en el desarrollo, la conformación de clusters, la innovación, los costos de transacción, la competitividad, etc. Estos elementos de igual forma son indispensables para el DL, pero lo que proponemos es mostrar aquellos elementos del desarrollo, inclinados a los aspectos no económicos que sensibilicen a los miembros del ayuntamiento en cuanto a que sus funciones no son sólo de proveer servicios básicos a la comunidad, sino que es más amplio y complejo su radio de acción.

Por tanto, derivado de la conjugación de los elementos que conforman el proceso del desarrollo local se generan una serie de resultantes propias del proceso, como son: el mejoramiento de la calidad y nivel de vida, el mejoramiento de los niveles de democracia, el mejoramiento de los niveles de exclusión, y las sinergias positivas.

A continuación presento un esquema que ilustra los componentes del desarrollo local como proceso sistémico y que propicia sinergias locales positivas.

Cuadro 4.

La interacción de los componentes del



Fuente: elaboración propia.

El cuadro 4 representa la relación de cada componente del DL, que está inmerso en el sistema compuesto por la cultura, la economía, lo social, lo político y lo ambiental. La interacción entre todos estos se dan a partir de la red de relaciones sociales para obtener sinergias locales positivas mediante la combinación de recursos para el desarrollo local, las instituciones, la democracia, la participación ciudadana, el capital social, la sustentabilidad, los cuales produce un resultado superior a la suma de dichos elementos. La sinergia es una variable clave en el desarrollo local, ya que la puesta en común de ciertos medios (los recursos locales, la participación ciudadana, consensos, democracia, identidad local, cultura, sustentabilidad, gobernabilidad, grupos sociales, instituciones locales, la

descentralización, etc.) provoca un efecto multiplicador que explota el potencial del sistema a través de la integración de todos ellos.

Una vez producidos las sinergias locales, se mejorara la calidad de vida de la población, con mayor nivel de inclusión social en la toma de decisiones, que conforma la democracia.

En suma, con el marco de referencia conceptual sobre el desarrollo local se concluye la investigación.

## **Bibliografía**

- Alburquerque, Francisco (1999). "Las iniciativas locales de desarrollo y ajuste estructural". Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Alburquerque, Francisco (2004). "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". En: Revista de la CEPAL, Núm. 82. España.
- Almada, Alatorre (2007). "Espacio e identidades locales en Todos Santos, BCS". En: Espiral. Núm. 038. Vol. XIII. Universidad de Guadalajara. México.
- Álvarez Eréndira y Castro Oscar (1999). "Participación ciudadana y gobierno local". Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C., Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C., El Colegio de la Frontera Norte, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. México
- Appendini K. y Nuijten M. (2002). "El papel de las instituciones en contextos locales". En: revista de la CEPAL. No. 76.
- Arias T., y Jáuregui R. (2006). "Concepciones y Componentes de la Vocación Local". En: Revista Realidad Económica. No. 21. Facultad de economía. Michoacán, México.
- Arocena, José (1995). "El desarrollo local: un desafío contemporáneo". Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Universidad Católica del Uruguay. Ed. Nueva Sociedad. Uruguay.
- Arriagada, Irma (2005). "El capital social en la superación de la pobreza". Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Santiago de Chile.
- Arroyo, Daniel. "Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina". FLACSO. Disponible en: <http://www.idel.gov.ar/biblioteca/agentes/imagenes/losejescentrales.pdf>

- Assies, Willem (2001). "La descentralización en perspectiva". El Colegio de Michoacán, Centro de Estudios Rurales.
- Atria, Raúl (2004). "Descentralización: pilar fundamental de la reforma al Estado en Latinoamérica". Agenda pública. Año III- Núm. 4. Universidad de Chile.
- Atria, Raúl. (2003). "Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo". Cap. XIX. En: Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Compiladores Atria, Siles, Arraigada, Robinson y Whiterford. CEPAL. Santiago de Chile. pp. 581-589
- Barkin, David (1998). "Riqueza, pobreza y desarrollo sostenible". México: Editorial Jus y Centro de Ecología y Desarrollo. ISBN: 9687671041; versión electrónica.
- Best, M.H. (1990). "The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring". Cambridge: Polity Press
- Bitar, Miguel. "La planificación estratégica en el marco del desarrollo local". Argentina. Disponible en: [http://www.fts.uner.edu.ar/polit\\_planif/documentos/bitar\\_planif\\_estr.DOC](http://www.fts.uner.edu.ar/polit_planif/documentos/bitar_planif_estr.DOC)
- Borja, Jordi (2003). "Desafíos de la democracia: Ciudadanía y participación". Cesem, (p. 7-82), Distrito Federal, México.
- Burin, David y Heras Ana Inés. Compiladores. (2001). "Enfoque de sistemas y análisis comunicacional aplicados a procesos de desarrollo local".
- Cabrero, Enrique (2000). Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C., El Colegio de la Frontera Norte, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Castro H., Guillermo (2002). "Un desarrollo sostenible". Biblioteca en Desarrollo Sostenible. Centro Latinoamericano de Ecología Social, CLAES.

- Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", Cesem (1999). "Manual de planificación del desarrollo municipal". Compilador: Ramón F. Nieves Jiménez. Pp. 1-42
- Centro de servicios municipales "Heriberto Jara", Cesem. Morales, Barragán  
Compilador (1998). "Desarrollo local, principios, metodologías y experiencias". Fundación Friedrich Ebert. México.
- Centro Estatal de Desarrollo Municipal, CEDEMUN, (2004, edición 1). "Manual para Autoridades Auxiliares Municipales", (p. 43-127). Morelia, México.
- Centro Estatal de Desarrollo Municipal, CEDEMUN, (2004, edición 1). "Manual del presidente y la presidenta municipal", (p. 17-99). Morelia, Michoacán.
- Centro Estatal de Desarrollo Municipal, CEDEMUN, (2004, edición 1). "Manual del regidor y la regidora municipal", (p. 43-81). Morelia, México.
- Centro Estatal de Desarrollo Municipal, CEDEMUN, (2004, edición 1). "Manual del síndico y la síndica municipal", (p. 45-93). Morelia, México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. (2002). "Capital social: sus potencialidades y limitaciones para la puesta en marcha de políticas y programas sociales". Panorama para América Latina 2001-2002. Agenda social. ONU. Pp. 139-161
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Anaya editores, S.A.  
Capítulo IV, Título cuarto y quinto. (135-156)
- Coraggio, José Luis. (1988). "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular (1988)". Versión revisada de la ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre "Descentralización del Estado: Requerimientos y políticas en la crisis", organizado por el CEUR y Fundación EBERT, Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis (1999). "De la descentralización intraurbana a la descentralización regional". En Descentralización y Democracia. Un debate necesario, Agencia Española de Cooperación Internacional-Intendencia

Municipal de Montevideo. Disponible en:

<http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/democra.pdf>

Corporación de Municipalidades de la República de el Salvador, COMURES

(1997). "Desarrollo local, descentralización y los gobiernos municipales". San Salvador.

Czerny Mirosława y Makowski Jerzy. (2003). "El papel de la red de relaciones sociales y económicas en el proceso del desarrollo en una región. El caso de las Huastecas".

Durston, John (2002). "El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

Elizalde, Hevia Antonio (2003). "Desde el Desarrollo Sustentable hacia Sociedades Sustentables". En: Revista On-line de la Universidad Bolivariana de Chile. Vol. 1. Núm. 4. Chile. Pp. 1-15

Elizalde, Hevia Antonio (2003). "Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Santiago de Chile.

Ezequiel, Ander (1991). "La planificación". Ed. Siglo XXI. Pp. 1-16

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Oficina Regional para América Latina y El Caribe. "Apoyo al gobierno de México en la ejecución de la primera fase del pesa". Unidad del Centro de Inversiones. México. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/progesp/pesa/mexico.htm>

Finot, Iván (2001). "Descentralización en América Latina: teoría y práctica". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. ILPES, Santiago de Chile.

- Fukuyama, Francis (2003). "Capital social y desarrollo: la agenda venidera". En: Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Compiladores Atria, Siles, Arraigada, Robinson y Whiterford. CEPAL. Santiago de Chile.
- Gallopin, Gilberto (2003). "Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico". División de Desarrollo Sostenible y Asentamiento Humanos. CEPAL. Santiago de Chile. Pp. 5-30
- García del Castillo, Rodolfo (1995). "Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas". Parte 1. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). Producción: Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V. (p.1-12). México, DF.
- Guimaraes P. (2000). "Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización". Biblioteca en Desarrollo Sostenible, CLAES. Brasil.
- ILPES, (1998). "Manual de desarrollo local". Editorial ILPES-CEPAL. LPC/L55. Chile.
- Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, (1992). "La capacitación del personal municipal". Segunda edición. Guía técnica 25. (p. 1-30). México, DF.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social, Indesol (2004). "Planeación para el desarrollo social". Programa de Capacitación a Distancia para el Desarrollo Social. Secretaría de Desarrollo Social. México. Pp. 6-29
- Instituto Nacional de Desarrollo Social, Indesol, (2004). "Programa de capacitación a distancia para el desarrollo social". Material de apoyo de la teleconferencia 22 "Planeación para el desarrollo social", (p. 6-13), Distrito Federal, México.

- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).  
"Administración Pública Municipal". Disponible en: [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Administracion\\_publica\\_municipa2](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Administracion_publica_municipa2)
- Kliksberg, Bernardo (2000). "El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo". Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Banco Interamericano de desarrollo. FCE. Universidad de Maryland. Pp 19-51
- Larraín, Jorge (2001). Identidad Chilena. Ed. LOM. Santiago
- Lechner, Norbert (2000). "Desafíos de una desarrollo humano: individualización y capital social". Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Banco Interamericano de desarrollo. FCE. Universidad de Maryland. Pp. 101-125
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.
- Martínez P. J. (2001). "El desarrollo local en América Latina". Comercio Exterior, Vol. 51, Núm. 8. México.
- Mendoza Núñez, Alejandro (1990). "Manual para determinar necesidades de capacitación". Ed. Trillas. (p. 21-36). México.
- Monje, R. Pablo (2004). "Participación Ciudadana para el fortalecimiento de los gobiernos locales". Agenda Pública. Año III. No. 4. Preparada por el Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Negrao, Rachel (2000). "Desarrollo sustentable". II Curso Internacional de Aspectos Geológicos de Protección Ambiental. UNESCO. Brasil. Pp. 5-25
- Ocampo, José Antonio (2003). "Capital social y agenda del desarrollo". En: Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. Compiladores Atria, Siles, Arraigada, Robinson y Whiterford. CEPAL. Santiago de Chile.
- Padilla, Zelada D. (2004). "Desarrollo Local y Participación Ciudadana". Chile.

- Pease, García Henry (1988). "Democracia local: reflexiones y experiencias". Centro de estudios y promoción del desarrollo. Lima
- Pietro Paolo. (2001) "Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local". En: Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Comp. Burin, Heras y otros. Ediciones CICCUS- La Crujía. Argentina.
- Poggiese, Héctor A. (2000). "Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica: breve revisión de conceptos, métodos y prácticas". II Seminario Internacional Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas Desarrollo Local y Gestión Tecnológica. Argentina.
- Quiroga, Martínez (2002). "Información y participación en el Desarrollo de la Sustentabilidad de América Latina". Disponible en: <http://www.otrodesarrollo.com/biblioteca/IndicadoresDSRayenQuiroga.pdf>
- Reglamento interior del ayuntamiento de Tecate, Baja California. Periódico Oficial No. 5, Tomo CIX, 2002. Disponible en: [http://www.congresobc.gob.mx/reglamentacion/municipal/Tecate/Tecate\\_Reglamentacion\\_Municipa/Reglamento\\_Interior\\_del\\_Ayunta/reglamento\\_interior\\_del\\_ayunta.html](http://www.congresobc.gob.mx/reglamentacion/municipal/Tecate/Tecate_Reglamentacion_Municipa/Reglamento_Interior_del_Ayunta/reglamento_interior_del_ayunta.html)
- Rist, Gilbert (2000). "La cultura y el capital social: ¿cómplices o víctimas del "desarrollo?". Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Banco Interamericano de desarrollo. FCE. Universidad de Maryland. Pp. 129-150
- Rowland Allison, M. (1999). "Los municipios y la coordinación intergubernamental". Cuaderno de la reforma municipal. División de la Administración Pública, CIDE. México.
- Salinas, Chávez Eduardo (1998). "El desarrollo sustentable desde la ecología del paisaje". Facultad de Geografía, Universidad de La Habana, Cuba. Disponible en: <http://www.brocku.ca/epi/lebk/salinas.html>

- Sánchez, Muñoz Bertoldo (2003). "Informa final del proyecto: La importancia de la planeación estratégica participativa para el impulso al desarrollo local: análisis de la experiencia de tres municipios del Estado de Tlaxcala, México". México. Pp. 2-72
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, (2004). "Manual básico del facilitador comunitario". Morelia, México.
- Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol, (2005): "Formación de Servidores Públicos Municipales". (p. 1-24). México D.F. Disponible en: [http://www.habitat.gob.mx/difusion/capacitacion/FSPM/web\\_f/intromenu.swf](http://www.habitat.gob.mx/difusion/capacitacion/FSPM/web_f/intromenu.swf)
- Seligson, Mitchell A., y Córdoba Ricardo (1997). "La opinión pública frente a los gobiernos locales". FundaUngo: COMURES. San Salvador.
- Silva Lara, Iván (2001) "Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local". (p.1-24), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social, ILPES, Distrito Federal, México.
- Solari Vicente, Andrés (2003). "Siete teoremas sobre el desarrollo local: En: Revista Realidad Económica". Número 14, Abril, pp. 19-30. Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, México.
- Tomassini, Luciano (2000). "El giro cultural de nuestro tiempo". Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Banco Interamericano de desarrollo. FCE. Universidad de Maryland. Pp. 59-76
- Vázquez, Barquero A. (2000). "Desarrollo local y descentralización: aproximación a un marco conceptual". CEPAL. Santiago de Chile.
- Vieira J. y Van Wambeke (2002). "Planificación del uso de la tierra enfocada al suelo y el agua: la experiencia de la FAO en América Latina y El Caribe". FAO. Santiago de Chile.

Ziccardi Alicia. "Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas". México. Disponible en:  
<http://saltamacchia.com.ar/evaluacion.pdf>

## Anexo 1

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo  
Facultad de economía "Vasco de Quiroga"  
Maestría en Ciencias en Gestión Estratégica de Desarrollo

### **Estudio sobre el conocimiento que tienen los ayuntamientos michoacanos sobre el desarrollo local.**

El objetivo de esta encuesta es determinar en qué grado los ayuntamientos michoacanos conocen los aspectos claves del desarrollo local. Lo anterior con el propósito de formular un marco de referencias acerca del desarrollo local, permitiendo a los ayuntamientos conocer e incentivar el desarrollo local. Me comprometo a proporcionarle los resultados que sean obtenidos de la misma.

#### **Identidad del encuestado**

Nombre del municipio\_\_\_\_\_

Dirección\_\_\_\_\_

Teléfono/fax\_\_\_\_\_

Nombre del presidente municipal\_\_\_\_\_

Nombre de quien contesta la encuesta\_\_\_\_\_

Cargo del encuestado\_\_\_\_\_

Nombre de la oficina\_\_\_\_\_

Periodo de inicio\_\_\_\_\_ Periodo de terminación\_\_\_\_\_

Teléfono particular\_\_\_\_\_ E-mail\_\_\_\_\_

¿Qué puesto ocupaba antes del cargo actual?

\_\_\_\_\_

1. ¿Qué tipo de organización era?

Sector público	
Federal	
Estatal	
Municipal	

Sector privado	
ONGs	
Otro	

## Formación

2. ¿Cuál es su escolaridad terminada, el lugar donde realizó sus estudios y el periodo? Especificar el nombre de la carrera en caso de la escuela técnica, licenciatura y maestría.

Escolaridad	Lugar	Periodo	Nombre de la carrera
Primaria			
Secundaria			
Preparatoria			
Técnica			
Licenciatura			
Maestría			
Otras			
Ninguna			

## Capacitación

3. ¿En qué actividades de capacitación ha participado en los últimos dos años, relacionados con el tema de desarrollo local?

Cursos de capacitación	
Diplomados	
Talleres de capacitación	
Seminarios	
Otros	
No realiza ninguna capacitación	

4. ¿Con qué frecuencia se llevan a cabo?

Frecuencia	
Mensualmente	
Semestralmente	
Anualmente	

5. ¿Con quiénes se relaciona u organiza para llevar a cabo las actividades de capacitación?

Organismos públicos	
Organismos privados	
ONGs	
Universidades	
Otros	

6. ¿Qué material utilizaron para su capacitación?

Título	Autor (es)

7. ¿Utiliza manuales para llevar a cabo su gestión?

Si	
No	

8. ¿Qué tipo de manuales?

Manual del presidente y la presidenta municipal	
Manual del regidor y la regidora municipal	
Manual del síndico y la síndica municipal	
Manual para Autoridades Auxiliares Municipales	
Manual básico del facilitador comunitario	
Ninguno	

9. ¿Qué otros manuales ha leído aparte de los anteriores?

Título	Autor (es)

10. ¿Ha leído libros o folletos acerca del desarrollo local?

Si	
No	

11. ¿Cuáles?

Título

## Entendimiento sobre el Desarrollo Local

12. ¿Qué implica el desarrollo local?

Crecimiento económico	
Creación de industrias con desarrollo de nuevas tecnologías	
Mejoramiento empresarial	
Aspectos, esferas, niveles y actores de una sociedad	
Prefiere no contestar	
Otros:	

13. ¿Qué papel tiene el municipio en el desarrollo local?

Garantizar los servicios públicos a la localidad	
Gestionar recursos financieros	
Generar empresas	
Incentivar y promover el bienestar de la población	
Prefiere no contestar	
Otros:	

14. ¿Cuándo una localidad crece de manera sostenida, quiere decir que está en proceso de desarrollo?

Si	
No	
Prefiere no contestar	

15. ¿Puede generarse desarrollo local a partir de una actividad en particular, por ejemplo el turismo?

Si	
No	
Prefiere no contestar	

16. ¿Qué significa participación social?

Incluir opiniones de las minorías	
Incluir opiniones de las mayorías	
Incluir a todas las opiniones	
Ninguna	
Otra	

17. ¿Qué es descentralización?

Construcción de ciudadanía	
Delegar funciones a los actores locales	
Fortalecimiento de poderes centralizados	
Flexibilidad institucional	
Ninguna	
Otra	

18. ¿Qué es el núcleo endógeno en el desarrollo local?

Productividad y competitividad	
Fomento multidimensional de las políticas	
Fomento de las exportaciones	
Ninguna	

19. ¿Qué es el capital social?

Capital monetario de una empresa	
Formas de organización social	
Capital humano	
Resultado de la producción	
Ninguna	
Otro	