



**MEMORIA DEL SEMINARIO
INTERNACIONAL DE INTERCAMBIO
DE EXPERIENCIAS INTERMUNICIPALES
PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL 2017**

GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

Alejandro Murat Hinojosa

Gobernador Constitucional

Ángel Meixueiro González

Coordinador General del COPLADE

Marco Antonio Reyes Terán

Coordinador de Planeación de la CG-COPLADE

Gonzalo Lapuente Sastre

Coordinador de Operación Sectorial de la CG-COPLADE

Yasira del Carmen Sierra Negrete

**Coordinadora de Operación Municipal, Micro-
regional y Coinversión Social de la CG-COPLADE**

BANCO MUNDIAL

Gerardo Corrochano

Director de País para Colombia y México

William Wiseman

Líder del Programa de Inclusión

Social en México y Colombia

María Concepción Steta Gándara

Especialista Sénior en Protección Social

Lucía Solbes Castro

**Gerente del Proyecto IDP de Fortaleci-
miento a la Estrategia Microrregional**

Gobierno del estado de Oaxaca/Banco Mundial

*Seminario Internacional de Intercambio de Experiencias Intermunicipales para el Desarrollo
Territorial*

Coordinación del Seminario: Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para
el Desarrollo de Oaxaca/ Banco Mundial

Coordinación editorial: Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca

Cuidado de la edición: Cuauhtémoc Peña

Diseño: Taller Mario Lugos

Fotografías: Rolando Jiménez

D. R. Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca, 2017

D. R. Banco Mundial, 2017

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio mecánico o
electrónico sin la autorización por escrito de los editores

Hecho e impreso en Oaxaca, México, 2017

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
CEREMONIA DE INAUGURACIÓN DEL SEMINARIO INTERNACIONAL DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS INTERMUNICIPALES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL	9
CONFERENCIAS MAGISTRALES Y PANELES DE OPINIÓN	19
CONFERENCIA MAGISTRAL I: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, ARTICULACIÓN INTER-INSTITUCIONAL Y DESARROLLO SOCIOECONÓMICO	20
Dra. María Ignacia Fernández Gatica	
CONFERENCIA MAGISTRAL II: DESAFÍOS PARA PROGRAMAS CON ENFOQUE TERRITORIAL: EL CASO DEL PROGRAMA PILOTO TERRITORIOS PRODUCTIVOS	29
Dr. Isidro Soloaga	
PANELES DE OPINIÓN	37
PANEL I: INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS EN DESARROLLO TERRITORIAL	37
PANEL II: EJES ESTRATÉGICOS QUE FAVORECEN EL DESARROLLO TERRITORIAL (SUSTENTABILIDAD, SEGURIDAD ALIMENTARIA, SERVICIOS SOCIALES, ACTIVOS CULTURALES)	73
PANEL III: NORMATIVIDAD Y FINANCIAMIENTO PARA LA GESTIÓN INTERMUNICIPAL	101
PANEL IV: MODELO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN A PROYECTOS MICRORREGIONALES	127
CONCLUSIONES DEL SEMINARIO	151
ANEXOS	157
VISITA DE CAMPO AL DISTRITO DE ETLA, OAXACA	157
VISITA DE CAMPO A LAS ZONAS AFECTADAS DEL RÍO ATOYAC	165
DIRECTORIO DE PARTICIPANTES	176



PRESENTACIÓN



Desde la perspectiva institucional, la planeación es una herramienta indispensable para identificar, construir y dar dirección a las políticas públicas, al hacer más factible la generación de acciones, su puesta en marcha y el logro de mejores resultados, a lo que se suma, por supuesto, una adecuada observación de la realidad y sus problemáticas, que deberán atenderse con estrategias, programas y presupuestos específicos.

La aprobación, hace unos meses, del instrumento rector de la planeación en Oaxaca, el *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022* (PED 2016-2022), que consolida y da sustento al ejercicio de gobierno democrático, es un ejemplo de lo anterior, dado que impulsa el diálogo con todos los actores de la sociedad a efecto de construir nuevas realidades, tan necesarias sobre todo para quienes menos tienen.

En este sentido, el maestro Alejandro Murat Hinojosa, gobernador del estado de Oaxaca, ha instruido para que esta Administración concentre sus esfuerzos en incentivar capacidades en procesos de planeación en el personal que forma parte del servicio público, uno de los recursos más valiosos de este Gobierno.

Con este interés, la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (CG-COPLADE), se ha permitido, en estrecho vínculo con el Banco Mundial (BM), institución aliada de Oaxaca, dar continuidad al cumplimiento de tal encomienda, en este caso mediante un proyecto que incluye el intercambio de distintas experiencias relacionadas con el desarrollo territorial en tanto herramienta de mejora social y económica de las comunidades.

Al respecto, un componente fundamental que debe acompañar dicho propósito, de modo muy especial en Oaxaca, debido a sus características geofísicas, su historia y su riqueza cultural, es el enfoque territorial.

La planeación microrregional, de acuerdo con lo establecido hoy en día en nuestra Ley Estatal de Planeación, parte de la asociación de dos o más municipios con similares elementos de rezago social, patrones étnicos y culturales comunes. Además, con lazos comerciales, potencialidades y esquemas de organización que promuevan y consoliden la gestión de proyectos y acciones cuyos impactos, beneficios y ejecuciones incidan más allá del ámbito municipal.

En este aspecto, el maestro Murat Hinojosa también ha sido contundente al expresar que el actual Gobierno es y será cercano a la gente, que no traerá las regiones a los sectores, sino que los sectores irán a cada región y microrregión del estado. Sólo de esta manera la construcción de las políticas públicas y la ejecución de los programas en los distintos territorios se volverán determinantes para impulsar el desarrollo social y económico de las comunidades.

El *Seminario de Intercambio de Experiencias Intermunicipales para el Desarrollo Territorial*, realizado en la ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, el 5 y 6 de septiembre de este año, cuya evidencia es la presente memoria, fue un llamado para propiciar que los distintos actores del desarrollo social en la entidad, y sus homónimos en otras partes del país y de América Latina, compartieran experiencias y lecciones aprendidas, las positivas como las que no han tenido el éxito esperado, de las cuales a su vez se aprende.

La convocatoria fue para conocer iniciativas de gestión intermunicipal

como instrumentos que fortalecen y consolidan los modelos de gobernanza y organización hacia el desarrollo sustentable de los pueblos en México y en el continente. Para ello, la sensibilidad social, y el conocimiento especializado de quienes participaron, sin duda permitió identificar el camino más útil en el objetivo de transformar la realidad, aquel que brinda la posibilidad de disminuir no sólo los efectos sino las causas del rezago, el que impulsa el diálogo y la participación de todas las personas en la construcción del cambio deseado.

Lic. Ángel Meixueiro González
Coordinador General del COPLADE

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN DEL SEMINARIO INTERNACIONAL DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS INTERMUNICIPALES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL



Participantes del presidium

Lic. Ángel Meixueiro González (Coordinador General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca [COPLADE] y representante personal del Mtro. Alejandro Murat Hinojosa, Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca), Lcda. María Concepción Steta Gándara (Directora Ejecutiva en Protección Social del Banco Mundial), Dra. María Ignacia Fernández Gatica (Directora Ejecutiva de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Social, Chile), Mtro. Héctor Alexis Oliva Benítez (Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios del Lago de Yojoa y su Área de Influencia [AMUROLAGO], Honduras), Ing. Eduardo Rosas Zavaleta (Secretario de Desarrollo Agropecuario, Pesca y Acuacultura del Gobierno de Oaxaca), Mtro. Jorge Gallardo Casas (Secretario de Finanzas del Gobierno de Oaxaca), Mtro. Mario de Jesús Rodríguez Socorro (Secretario de Economía del Gobierno de Oaxaca).

Lic. Ángel Meixueiro González / Coordinador General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE)



Participantes de este Seminario Internacional de Intercambio de Experiencias Intermunicipales para el Desarrollo Territorial, sean bienvenidos. Estamos contentos por la oportunidad de escuchar sus experiencias en el ámbito de desarrollo regional de sus países de origen, que sin duda abonarán a la gobernanza y organización del desarrollo sustentable de los pueblos en México y América Latina. El intercambio de ideas en este encuentro nos permitirá analizar los distintos enfoques y elementos que componen las iniciativas de desarrollo regional, así como los retos que enfrentan estos proyectos en el mediano y largo plazo, para identificar de esta manera las prácticas exitosas y las lecciones aprendidas, y fortalecer los mecanismos de planeación regional en América Latina.

Oaxaca, además de tener una orografía compleja y multiplicidad de grupos étnicos, es un estado que cuenta con 570 municipios con aproximadamente 10,511 localidades. En 417 de estos municipios se eligen autoridades por el sistema de usos y costumbres, y en 153 de ellos a través del régimen de partidos políticos, lo que representa un reto y una oportunidad de aprendizaje para el desarrollo de procesos de coordinación e implementación de políticas públicas en las regiones y municipios.

Es importante decir al respecto que en los últimos años, las microrregiones han jugado un papel fundamental en la planeación del desarrollo económico y social de nuestro estado, ello acompañado de un esfuerzo permanente por encontrar mecanismos eficientes de políticas públicas de las instancias de poder más cercanas a la población y sus necesidades.

Ha sido una instrucción del gobernador de la entidad, el maestro Alejandro Murat Hinojosa, desde el inicio de su administración, concentrar el esfuerzo institucional en procesos que nos permitan orientar con la mayor eficiencia el ejercicio del gasto público y con esto impulsar el desarrollo de capacidades en el capital humano, que es nuestro recurso más valioso. Por este motivo nos hemos permitido, en estrecha coordinación con las y los representantes del Banco Mundial, propiciar espacios de aprendizaje y colaboración como el que ahora inauguramos.

El éxito de desarrollo regional, estamos seguros, depende en gran medida de la definición de instrumentos de planeación sólidos, basados en la investigación teórica, pero también en la evidencia empírica que se obtiene a través de la ejecución de proyectos regionales y del intercambio de experiencias con otras comunidades, lo que nos permite generar un nuevo conocimiento y con ello fortalecer nuestras capacidades de planeación, integración y desarrollo. Asumir con entusiasmo y responsabilidad este ejercicio que hoy nos convoca, representa el mayor reto y una oportunidad para el desarrollo de nuestras regiones.

Nuevamente les doy la más cordial bienvenida a Oaxaca, deseo que su estancia sea placentera y que los trabajos de este Seminario sean fructíferos para todas nuestras instituciones, a la vez que la punta de lanza para impulsar una nueva etapa de los proyectos de desarrollo regional en México y en América Latina. Muchas gracias.

Dra. María Ignacia Fernández Gatica / Directora Ejecutiva de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Social



Buenas noches, a nombre de todos quienes formamos parte de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, agradecemos la invitación a este intercambio de aprendizaje que tiene plena relación con el trabajo que Rimisp viene desarrollando en la región. Somos una red de articulación y generación de conocimiento para el desarrollo territorial con 30 años trabajando en América Latina para el desarrollo rural, y desde hace 15 años está enfocada en las dinámicas y los procesos de transformación y desarrollo territorial. Para esto trabajamos con socios en toda la región, desde México hasta el Cono Sur latinoamericano, en una agenda que comprende la investigación aplicada, pero no para ocuparla sólo con un afán intelectual, sino para ponerla al servicio de los procesos de cambio, de la transformación y del diálogo con los gobiernos en la construcción de mejores sociedades.

Desde hace algunos años, además de la red de socios en distintos países de la región y un equipo central con oficinas en Santiago de Chi-

le, hemos ido abriendo oficinas nacionales; en México lo hicimos hace cuatro años, por lo que hoy nos acompaña el maestro Jorge Romero, representante y director de nuestra oficina en este país. Recientemente hemos tomado la decisión y estamos trabajando para que no sea solo una oficina que nos pueda apoyar en nuestro trabajo de investigación e incidencia en México, sino que genere esa conversación con nuestros colegas y socios de la región centroamericana. Porque la única forma de incidir en procesos de cambio es estando en los lugares donde se toman las decisiones, al colaborar efectivamente con las comunidades locales y con los procesos de cambio donde estos ocurren. Además de esta oficina en México, tenemos una oficina en Ecuador, y más recientemente, a finales del año 2015, a fin de contribuir en el proceso de paz, abrimos otra en Colombia.

Desde el inicio de nuestra actividad hemos insistido en que el desarrollo territorial consiste en procesos de transformación productiva y cambio institucional, en donde la institucionalidad y las organizaciones son fundamentales para dichos procesos de cambio. Cuando hablamos de transformación productiva y cambio institucional nos referimos a niveles muy diversos, y ahí radica buena parte de la complejidad, porque hablamos de cambios en políticas sectoriales, en instituciones, en la forma de hacer las cosas. Finalmente, es importante entender que, más que crear nuevas políticas, es necesaria una forma distinta de hacer las cosas, que es parte de la búsqueda en que se encuentra hoy en día Rimisp en conjunto con otros organismos de la región.

De esta manera trabajamos en ámbitos más específicos. Por ejemplo, tenemos una agenda comprometida con lo que llamamos “grupos excluidos” (indígenas, afrodescendientes, temas de género y juventud rural), también una agenda vinculada a los procesos de transformación institucional, descentralización, ordenamiento territorial y temas de coordinación. Una preocupación histórica de Rimisp está relacionada con los procesos de transformación rural, en cómo se dan los vínculos entre las zonas rurales y las ciudades, de qué vive la gente en las zonas rurales, cuál es el rol del turismo, qué pasa con los temas medioambientales. Como se puede ver, se trata de una agenda muy diversa, articulada directamente con las preocupaciones que se plantean en este Seminario.

Lcda. María Concepción Steta Gándara / Directora Ejecutiva en Protección Social del Banco Mundial



Este Seminario Internacional de Intercambio de Experiencias Intermunicipales para el Desarrollo Territorial da continuidad a otro anterior que realizamos en 2013 en Jalisco, al que asistieron 18 alcaldes de Oaxaca, representando 25 microrregiones. Recuerdo que entonces, al terminar, uno de esos alcaldes dijo que se había dado cuenta de que las microrregiones sí podían fortalecer a las autoridades locales, que no las sustituyen, sino más bien las fortalecen al incorporar otras instituciones como socios. A ello se debe agregar que permiten atender problemas comunes y apostar por economías a escala para el ahorro

de recursos, que hacen posible involucrar a las comunidades en la planeación participativa, que promueven con más fuerza la participación de los tres niveles de gobierno, pero principalmente, que fortalecen el tejido social de la microrregiones y regiones. De esto se trata la estrategia microrregional.

Aprender de mejores prácticas, de errores cometidos, de lecciones aprendidas, en mi experiencia profesional en el gobierno mexicano y ahora en el Banco Mundial, es una de las mejores estrategias para avanzar en modelos de gestión que permitan ser más eficaces en la reducción de pobreza y desigualdad. Por ello, compartir el caminar de todo Latinoamérica en este tema resulta en una riqueza incalculable que nos da la posibilidad de aprender de las experiencias de otros países e ir generando conocimiento colectivo. Conocer cómo se implementan diferentes instrumentos y mecanismos de planeación, de qué manera se consigue financiamiento en otros lugares del mundo y la forma en que la capacidad institucional aunada a la capacidad técnica y al financiamiento pueden fortalecer las estrategias de las microrregiones es de enorme valor. Por lo tanto, este Seminario está pensado para aprender a mejorar la planeación, a focalizar los recursos, a evaluar y dar seguimiento a los programas, a lograr una mejor coordinación intersectorial e interinstitucional.

Es oportuno mencionar que Oaxaca tiene grandes retos, pero también un gran equipo de trabajo. Este proyecto de desarrollo microrregional del Banco Mundial finaliza en octubre del presente año, pero estamos realmente comprometidos en continuar apoyando para consolidar la estrategia, hacerla sostenible y permitirle escalar.

Estoy segura de que este encuentro será una fuente de aprendizaje tanto para los académicos como para los miembros de organizaciones civiles que trabajan directamente en los municipios; para los alcaldes; para los funcionarios estatales que tienen como principal reto ser más eficientes en la implementación de políticas sociales, económicas y de desarrollo sustentable que permitan mejorar las condiciones de vida de los oaxaqueños; no dejando de lado las instancias internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y el Banco Mundial, que asimismo aprenderán mucho y podrán llevar este conocimiento a otros países. Aunque debe precisarse que estos frutos dependerán de la participación y de la disponibilidad de aprender de todos los aquí presentes.

Mtro. Héctor Alexis Oliva Benítez / Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios del Lago de Yojoa y su Área de Influencia (AMUPROLAGO)



Grandes problemas, grandes soluciones, por consiguiente, en los temas de desarrollar territorios no debe haber fronteras. En principio, se debe decir que en Oaxaca se aprecia la voluntad y el compromiso de las autoridades municipales y estatales, igual que la cooperación, si a esto le sumamos la participación del Banco Mundial, podemos hablar ya de una historia de éxito, al tratarse de una institución que nos conoce bien y a nuestros territorios.

El caso de Honduras es un ejemplo, el éxito que hemos alcanzado hasta ahora se lo debemos más a la cooperación externa que al mismo gobierno, a la voluntad que han tenido algunos alcaldes, quienes han respetado las Unidades Técnicas Intermunicipales (UTIs) para que permanezcan dentro de este aparato institucional, además del trabajo de algunas instituciones de gobierno

que están apostando por las mancomunidades para desarrollar este tipo de proyectos.

Nosotros hemos venido para aprender, pero también para ofrecer toda la ayuda que podamos darles en función de nuestras experiencias. Hacemos finalmente una invitación para que en su momento se haga una visita a Honduras y puedan ver de cerca los proyectos que hemos realizado.





CONFERENCIAS MAGISTRALES Y PANELES DE OPINIÓN



CONFERENCIA MAGISTRAL I: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, ARTICULACIÓN INTER-INSTITUCIONAL Y DESARROLLO SOCIOECONÓMICO

Dra. María Ignacia Fernández Gatica¹



El foco de esta presentación está puesto sobre los temas de institucionalidad y de articulación institucional, con una preocupación expresa relativa a cómo el desarrollo territorial puede contribuir a la articulación institucional, y viceversa, cómo los procesos de desarrollo territorial requieren de articulación institucional, y finalmente, cómo la institucionalidad es central en los procesos de desarrollo.

Voy a comenzar por un mensaje inevitable en la trayectoria de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, que es la definición, a partir del trabajo seminal de Alexander Schejtman y Julio A. Berdegué, en 2004, del desarrollo territorial como procesos de transformación productiva y cambio institucional.

¹ Doctora en Sociología por la Universidad de Barcelona (UB), España, y Magister en Ciencia Política por la Universidad de Chile (UCH). Directora ejecutiva e investigadora principal de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Especialista en políticas públicas, política social, descentralización y desarrollo territorial. Docente del Magister en Gestión y Políticas Públicas de la UCH. Dentro de sus publicaciones recientes está: (Fernández, I. y M. Calcagni). *Pobreza y Protección Social. Estrategias de Supervivencia de Mujeres Beneficiarias del Ingreso Ético Familiar*, Catalonia, Santiago de Chile, 2015. Contacto: ifernandez@rimisp.org

Hasta hace muy poco tiempo le prestábamos particular atención a la dimensión de transformación productiva y recientemente hemos ido poniendo creciente énfasis a esta dimensión institucional, que genera una serie de dificultades “no esperadas” por no hacerse cargo de ella desde las fases tempranas del proyecto de desarrollo territorial específico.

Cuando hablamos de desarrollo territorial, lo hacemos respecto a todos aquellos procesos que tienen que ver con modificar reglas del juego, involucrar a actores del gobierno, externos y propios, a las dinámicas de desarrollo que ocurren en los territorios. Es un tema no menor y crítico de los programas de desarrollo territorial, una precondition necesaria para los procesos de desarrollo territorial.

¿De qué tipo de arreglos institucionales estamos hablando para hacer posible que la dimensión institucional sea una dimensión coadyuvante al desarrollo territorial más que un obstaculizador? Esta es una agenda cuya presencia crece en distintos organismos internacionales y de la región, motivada en función de los objetivos de desarrollo sostenible. La estructura por la cual se construyen los objetivos de cada uno de ellos, es el conjunto de los conceptos de articulación e integración, en el sentido de que las distintas dimensiones del desarrollo sostenible no son separables unas de otras, y si no las tratamos en forma integral y articulada, tendremos pocas posibilidades de éxito: hablamos de integración norte a sur, de articulación sur/sur y de entender el reto central de las dimensiones económica, social y ambiental como parte de un todo y no como dimensiones separadas. Es también la agenda del Banco Mundial (BM) y la agenda de buena parte de los organismos de desarrollo y cooperación.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para definir los mandatos de su periodo de sesiones que inició en 2014, habla de Pactos por la Igualdad y de cómo distintos actores se concertan y articulan entre sí para efectos del desarrollo sostenible; lo dice también el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe sobre Desarrollo Humano en el año 2006, cuando habla de progreso multidimensional y define varios aspectos, uno de ellos es una nueva arquitectura institucional para las políticas públicas.

Para el Banco Mundial, los temas de gobernanza son un mandato central para efectos de compromisos de coordinación y cooperación, con el objetivo de resolver asimetrías de poder y avanzar finalmente en términos de mejora de resultados de desarrollo. En suma, es una agenda que está presente en la región

y centralmente en la preocupación de Rimisp. El foco que les planteo es cómo esta agenda, que puede ser en el fondo independiente de un proceso de desarrollo territorial, se vincula o no con estos procesos.

La literatura sobre estos temas releva un conjunto de resultados esperados y beneficios de la articulación de políticas, tales como menos superposición y duplicación de políticas, entrega de servicios de manera más eficiente, organizaciones más ricas en su actuar, menos gasto de recursos e incremento de la confianza con otros actores en la medida en que nos vinculamos con ellos. Todas estas cosas son ciertas en teoría, porque sabemos lo difícil que es articularnos y, por lo tanto, cada uno de estos resultados es posible obtenerlos en la medida en que logramos esta articulación.

Pero ello no resuelve la pregunta central: ¿Por qué es importante la articulación? Considero que es necesario que podamos construir un acuerdo, ya que estratégicamente es relevante hacerse cargo de esta dimensión institucional y en particular de la dimensión de articulación y coordinación de políticas públicas. Lo digo porque normalmente lo que hacemos es atender a cuestiones operativas a partir de la necesidad empírica de la articulación y la coordinación, por ello estamos llenos de mesas de coordinación, espacios técnicos de coordinación y articulación que muchas veces no sabemos para qué son. Entonces es muy importante centrarnos en el “por qué queremos hacerlo”.

Un mensaje central de esta presentación es revelar la creciente complejidad de los problemas sociales a los que queremos atender. Por ejemplo, no podemos resolver los problemas medioambientales si no nos hacemos cargo de las consideraciones que estos tienen sobre la pobreza de quienes habitan en los territorios donde hay conflictos ambientales; no podemos resolver problemas de nutrición infantil si no pensamos que tienen que ver con el capital cultural de la familia, con el nivel de escolaridad de los padres de determinados niños, además de lo que puedan hacer los servicios de salud; no podemos atender problemas de acceso a la educación universitaria si no nos hacemos cargo de qué capital traen los niños desde su escolarización temprana, qué condiciones tuvieron en periodos previos.

Podríamos hacer una larga lista de temas de política social, de política pública; lo que hay son múltiples causas y respuestas que requieren una mayor complejidad de lo que pueden responder los aparatos públicos sectoriales tradicionales. Es decir, es necesario involucrar a otros actores, además del Estado,

en esta conversación; pero sin duda, las secretarías o ministerios de salud solos no se pueden encargar de los temas de nutrición, los ministerios de medio ambiente no podrán solos con los temas medioambientales, y así en todos los casos. La demanda por articulación tiene que ver hoy con la complejidad de los problemas que queremos atender.

Hace algunos años en Rimisp estamos trabajando en la articulación de políticas sociales y productivas, fundamentalmente de políticas de transferencia condicionada o de apoyo a la superación de pobreza y políticas productivas. Un ejemplo concreto de este trabajo es lo que estamos haciendo acá en México, apoyando a PROSPERA (Programa de Inclusión Social que articula y coordina la oferta institucional de programas y acciones de política social dirigida a la población que se encuentra en situación de pobreza), para propender al desarrollo productivo, a la inclusión productiva, además de la social.

Lo que vemos normalmente son coordinaciones más bien operativas, con diferentes tipos de arreglo interinstitucional. Lo que acá hacemos es preguntarnos cómo se conciben los problemas que se quieren atender, y ahí es donde agregamos la otra vertiente que tiene que ver con la búsqueda o no de respuestas integrales, y si se entienden los problemas sociales desde esta idea de mayor complejidad. Así, a partir de un conjunto de programas, quiero plantearles la importancia de la complejidad de un problema, porque finalmente los arreglos interinstitucionales, si no tienen un propósito fuerte y si no se basan en una convicción profunda y en la necesidad de articulación, son solamente acuerdos que duran lo que dura la voluntad personal de los líderes y son poco sostenibles en el tiempo.

Ahora, ¿por qué apostar a la articulación desde un enfoque territorial? Fundamentalmente porque, además de esta idea de complejidad de los problemas sociales, debemos tener en cuenta tres cuestiones adicionales: primera, que la desigualdad territorial es enorme, es decir, que las brechas que existen en términos de capacidades institucionales de los distintos lugares, pero también de los problemas que hay que mitigar, así como la relación entre problemas medioambientales y de crecimiento, no son iguales en todos los territorios del país; la cifras de pobreza, desnutrición, cobertura educacional; la composición sociodemográfica, y por lo tanto la forma concreta en que asumen la complejidad de los problemas sociales tampoco son iguales y requieren de respuestas diferenciadas. Segunda, que las capacidades institucionales también son muy

desiguales por cuestiones de acceso a recursos, por temas de fuga de recursos humanos. Tercero, que las políticas sectoriales de los territorios son más o menos las mismas y llegan más o menos igual; por políticas sectoriales quiero decir lo que cada una de las secretarías del Estado Federal, en el caso mexicano, hacen en los distintos territorios con programas medianamente estandarizados. Resolver esta dualidad entre paquetes estandarizados de políticas nacionales (además de apoyos en salud, educación, vivienda, medio ambiente) con necesidades territoriales diferenciadas por cuestiones institucionales, sociodemográficas, por brechas de acceso a servicios y a infraestructura, tendrá que hacerse desde el abordaje territorial.

Plantearé dos definiciones de coordinación y articulación interinstitucional: las de tipo horizontal, cuando los actores en un mismo nivel de gobierno, puede ser federal o estatal, se coordinan entre sí; y las coordinaciones de tipo vertical, o sea, cómo logramos un mejor diálogo y una mejor articulación de los distintos niveles de gobierno con las organizaciones de la sociedad civil, con otros actores públicos, y también privados, que forman parte del tejido social.

Corbett y Noyes (2008) nos proponen una gradiente de niveles de coordinación que nos permite comprender cómo muchas veces creemos que estamos coordinándonos, cuando en realidad estamos, con suerte, comunicándonos. El grueso de lo que hacemos es sentarnos en una mesa para comunicar qué es lo que está haciendo el otro. A veces establecemos un grupo de trabajo, un grupo consultivo donde nos comunicamos un poco mejor y tal vez establecemos acuerdos formales interinstitucionales, pero que no implican nada de colaboración; que quiere decir estar dispuesto a trazar parte de mis propias reglas de operación, mis reglas del juego, mis objetivos en pro de un objetivo común; pero si no hay modificación de esos objetivos o de mis propias formas de funcionar, habrá diálogo y comunicación, pero coordinación no. Por su parte, Repetto y Fernández (2012) nos ayudan a entender un conjunto de cuestiones que dificultan la articulación: celos profesionales, cultura política y de trabajo técnico diferentes en el interior de los distintos organismos, capacidades institucionales muy diferenciadas, etcétera, hacen que estos esfuerzos muchas veces se trunquen cuando cada organismo identifica y defiende sus ámbitos de *expertise* y capacidades.

¿Qué es lo que hemos encontrado nosotros cuando miramos la articulación horizontal? Aquí vuelvo a lo que hacía referencia al principio, en lo que

facilita y ayuda a la articulación. Veremos algunos facilitadores que pueden ser más o menos claves para pensar acerca de estos temas. Primero, y esto es una condición *sine qua non*, sin voluntad política de alto nivel todos los esfuerzos de coordinación son cosas operativas, nos sentaremos a la mesa pero no vamos a cambiar nada. "Brasil Sin Miseria" fue un éxito porque tenía el respaldo de la presidenta Rousseff, el respaldo serio y efectivo; es decir, no hay posibilidad de coordinación efectiva, por la complejidad que ello requiere, sin el respaldo político de alto nivel, sin eso yo no conozco ningún caso en que esto funcione.

Los sistemas de información que efectivamente se adaptan y son funcionales para estos acuerdos de gestión distinta son otro factor clave. Si cada uno sigue funcionando con sus objetivos, reglas y sistemas, poner en común metas compartidas posibilita la planificación, el ejercicio de actividades intersectoriales, la coordinación, el día a día de la gestión, el intercambio.

El presupuesto es también un elemento fundamental en términos de voluntad política y de igual manera un mecanismo de planificación, de coordinación importante para efectos de avanzar en procesos de coordinación y articulación que se sostengan en el tiempo.

Vamos ahora a la articulación vertical. Aquí la literatura nos dice que la descentralización es fundamental; pero en esto tengo mis dudas, ya que hay casos de países muy descentralizados donde lo que termina haciendo el gobierno central es duplicar los esfuerzos de lo que ya transfirió o descentralizó. Entonces uno puede tener un muy buen esquema descentralizado que no hace sino superponer y duplicar esfuerzos por desconfianza del centro en la capacidad de los delegados y por razones múltiples, pero no necesariamente resuelven el problema de la coordinación ni se obtienen los resultados que se buscaban.

Son varios los autores que relevan además, el rol de los gobiernos locales. Rofman (2007), por ejemplo, nos habla de la importancia de aquellos que se sitúan en un rol proactivo de participación, de intercambio técnico, de diseño de la implementación de una iniciativa, a diferencia de aquellos que son meramente ejecutores de lo que otros les dicen que hagan. Aquí importan los grados de descentralización, las leyes y los acuerdos institucionales que hacen factible o no un grado mayor de gestión autónoma.

Nuestros hallazgos sobre estos temas también revelan el rol central de los actores locales en términos del grado de apropiación que pueden hacer ellos mismos de las iniciativas. Puede haber reglas, acuerdos formales que permitan

la articulación y la coordinación, pero si no hay apropiación efectiva de los actores locales (de nuevo remito al liderazgo, a la voluntad política), con el rol que juegan, llámese como se llame la figura sobre la que estamos haciendo referencia, es muy poco probable que estos acuerdos avancen.

En segundo lugar, hay mecanismos de carácter más técnico que ayudan en los esfuerzos de coordinación, como es el caso de los mecanismos de focalización o de definición conjunta de con quiénes queremos trabajar, tanto individuos como territorios, de manera tal que los esfuerzos se dirijan a trabajar con la misma población y que no sean, como vemos muchas veces, cuestiones dadas más bien al azar. Es mejor si desde el inicio definimos criterios de entrada o llegada a la misma población o al mismo territorio, que si nos encontramos después en una misma unidad, en un territorio y vemos cómo lo resolvemos.

Hasta aquí hemos hablado fundamentalmente del rol del Estado en sus distintos niveles. Pero hemos dicho que para la transformación institucional es modular el rol que actores distintos al Estado pueden jugar en una mejor comprensión de los arreglos institucionales y, sin duda, en los esfuerzos para articulación y coordinación de cara a un desarrollo sostenible e inclusivo. Postulo un mensaje central: que el papel que desempeñan los actores a favor de los procesos del cambio institucional puede ser un obstáculo a veces, o puede ser también un facilitador, y en la medida en que logramos canalizar esos esfuerzos para la construcción de lo que en inicio hemos llamado “coaliciones sociales transformadoras”, tenemos un espacio de oportunidad importante ganado para procesos de desarrollo territorial. Aquí nos acompaña Raúl Hernández Asensio, investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), con quien hemos trabajado en mostrar con evidencia empírica de varios casos, cómo coaliciones con determinadas características, compuestas por actores diversos de dentro del territorio y también de afuera del territorio, que tienen objetivos convergentes, que trabajan con un enfoque de mediano y largo plazos, son fundamentales en los procesos de desarrollo. Esto basta para decir que el Estado no puede solo. Puede en buena parte, pero ciego a las demandas y expectativas de la sociedad civil o del actor empresarial, no. No puede, porque el empleo no lo va a generar sólo el Estado, sino los actores privados; no puede porque los actores sociales tienen intereses, expectativas y capacidad de movilización; no puede tampoco por una cuestión más fundamental y sustantiva, que es que el proyecto de desarrollo debe ser un proyecto compartido para efectos de que interpele a los ciudadanos.

Ahora sí, para cerrar y motivar esta conversación sobre articulación e institucionalidad en el marco de la dinámica del desarrollo territorial, planteamos distintos aspectos de las dinámicas territoriales y cómo influyen en los procesos de articulación de los actores. Las dinámicas territoriales son muy distintas unas de otras. Es diferente un territorio con una industria extractiva fuerte, de otro donde hay procesos más endógenos vinculados a la actividad turística local; es muy distinto un territorio con buena capacidad organizativa histórica, a los territorios donde el tejido social es débil o está poco consolidado; es muy diferente el rol que juega la institucionalidad pública en distintos tipos de territorio. Nuestra pregunta es: ¿influirán las distintas dinámicas y la forma en que se relacionan entre sí (la estructura productiva, el tipo de instituciones presentes en el territorio, los agentes y las coaliciones) sobre las posibilidades de articulación en los territorios? Nuestra hipótesis es que sí, estamos en eso, estamos estudiándolo. Por lo tanto, desatender las particularidades de este conjunto de dinámicas en territorios concretos para efectos de pensar en soluciones únicas de articulación es un sinsentido.

Estamos llenos de manuales y de literatura que nos muestran toda la dificultad para la articulación, pero muchos de ellos los hacen como si esto ocurriera en el aire, no situada en contextos territoriales específicos que implican pros y contras y que generan una serie de obstáculos, pero también una serie de facilitadores. Entender mejor estas dinámicas, la forma en que la actividad económica y la estructura productiva funcionan; las instituciones formales, pero también las informales; como es el tema de “usos y costumbres” que acá en México tiene un rol central en la definición de muchos arreglos institucionales; la capacidad de agencia y en el rol de los actores, y no sólo cada uno de estos procesos por separado, sino comprender cómo se vinculan entre sí, es central para situar los esfuerzos de coordinación de esta dimensión institucional en su justa medida.

Rimisp publica bianualmente el *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad*. La versión de 2017 trata precisamente sobre este tema, sobre la articulación interinstitucional y el desarrollo territorial. Son tres casos los que se incluyen en dicho Informe: en Colombia, en la zona del Bajo Magdalena, el Programa Territorios de Paz, un esfuerzo de articulación interinstitucional importante, no sólo del gobierno sino también de la sociedad civil, con un rol fuerte de la iglesia, con cooperación internacional, con un objetivo y un propósito muy claro: colaborar con la paz del territorio, de ahí la reflexión de que sin un objetivo ni

un propósito claro, los acuerdos de coordinación son meramente operativos y poco sostenibles.

En Guatemala, en Sololá, el caso de la Comisión de Desarrollo Rural, iniciativa que existe no sólo en ese territorio pero hay antecedentes de que ahí ha funcionado relativamente bien, lo que nos da otra variable: ¿cómo una iniciativa de carácter nacional en algunos lugares funciona mejor que en otros?; y en Ecuador, en un proceso más de carácter productivo, la cadena del café, en un territorio en el occidente de Quito, donde hay un rol muy activo de una agencia público-privada y una vinculación fuerte con pequeños productores y otros actores.

El mensaje de la articulación en vinculación con las diferencias y las dinámicas territoriales específicas, es un mensaje central que me interesa transmitir para atender esta complejidad que también es común, porque la complejidad está en todas partes. Cómo se construye esta complejidad y la arquitectura específica de la misma en cada lugar, es diferente. La invitación es a entenderla mejor para articular desde esa comprensión y no desde el vacío de la sobrearticulación.

Referencias bibliográficas

Corbett, T. & Noyes, J. (2008). *Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework*. Institute for Research on Poverty.

Repetto, F. y Fernández, J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

Rofman, Adriana (2007). *Políticas sociales locales como espacios de promoción de desarrollo local, en municipios del área Metropolitana de Buenos Aires*. xxvi Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara. Extraído de: <http://www.academica.org/000-066/432.pdf>

CONFERENCIA MAGISTRAL II: DESAFÍOS PARA PROGRAMAS CON ENFOQUE TERRITORIAL: EL CASO DEL PROGRAMA PILOTO TERRITORIOS PRODUCTIVOS

Dr. Isidro Soloaga²



Después de considerar varias alternativas, me pareció que lo mejor que podría presentar son las experiencias que obtuvimos de la implementación de un programa que trataba de complementar la política social con la política pública, fue el “Programa Piloto Territorios Productivos”. La idea es compartir el diseño y los elementos de los programas para que sean exitosos, dar un mensaje optimista y ver qué cosas funcionaron bien, qué descubrimos y cuáles se deben mejorar.

El contexto nacional mexicano era muy negativo para lo que se venía haciendo en apoyo a los grupos sociales en pobreza extrema durante esos años

² Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina, y Doctor en Economía por la Universidad de Maryland (UMD), Estados Unidos de América. Es Profesor-investigador en el Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana (UIA) y presidente de la Cátedra “Dinámica Territorial y Bienestar” de la misma universidad. Fundador y director de la revista electrónica “Sobre México. Topics in Economics”, desde 2015. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II, desde 2009. Entre sus últimos libros publicados se encuentran: *Trampas de pobreza, desigualdad y baja movilidad social. Los casos de Chile, México y Colombia* (2017), CEEY-IBERO-Rimisp, y *La Política Social Mexicana 2000-2010* (2017), México, Centro de Investigación y Docencia Económica-IBERO. Contacto: isidro.soloaga@ibero.mx

(2012-2014): una muy lenta reducción de la pobreza rural, un lento crecimiento de la productividad agrícola, etcétera. México estaba rezagado en la productividad agrícola en comparación con otros países que iniciaron al mismo tiempo la implementación de programas sociales diseñados para la reducción de la pobreza. Los programas sociales presentaban las siguientes características: baja calidad en el gasto público, no había complementariedad entre ellos, dentro de las mismas instituciones encargadas de combatir la pobreza había descoordinación y despropósito enormes. En este contexto surge el Programa Piloto Territorios Productivos, que descansa en tres supuestos centrales: la mayoría de la población rural en condición de pobreza tiene un potencial económico por desarrollar, la activación del potencial de las comunidades enfrenta barreras productivas inmensas en la generación de ingresos en la población en condición de pobreza, y existe la desarticulación entre programas que atienden la superación de la pobreza y el mejoramiento de la productividad.

Uno de los elementos de análisis para este programa fue el marco de las políticas públicas, dado que en México, entre los años 2013 y 2014, se comenzaba a hablar dentro del discurso político de la democratización de la productividad. En ese tiempo se lanzó la Cruzada Nacional Contra el Hambre, con la idea de enfocarse a los municipios que tuvieran el mayor número de personas en condiciones de pobreza. El Programa OPORTUNIDADES (Programa Federal para el Desarrollo Humano de la Población en Pobreza Extrema) cambió de nombre a PROSPERA (Programa de la Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] que otorga recursos a familias mexicanas para fortalecer su alimentación, salud y educación). La voluntad pública estaba en el discurso empeñado en que se debía hacer algo distinto, dentro de este marco se diseñó el Programa Piloto Territorios Productivos, con la finalidad de tener un programa lo suficientemente flexible para que pudiera operar. Los propósitos eran que los hogares en condición de pobreza aumentaran su producción, mejoraran su nivel de ingreso y fueran partícipes de este desarrollo.

¿Cómo funcionaban otros programas? PROSPERA transfiere recursos a las familias en condiciones de pobreza y, por otro lado, completamente divorciados están los programas de apoyo público, programas de apoyo productivo que de casualidad se aplican en alguna familia en situación de pobreza y tienen gestores. Son programas que tienen vectores, pero la mayoría de ellos están descoordinados. En el Programa Piloto buscamos las intersecciones, buscamos

que las familias atendidas por estos programas, con la asistencia técnica, fueran quienes se empoderaran y generaran sus propios planes y proyectos de desarrollo, participando de la oferta pública de servicios para actividades productivas. El objetivo del programa era lograr que las familias elevaran su capacidad productiva y generaran planes de desarrollo territorial a partir de organizaciones locales propias y esto a su vez resultara en nueva política pública.

El Programa Piloto Territorios Productivos tiene varios componentes, el primero de ellos es la participación y organización social de la comunidad; el segundo es incentivar las capacidades productivas y, el tercero —que es el punto central de este seminario—, la articulación de los programas productivos. La población objetivo eran los beneficiarios del Programa PROSPERA, que además tuvieran actividad agrícola en la región. En la muestra tomada para efectuar el estudio, 25% de las familias debían tener actividad productiva agrícola en la región y cualquier otra actividad (turismo, artesanía, etc.). La oferta de programas públicos de carácter productivo fue de diez dependencias, entre ellas la SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), la Secretaría de Economía (SE), el INAES (Instituto Nacional de Economía Social), la SEDESOL y la SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano). La idea era articular la demanda de manera participativa, creando organizaciones y que la oferta se expresara en estas regiones.

Los procesos críticos en la investigación dentro del Programa Piloto tienen que ver primeramente con la selección de los territorios a ser atendidos, en segundo lugar con la asignación de recursos a los beneficiarios, y en tercer orden, en cómo lograr aprendizajes a partir de una evaluación participativa del programa. En este proceso se seleccionaron a los coordinadores-promotores a partir de un concurso abierto y se identificaron planes productivos para la aplicación de los recursos.

El principal problema del proyecto fue la articulación de los programas presupuestales. En este sentido trabajamos a través del enfoque territorial, que tiene que ver con su definición. En el caso de este programa se toma todo el país y se encuentra que existen áreas laborales comunes. La pregunta guía entonces fue: ¿En qué medida la gente que vive en un municipio, trabaja en otro? De esta manera se detectaron territorios funcionales en todo México. Entre ellos: Atlacomulco en el Estado de México y Santiago Juchitán en Oaxaca. A partir de estos resultados se busca la población beneficiaria del Programa OPORTUNIDADES,

en sí se buscaba aprovechar esa cantidad de recursos que recibían cada dos meses esas familias, que éstas tuvieran algo de actividad agrícola y que hubiera comunicación con la cabecera municipal.

Se inició un programa en 82 comunidades con visos de ser exitosas. Mediante esta focalización se atendieron a 41 localidades de menos de 2 mil habitantes, 33 localidades de entre 2 mil y 5 mil habitantes y 8 localidades entre 5 mil y 16 mil habitantes. La variedad de la población que recibía PROSPERA era entre 124 y 2,600 beneficiarios. La idea de la muestra fue ver si existía alguna diferencia en el aprovechamiento de estos recursos en localidades con muchos y pocos beneficiarios.

La evaluación que compartiremos a continuación está ligada al interés que se tenía de aprovechar la liquidez y los efectos multiplicadores de las experiencias gubernamentales, como un piso mínimo habilitante para hacer política pública.

En los 82 casos que se aplica el programa se encuentra que las familias logran generar planes de trabajo en función de ese capital productivo que va llegando cada dos meses. El segundo aspecto se relaciona con el hecho de si una fuerte inversión en el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones locales favorece el desarrollo económico, un aspecto clave en el programa. Lo que encontramos es que es incipiente, pues no se pudo transferir dinero a los grupos y organizaciones locales. La dificultad institucional en México de transferir recursos que no sea a partir de las reglas de operación que hoy existen fue una limitante. Debido a esto se impide el proceso de empoderamiento de estas nuevas organizaciones, una razón de ello es que la institucionalidad en el país no es flexible.



Por esta limitante considero que de seguirse transfiriendo recursos de manera individual a las familias, lo que lograremos es una desarticulación del tejido social, una observación que compartimos con algunos colegas. Nosotros creemos que la asociación es una necesidad para lograr objetivos comunes. Encontramos que un grupo de agentes técnicos locales bien capacitados, dependientes de estas organizaciones, pueden ser viables, son gente con deseos de trabajar y comprometerse para generar nuevas ideas, con mística de trabajo, con capacidad para generar cambios. El Programa Piloto mostró que se puede hacer, al capacitarse 65 promotores comunitarios en los territorios. La idea es promoverlo a nivel nacional con personas que puedan colaborar para alcanzar cambios de fondo en estas comunidades, a partir de las nuevas organizaciones sociales.

El siguiente punto a analizar fue un conjunto coherente de inversiones e iniciativas proyectadas para producir bienes públicos que eliminen o mitiguen las principales retenciones de los ejes productivos territoriales. Algo que creemos posible en la práctica. Puedo decir a su vez, que sólo hubo capacitación organizacional y técnica, no logramos coordinar la inversión, ni llegar a esos lugares para que se detonaran procesos productivos; lo que sí se logró fue despertar la organización local con las personas que estaban participando en el Programa PROSPERA, pero no logramos inversiones internas.

El otro eje del programa era la articulación de la demanda con un conjunto mínimo de servicios públicos de apoyo al desarrollo productivo. La idea era articular la demanda con los proyectos productivos, lo que se logró, por lo que existe un buen avance.

Un tema más fue la focalización del programa en territorios funcionales que vinculen localidades rurales con centros urbanos pequeños o medianos. La idea era salir de la localidad o municipio para vincularse con áreas laborales comunes. Lo que hallamos fue que este proceso era difícil al principio, no obstante, hay avances prometedores, ya que el objetivo es apoyar aquellos proyectos que apunten a desarrollos colectivos, que necesiten servicios públicos, que permitan articularse hacia cadenas de valor más amplias.

Finalmente, conviene saber si se logró la articulación de la oferta de los programas sociales, la institucionalidad. Mostramos que había voluntad política de altos niveles, pero a medida que ésta va bajando, se desdibuja cuando se acerca a las comunidades. Se cambiaron algunas reglas de operación, pero no es suficiente. La SAGARPA deja de ir a las reuniones, otras instituciones dijeron no poder realizar

algo y otras dijeron que sí, pero no lo hicieron, por lo que la cadena falló en algunos lugares. La institucionalidad es un elemento que puede fallar en los sitios menos pensados, pero con voluntad política, con acuerdos a nivel de direcciones generales, con cambios en las reglas de operación, todo va bien, pero tenemos que controlar hasta la última persona de la cadena. Buena parte de nuestra población que fue alentada durante un año o año y medio para organizarse en torno de un programa productivo, no logró consolidarlo, no porque no hubiera oferta, la oferta estaba, sino porque no había la voluntad de hacerlo llegar directamente.

El mensaje del Programa Territorios Productivos es: es posible lograr muchas cosas que pensábamos que no se podían realizar, vamos en contra de la corriente porque buscamos que la gente se apropie de los programas. Se pueden trazar metas y hacer los pasos intermedios para su concreción, de esa manera evitamos el clientelismo político de la elección en turno, sin embargo, la atención debe estar en la parte institucional, no bastan los acuerdos políticos.

Entonces, la pregunta pertinente que nos queda, si tuviéramos que hacer una valoración de impacto de este programa: ¿es posible aumentar los factores de producción de que disponen los pequeños productores en condiciones de pobreza? pensamos que sí; el acceso efectivo de los pequeños productores y campesinos en condiciones de pobreza a las políticas públicas para las cuales califican es posible, pero ahí se encuentra una dificultad para una población que ha sido desatendida durante mucho tiempo, que tengan ahora acceso a esos programas que califiquen para ello.

Estos son temas que hay que seguir evaluando. El último de ellos, y no menos importante, es la participación comunitaria de los territorios, y aquí el programa realmente va en contra de la corriente porque lo que busca es una identificación de las personas y sus capacidades.

Las preguntas que quedan deben hacerse desde la economía política. La economía política responde a preguntas de por qué y cómo funcionan las instituciones, el papel de PROSPERA, de la SAGARPA, de SEDESOL, etc., así como el de las organizaciones sociales ya existentes y de las nuevas, es sobre el papel de la inercia del clientelismo político. Por último, si no hay posibilidad de coordinación institucional, entonces lo que se tiene que hacer es un programa con caja propia, hacer programas con organizaciones no gubernamentales (ONG's), seguir con programas mediante la concurrencia actual y continuar desarrollando iniciativas con capacidad técnica propia.





PANELES DE OPINIÓN

PANEL I: INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS EN DESARROLLO TERRITORIAL

Mtra. Lucía Solbes Castro³ (moderadora)



Les agradecemos por estar presentes en este Seminario. Es importante comentarles que el Banco Mundial (BM) está coorganizando y participando en estas sesiones que creemos pueden ser útiles para el estado, para las microrregiones y para las estrategias que se están implementando.

Para no tomar mucho tiempo de los ponentes, sólo quiero comentar que la idea de este panel es generar un intercambio de experiencias en desarrollo territorial. Las dos preguntas que pedimos responder a los panelistas son las siguientes:

¿Cuáles han sido los principales retos y áreas de oportunidad de la gestión de recursos intermunicipales como instrumentos de fortalecimiento?

¿Cuáles son las lecciones de la gestión intermunicipal como instrumentos de fortalecimiento a la gobernanza y desarrollo social y económico territorial?

³ Analista Investigadora de Desarrollo Social del Banco Mundial (BM). Graduada del Instituto Universitario Europeo (IUE) en Florencia, Italia. Investigadora en temas de competitividad microfinanciera, maestra en Desarrollo Económico por la Universidad Carlos III y graduada en Ciencias Matemáticas por la Universidad Complutense de Madrid. Contacto: lsolbescastro@worldbank.org

Ing. José Francisco Lara Márquez⁴



La Mancomunidad PUCA, ubicada en el norte del departamento de Lempira, conformada por los municipios hondureños de Lepaera, Las Flores, La Unión, San Rafael, Talgua, La Iguala y Atima S. B., contempla en su Plan Estratégico de Mancomunidad los ejes de: Ordenamiento Territorial, Infraestructura, Ambiente, Salud, Seguridad Alimentaria, Gestión y Género. Ejecuta proyectos de infraestructura que van dirigidos a la construcción de centros educativos, centros de salud, agua potable, agricultura y ganadería; además de impartir cursos

⁴ Ingeniero Agrónomo por el Centro Universitario Regional del Litoral Atlántico (CURLA), La Ceiba, Atlántida, Honduras. Gerente Administrativo de la Mancomunidad PUCA, con sede en Lepaera, Lempira, Honduras. Ha sido consultor técnico para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Nacional para la Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión en Centro América de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). Contacto: franciscolaram@yahoo.es

mediante escuelas-taller de carpintería, albañilería, soldadura y capacitación, con el apoyo de varias instituciones. Los beneficiarios directos de estos proyectos son alrededor de 100 mil habitantes.

La Mancomunidad PUCA del Norte de Lempira es una instancia organizada de municipalidades cuyas primeras iniciativas de asociativismo surgen en el periodo de 1994 a 1998. La idea en aquel entonces era hacer un frente común en la gestión de la pavimentación de un importante tramo carretero para conectarse con municipios de otros departamentos.

Un segundo esfuerzo realizado en este sentido fue en el periodo de 1998 a 2002, siempre tomando en cuenta la integración interdepartamental; sin embargo, dichos esfuerzos se vieron obstaculizados con la llegada del huracán Mitch, en tanto que los gobiernos locales se dedicaron a dar respuesta a la emergencia. Se retomó la iniciativa en el año 2000 únicamente con los municipios del norte de Lempira, organizando una Junta Directiva que identificaba intereses y realidades comunes a efecto de una gestión conjunta.

Para dar más legalidad a dicha iniciativa, en junio del 2001 se constituye la mancomunidad en el municipio de Las Flores, integrada por los municipios de Lepaera, Las flores, La Unión, La Iguala y San Rafael (cabe mencionar que el municipio de Talgua estuvo participando en las iniciativas, pero luego se desligó, para que en el año 2002 hiciera oficialmente su solicitud de integración). La mancomunidad se conformó con los siguientes puestos operativos:

- Dirección Ejecutiva
- Departamento de Ingeniería Civil
- Departamento de Ordenamiento Territorial y Catastro
- Administración
- Unidad Financiera Intermunicipal (UFIM)
- Línea Base
- Unidad de Seguridad Alimentaria Nutricional (UTSANM)

¿Cuáles han sido los principales retos y áreas de oportunidad de la gestión de recursos intermunicipales como instrumentos de fortalecimiento?

En cuanto al Índice de Desarrollo Humano (IDH), se dio inicio a un proceso de trabajo teniendo como población meta 100 mil habitantes, en su mayoría en

extrema pobreza, cuyos bajos grados de escolaridad han dificultado más la tarea. Sin embargo, hoy podemos decir que con el apoyo institucional hemos salido adelante en este aspecto y el grado de concientización de la población es aceptable. Honduras es un país con un rango satisfactorio de gestión de proyectos, lo cual nos permite trabajar con los gobiernos locales con mayor facilidad.

En relación con el acceso, el pésimo estado de las calles y carreteras imposibilita entrar a muchas de ellas, sumando a ello la ola de delincuencia que opera en algunas zonas, que a veces dificulta lograr nuestros objetivos.

Pero el reto principal consiste en el empoderamiento de los gobiernos locales para invertir y direccionar recursos en el marco del ordenamiento territorial, infraestructura social, seguridad alimentaria y nutricional e inclusión social, destinando partidas presupuestarias para la ejecución de estos a nivel de la mancomunidad y la localidad.

Con respecto a la gestión y canalización de recursos, es importante destacar la capacidad generada en las diferentes áreas de la mancomunidad para la gestión y ejecución de recursos, hecho que nos posiciona como un ente regulador para la descentralización de recursos económicos para la mejora de la calidad de vida de las familias más vulnerables dentro del territorio.

La política partidaria, por su parte, es un reto difícil de superar, pero con el paso de los años hemos logrado acceder a este sector valiéndonos de la cooperación internacional, con quien hemos co-invertido en proyectos de desarrollo, los cuales han puesto en alto el nombre y credibilidad de nuestra mancomunidad.

En la coordinación interinstitucional, se ha avanzado en temas como la rendición de cuentas, el ordenamiento y el catastro urbano y rural, la asociatividad de la sociedad civil en el abordaje de desarrollo económico local, la formación de agentes de desarrollo local, en una escuela taller para *ninis* (es decir, jóvenes que no tienen oportunidad de trabajar ni de estudiar), buenas prácticas de desarrollo local, cabildos abiertos, transición de gobiernos locales, entre otros.

A su vez, se creó un *software* para implementar un sistema de identificación territorial de las instituciones, lo que ha permitido cuantificar los esfuerzos económicos y el impacto en el cambio mental de los pobladores con respecto al gobierno central.

¿Cuáles son las lecciones de la gestión intermunicipal como instrumentos de fortalecimiento a la gobernanza y desarrollo social y económico territorial?

Sin duda, a través de la coordinación institucional, se ha obtenido mayor inversión de las instituciones, como resultado del ordenamiento de los apoyos, además de fortalecer la institucionalidad pública local, al promover la formación de capacidades para planificar, programar, desarrollar alianzas, coordinar, etcétera.

En lo concerniente a la gestión, con ésta ha sido posible movilizar recursos, conocimientos, compromisos y alianzas para el ordenamiento territorial.

La participación ciudadana y empresarial es otra lección clave para la generación de valor agregado del territorio (local o regional) a través de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), al conocer con mayor detalle las potencialidades y capacidades específicas locales e incorporar a los diversos actores de un territorio a los procesos de planificación y programación presupuestal.

Por otra parte, con el fortalecimiento de capacidades hemos aprendido que sólo trabajando en equipo se pueden lograr los objetivos, dejando a un lado las diferencias de colores políticos, otra lección que nos ha facilitado fortalecer los procesos antes mencionados y tener eco en nuestra gestión.

En especial, la Comisión Ciudadana de Transparencia se ha convertido en un brazo técnico de la mancomunidad, lo que se ha logrado con esfuerzos conjuntos de todas las instituciones presentes en la zona.

Finalmente, debe mencionarse que caminar con una visión clara es la clave del éxito de la gestión, al promover todos los procesos encaminados en una misma ruta. En este caso, resulta indispensable el "Plan Estratégico de Desarrollo", que marca los componentes de desarrollo que cada organismo municipal prevé.

MANCOMUNIDAD DE LOS MUNICIPIOS DEL SUR DE LEMPIRA- MOCALEMPA

Mtro. Norman Espinoza Ponce⁵



En el presente texto hemos planteado algunas interrogantes, principalmente sobre los retos y desafíos del proceso de la mancomunidad, en nombre de las mancomunidades de Honduras. En particular, se pretende explicar el diseño operativo y el funcionamiento de la mancomunidad que represento.

El proceso de mancomunidades en mi país data de hace 25 años aproximadamente, cuando las comunidades comenzaron a asociarse en algunos municipios en torno a ciertos temas que les estaban afectando. Al ver que esas iniciativas eran funcionales a nivel de los territorios, surge la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), como organización de la sociedad civil, una Asociación que crea las mancomunidades en tanto unidad estratégica de desarrollo de los territorios, inserta en la Ley de Municipalidades. Posteriormente se realizarán algunos estudios sociales y culturales relacionados con los problemas de seguridad alimentaria, por unidad productiva o porque los municipios compartían una microcuenca en su territorio.

⁵ Maestro en Educación Primaria por la Escuela Normal Mixta "Justicia y Libertad", Gracias, Lempira, Honduras. Director ejecutivo de la Mancomunidad MOCALEMPA, Honduras. Fue coordinador del Componente de Fortalecimiento Institucional de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO/PESA). Contacto: norman_08_ponce@hotmail.com

Es hasta el 2002 cuando surge la Mancomunidad de Municipios del Sur de Lempira, llamado MOCALEMPA por los pobladores, alcaldes y comisiones que trabajaron en ella, al encontrarse dentro de la microcuenca de dos ríos: el que sirve de línea divisoria con El Salvador, el Lempa, y el río más largo de nuestro territorio, el Moca.

Debido a que esta mancomunidad se ubica en un corredor seco se generaron tres áreas de interés: agua para consumo humano (ya que se llevaba de alrededor de 17 km desde donde se nació); la producción de granos básicos para la pequeña ganadería; y las remesas del extranjero (pues 60% de las familias tienen al menos un miembro viviendo en Estados Unidos).

Al ser nuestra mancomunidad una sociedad civil sin fines de lucro y no una dependencia del Estado, define sus propios objetivos, entre otros: mejorar la vida de los habitantes a partir de la articulación institucional, el manejo eficiente de recursos y la transparencia, que habrán de conseguirse a partir de la elaboración de un Plan Estratégico, que es su base fundamental. Un plan que se articula con los planes estratégicos de cada uno de los municipios que la conforman (en esta mancomunidad participan cinco municipios), los cuales deben certificarse por el Estado. Cabe decir que estos planes fueron revisados, validados y mejorados en 2013 con la ayuda de una fundación japonesa.

Una palabra "mágica" en los procesos es la institucionalización de los mismos, y la fortaleza de las mancomunidades, es que todas están reconocidas legalmente por la Secretaría de Gobernación y Justicia de Honduras, que las inscribe como organización de la sociedad civil con su misión, visión y propósitos para organizarse y rendir cuentas al Estado.

La mancomunidad originalmente fue integrada por tres municipios, pero había un tema vinculante que asocia dos municipios más, que son adherentes porque no formaban parte de la personería jurídica, y que después se suman en la búsqueda de beneficios dentro de la mancomunidad.

Actualmente estamos trabajando en una iniciativa del Estado que es la Ley de Protección Social. Desde la parte operativa, incluye lo que se denomina Mesa de Protección Social, que aglutina a instituciones de gobierno, al identificarse que existen instituciones que no se involucran en el proceso de las estructuras de participación ciudadana. Por ejemplo, tenemos la situación de familias del área rural marginada, que están inscribiendo a sus niños en el Registro Nacional de las Personas (RNP) después de cumplir dos años de edad, o

no los inscriben, y al hacer nosotros el análisis sobre el respeto al derecho de los hombres, nos encontramos con muestras representativas de personas que se hicieron adultas y no estaban inscritas en dicho registro, lo que llamó nuestra atención y nos obligó a involucrar a las instituciones de gobierno en educación, salud, Registro Nacional y las dependencias de los gobiernos municipales.

De esta manera asociamos a la cooperación internacional con la Mesa de Protección Social en tanto que uno de los problemas era que la oferta de programas existentes en ocasiones llega con una orientación lógica, pero en la distribución de la riqueza a nivel de las familias no se da así. Hacíamos un análisis de beneficios y encontrábamos familias que habían recibido siete beneficios en el mismo año, junto a otras que no había recibido ninguno. Esto nos llevó a la estrategia de contar con un espacio amplio de análisis de la problemática de los cinco municipios, integrando a todos los actores; enseguida, instituciones de cooperación internacional participan directamente en el proceso de análisis, ejecución y seguimiento de los proyectos.

Por otra parte, es necesario mencionar que las organizaciones de la sociedad civil funcionan como organismos contralores sociales, que participan de modo directo en la Mesa de Protección Social, porque frente a ellos el cooperante no nos puede vender otro discurso, pues antes de que llegue el mensaje a través de sus técnicos a las comunidades, ya llegó a través del representante de la Mesa.

Algunos factores de éxito de nuestra mancomunidad son:

- La integración de equipos técnicos de gestión de recursos de las mancomunidades. Donde debemos ser cuidadosos de no generar un recurso o empleo sólo por generarlo, sino los recursos idóneos. Se trata de pensar, escribir y responderle a la cooperación internacional cuando dice: "Para mañana necesito la propuesta", y hay que mandarla. La cooperación es exigente, para esto es importante formar estos equipos.
- La generación de Planes Estratégicos como base fundamental.
- La rendición de cuentas permanentes al Estado y a la sociedad misma. Al nivel de toda la mancomunidad y de cada uno de los municipios se informa sobre cada centavo y cómo fue ejecutado.

- La creación de Unidades de Desarrollo. En otros términos, son los ejes del desarrollo donde se agrupan distintas instituciones y representantes de la sociedad civil para dar respuesta a las problemáticas en esa área.
- Una mancomunidad regida por los reglamentos internos, manuales y normativas de contratación de empleados, contratación de recursos humanos, etcétera.
- Vincular la política sectorial dentro de esta estrategia. La mancomunidad cuenta con la integración de diferentes partidos políticos, pero el equipo técnico está en el centro del trabajo, de esta manera se promueve el desarrollo sin preferencia ni manipulaciones.

Algunos retos encontrados:

- La generación de líneas de base y sistemas de información es uno de los principales desafíos, algo muy escaso en el país, debido a que las distintas instituciones tienen fraccionada la información, existe mucho activismo, se invierte mucho en esto, pero no se tienen líneas de base específicas. Nosotros queremos tener información sobre el antes y el después de la ejecución de proyectos. Por ejemplo, el Estado, a través del Departamento de Energía dice que tenemos un déficit de energía en 48%, pero cuando buscamos información no la encontramos, ni nosotros, ni ellos y ahí se rompe la cadena.
- Para hacer la articulación general del territorio tenemos la Mesa de Protección Social al centro y luego los programas municipales de seguridad alimentaria, pero en nuestro país la mayoría de municipalidades son de tipo "C" (son las que tienen la menor parte de recursos que dependen en su mayoría de la transparencia del gobierno central), sólo con personal administrativo y sin un equipo técnico que genere iniciativas y propuestas. Entonces, a nivel de los municipios, se han creado los programas municipales de seguridad alimentaria, con un equipo técnico de apoyo a la municipalidad para que escriba las propuestas, éste es el enlace técnico de las mancomunidades para que puedan gestar procesos de desarrollo.

- Las Mesas Temáticas son espacios donde participan las instituciones para hacer el análisis de los problemas y dar respuesta a los mismos, mientras que las Mesas Técnicas Institucionales son instancias de coordinación a nivel de cada uno de los municipios, ello porque no todas las instituciones tienen cobertura en todo el territorio, y algunas apenas cubren un municipio, otras, dos.
- Finalmente, otro reto es la creación de Comités de Emergencia Municipal (CODEM), donde se gesta el proceso de los indicadores para crear nuestro sistema de información, de ahí es de donde deben partir las alertas para la toma de decisiones.



JUNTA INTERMUNICIPAL DE MEDIO AMBIENTE PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA CUENCA BAJA DEL RÍO AYUQUILA (JIRA), JALISCO

Ing. Óscar Gabriel Ponce Martínez⁶



En el estado de Jalisco se ha apostado por el tema del ambiente. El 75% del territorio tiene una intermunicipalidad; existen ocho intermunicipalidades y cinco sistemas de manejos de residuos intermunicipales. Ha sido un proceso interesante, tenemos varias estrategias y somos parte del pilotaje de la estrategia Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+), además de que se acaba de firmar un convenio para trabajar la Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE), que es algo similar a lo trabajado con la REDD+.

Si bien hay experiencias en otros lugares sobre asociacionismo, intermunicipalidad y mancomunidades, la Junta Intermunicipal del Río Ayuquila (JIRA) fue una de las pioneras en asociarse sobre la figura de Organismo Público Descentralizado, con un Consejo de Administración, que es su órgano de gobierno, el cual se rige por diez presidentes municipales. Asimismo, está constituida por la

⁶ Ingeniero en Recursos Naturales y Agropecuarios por el Centro Universitario de la Costa Sur, Universidad de Guadalajara (UDEG). Director de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja de Río Ayuquila (JIRA). Asesor técnico para elaborar estrategias de adaptación y conservación de los ecosistemas. Contacto: direccion@jira.org.mx

Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Universidad de Guadalajara (UDEG) y una fundación-asociación civil llamada Fundación Manantlán para la Biodiversidad de Occidente (MABIO).

Una de las funciones principales que cumple esta Junta es la conectividad. En 1987, se decreta la Reserva de la Biosfera en la Sierra de Manantlán, un territorio muy interesante, con especies tropicales, además de una gran diversidad social y biológica. A raíz de esto se da el proceso de sistematización y diagnóstico de la problemática ambiental. Tenemos en la parte oeste el Parque Nacional del Nevado de Colima, en la parte central la Sierra de Manantlán y en la parte norte el Altiplano que corre hacia la Sierra Madre junto con el estado de Nayarit.

La Junta está ubicada en la parte occidente de México, en el suroeste de Jalisco, en la cuenca del río Ayuquila, que es una de las principales cuencas del estado, tenemos cinco áreas protegidas en esta zona. Prácticamente los diez municipios que participan cubren 90% del estado de Colima, es decir, trabajamos en 40 mil hectáreas.

Esta Junta Intermunicipal se crea a partir de la fuerza social derivada de una problemática generada por el decreto de la Reserva, que dejó la parte norte descubierta del régimen de protección, entonces empezamos a hacer un diagnóstico. En 1997 se trabajó con el Ingenio Azucarero Melchor Ocampo, y en 1998 surgió una derrama de melaza, lo que produjo mortandad de peces prácticamente en la mitad de la cuenca. Fue un problema muy agudo porque afectó las comunidades ribereñas, mucha gente protestó ante las oficinas de la Reserva, esto ayudó a que los municipios avizoraran dicha problemática a nivel regional.

En aquel tiempo la ley no les permitía a los municipios asociarse, por lo que se crea la Iniciativa Intermunicipal para la Gestión de la Cuenca Baja del Ayuquila, no con una figura legal propiamente, sino mediante una carta de intención. En 2001, con la modificación al artículo 115 constitucional, se proporciona la facultad a los municipios de asociarse y trabajar con los servicios municipales, también se da la factibilidad de generar una figura legal.

Para el año 2002, se crea un fideicomiso que pretende asociar a los municipios, mientras se aprobaba la iniciativa de ley como organismo público descentralizado. Esta parte del fideicomiso ha sido una de las adopciones de la

Reserva, porque a través de esto se obtiene financiamiento para la Junta: así tenemos solvencia económica mientras estamos en proceso de financiamiento o cuando no hay recursos.

El rol que desempeña la JIRA es asociar a todos estos actores clave para trabajar en los siguientes temas: ordenamiento del territorio, impacto ambiental, restauración ecológica. De esta manera existe una articulación de todos los órganos de gobierno y actores sociales para empezar a resolver la problemática.

Su principal objetivo es brindar apoyo técnico y gestión a municipios en el desarrollo de programas y proyectos de medio ambiente en sus territorios, con apego a sus facultades y atribuciones de ley. En tanto que su visión señala que en el año 2022, sea un organismo consolidado y reconocido por su capacidad operativa, técnica, creativa y de gestión de recursos para el manejo integral del territorio, que fomenta la participación ciudadana y el desarrollo sustentable de la región, coordinando y facilitando el trabajo de los actores involucrados, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la población.

Básicamente la figura de organismo público descentralizado es una de las ventajas que tenemos, al no depender jerárquicamente del gobierno, y aunque sí tenemos un recurso del Estado no dependemos de él. Tenemos facultades autónomas y personalidad jurídica propia, denominación y patrimonio propio regido por el Consejo de Administración. Una de las bondades del régimen fiscal en que se inscribe la JIRA es el proceso de rendición de cuentas a través del Consejo, lo que asegura que nuestras cuentas y transparencia estén al día. Podemos también recibir financiamiento nacional e internacional y extender recibos deducibles de impuestos, lo cual es base para la procuración de fondos.

Este modelo luce atractivo precisamente por la rendición de cuentas, por esa gobernanza local que podemos demostrar. Hemos observado que este modelo se ha replicado en Jalisco y otros estados del país, debido sobre todo a su gobernanza y versatilidad de gestión, y que trasciende las diferentes administraciones municipales y estatales.

En el organigrama de la JIRA, el órgano de gobierno es el Consejo de Administración, ligado a un Consejo Ciudadano que proporciona recomendaciones, una Comisión de Planeación, una Comisión Administrativa y una Jefatura de Proyectos.

La gestión de recursos, como ya se refirió, es su fortaleza, y para ello tenemos muchos convenios de colaboración. Por ejemplo, recientemente nos certifica-

mos ante el Fondo de Gobernados por el Bosque y el Clima para trabajar el cambio climático.

Por otra parte, una de las problemáticas que enfrentamos es el cambio de uso de suelo. En 1972 había una gran cobertura de vegetación en la selva baja, 60% de la zona tiene ahora una cobertura baja de vegetación. Se tiene que cerca de 11% del territorio de la Junta se ha visto afectado por algún proceso de cambio de uso de suelo, principalmente por deforestación de bosques y selvas o por la práctica de la agricultura, esto se debe al uso inadecuado del territorio.

Para resolver este problema contamos con un Plan de Acción Climática Municipal en cada uno de los diez municipios que integran la JIRA, y otro regional. A su vez, se trabaja en los planes de inversión con la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y tenemos un Plan de Ordenamiento Ecológico Regional, algo que nos ayuda a definir más unidades de gestión ambiental y actividades a corto, mediano y largo plazos. Por ello nuestra estrategia está cifrada al año 2022, y se enfoca al ordenamiento territorial con visión para el 2050. Esto nos permite medir impactos y saber hacia dónde vamos.

Trabajamos en cuatro ejes principales: agua, educación ambiental, conservación de la biodiversidad a través de sistemas productivos y administración.

En cuanto al tema del agua, sobresale la creación de grupos ciudadanos de monitoreo para generar información sobre la calidad del líquido y saber cómo se está comportando el río. Asimismo, se realiza el monitoreo de manantiales para estar seguros de la viabilidad de los sistemas de tratamiento y mantenerlos a largo plazo, evitando que se conviertan en “elefantes blancos”.

Lo anterior nos conducirá a generar mecanismos de compensación por servicios ambientales, empezando a restaurar zonas de captación con plena conciencia de la población. Para esta causa trabajamos conjuntamente con la CONAFOR en el Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA).

En el aspecto educativo, para la sustentabilidad, colaboramos en el manejo integral de residuos en la región y trabajamos el tema de la educación ambiental a nivel de los municipios.

Es importante mencionar, en referencia al tema productivo, que nos hemos dado cuenta de que no podemos conservar si las personas tienen hambre, si no tiene un beneficio económico, por lo que estamos trabajando con la diversificación productiva a través de sistemas silvopastoriles, para que las comunidades tengan un beneficio económico a la par que conservan sus bosques.

Lo que estamos haciendo con esto es fomentar los corredores biológicos por medio de la productividad visionada.

En lo tocante a la administración, aún nos faltan dos juntas intermunicipales, ahora sólo están visualizadas seis, con las dos faltantes sumarían ocho, por lo que 75% del estado, en promedio, tendría estas juntas. Aunado, tenemos un Comité de Sesiones de Intermunicipalidades de Jalisco, que toma acuerdos en común para todas las asociaciones intermunicipales, una fortaleza para la gobernanza.

Resulta oportuno decir que la toma de decisiones es la parte medular de este modelo, para ello elaboramos el Programa Operativo Anual (POA), discutido en las sesiones del Consejo a efecto de detectar las debilidades en el trabajo.

Es cierto, a veces es difícil lidiar con la parte política, la parte ambiental y los intereses de los presidentes municipales, no obstante, este enlace es fundamental porque nos hace preguntarnos cómo aglutinamos la información para el diseño y ejecución de programas y políticas públicas desde el punto de vista intermunicipal.

En particular, sobre nuestras fortalezas, éstas radican en que tenemos una lograda comprensión del modelo, la mayor disposición de coordinación interinstitucional, versatilidad en la gestión, visión de impacto regional, distribución de protagonismos, comunicación clara y eficaz y una participación social.

Así, uno de los beneficios que tenemos como Junta es el vínculo entre la población, las instituciones y el gobierno. De igual manera, el punto de vista técnico territorial sobre la política pública y la implementación de proyectos de impacto regional, el continuar con los procesos que trasciendan los periodos de administración pública, el seguimiento y monitoreo de los impactos, además de la planeación y ejecución a mediano y largo plazo, están dentro de los elementos más importantes para el trabajo intermunicipal.

En cuanto a las áreas de oportunidad, una de ellas se sustenta en que tenemos una inercia a favor de la sustentabilidad, la diversificación de nuestras fuentes de financiamiento, la procuración con instancias de responsabilidad social, el mejoramiento de políticas socio-ambientales a partir de indicadores locales y el involucramiento de actores claves, asimismo que hemos generado empatía de la sociedad hacia los problemas ambientales.

Por supuesto que hay muchos retos aún, entre estos: la inestabilidad financiera del país; el cambio de administración del gobierno estatal, que vuelve

inestable el financiamiento a largo plazo; políticas públicas no realizadas; el ejercicio de presupuesto público desfasado; los intereses políticos en la toma de decisiones; la vulnerabilidad frente a las voluntades políticas y la dependencia financiera.

Lo que visionamos desde las Juntas para superar estos retos es desarrollar las adecuadas plataformas de participación social, analizar la situación de los órganos de gobierno (debido a que los presidentes municipales en algunas Juntas no están convencidos del tema ambiental). Por lo que es importante generar intercambios de experiencias que puedan fortalecer el interés y las prácticas de gobernanza, el monitoreo de los impactos, la procuración de fondos a corto y mediano plazos, y el eje principal, que es la creación de un fondo presupuestal para el financiamiento de estos organismos.



LA EXPERIENCIA RECIENTE DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN OAXACA: LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO MICRORREGIONAL⁷

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales⁸



Introducción

Antes de iniciar quiero agradecer a los organizadores de este *Seminario Internacional de Intercambio de Experiencias Intermunicipales para el Desarrollo Territorial*, por permitirme presentar la "Experiencia reciente del Desarrollo Territorial en Oaxaca: la Estrategia de Desarrollo Microrregional".

⁷ El autor agradece al equipo de trabajo por su esfuerzo en el impulso y consolidación de la Estrategia de Desarrollo Microrregional, conformado por Marco Aurelio Mathus Robles, Jacob Fabián González, Omar Arango Castillo, Luz Saydi Ortega Mata, María Jesusovna Arellanes Vetichinova, Jorge Luis Martínez Aguilar, Isai Santos Diego, Leonardo Rodríguez Ramírez, Felipe Santiago Hernández Cipriano, así como a los Módulos de Desarrollo Regional de la Coordinación General del COPLADE.

⁸ Economista, doctor en Ciencias en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional. Ha colaborado como investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, ha sido profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y ha escrito diversos artículos. Profesionalmente ha colaborado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la Subsecretaría de Ingresos y en la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, ha ocupado diversos cargos en el área de finanzas y planeación del Gobierno de Oaxaca y actualmente es Subsecretario de Planeación y Programación de Obra en la Secretaría de Infraestructura y Ordenamiento Territorial (SINFRA). Contacto: cperez2002@yahoo.com.mx

Para iniciar debe señalarse que el estado de Oaxaca se ha caracterizado históricamente por presentar altos índices de pobreza y marginación, los mismos que se manifiestan con diferente intensidad en sus regiones, dadas las características propias del territorio.

Su geografía accidentada acompañada de una alta dispersión de las localidades ha representado un reto para el desarrollo de las comunicaciones y la infraestructura que dificultan el acceso a los servicios básicos para la población⁹, así como la vinculación de las comunidades, principalmente las pequeñas, con los centros de desarrollo económico y comercial, además de empresas en el sector industrial y de servicios, que generen fuentes de empleo.

Ante esta realidad, resultaba necesaria una visión territorial del desarrollo como base de las acciones de gobierno, que se sustentara en los activos, necesidades y actores específicos de las regiones del estado, para cambiar el rumbo de las acciones de gobierno y con ello los procesos de desarrollo regional¹⁰.

En este contexto se planteó la *Estrategia de Desarrollo Microrregional* para mejorar el aprovechamiento y el manejo de los recursos de los municipios, así como la articulación de esfuerzos de los diferentes actores que confluyen en el territorio, en torno a objetivos comunes.

La *Estrategia* se constituyó así en una iniciativa multifactorial para el desarrollo de las comunidades a partir de una planeación regional que asocia municipios con intereses comunes, con el objetivo de disminuir las inequidades sociales, especialmente las que existen en zonas rurales y que por tal situación no pueden insertarse en la dinámica del desarrollo estatal y nacional y van quedando rezagadas.

Para dar cuenta de los principales elementos que dieron sustento a la *Estrategia*, el presente documento incorpora un apartado referido a los antecedentes, para enfocarse en las dos preguntas eje del primer panel del Seminario

⁹ La entidad presenta una elevada dispersión de localidades poco pobladas a lo largo de su territorio, pues casi 77% de las comunidades tiene un tamaño inferior a 250 habitantes, 10.8% tienen de 250 a 500 habitantes y sólo 12.4% son mayores de 500 habitantes. Esta dispersión ha generado brechas de desarrollo y desequilibrios regionales entre las 10,496 localidades distribuidas en los 570 municipios del estado.

¹⁰ Cuando se atiende a la planeación del desarrollo y el diseño de políticas públicas generalmente éstas se abordan a partir de diagnósticos de índole sectorial, dejando en un segundo plano su incidencia en el territorio. Sin embargo, estas visiones de lo sectorial y lo territorial deben tener el mismo peso, ya que las decisiones que se tomen en el primero incidirán en los niveles de vida de la población en los lugares de resistencia.

referido al tema: "Intercambio de experiencias en desarrollo territorial", para finalizar aportando un conjunto de reflexiones que tratan de destacar las principales lecciones aprendidas.

1. Antecedentes y el diseño de la Estrategia

1.1. LAS PROPUESTAS DE REGIONALIZACIÓN Y MICRORREGIONALIZACIÓN DE OAXACA

La experiencia de la regionalización y microrregionalización en Oaxaca no es nueva. En cuanto a la regionalización se han elaborado diversos ejercicios a partir de las prioridades identificadas en distintas fases de la historia de la planeación de la entidad¹¹, al respecto se pueden mencionar los de Ángel Bassols Batalla, Claude Bataillon, Claude Stern, Jorge L. Tamayo, del Banco de México y el Plan Oaxaca.

Esta última experiencia es la que se mantiene actualmente y divide al estado en ocho regiones: Istmo, Papaloapan, Cañada, Sierra Norte, Valles Centrales, Sierra Sur, Mixteca y Costa. Aunque debe señalarse que resultó más convencional que geográfica, dado que se realizó principalmente sobre un ajuste de los límites municipales a los distritos administrativos.

Por lo que se refiere a la microrregionalización, se han planteado propuestas basadas sobre todo en la necesidad de atender a las zonas de mayor pobreza, en algunos casos en el marco del diseño de políticas nacionales y otras por iniciativas en el estado. Al respecto pueden mencionarse las incorporadas en el *Programa Estatal de Desarrollo Microrregional*, 1997; el *Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004* (PED 1998-2004); el *Programa para el Desarrollo Local "Microrregiones" del Gobierno Federal*¹²; la experiencia estatal de 2009¹³; la microrregionalización de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDI)

¹¹ Véase "Las regionalizaciones para el estado de Oaxaca, un análisis comparativo", Reyna Moguel, Centro de Sociología, Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca, año 1979, y "Movilidad y Desarrollo Regional en Oaxaca", Instituto Mexicano del Transporte, y Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicación técnica 305, año 2006.

¹² Puede verse al respecto, "SEDESOL. Acuerdo que tiene por objeto establecer las microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio", Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2002, *Las Microrregiones de Oaxaca. Propuesta de microrregionalización*, 2010, pp. 1-4.

¹³ Véase Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 30 de noviembre del 2009.

¹⁴ Véase Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Acciones de gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas*: Informe 2011, pp. 16-17.

de 2009¹⁴; y finalmente el *Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria* (PESA).

En lo general, el principal objetivo de estas experiencias ha sido: la focalización de la atención a grupos con mayor pobreza, guardando cierta similitud en la estructuración de las microrregiones, con excepción de las correspondientes a la CDI y a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (PESA); la participación de las comunidades; la ubicación de comunidades eje y la articulación de ellas; aunque la mayoría incorpora la cualidad étnica, ésta no se constituye en determinante para su estructuración.

Sin embargo, la definición de estrategias de atención se ha visto limitada por la disponibilidad y oportunidad de la información, particularmente para el monitoreo del impacto de los proyectos en la población a beneficiar. A lo que debe añadirse que en la práctica no se ha dado una coordinación institucional adecuada en el territorio.

1.2. EL DISEÑO Y LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO MICRORREGIONAL

La experiencia más reciente en el campo de la microrregionalización tuvo como objetivo principal atender a los municipios y microrregiones con mayor pobreza, utilizando índices de marginación, rezago social y desarrollo humano, buscando incidir tanto en las manifestaciones como en las causas estructurales de la misma.

Al respecto es conveniente señalar que con el fin de avanzar en la equidad territorial basada en aspectos económicos y sociales, resultó esencial partir de la base de la definición de la *microrregión*, la cual adquiere un papel fundamental para fines de planeación del desarrollo económico y social, dado que agrupa a varios municipios que comparten características similares en términos de problemáticas y carencias, recursos naturales, actividades económicas, esquemas de organización y patrones étnicos y culturales, entre otras acciones relevantes¹⁵.

Como se podrá apreciar, esta iniciativa multifactorial que asocia municipios con intereses comunes tiene por objetivo disminuir las inequidades territoriales,

¹⁵ En estas agrupaciones de municipios, principalmente en las zonas de mayor pobreza y rezago, se contempló la incorporación de aquellos que posibilitaran una mejor articulación territorial, particularmente de los que se constituyen en centros naturales de confluencia social, productiva, comercial y de servicios.

especialmente con las zonas rurales, las cuales no pueden insertarse en la dinámica del desarrollo estatal y nacional y se van quedando rezagadas.

La *microrregionalización*, en esta perspectiva puede ligarse a las expectativas de los tres niveles de gobierno para impulsar un proceso de integración territorial, que permita transferir a los diferentes espacios del territorio, funciones, responsabilidades y recursos, de tal manera que en las decisiones de inversión pueda tomarse a las microrregiones como una referencia especialmente útil para proyectos de mediana escala, tales como carreteras secundarias, unidades médicas de primer nivel con todos los servicios e instituciones educativas de nivel bachillerato.

En el perfil de la *Estrategia de Desarrollo Microrregional*, la propuesta en lo social tiene como objetivo principal: "Elevar los niveles de bienestar de la población, particularmente de aquella con mayores rezagos y carencias, a través del impulso a procesos sustentables de desarrollo microrregional, articulando esfuerzos, estimulando la concurrencia y favoreciendo la conciliación agraria".

En esencia, el diseño de la política tomó como punto nodal no sólo la atención a las manifestaciones de la pobreza, sino fundamentalmente a sus causas estructurales.

En cuanto a las primeras, se destaca la necesidad de atender: los bajos ingresos de la población y falta de ahorro, el bajo nivel educativo, la salud precaria, la incipiente seguridad social, y las condiciones inadecuadas (calidad y servicios) de las viviendas¹⁶.

Por lo que se refiere a las segundas, el propósito central es lograr un círculo virtuoso de desarrollo sostenible, a partir de: la generación de capacidades humanas a través de una mayor y mejor nutrición, así como de un incremento de los niveles de salud y educativos de la población; la generación de oportunidades que se traduzca en más y mejores empleos dignos y bien remunerados; y la equidad territorial, a través de la reducción de las brechas de rezago entre las localidades, los municipios, las microrregiones y las regiones.

En este contexto, es de gran importancia el reconocimiento de la gobernanza comunitaria y los espacios de participación social existentes, ya que se pueden

¹⁶ En este punto resulta esencial mejorar y alentar la construcción de viviendas con servicios suficientes y de calidad sobre bases sustentables, particularmente en agua, saneamiento y servicio eléctrico, utilizando tecnologías alternativas, así como el uso de materiales adecuados y propios de las regiones, con mejores espacios y ubicación en zonas con bajo riesgo a situaciones de contingencia.

constituir en la base para una política pública coherente hacia el logro de un desarrollo sustentable. En este mismo sentido resultan imprescindibles la transparencia y la rendición de cuentas que estimulen la participación ciudadana.

1.3. EL MÉTODO SEGUIDO PARA DEFINIR LAS MICRORREGIONES

Con el fin de avanzar en la equidad territorial basada en aspectos económicos y sociales, resultó esencial partir de la base de la definición de microrregiones prioritarias; esto es, de la identificación de agrupaciones de municipios con los más altos índices de marginación, rezago social y desarrollo humano.

La *Estrategia de Desarrollo Microrregional* dividió al estado en 54 microrregiones, de las cuales 25 son de atención prioritaria con pobreza y marginación rural extrema y mayor dispersión poblacional; 19 microrregiones con pobreza y marginación y menor dispersión poblacional; y 10 microrregiones con pobreza y marginación urbana, con objeto de integrarlas a los proyectos de desarrollo.

Para la conformación de estos grupos de microrregiones se siguieron tres etapas:

Etapas 1: Conformación de las 25 Microrregiones de Atención Prioritaria con Pobreza y Marginación Extrema Rural y Mayor Dispersión Poblacional: "Microrregiones Tipo 1"

Con el objetivo de impulsar el crecimiento y bienestar de la población que habita en las zonas de mayores niveles de pobreza y rezago, se planteó la necesidad de ubicar los espacios territoriales donde dicha población se concentraba¹⁷.

Sobre esta experiencia y a partir de la utilización del Índice de Marginación Municipal 2005 elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Índice de Rezago Social Municipal 2005 propuesto por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y el Índice de Desarrollo Humano Municipal 2004, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas

¹⁷ Para ello se tomó en cuenta la experiencia de la Estrategia 100 x 100 de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal (SEDESOL), donde se consideraban 125 municipios de atención prioritaria a nivel nacional, de los cuales 58 correspondían a Oaxaca, que presentaban una gran dispersión en comparación con otros estados. Situación que se explica por una sencilla razón: son de mayor tamaño. Esta situación no cambió significativamente al incorporar la Delegación de la SEDESOL en Oaxaca a otros 68, con lo que se llegó a 126 municipios prioritarios. Conforme a lo anterior se podía observar que esa estrategia tuvo un sentido más administrativo (seleccionar municipios) que una visión territorial, al no considerar grupos integrados de municipios con características de pobreza similares.

¹⁸ Como referencia inicial se tomaron 126 municipios con los mayores rezagos para cada índice, partiendo del número atendido por la Estrategia 100 x 100.

para el Desarrollo (PNUD), se llegó a definir una lista de 172 Municipios de Atención Prioritaria (MAP)¹⁸.

Este conjunto de municipios se caracterizaba por concentrar 22.6% de la población total del estado, según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del Censo de Población y Vivienda de 2010, lo que corresponde a 858,441 habitantes en 3,621 localidades, 34.5% del estado¹⁹.

Dado que en los mapas se observaban agrupaciones de municipios, para conformar zonas o áreas geográficas integradas se hizo necesario buscar las causas de su rezago como grupo. Además, en el mapa se podían ver que era posible considerar a otros municipios para tener territorios integrados, pudiéndose considerar como microrregiones.

De esta forma, a los 172 municipios se sumaron otros 100²⁰, que a pesar de no mostrar los mismos niveles de marginación, rezago social y desarrollo humano, resultaba necesario dado no solamente por su ubicación geográfica, sino además por su identificación étnica o cultural y unión de lazos comerciales o potencialidades productivas.

Con los 272 municipios se conformaron las 25 Microrregiones de Atención Prioritaria, sin embargo, dada la ubicación geográfica de 11 de los 172 de Atención Prioritaria, no se incluyeron en estas 25 microrregiones²¹.

Etapas 2: Conformación de las 10 Microrregiones con Pobreza y Marginación Urbana: "Microrregiones tipo 3"

En esta segunda etapa se clasificaron aquellas microrregiones en las que se concentraban localidades mayores a 15 mil habitantes. En un primer acercamiento se

¹⁹ Dentro de sus principales características destaca que: de sus 3,621 localidades, 76.9% eran de menos de 250 habitantes, donde vivía 23.3% de su población. Mientras los promedios en el estado eran de 76.7% y 12.5% respectivamente; agrupan 1,995 localidades de muy alta marginación, equivalentes a 68% de las 2,955 localidades de ese tipo en el estado. En esas localidades habitan 352,323 personas, que representan 78.8% de las 447,209 que vivían en esa condición a nivel estatal; 75% de su población mayor de 5 años habla una lengua indígena. Es importante señalar que esta población equivale, a su vez, a 48.9% de todos los habitantes en el estado con esta característica; y 85% de los municipios (147 de los 172) se rigen por el sistema normativo interno.

²⁰ Algunos de ellos fueron incorporados en los procesos de planeación participativa que se llevaron a cabo en la constitución de las microrregiones con los presidentes municipales, autoridades agrarias y grupos de productores, así como representaciones de dependencias estatales y municipales e instituciones de Educación Superior.

²¹ Estos municipios son: Abejones, Mesones Hidalgo, Magdalena Teitipac, La Pe, San Lucas Quiavini, Santa Inés Yatzeche, Santa María Quiérolani, San Vicente Coatlán, San Juan Guichicovi, San Mateo del Mar y Santiago Tapextla. Aunque mantienen su calidad de prioritarios para el Gobierno del Estado, fueron incluidos en otros tipos de microrregión.

tomaron en cuenta tres áreas geográficas identificadas por el INEGI con zonas metropolitanas en la capital del estado (Oaxaca de Juárez) en el Istmo de Tehuantepec y en Tuxtepec, posteriormente se identificaron otras siete microrregiones, ubicando municipios eje, particularmente los de mayor población.

Es importante destacar que aunque los municipios de Miahuatlán y Ocotlán tienen localidades con más de 15 mil habitantes, dada su ubicación geográfica, y debido a la importancia que estas tienen como zonas articuladoras y concentradoras de servicios para los municipios colindantes, se incorporaron dentro de las 25 Microrregiones de Atención Prioritaria²².

Etapas 3: Conformación de las Microrregiones con Pobreza y Marginación Rural y una Menor Dispersión Poblacional: "Microrregiones Tipo 2"

Finalmente, en la tercera etapa se identificaron 19 microrregiones restantes que se identificaron como de Tipo 2, ya que se observó que se caracterizaban por tener altos niveles de marginación y pobreza pero con una menor dispersión poblacional²³. Para esto se utilizaron las experiencias anteriores de microrregionalización, particularmente la desarrollada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2002) y del Gobierno del Estado de Oaxaca (2009), además de respetar asociaciones de municipios existentes, como el caso de la Sierra Norte.

1.4. LAS 54 MICRORREGIONES

Con esta metodología se llegaron a constituir las 54 microrregiones, las cuales permiten realizar ejercicios de planeación integral.

En este marco de análisis, un hallazgo interesante es el que las vías de comunicación en zonas rurales son esenciales para su desarrollo, dichas vías se relacionan con menores niveles de pobreza, en tanto permiten una mayor accesibilidad a los servicios de educación y salud, así como a mercados locales y regionales.

²² En este tipo de microrregión se encuentran tres municipios de los 172 prioritarios: San Juan Guichicovi, San Mateo del Mar y Santiago Tapextla, dada su ubicación territorial y que como ya se señaló no podían ser incorporados a Microrregiones de Atención Prioritaria.

²³ En estas microrregiones se ubican los municipios de Atención Prioritaria de: Abejones, Mesones Hidalgo, Magdalena Teitipac, La Pe, San Lucas Quiavini, Santa Inés Yatzeche, Santa María Quiévolani y San Vicente Coatlán, dada también su ubicación geográfica.

1.5. VERIFICACIÓN DE LA CONGRUENCIA DEL MODELO

A. Microrregiones ordenadas por pobreza extrema:

Las Microrregiones de Atención Prioritarias (Tipo 1) presentan los mayores porcentajes de población en pobreza extrema, en sentido opuesto a las Microrregiones con Localidades Urbanas (Tipo 2) que presentan los menores porcentajes.

B. Microrregiones ordenadas por rezago social:

En cuanto a rezago social, las agrupaciones presentan las mismas tendencias observadas en cuanto a pobreza extrema.

C. Microrregiones ordenadas por marginación:

En cuanto a marginación, se repiten las mismas tendencias atendiendo a pobreza y rezago social.

2. ¿Cuáles han sido los principales retos y áreas de oportunidad de la gestión de recursos intermunicipales con instrumentos de fortalecimiento?

2.1. LOS RETOS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS INTERMUNICIPALES

Dentro de los principales retos se pueden destacar:

- A. La debilidad de los ingresos públicos propios de los gobiernos locales (estatal y municipales) con relación a los recursos transferidos por la federación.
- B. Una baja flexibilidad en el ejercicio del gasto estatal, debido sobre todo a compromisos financieros asumidos por las administraciones anteriores.
- C. La existencia de 570 municipios:
 - Lo que implica una aguda dispersión de los recursos públicos y, por tanto, dificulta la planeación de su uso.
 - Que se caracterizan por una baja capacidad institucional, si se considera la corta duración de las administraciones: 482 municipios con tres años; un municipio con dos años; 30 municipios con año y medio; y 57 municipios con un año.
 - Que en su mayoría presentan altos y muy altos niveles de marginación (426 municipios)²⁴ o rezago social (361 municipios).²⁵

²⁴ El Consejo Nacional de Población (CONAPO), con datos de 2015, indica que hay 135 municipios en muy alta marginación y 291 en alta.

²⁵ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con datos de 2015, indica que hay 103 municipios en muy alta marginación y 258 en alta marginación.

2.2. LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD DE LA GESTIÓN DE RECURSOS INTERMUNICIPALES

Dentro de las áreas de oportunidad de la gestión de recursos intermunicipales con instrumentos de fortalecimiento:

A. Debe partirse de la experiencia y capacidad de los municipios para llevar a cabo procesos de planeación participativa, particularmente porque:

- 417 municipios se rigen por los sistemas normativos internos.
- 510 municipios entre 2014 y 2016 elaboraron sus planes de desarrollo municipal.
- 544 municipios, en 2017, han llevado a cabo sesiones de su Consejo de Desarrollo Municipal²⁶ y 540 de priorización de obras²⁷.

En la actualidad este proceso se apoya en el Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo (SISPLADE).

B. Con esta experiencia y desplegando mecanismos de asistencia técnica, a través de los módulos de la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (CG-COPLADE), se llegaron a constituir a través de procesos de planeación participativa:

- En principio 25 Consejos de Desarrollo Microrregional en las de mayor pobreza. Estos se ratificaron al terminar la gestión de los presidentes municipales.
- Posteriormente se avanzó con otros 19.
- A partir de estos procesos destaca que: lo importante no es diseñar las microrregiones sino fundamentalmente sancionarlas en ejercicios de planeación participativa, los cuales se sustentan en la constitución de Subcomités de Desarrollo Regional.

C. Un instrumento que fortalece la operación de los Consejos de Desarrollo Microrregional es la firma de convenios de coordinación con el Gobierno del Estado.

D. Otro instrumento de gran importancia lo constituyen los procesos de planeación participativa en las microrregiones, que permitieron priorizar 516 obras, de las cuales 416 eran de tipo microrregional. De estas últimas 57 contaron con financiamiento donde destacan los caminos, ya que inciden en la reducción del aislamiento de las comunidades al fortalecer la conectividad intermunicipal y accesibilidad a los servicios y mercados locales y regionales.

²⁶ En 2014 fueron 556, en 2015 llegaron también a 557, en 2016 fueron 551.

²⁷ En 2014 fueron 550, en 2015 llegaron también a 556, en 2016 alcanzaron 542.

Dos instrumentos para el fortalecimiento de las áreas de oportunidad de la gestión de recursos intermunicipales los constituyen la Ley Estatal de Planeación y el SISPLADE:

E. La Ley Estatal de Planeación (p.o. 9 de enero de 2016), que sustituyó a la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca, (p.o. 17 de agosto de 1985), donde se incorpora a las microrregiones como un elemento fundamental en materia de planeación al:

- Considerar a los Consejos de Desarrollo Microrregional en el Sistema Estatal de Planeación (SIEP);
- Abrir la posibilidad de celebrar convenios de coordinación y colaboración;
- Plantear el diseño de "Planes Microrregionales".

F. El otro instrumento es el SISPLADE, el cual se constituye en una herramienta informática que tiene por objetivo apoyar el proceso de: planeación, coinversión de los municipios con el Gobierno del Estado y el monitoreo y el uso eficiente y transparente de los recursos públicos.

Por sus cualidades el SISPLADE, en 2015, recibió dos importantes premios a nivel nacional:

- El Premio del CONEVAL *Buenas Prácticas en el Uso de Información para la Toma de Decisiones en las Entidades Federativas*;
- El Premio a la *Innovación en Transparencia*, otorgado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Banco Mundial (BM), la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

3. ¿Cuáles son las lecciones de la gestión intermunicipal como instrumentos de fortalecimiento a la gobernanza y desarrollo social y económico territorial?

3.1. LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA PARA ATENDER LAS MANIFESTACIONES Y LAS CAUSAS ESTRUCTURALES DE LA POBREZA

Para reflexionar sobre las lecciones de la gestión intermunicipal como instrumentos de fortalecimiento a la gobernanza y desarrollo social y económico territorial, es importante tomar en cuenta que:

- La estrategia de desarrollo microrregional contempla como objetivo fundamental la atención tanto a las manifestaciones como a las causas estructurales de la pobreza sobre la base de ejercicios de planeación participativa.

3.2. FORTALECIMIENTO A LA GOBERNANZA Y EL DESARROLLO

A. Ejemplo de atención a las manifestaciones de la pobreza.

La estrategia de microrregiones fue la base en el diagnóstico de viviendas sin energía eléctrica para definir el *Programa de Electrificación Rural Fotovoltaica*.

- En 2010, se observaba por tipo de microrregión una relación directa entre la población en pobreza extrema y la carencia de energía eléctrica. En las 25 más pobres se concentraba 55% de la población en pobreza extrema y 55% de las viviendas sin energía eléctrica.
- En ejercicios de planeación participativa se observó que debido a su aislamiento:
 - Había poca presencia institucional, y
 - Las viviendas presentaban rezagos en los cuatro componentes de servicios. Cabe destacar que las estrategias federales priorizan a las que sólo les falta un componente.

Para atender a las localidades con mayor rezago en electrificación se diseñó una estrategia que ha atendido 11,500 viviendas en localidades menores a 500 habitantes con pequeños sistemas fotovoltaicos.

- Se ha trabajado mediante esquemas de asociación público-privada con Fundación Acciona e Ilumexico.
- El modelo de atención se sustenta en tres componentes que le dan sostenibilidad:
 - Comités de Energía Fotovoltaica*, constituidos por la población participante en la estrategia.
 - Un *modelo financiero*, que considera la participación de los tres principales actores: los beneficiarios, el Gobierno del Estado y las asociaciones civiles.
 - Centros de Atención a Usuarios* distribuidos estratégicamente en el estado, que impulsan el emprendimiento, ya que en el futuro serán administrados por microempresarios respaldados por las asociaciones civiles.

En la atención a las manifestaciones de la pobreza y el rezago, puede destacarse que, entre 2010 y 2015, las 25 microrregiones más pobres tuvieron avances en desarrollo social mayores que el promedio del estado:

- En particular en *Población afiliada a Servicios de Salud*: su rezago disminuyó 43.4 puntos, mientras el estado lo hizo en 26.2 por ciento.
- En *Viviendas con hacinamiento*: la disminución fue de 5.3% contra 3.4% del promedio estatal.
- En *Viviendas sin acceso al agua entubada*: la disminución fue de 25.2% contra el estatal de 17.5 por ciento.
- En *Viviendas sin electricidad*: la reducción fue de 4.4% contra el promedio estatal de 2.1 por ciento.

Ejemplo de atención a las causas estructurales (aislamiento y falta de conectividad y accesibilidad):

- En la Microrregión 1 (Zapoteca-chatina-mixteca), con la firma de acuerdos de paz fue posible priorizar proyectos a partir de los ejercicios de planeación participativa, los caminos de Zenzontepec, Zaniza y Textitlán, entre otros.
- Esto facilita la conectividad y eleva la accesibilidad de la población a los servicios de salud y educación.
- En el caso del camino a Textitlán el tiempo de recorrido de Amoltepec a Oaxaca disminuyó de 12 horas a sólo seis en transporte público.

4. Reflexiones finales. Lecciones aprendidas

Ante la debilidad de los recursos públicos propios, así como la baja capacidad institucional, principalmente de los municipios, para impulsar su desarrollo ha resultado conveniente:

- Recuperar la experiencia y capacidad de los municipios para llevar a cabo procesos de planeación participativa en los Consejos de Desarrollo Microrregional, respaldados tanto por *Unidades Técnicas* como por las estructuras institucionales en las regiones.
- Validar la conformación de microrregiones con los principales actores en el territorio a partir de ejercicios de planeación participativa, con el fin de que ellos se apropien de este modelo de planeación.
- Fortalecer la confluencia de esfuerzos a través de una eficiente coordinación institucional que genere sinergias con los municipios en el

uso de los recursos, principalmente de aquellos orientados a disminuir la pobreza, que son de origen federal y son descentralizados a este nivel de gobierno.

- Aprovechar la estructura territorial y los mecanismos de asistencia técnica existentes, como ha sido el caso de los módulos de la Coordinación General del COPLADE, los módulos de maquinaria administrados por Caminos y Aeropistas de Oaxaca (CAO).
- Valorar la necesidad de fortalecer jurídicamente y técnicamente los Consejos de Desarrollo Microrregional.
- Contar con un marco jurídico y sistemas de información, monitoreo y evaluación sólidos que respalden el desarrollo social y económico de la asociación intermunicipal (microrregiones).

La principal lección de la gestión intermunicipal radica en el fortalecimiento de la gobernanza a través de ejercicios de planeación participativa de los distintos actores en las microrregiones, que en el caso de Oaxaca se orientó a la atención de las manifestaciones y a las causas estructurales de la pobreza.

En el territorio esto ha permitido:

- Fortalecer la presencia institucional y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.
- Generar estabilidad social, lo que a su vez amplía los márgenes a la planeación participativa.
- Diseñar políticas y programas donde los recursos se pueden potenciar al incorporar otros actores que pueden proveer: capacidad en la gestión de recursos, experiencia o conocimientos tecnológicos innovadores.
- Empezar proyectos intermunicipales que generan economías de escala, coordinando esfuerzos intergubernamentales, e incluso entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.
- Valorar la necesidad de generar políticas públicas orientadas al desarrollo armónico entre zonas urbanas y rurales. Un reto lo constituye, por ejemplo, la armonización del desarrollo microrregional (estatal) con el de la regionalización funcional (federal).

Bibliografía

CDI. Acciones de gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas: Informe 2011. México, 2011.

Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad Consultada en: <http://www.cdi.gob.mx/microrregionescdi> Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI). Consultado el 10 de diciembre de 2012 en <http://www.cdi.gob.mx/transparencia>

CDI-CONAGO. 100 Propuestas para Construir una Nueva Política de Desarrollo Social y Pueblos Indígenas. Gabino Cué Monteagudo. Coordinador. México, 2012.

CIESO Fundación. Centro de Investigaciones de la Economía Social, ¿Políticas universales versus políticas focalizadas?, publicación en internet.

Programa Estratégico Forestal del Estado de Oaxaca 2007-2030. Consultado en febrero de 2008 en: <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/12/187Programa20EstratC3A9gico20Forestal20del20Estado20de20Oaxaca.pdf>

CONAFOR. Programa ProÁrbol, consultado en: <http://www.conafor.gob.mx>

CONAGUA. Organismo de Cuenca Pacífico Sur, Dirección de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento. México, 2010.

Programas: agua potable, alcantarillado y saneamiento. Consultado el 3 de mayo de 2013 en: <http://www.cna.gob.mx>.

Usos del agua por región administrativa. Consultado en enero de 2013 en: <http://www.conagua.gob.mx/Contenido>.

Manual de operación y procedimientos 2011. Programa de Agua Limpia. México, 2011. Consultado en: http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/Manual_Agua_Limpia_Fed.pdf.aspx?n1=3&n2=60&n3=87&n4=34

CONAPO. Índice de Marginación por Localidad, Consejo Nacional de Población. México, 2012.

CONEVAL. Consideraciones Presupuestales 2012, Desarrollo Social, México, 2011.

Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales. Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. México, 2012.

Informe de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social en México 2012. México, 2012.

Informe de pobreza en México: el país, los estados y sus municipios, 2008-2010. México, 2010.

Mediciones de la pobreza en México 2008-2010-2012-2014.

Programa de Educación Media Superior 2011- 2016. Oaxaca, 2010.

FAO, México PESA. Estrategias del Desarrollo Microrregional en PESA. Consultado en: http://www.utn.org.mx/estrategias_pesa.html

Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca. Cáncer. Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo. Oaxaca, México.

Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales. Abril, 2011.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca (LOPEEO).

Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca. Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Noviembre 2010. Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.

Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016. Oaxaca, México. Enero, 2012.

Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 1998-2004. Oaxaca, México.

Planes Regionales de Desarrollo, 2011-2016. Oaxaca. Diciembre, 2011.

Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca. Programa Estatal de Financiamiento del Desarrollo.

SEDESOL. Programa Sectorial de Desarrollo Social y Humano, 2011-2016. Consultado en: http://www.coplade.oaxaca.gob.mx/wpcontent/uploads/2016/02/Programa_Sectorial_DSH_2011_2016.pdf

Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca 2010-2016 y Banco Mundial. Plan Estratégico Sectorial Agropecuario, Forestal y Pesquero, Subsector Agrícola. Documento ejecutivo. Oaxaca, 2012.

Plan Estratégico Sectorial Agropecuario Forestal y Pesquero, Subsector Forestal. Documento ejecutivo. Oaxaca, 2012.

Plan Estratégico Sectorial Protección Ambiental, Subsectores Agua y Saneamiento Básico. Documento ejecutivo. Oaxaca, 2012.

Plan Estratégico Sectorial Transporte. Subsector Caminos. Documento ejecutivo. Oaxaca, 2012.

Plan Estratégico Sectorial. Subsector Caminos y Aeropistas de Oaxaca-CAO. Documento ejecutivo. Oaxaca, 2012.

INEGI. Anuario Estadístico de Oaxaca 2011 y Coordinación General de Educación Media Superior y Superior 2010.

Anuarios Estadísticos del Estado de Oaxaca 2010 y 2011.

Banco de Información Económica. Tasa de desocupación serie unificada.

Módulo de Condiciones Socioeconómicas-ENIGH 2010.

Sistema de Cuentas Nacionales. Serie Histórica Producto Interno Bruto por Entidad Federativa.

XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

II Conteo de Población y Vivienda 2005.

Censo de Población y Vivienda 2010.

Encuesta Intercensal 2015.

Ley General de Desarrollo Social. DOF, 8 de abril de 2013. México.

Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales. Periódico Oficial del Estado, 2 de abril de 2011. Oaxaca, México.

OMM, PNUMA. Cambio Climático 2007, Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Land Degradation and Land Use/Cover Data Sources. 2008.

ONU. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Consultado en mayo de 2013 en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>.

Gobierno Federal. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances 2010, México, 2010.

PNUD. El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas. México. Marzo, 2012.

Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso. Marzo, 2013.

Presidencia de la República. Pacto por México. PRD, PRI, PAN. México, 2013.

----- Política Nacional de Vivienda. Consultado en mayo de 2013 en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mover-a-mexico-hacia-el-futuro-es-lograr-que-las-familias-tengan-la-posibilidad-real-de-acceder-a-su-propia-casa-epn/>

Ruiz Pablo y Ordaz Juan L. Evolución reciente del empleo y el desempleo en México, Economía, UNAM, Vol. 8. núm. 23.

SAGARPA. Programas de Apoyo de la SAGARPA, 2013. Consultado el 3 de mayo de 2013 en: <http://www.sagarpa.gob.mx/programassagarpa>

SEDESOL. Acuerdo que tiene por objeto establecer las microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio, DOF. México, 31 de enero de 2002.

Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. DOF, México, 2 de enero de 2013.

Las Microrregiones de Oaxaca. Propuesta de microrregionalización 2010.

Sistema de Información Social. Consultado en diciembre de 2012 en: <http://sisgeo.sedesol.gob.mx/sisweb2011/>

Padrón de Beneficiarios en línea. Consultado en abril de 2013 en: [\[68 \] MEMORIA DEL SEMINARIO INTERNACIONAL DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS...](http://www.sede-</p></div><div data-bbox=)

sol.gob.mx/es/SEDESOL/Padron_de_Beneficiarios.

Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, 2014, 2015 y 2016.

SEDESOL, CONEVAL, BID y el Gobierno de Puebla, *Foro Internacional de Mejores Prácticas en Desarrollo Social*, 20 y 21 de abril de 2015.

SEFIN. Informe de la recaudación de ingresos. Consultado en mayo de 2013 en: http://www.transparenciapresupuestaria.oaxaca.gob.mx/6_estadisticas.php Gobierno del Estado de Oaxaca 2010-2016. Programa Estatal de Financiamiento del Desarrollo 2010-2016. Finanzas públicas sanas para el desarrollo social. Oaxaca, 2012.

Presupuesto de Egresos del Estado del Gobierno del Estado, 2012. Consultado en mayo de 2013 en: http://www.transparenciapresupuestaria.oaxaca.gob.mx/6_estadisticas.php

SEMARNAT. Programa Nacional para la Prevención y Gestión de los Residuos 2009-2012. Consultado en: <http://www.semarnat.gob.mx/programas/Documents/PNP-GIR.pdf>

Programa Hacia la igualdad de género y la sustentabilidad ambiental 2007-2012. Consultado en: <http://www.semarnat.gob.mx/programas/semarnat/igualdaddegenero/Documents/PROIGESAM.pdf>

Programa Pueblos Indígenas y Medio Ambiente. Consultado en: <http://www.semarnat.gob.mx/apoyosubsidios/programasparalospueblosindigenas/Documents>.

Residuos Sólidos Urbanos de manejo Especial. Consultado en diciembre de 2012 en: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/residuos/solidos/Paginas/solidos.aspx>

SRA. Subsecretaría de política sectorial, Dirección general de coordinación, Estatus FAPPA y PROMUSAG. México, 2011.

ss. Comisión Nacional de Protección Social en Salud, Componente Oportunidades. Consultado en: http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=312&Itemid=348

sso. Estudio de regionalización operativa, 2013.

styps. Sexto Informe de Labores. México, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2012.

Manual de procedimientos del programa de apoyo al empleo, Supervisión y Contraloría Social, Guía Operativa. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2012.

Valdés, Luz María. *Población, Reto del Tercer Milenio*, UNAM, Coordinación de Humanidades, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Víctor Brodersoh. Focalización de programas de superación de la pobreza. Consultado en: http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Focalizacion_de_los_programas.pdf





PANEL II: EJES ESTRATÉGICOS QUE FAVORECEN EL DESARROLLO TERRITORIAL (SUSTENTABILIDAD, SEGURIDAD ALIMENTARIA, SERVICIOS SOCIALES, ACTIVOS CULTURALES)

Dr. Braulio Alberto García Pérez²⁸ (moderador)



Buenos días, agradecemos su presencia. La temática de este segundo panel corresponde a los “Ejes estratégicos que favorecen el desarrollo territorial”, es decir, la sustentabilidad, la seguridad alimentaria, los servicios sociales, y los activos culturales. Las preguntas que se formularon a los cuatro panelistas aquí presentes fueron:

¿Cuál es la importancia de la articulación territorial para el desarrollo social y económico de las microrregiones en América Latina?

¿Cuáles son las amenazas y los riesgos que dificultan los ejes estratégicos y evitan la consolidación del desarrollo territorial?

²⁸ Doctor en Ciencias Agrarias por la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), maestro en Ciencias en Desarrollo Rural Regional por la UACH y licenciado en Economía por el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Profesor investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS-IPN) y Coordinador Académico de la Maestría en Economía y Gestión Municipal del CIECAS-IPN, además de impartir las asignaturas de Desarrollo Rural, Proyectos Rurales Sustentables y Seminario de Tesis. Contacto: mostla@yahoo.com.mx

IMPORTANCIA DE LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO EN LA MANCOMUNIDAD DE LOS MUNICIPIOS DEL SUR-OESTE DE LEMPIRA (MANCOSOL), HONDURAS

Mtra. Ingrid Nisseth Núñez Aguilar²⁹



En Honduras existe una estructura que promueve de forma estratégica el desarrollo territorial, denominada mancomunidad o asociación de municipios, ente amparado en el marco de la Ley de Municipalidades, en su artículo No. 20.A, donde se define: “La mancomunidad o asociación de municipios como una entidad territorial local, auxiliar y subordinada a los municipios miembros, sujeta al derecho público y exclusivamente gestora y ejecutora por delegación, de programas, proyectos y servicios de interés prioritario, que permita a sus miembros abordar de una manera conjunta problemas que no pueden afrontarse individualmente”.

La Mancomunidad de los Municipios del Sur Oeste de Lempira (MANCOSOL), fue fundada el 22 de marzo del año 2001 como una organización sin fines de

²⁹ Máster en Gestión de Proyectos por la Universidad Católica de Honduras (UNICAH). Coordinadora General de la Mancomunidad de los Municipios del Sur Oeste de Lempira (MANCOSOL). Contacto: nisseth@hotmail.com

lucro. Está integrada por los municipios de Cololaca, Guarita, San Juan Guarita, Tambla, Tomala y Valladolid, en el departamento de Lempira. El propósito inicial que mueve a los municipios es buscar solución a la problemática del deterioro acelerado de los recursos naturales, que afectan todos los aspectos de la vida, por lo que se necesita abordarlo desde una perspectiva integral.

Adquiere personería jurídica el 09 de febrero de 2005; es una instancia de participación y concertación para los municipios que forman parte de su estructura en las búsquedas de alternativas de solución, respuestas y acciones concretas al desarrollo social, económico, cultural y ambiental. Es un organismo gestor de recursos y ejecutor de proyectos con fondos descentralizados desde el gobierno central y por parte de la cooperación nacional e internacional.

En cuanto a su visión, es la de ser una mancomunidad incluyente que alcance altos niveles de calidad de vida en armonía con el medio ambiente. Por lo que respecta a su misión, es ser una región comprometida en dar respuesta eficiente a los procesos de desarrollo sostenible, promoviendo la organización, formación, planificación y gestión en demanda de la problemática común de la mancomunidad. Mientras que su objetivo general consiste en “Contribuir a la reducción de la pobreza de la población del Sur Oeste de Lempira, en forma participativa y sostenible, mediante la implementación de programas y proyectos administrados transparentemente, respondiendo a las necesidades prioritarias de las familias”.

¿Cuál es la importancia de la articulación territorial para el desarrollo social y económico de las microrregiones en América Latina?

Para MANCOSOL, como para todo el sistema mancomunado de Honduras, es de suma importancia la articulación territorial para el desarrollo social y económico de las mismas, en vista de que por más de 16 años se ha demostrado que trabajando de forma conjunta todos los actores que convergen en el territorio, se logran mejores resultados e impactos en pro del desarrollo socioeconómico, permitiendo mejor calidad y estilo de vida a la población.

Para nosotros, la articulación territorial hacia el desarrollo social y económico ha sido importante dado que con ésta se ha logrado fortalecer las estructuras de gobiernos municipales y sociedad civil mediante la integración de dos o más entidades de distinto nivel de gobierno y/o cooperación. Además, se han desconcentrado recursos a las mancomunidades para satisfacer las de-

mandas de productos, servicios y potencialidades del territorio, en los sectores de salud, seguridad alimentaria, nutricional, adulto mayor, desarrollo económico, gobernabilidad, fortalecimiento de capacidades a municipios miembros e infraestructura social y productiva, lo que ha permitido que cada vez más los gobiernos locales en conjunto con la sociedad civil tomen decisiones concertadas en pro del desarrollo.

Con la desconcentración de recursos se nos han transferido competencias, responsabilidades, recursos y la potestad para intervenir y tomar decisiones sobre la situación real de los diferentes sectores (salud, infraestructura social, grupos vulnerables, agua potable y saneamiento) de los municipios, para orientar así sus acciones en mejora del acceso de la población beneficiada a los servicios integrales, continuos, oportunos, con calidad y calidez. Por ejemplo, desde junio de 2008 se han suscrito convenios con la Secretaría de Salud con el propósito de contribuir a mejorar la situación de salud de la población, enfatizada en el grupo materno-infantil y en los sectores más postergados, así como en la reducción de las muertes maternas e infantiles. Producto de esto es que se han logrado impactos más que positivos según el seguimiento del año 2009 a la fecha, entre otros, que se ha mantenido la mortalidad materna en cero en los últimos 8.5 años.

De igual forma hemos ejecutado programas de gobierno con el Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento (IDECOAS), el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), en tres áreas básicas: agua potable y saneamiento, electrificación y pavimentación.

La articulación territorial también ha contribuido a establecer relaciones que a lo largo de los años han adquirido permanencia, en función de la búsqueda de soluciones a las demandas y objetivos orientados al bien común, logrados mediante procesos de negociación, concertación de roles, cumplimiento de objetivos, normas, responsabilidades, compromisos y resultados esperados, adquiridos por las partes en relación con la gestión y provisión de servicios enfocados en el marco de procesos de planificación estratégica (líneas base, Planes de Desarrollo Comunitario y Planes de Desarrollo Municipal), suscripción de alianzas y convenios interinstitucionales con instancias gubernamentales, no gubernamentales y de cooperación, permitiendo el asocio en búsqueda de alternativas de desarrollo.

Es importante mencionar que MANCOSOL cuenta con un Plan Estratégico 2012-2022, en el que están incorporados lineamientos estratégicos dentro del

marco de la Planificación Regional (Región Lempira) y Plan de Nación, que son: Recursos Naturales y Ambiente, Seguridad Alimentaria, Desarrollo Económico Local, Gobernabilidad y Participación Ciudadana, en consonancia con los ejes temáticos comprendidos en Recursos Naturales y Ambiente, Convivencia Social y Educación, Salud, Fortalecimiento Organizacional, Recreación, Cultura y Turismo, y Producción.

También debe señalarse que en el año 2011 se suscribió un pacto de innovación y desarrollo eco productivo y social de la región del Sur de Lempira, entre 17 municipios aglutinados en tres mancomunidades, como una instancia regional de carácter público-social permanente, comprometidos con el desarrollo humano integral; el cual pretende mejorar la seguridad alimentaria, facilitando procesos de: gestión, articulación, planificación y ejecución de actividades, brindando atención especial a la población más vulnerable, respetando sus valores culturales, sociales, políticos, étnicos, religiosos y tradicionales con equidad de género y fomentando políticas de participación amplia de toda la población del sector. Un pacto que ha propiciado ya la realización de programas, proyectos y acciones en algunos ejes temáticos, entre otros:

- 1) Fortalecimiento y seguimiento de la Estrategia de Atención Integral del Niño en la Comunidad (AIN-C): capacitación a personal, supervisión y seguimiento.
- 2) Promoción del seguimiento de los programas (grupos especiales): Implantación de ferias de salud alimentaria.
- 3) Promoción de la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas: Levantamiento y actualización de línea base.
- 4) Promoción de espacios de coordinación interinstitucional y de fortalecimiento de los programas de salud, alimentación y nutrición.
- 5) Creación de un sistema de vigilancia alimentaria y nutricional para la región del Sur de Lempira. Estandarizar e implementar indicadores de salud y nutrición. Seguimiento y monitoreo al sistema de indicadores.
- 6) Focalización de programas de transferencias monetarias condicionales (bonos, becas, entregas de insumos, matrícula gratuita) con la participación local y/o regional, definiendo criterios de identificación de grupos meta, criterios de focalización con base en indicadores de censos municipales, líneas de base y otros.

- 7) Promoción de políticas públicas locales y regionales que conlleven a una nutrición saludable, implementadas en los centros educativos y coordinadas con padres de familia, autoridades educativas, y las diferentes instituciones.
- 8) Implementación de acciones de producción de alimentos a través de huertos escolares y familiares.
- 9) Producción sostenible mediante el rescate de cultivos autóctonos, e incidencia en políticas públicas locales (cero quemadas, no al uso de agro químicos, etcétera).
- 10) Identificación de fuentes de financiamiento para iniciativas micro empresariales. Gestión de capital semilla con fondos externos, creación y fortalecimiento de cajas rurales, gestión de financiamientos a bajas tasas de interés para iniciativas empresariales innovadoras que potencien rubros o actividades que generen ingresos, creación de una base de datos de potencialidades en la zona, legalización de empresas y productos para dar valor agregado.
- 11) Generación de procesos organizativos. Conformación de mesas municipales de seguridad alimentaria y de la mesa mancomunada de seguridad alimentaria.

Producto de la articulación territorial, se ha promovido el fortalecimiento de las capacidades de infraestructura, equipamiento y de las personas para mejorar el desempeño del talento humano dentro de la mancomunidad y sus municipios, contribuyendo a la adaptación de las exigencias cambiantes del entorno, a mejorar la comunicación, la motivación, el fortalecimiento y la generación de conocimientos para el desarrollo de sus habilidades y actitudes.

Otros elementos que hacen importante la articulación territorial es el hecho de que la cooperación internacional cree en el sistema mancomunado y el trabajo en asocio como acciones que contribuyen a los mejores resultados, mediante un proceso de coordinación para completar acciones que evita la duplicidad de esfuerzos y promueve el uso eficiente de recursos técnicos y económicos, que incluye procesos de participación ciudadana acertados donde la sociedad civil adquiere el protagonismo en su propio desarrollo, además de que se promueven relaciones horizontales, el enfoque de género y la inclusión social, trabajando desde los ejes transversales de ambiente, género y grupos étnicos.

Esta articulación permite asimismo lograr una mejor relación costo-beneficio en los proyectos, en tanto que beneficia al mayor número de población, hay mayor flujo de inversión, los sistemas mancomunados tienen una base legal (personería jurídica, reglamento) y sus estructuras están conformadas por gobiernos municipales y sociedad civil. En este sentido, la ejecución de programas y proyectos está sujeta a auditorías y supervisiones externas, así como a procesos de contraloría social.

Con esta orientación a su vez se están fomentando iniciativas de desarrollo económico local, facilitando el engranaje económico y la promoción de cadenas de valor. De este modo, con el paso del tiempo se ha logrado tener más cohesión estrechando lazos de hermandad institucional que nos ha llevado a realizar acciones con el involucramiento y empoderamiento de todos. (Por ejemplo, reuniones interinstitucionales, suscripción de alianzas, celebración de la feria en gestión de riesgo a nivel mancomunado y se han fortalecido las bases comunitarias).

En relación con los procesos de transferencia de las alternativas tecnológicas propuestas, se desarrollan metodologías de extensión como capacitaciones, charlas, demostraciones, giras de campo con productores y actores claves en cultivos de granos básicos (maíz y frijol). Mientras que la gestión financiera se ha fortalecido mediante la creación de capacidades en la formulación y gestión de proyectos, completando un catastro municipal urbano y rural para asegurar un cobro ordenado y transparente de los impuestos y mejorando los sistemas de control financiero.

¿Cuáles son las amenazas y riesgos que dificultan los ejes estratégicos y evitan la consolidación del desarrollo territorial?

La consolidación del desarrollo territorial puede verse expuesta a diferentes amenazas o riesgos que dificultan o limitan la ejecución de los ejes estratégicos, dentro de los que podemos citar: factores políticos asociados a cambios de gobierno que modifiquen o no compartan los procesos de planificación estratégica establecidos, así como la priorización de ejes y líneas de acción determinadas. De igual forma, que dentro de la articulación del territorio haya actores o socios que no cumplan con las obligaciones y responsabilidades correspondientes, que demuestren apatía y poco empoderamiento de los pro-

cesos, lo que provoca asimetría entre miembros del territorio y actores que obstaculizan un desarrollo integral, equitativo e incluyente.

Existe el riesgo de que la cooperación externa se retire antes de los tiempos estipulados o cuando no se ha logrado el debido empoderamiento y sostenibilidad requerida. Que los recursos e inversión sean politizados o que sean orientados a procesos de planificación no establecidos, lo que puede provocar una escasa anuencia o voluntad política, que no se logre el empoderamiento de la sociedad civil o que se limite la toma de decisiones de manera concertada.

Otros riesgos más son la migración del talento humano a otras regiones o estados y los efectos del cambio climático, dado que nuestro territorio está dentro de la región del corredor seco que amenaza la producción, la seguridad alimentaria y calidad de vida si no se toman medidas para contrarrestar estos efectos.

Por último, debe mencionarse que el sector privado del territorio está compuesto principalmente por asociaciones de productores, ganaderos o microempresarios de tipo artesanal con poca visión empresarial, que actúan básicamente en una economía de subsistencia, que no cuentan con una oferta de servicios financieros amigables al fortalecimiento de sus estructuras o que se tienen limitados programas o proyectos que brinden una asistencia técnica y financiera que les permita mejorar su base productiva, de manera que se inserten en una diversificación productiva y agroindustrial. Al respecto puede observarse que existe poco incentivo a pequeños productores y empresarios.

GOBIERNOS LOCALES Y DESARROLLO RURAL EN EL SUR DE CUSCO (PERÚ)

Dr. Raúl Hernández Asensio³⁰



Yo no provengo de una mancomunidad ni de una asociación de municipalidades, sino de un centro de investigación. Hoy presento un proceso de desarrollo rural ejecutado en el sur de Perú, que tiene como uno de sus principales actores una asociación de municipalidades. En concreto se trata de la zona de Cusco, situada al sur oriente del país. Esta experiencia no fue desarrollada por la institución en la que yo trabajo, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), sino por un conjunto de actores locales, que incluye municipalidades, organizaciones no gubernamentales (ONG's) y comunidades campesinas. Lo que les

³⁰ Maestro en Estudios Latinoamericanos y doctor en Filosofía y Letras (con especialidad en Historia). Es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y director de *Argumentos: Revista de Análisis y Crítica*; asimismo es integrante del Consejo Editorial del Fondo Editorial del IEP. Entre sus libros más recientes están: *El apóstol de los Andes. El culto a Túpac Amaru en Cusco durante la revolución velasquista (1968-1975)*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2017 y *Los nuevos incas. La economía política del desarrollo rural andino en Quispicanchi (2000-2010)*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2016. Contacto: rasensio@iep.org.pe

presentaré hoy es el resumen de varios proyectos de investigación realizados por el equipo del IEP en varios momentos del tiempo.

El enfoque teórico del cual parto para analizar este tipo de procesos de desarrollo rural es la interconexión de tres esferas que determinan la evolución de los territorios. En primer lugar se encuentran las *dinámicas territoriales*, es decir, los procesos económicos y sociales que ocurren en ese territorio; vinculado a eso, los *cambios institucionales* (a nivel formal como informal) que influyen tanto en las actividades políticas como en las actividades económicas; y el tercer elemento son los *estilos locales de gobierno*, es decir, que más allá de lo que digan las leyes, existe un conjunto de normas pautadas por la cultura y las tradiciones o por la propia historia política de la región, que hacen que la misma institución pueda desempeñar sus funciones de manera diferente en unos territorios respecto a otros. Estos estilos locales de gobierno son un factor clave, desde mi punto de vista, para entender los procesos de desarrollo rural, al menos en la sierra sur peruana.

El territorio tratado es la provincia de Quispicanchi, en el sur de Cusco, que a su vez se sitúa en el sur oriente de Perú, cerca de la frontera con Bolivia. Es aldeaña, a 50 kilómetros, a la ciudad de Cusco. El eje articulador del territorio es el Monte Ausangate que alcanza los 6,400 metros sobre el nivel del mar.

¿Por qué es interesante analizar este caso? Principalmente por cuatro razones: la primera, porque es un ejemplo de articulación de un proceso de desarrollo rural de un territorio que era pobre, y en cierto modo sigue siendo pobre, pero en menor medida, en un entorno regional muy dinámico. Nos presenta cómo un proceso de dinamismo económico, generado por un factor externo, que en este caso es el turismo, puede ser aprovechado por territorios rurales empobrecidos para generar dinámicas favorables al conjunto de la población. La segunda razón es porque constituye una muestra de articulación entre actores externos e internos dentro del territorio, es decir, entre quienes viven en Quispicanchi, al sur de Cusco, y quienes trabajan en esa zona. La tercera razón, porque es un modelo de sinergias urbano-rurales, donde el dinamismo de un mercado urbano puede ser aprovechado por productores rurales para generar nuevas oportunidades de desarrollo y nuevas oportunidades de generación de ingresos. Y finalmente, la cuarta razón, porque se trata de un ejemplo de sinergia entre identidad cultural y el desarrollo económico. Me refiero a un territorio mayormente quechua hablante, que se articula en forma de comuni-

dades campesinas, pero que, sin perder su identidad cultural y su idiosincrasia, e incluso potenciándola, va a generar un proceso de desarrollo económico, de tal manera que tanto la identidad cultural como el desarrollo económico, en lugar de convertirse en obstáculos, se van a reforzar entre sí.

En esta zona, aproximadamente desde 1995 hasta la fecha, se genera un proceso que, por un lado determina una disminución sustancial de la pobreza, y por otro la disminución de la desigualdad en determinados ámbitos, creando al mismo tiempo una percepción masiva de bienestar en la población. Los datos de una encuesta aplicada en 2010 mostraban que 70% de la población consideraba vivir mejor que diez años atrás, y también que dentro de otros diez años iban a vivir todavía mejor que entonces, es decir, tenían una percepción positiva del proceso en el que estaban involucrados. Esto, en el contexto de Perú, donde predomina lo que diversos autores llaman la "paradoja del crecimiento infeliz", es una excepción, pues generalmente encontramos zonas rurales en las que predominan narrativas negativas.

Esta excepción se debe a cuatro elementos: en primer lugar, a la capacidad de los actores del territorio junto con actores externos que trabajan en el sur de Cusco, de identificar la oportunidad, es decir, un nicho a partir del cual es posible poner en marcha un proceso de desarrollo rural y crecimiento económico. Esta oportunidad se encontró en el turismo.

Se sabe bien que Cusco es el principal destino turístico de América Latina, específicamente Machu Picchu. La historia del turismo en Machu Picchu comienza en 1920, y se potencia en 1960, pero es a partir de 1992, a raíz del término del conflicto armado interno, cuando se consolida. Desde 1992, el número de turistas que van a Machu Picchu pasa de aproximadamente 100 mil al año, a 1,100,000 personas en 2012, y es muy probable que actualmente ronde en 2 millones de turistas anuales. Se trata, por lo tanto, de un proceso de crecimiento del turismo muy rápido, que en apenas dos décadas transforma por completo la economía y las dinámicas del territorio. Además, no es que sólo crezca el número de turistas, sino que también cambia el perfil del turismo. A mitad de los años noventa, los turistas peruanos sumaban el 70 y 80 por ciento. Desde entonces, aun creciendo el número de peruanos que van a Machu Picchu, crece todavía más el número de turistas extranjeros, al punto de que, en la actualidad, Machu Picchu se ha convertido en un producto turístico dirigido mayoritariamente a los visitantes extranjeros (europeos, norteamericanos, chi-

lenos, argentinos y brasileños). Casi 70% de los visitantes de Machu Picchu y de Cusco son extranjeros.

Esto hace que se genere un circuito turístico muy particular. La zona situada al norte del departamento de Cusco, alrededor del Valle Sagrado, donde se encuentran varios vestigios arqueológicos incas y Machu Picchu, recibe casi el cien por ciento del turismo. Por otro lado, la zona de la provincia de Quispicanchi se encuentra muy cerca de la ciudad pero no recibe turismo. Ello se conjuga con un cambio importante en la propia ciudad de Cusco, que en veinte años se transforma de una ciudad pequeña y provinciana a una de tamaño intermedio, cercana a los 500 mil habitantes, que atrae cada vez más a población de las zonas rurales. Es también una ciudad cuyo desarrollo económico hace que disminuya la pobreza y al mismo tiempo aumenta la población de clase media. Lo anterior genera un conjunto de hábitos de consumo nuevos en términos de alimentos y de recreación. Estas personas quieren adoptar los estilos de vida de clase media que implican también tener espacios de recreación, pero aun así no pueden acceder tan fácilmente a la zona del Valle Sagrado ni a Machu Picchu, porque es un espacio pensado para los visitantes extranjeros, con precios enormemente altos. Quizá irán una vez en su vida o una vez cada cinco años, pero no podrá ser su espacio recreativo habitual. Es aquí donde surge el nicho de oportunidad de desarrollo social para el territorio de Quispicanchi, que se transforma en la opción de recreación para la nueva clase media cusqueña en gran parte integrada por migrantes o hijos de migrantes, con gran arraigo y conocimiento de la cultura quechua rural.

El segundo elemento a considerar son las inversiones estratégicas para unir este nicho de oportunidad con la oferta de bienes y servicios producida en el territorio. La zona de Quispicanchi contaba con la ventaja de que en los imaginarios regionales era una zona muy vinculada a la autenticidad andina, a productos genuinamente quechuas que no habían sido turistificados. Lo que hicieron las organizaciones no gubernamentales (ONG's) y la cooperación internacional fue operativizar ese imaginario que ya existía, darle contenido, generar bienes y servicios articulados en torno al mismo. Para ello, se creó una mancomunidad que comenzó en 1996 y que se formalizó en 2012, que desde el principio se orientó a generar este producto turístico. Al inicio se conforma de cuatro municipalidades, que después se convierten en seis. Esta mancomunidad está muy vinculada a varias ONG's locales de la ciudad de Cusco, con muy larga tradición de cooperación

internacional y de implementación de proyectos en el territorio. Son actores externos pero muy arraigados desde los años setenta. No son recién llegados.

La mancomunidad es uno de los principales actores del proceso de desarrollo, no es el único, pero sí es la vértebra de este nuevo proyecto de desarrollo social, sobre todo en la zona limítrofe de las provincias de Cusco y Quispicanchi. Su trabajo incluye la promoción de restaurantes campestres que ofrecen productos muy vinculados a la gastronomía local, sazonados de acuerdo con el gusto cusqueño que no necesariamente es el gusto de los turistas extranjeros. Con el tiempo se articula en torno a la gastronomía un circuito de productos emblemáticos, integrado por cinco localidades que ofrecen diferentes productos cada una. Al estar dirigidos a un turista local, que puede visitar el territorio varias veces, los restaurantes entienden que no deben competir entre ellos, ofreciendo toda una gama variada de productos, sino que pueden especializarse, esperando que el turista les visite en algún momento. De esta forma ofrecen productos de mayor calidad.

La oferta gastronómica se completa con una oferta cultural: iglesias barrocas, ruinas incas y otro producto de fuerte idiosincrasia local, que son los servicios mágico-religiosos: curanderos y encargados de "pagos a la tierra". En Cusco, desde hace 20 años se han popularizado mucho estos "pagos a la tierra", por ser de tradición andina, y ahora han llegado a la ciudad.

El tercer elemento es la apuesta por la identidad territorial que se observa, por ejemplo, en la creación de productos emblemáticos, como el queso, que se diferencia de otros similares de zonas diferentes de Cusco, generando una serie de marcas territoriales semi formales y semi informales (como la marca "Ausangate", que alude al monte que es emblema de la zona) que apelan nuevamente al imaginario y al conocimiento que los cusqueños tienen sobre el territorio, y que generan un valor añadido para ellos. Otro ejemplo es la proliferación de los "Raymi", fiestas que reproducen antiguos festivales que se supone eran incas y que resurgen en los años noventa. Se presenta al principio como un atractivo para descentralizar el turismo fuera de Cusco, pero los turistas extranjeros nunca visitan realmente estos lugares y la población local termina apropiándoseles, cambiándoles el significado a auténticas ferias en las que por un lado hay una exhibición y un *performance* neo inca y por otro lado se ofrecen productos locales.

Y el cuarto y último factor de este proceso de desarrollo rural es un nuevo estilo de gobierno municipal, lo que en alguno de mis trabajos he llamado el "keynesiano andino". Se trata de un estilo de gobierno municipal prota-

gonizado por una nueva generación de líderes de origen rural, los “hijos de la Reforma Agraria”, que conforman la primera generación de campesinos que, gracias a la Reforma Agraria de finales de los sesenta y principios de los setenta, implementada por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1975), tuvieron acceso a la universidad y por lo tanto tienen un pie en el mundo urbano y otro en el mundo rural. Son ellos quienes desarrollan este estilo de gobierno diferente que amalgama elementos provenientes del mundo de la cooperación internacional, de las ONG’s, de desarrollo y de la idiosincrasia andina. Las municipalidades que ahora tienen más recursos por transferencias de canon y sobre canon (rentas mineras) y utilizan este dinero con una nueva función: promover la actividad económica con proyectos productivos, con obras públicas y con intervenciones estratégicas tales como ferias para vender sus productos. El aspecto andino reside en la voluntad de mantener el equilibrio entre las comunidades, de tal manera que ninguna resalte demasiado. De ahí que se piense que es misión del gobierno municipal potenciar el desarrollo económico, pero también asegurar que se mantenga dicho equilibrio.

En conclusión, se encuentra un estilo de desarrollo rural muy adaptado y respetuoso de las condiciones locales, pero al mismo tiempo capaz de aprovechar las dinámicas económicas regionales. Por ejemplo, un típico mecanismo andino de distribución del presupuesto son los llamados Consejos Locales de Asignación de Recursos, que funcionan en algunas municipalidades. Estas instancias otorgan pequeños proyectos a las diferentes comunidades mediante un sistema mixto, que incluye especialistas y líderes de la propia población, que juntos forman el jurado que asigna los recursos. En algunos casos, estos Consejos no utilizan el mecanismo formal de pedir expedientes, sino que se valen de una forma andina muy típica que consiste en la teatralización. En los Andes hay una tradición de teatro popular que se remonta a la época de la colonia o quizá anterior a esta, que hoy ha sido adoptada en estas situaciones, en las cuales cada comunidad teatraliza enfrente del Consejo la forma en la que utilizarían el dinero que se les asignase y el Consejo se encarga de decidir a quién se le autorizan los recursos. Entonces, son estos tipos de mecanismos de asignación de recursos los que hacen que se genere este estilo de gobierno local que sí tiene mucho de cooperación internacional, porque es un mecanismo creado por la cooperación internacional, pero sujeto a las condiciones locales.

DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO

Ing. Alberto Amador Leal³¹



México tiene una larga trayectoria en el tema de desarrollo regional. De 1982 a 1994, el gobierno federal impulsó quizá la etapa más decisiva del desarrollo regional del país. En este periodo se consensuaron junto con las comunidades y los municipios cerca de 150 programas regionales, que viniendo de una fuerte situación de deuda y de gasto, cambiaron el panorama de muchas regiones que habían quedado devastadas. Actualmente, después de un desfase en el enfoque territorial, el gobierno de la República da un giro en la estrategia de descentralización y fortalecimiento de los municipios.

En 1997 los municipios comienzan a recibir el doble de los recursos, se crean los fondos de aportaciones para la infraestructura social municipal, fondos para

³¹ Ingeniero Químico Industrial por el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y maestro en Gobierno y Gestión Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido Diputado Federal en las Legislaturas LIII, LIV, LVIII, LX, y ha colaborado como Director General en las Secretarías: del Trabajo y Previsión Social (STPS); Programación y Presupuesto; Gobernación (SEGOB); Jefe de Unidad en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y actualmente es Director General de Desarrollo Regional en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Contacto: alberto.amador@hotmail.com.

educación, salud, fortalecimiento de las entidades federativas, aunque estas acciones se dan dentro de un abandono de la visión territorial. Sin embargo, más adelante se presentan atisbos de recuperar esa visión regional, como la Ley de Desarrollo Social, que contiene en un apartado las zonas de atención prioritaria, que terminan reduciéndose a municipios prioritarios. Por otro lado, surgen algunas iniciativas mesorregionales como el Plan Puebla Panamá, en los primeros años de este siglo, pero que no logran desplegarse.

Llegando al año 2012, el nuevo gobierno federal crea la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que para efecto del rescate de la visión territorial propone tres programas mesorregionales para el desarrollo del Norte, Centro y Sur-Sureste de México, en un esfuerzo por regionalizar o precisar la regionalización ya instituida dentro de la ley, que recoge las tradiciones y las identidades de los pueblos. En éstas, destaca la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (ZEE), que aplica básicamente en el Sureste mexicano, la cual define una zona de influencia más allá del recinto fiscal propiamente dicho de la ZEE y con un programa de desarrollo regional.

Es oportuno comentar que la regionalización funcional de México trata de identificar las zonas urbanas, sub-urbanas y rurales, así como sus relaciones funcionales.

Al respecto, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que fue publicada en 2016, no está sustentada en una reforma constitucional, por lo tanto tiene limitaciones (no hace una redistribución de competencias ni crea los mecanismos suficientes de gobernanza), no obstante es un avance que permite dar nuevos pasos.

De los tres programas regionales, sólo el de la zona Sur-Sureste fue adoptado por los gobiernos estatales. Cabe mencionar que los programas regionales, de acuerdo con la Ley de Planeación, son optativos para los estados y los municipios. Para esta región que decidió adoptarlo se reactivó el fideicomiso FIDESUR (Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sursureste), cuyo propósito es financiar proyectos de desarrollo regional, el cual fue discutido con siete gobiernos estatales para decidir los proyectos a impulsar, teniéndose pendiente hasta hoy el de las mixtecas de Oaxaca, Guerrero y Puebla.

¿Por qué es imperativo recuperar la estrategia de desarrollo regional como un compromiso concurrente de Federación-Estados-Municipios? Porque en México hay una enorme desigualdad y desequilibrios en las regiones. La pérdida de visión

territorial, independientemente de los problemas estructurales de la distribución del ingreso, ha costado mucho al perderse demasiado tiempo, esfuerzos institucionales y de concertación social con las comunidades.

Por lo anterior, se ha trabajado con el apoyo de la Unión Europea y con la Dirección General de Desarrollo Regional en cómo rescatar esta visión y cómo impulsar la identificación de oportunidades que denominamos “cadenas de valor”. Porque el problema de fondo tiene que ver con la baja productividad, con la pobreza, con el deterioro del ambiente y con la gobernanza, tanto de las acciones multinivel necesarias como de la concurrencia de los tres órdenes de Gobierno en un sistema federal como el nuestro.

En México, el Producto Interno Bruto (PIB) municipal no se calcula, pero estamos trabajando con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en una metodología que se pueda generalizar a todos los municipios. Los obstáculos fundamentales son, en primer lugar, que ese modelo de gobernanza multinivel es muy complicado concretarlo, hay razones que tienen que ver con la ciencia política, con los procesos de alternancia y pluralismo que están en proceso de maduración. El otro problema es que si no tenemos el desarrollo regional o la planeación regional vinculada a la asignación presupuestal, entonces se vuelve un ejercicio muy difícil de realizar, como está sucediendo ahora en México. Es necesario entonces definir muy bien, en términos de ley, que la asignación del presupuesto esté como estaba con la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en el pasado, es decir, en la misma área que tiene la responsabilidad del desarrollo, si no sucede así, se pierde la fuerza inductora del presupuesto federal. Sólo de esta manera el presupuesto federal será direccionado hacia el desarrollo regional con los recursos concretos específicos, y entonces se puede dar la concurrencia del Estado y los municipios con eficacia y oportunidad en términos de los propósitos que se persiguen.

Ing. Rosalba Díaz Pérez³²



La Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc (JIBIOPUUC) está al sur de Yucatán, abarca cinco municipios y actualmente está en proceso la anexión de tres municipios más que comparten características similares.

Dentro de esta región se encuentra un área natural protegida que también es biocultural, una peculiaridad que distingue a la reserva, pues no se trata de una conservación convencional de los recursos naturales sino que considera más esta bioculturalidad, que dicho sea de paso, ya se da en la región, porque al igual que en otras regiones de Yucatán también se encuentra el pueblo maya.

³² Ingeniera en Recursos Naturales Renovables por la Universidad Autónoma Chapingo (UACH). Es Jefa de Proyectos de la Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc, en el estado de Yucatán, en donde colabora en la supervisión de avances en programas, proyectos o estudios desarrollados por la Junta en el fortalecimiento de la gobernanza local y del desarrollo sustentable de los municipios de la Región Puuc: Muna, Ticul, Santa Elena, Oxkutzcab y Tekax. Es coautora de dos capítulos en el libro *Uso de Aguas Residuales en la Agricultura. Estudio de Caso Distrito de Riego 028, Tulancingo, Hidalgo, México*. Contacto: proyectos.jibiopuuc@gmail.com

Otra característica importante de la región es la fisiografía. En tanto que la mayoría del territorio del estado es plano, donde nosotros estamos comienzan algunas elevaciones, esto ha detonado el desarrollo diferenciado de la bioculturalidad.

En la reserva existen dos localidades rurales que ejercen una fuerte presión hacia los recursos naturales. En el año 2002, si bien es cierto que había un problema de disminución de cobertura vegetal, no era tan marcado, a diferencia del año 2016, cuando esta disminución está clara y gravemente más extendida. Es en estas zonas donde se tienen que concentrar los esfuerzos para frenar, tratar de resarcir el daño y prevenir afectaciones futuras.

Para establecer estrategias de intervención tenemos que conocer cuáles son las causas de la pérdida de cobertura vegetal, y encontramos que, a pesar de ser áreas con una misión similar, los orígenes de las presiones a los recursos son distintos, básicamente se trata de actividades productivas, pero cada región se especializa en una, en algunas partes es la agricultura y en otras la ganadería, lo que plantea focalizar las estrategias que se implementan para el caso.

La bioculturalidad es una característica peculiar de nuestra Junta, que reconoce la interacción entre los recursos naturales, el pueblo originario y la diversidad que esto genera.

¿Cuál es la importancia de la articulación territorial para el desarrollo social y económico de las microrregiones en América Latina?

Identificar cuáles son los actores que confluyen en la región, en este caso las dependencias federales, estatales, organizaciones no gubernamentales (ONG's), asociaciones civiles (AC), productores organizados y algunos ejidos organizados es de suma importancia.

Nosotros, al igual que otras juntas, trabajamos con un Consejo Administrativo integrado por los presidentes municipales, la Dirección Técnica a nivel federal está representada por la Gerencia Estatal de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y a nivel estatal está representada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUMA). En este Consejo, el presidente, que cada cierto tiempo cambia, puede ser un presidente municipal, el secretario de la SEDUMA, la persona a cargo de la Gerencia o la Dirección de la Junta. Dependiente del Consejo se encuentra la parte técnica, integrada por la Dirección, la parte administrativa, las jefaturas de proyectos y el Consejo Ciudadano, integrado

por actores clave, como productores organizados, productores líderes, instituciones académicas de la región, ONG'S y AC'S; lo que propicia un diálogo para evitar problemas de duplicación de fondos u otros que se pudieran generar en cada área. En algún momento también se conformaron los Comités de Usuarios por sectores ya organizados.

Nuestros ejes estratégicos son: 1. El fortalecimiento institucional y financiero; 2. Gobernanza; 3. Educación con enfoque biocultural y desarrollo humano; 4. Desarrollo integral sustentable; 5. Territorio y servicios ambientales; y 6. Integración de mercados.

Para la colaboración conjunta, era necesario definir objetivos en común. Por ejemplo, hay muchas dependencias que en ocasiones tienen objetivos que en vez de sumar se contraponen. Entonces, al crear este espacio de diálogo, evitamos esa contraposición de objetivos, o por lo menos determinamos estrategias para regionalizar cada uno de los programas y lineamientos que se definen fuera del territorio.

Establecer criterios de colaboración y compromisos también es muy relevante, y más aún porque la colaboración entre los diferentes actores ha sido diferenciada, y por voluntad, a veces en recursos económicos y otras mediante el intercambio de conocimientos o el desarrollo de capacidades.

La JIBIOPUUC nació de una concurrencia internacional. Desde su creación recibió recursos, los que a su vez le han permitido el desarrollo de capacidades técnicas y de gobernanza. A nivel interno se tiene otro tipo de cooperación. Nosotros ya habíamos identificado AC'S y ONG'S que estaban trabajando en la región, asesores técnicos individuales, también de instituciones de investigación y enseñanza con presencia en la región o con líneas de investigación relacionadas con las problemáticas que tiene la Junta. En este caso se está trabajando con el Centro de Investigación Científica de Yucatán (CICY), con la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY), con el Instituto Tecnológico Superior del Sur de Yucatán (ITSSY), con *Kaxil Kiuic*, que es una reserva privada que está dentro de la reserva del Puuc.

Una de las principales líneas de trabajo es el proyecto de intervención para desarrollar actividades sustentables enfocadas a la conservación de la selva con que contamos.

En las estrategias, destaca la "milpa maya mejorada", que en un inicio utilizaba la quema como primera actividad, pero se ha demostrado, a través de los

organismos de investigación, que ésta trae más desventajas ambientales que ventajas, entonces, en las áreas donde se siembra la milpa, se está fomentando el intercambio de saberes para llegar a la milpa maya mejorada. Asimismo se tiene la apicultura, pues la región es un área apícola ancestralmente; la ganadería sustentable con sistemas silvopastoriles; el turismo de bajo impacto, porque la zona turísticamente es de suma importancia, con diferentes atractivos culturales y ambientales; además, la parte forestal se combina un poco con la agricultura a través de sistemas agroforestales, con la mejora de los procesos en áreas de producción intensiva y la fruticultura.

Para realizar nuestro trabajo tenemos un esquema, dado que se debe saber *con quiénes*, para lo que nos apoyamos con una base de datos y con el intercambio de saberes que se dan en los consejos; *dónde*, parte de la caracterización; *cómo*, con estrategias que son consensadas con las unidades de investigación locales; *qué*, las necesidades para el proyecto; y *cuánto*, las fuentes de financiamiento y el mercado objetivo.

¿Cuáles son las amenazas y riesgos que dificultan los ejes estratégicos y evitan la consolidación del desarrollo territorial?

Primeramente, es evitar la duplicación de esfuerzos, porque en ocasiones hay dependencias y organizaciones que trabajaban en el mismo caso, por ello, conocernos y dialogar ha permitido que se desarrolle el intercambio de conocimientos y el desarrollo de capacidades. Después, la focalización de acciones. Si no se da lo anterior, nunca habríamos sabido que localidades tan pequeñas como Xul o Yaxhachén tenían un impacto sobre sus recursos naturales tan importante. La unión de los municipios también ha permitido la gestión de los recursos, no es lo mismo que un municipio llegue con una dependencia a que cinco municipios lleguen con un proyecto regional. Y la confrontación de objetivos, muchas veces las dependencias tienen objetivos diferentes y éstos se confrontaban en la región para evitarlo.

Como ejemplo tenemos un proyecto de estufas ahorradoras de leña. En Xul se deforestaba cada vez más el área y se encontró que era para obtener leña, también se hizo un censo y se detectó que las mujeres y niños de este lugar tenían problemas respiratorios. Entonces se introdujeron estas estufas ahorradoras de leña que no sólo contribuyeron a disminuir el impacto ambiental, sino también de salud de la comunidad.

Las acciones se han llevado a cabo a nivel local, pero a nivel federal de igual manera se ha encontrado cooperación, como con el mecanismo REDD+ (Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la Deforestación y Degradación de los bosques, la conservación y el incremento de las capturas de CO₂) y la estrategia regional de la Península de Yucatán que aterriza en Yucatán y la administra la SEDUMA, de la que operamos como administradores y gestores en el ámbito local.

Los principales resultados de estos trabajos que se han realizado son, sobre todo, la creación de espacios de alineación de política de programas y presupuestos, tanto federales como estatales, que han facilitado el encuentro y la colaboración de organizaciones, el fomento de proyectos y la conformación de la base de datos.

Es pertinente mencionar que todo el trabajo es colegiado, y que nos rige la transparencia, por lo que cada dos meses se llevan a cabo reuniones con los consejos y se realiza un informe del periodo laborado, buscando la colaboración y la apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios.

Cabe decir que los proyectos comienzan por iniciativa de los consejos y de la parte técnica. Al principio casi siempre está la SEDUMA, la CONAFOR y los municipios, y conforme van avanzando los proyectos se unen otras dependencias. Un ejemplo de esto fueron los fondos concurrentes para el pago de servicios ambientales de la región, que empezó como fondos concurrentes entre el estado y la CONAFOR, y terminó con la alineación de un programa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Otro aspecto importante es que la JIBIOPUUC forma parte del Nodo 24 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), lo que nos ha permitido trabajar más en el rubro cultural. Por iniciativa del Nodo, se asigna un recurso a cada uno de los nodos y nosotros, por la confluencia de esfuerzos, hemos logrado que el recurso que fue asignado se potencialice con la intervención del Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya (Indemaya), ya sea en fortalecimiento de capacidades o en donación de recursos.

Los principales retos que tiene la Junta son los recursos, no nada más para la implementación de los proyectos, sino los recursos para la administración de la misma, debido a que no hay una fuente constante de los mismos. Otro reto ha sido la disponibilidad de las dependencias, que por lo general, está en función de la persona que la representa, pero que al darse un cambio de mando, muchas veces esa voluntad también cambia.

Por último, debe mencionarse que ahora estamos trabajando en el Plan de Manejo de la Reserva, a efecto de que no sea restrictivo, sino que incorpore el “hacia dónde” las comunidades mayas quieren conducir su territorio. Asimismo se están llevando a cabo, a nivel municipal, programas de ordenamiento ecológico territorial. Esto es importante porque genera instrumentos de vinculación jurídica. Este Plan de Manejo, igual que los ordenamientos municipales, es un instrumento que puede ser consultado por cualquier agente externo.



PREGUNTAS Y RESPUESTAS DEL PANEL I Y PANEL II



Preguntas:

- Para mí, este intercambio de experiencias ha sido muy enriquecedor para evaluar las acciones que estamos llevando a cabo. Tenemos ya esta base de trabajo de planeación, estamos trabajando en estos momentos en aspectos de lo que es la organización, el fortalecimiento de capacidades, son puntos importantes en los que tenemos que ir avanzando para lograr la articulación del trabajo en la intermunicipalidad. Mi pregunta es para el compañero de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA) ¿Cuál sería la importancia de la constitución de las intermunicipalidades? Lo comento porque creo que también existe mucha injerencia política en las municipalidades que afecta en su constitución.
- ¿Cuál es la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de la intermunicipalidad? Nosotros estamos trabajando con algunas de ellas y nos damos cuenta de que tienen un peso político dentro del territorio.
- Ha sido muy interesante escuchar cómo están operándose las intermunicipalidades. Ojalá que este sistema podamos seguir impulsándolo en México y en Oaxaca. Una pregunta para los que están operando intermunicipalida-

des en comunidades, tanto la JIRA, la Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc (JIBIOPUUC) y las mancomunidades y, por supuesto, al representante peruano también: ¿Cuál es el reto actual de su intermunicipalidad para seguir operando y funcionando? Y al doctor Constantino Pérez Morales: ¿Qué tendríamos que hacer en Oaxaca para generar un modelo semejante al que aquí se ha señalado?

- La pregunta es para todos. ¿Nos pueden mencionar algún indicador respecto a las acciones que están haciendo? En el caso de Yucatán, ¿tenemos alguna medición? Hablaron de reforestación y me gustaría saber si ya llevan algún porcentaje que les permita medir el avance de sus acciones.

Respuestas:

- Es interesante la pregunta sobre la constitución de las intermunicipalidades. Considero que se está visualizando esa importancia por parte de los municipios pues, como comenté, 75% de ellos en el estado son parte de alguna intermunicipalidad. Su relevancia radica en el convencimiento del impacto regional que se puede generar, algo en lo que estamos trabajando como Junta Intermunicipal. Es necesario dejar muy claro en los presidentes municipales ese impacto, evidenciar el individualismo o protagonismo de algunos municipios es algo en lo que trabajamos día con día. En nuestro caso, a veces es difícil alinear la parte política, ambiental y las necesidades mismas de los municipios. Precisamente el año pasado obtuvimos como JIRA un recurso, fue un poco complejo hacer una cartera de proyectos para convencer a los presidentes municipales del impacto regional que podría generarse; sin embargo, el convencimiento de los municipios se ha fortalecido, ahora saben que unidos se pueden lograr mayores beneficios que de forma individual. Pienso que el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil es algo importantísimo, debido a que mucho del recurso que se ejerce no viene del gobierno federal ni del gobierno del estado. Nosotros hemos trabajado con la Agencia Francesa y Alemana y con varias asociaciones civiles que nos han apoyado mucho en la parte del fortalecimiento de las capacidades, tanto de los miembros de la Junta como de los municipios, lo que nos ayuda a solventar los cambios de gobiernos estatales o

municipales. Una fortaleza que tenemos en JIRA es que contamos con un fideicomiso, es decir, un fondo semilla que nos permite que en caso de una escasez de recursos tengamos la garantía de operar por lo menos un año. Pero el tema del financiamiento es precisamente el reto de las intermunicipalidades. Considero que el convencimiento que estamos generando en el estado nos coloca en la posibilidad de visualizar el impacto de las juntas, con lo que podemos orientar la política pública hacia los territorios más importantes. (Ing. Óscar Ponce Martínez).

- ¿Qué necesitamos para seguir el modelo que ya tienen los compañeros de Honduras y de JIRA? Me parece que el tema es el recurso: ¿cómo haces tú para mantener las Unidades Técnicas que ellos manejan? Aquí en el estado no lo hemos logrado mantener, y es una de las tareas que tiene el COPLADE: lograr un fondo o un fideicomiso etiquetado para el funcionamiento de las Unidades Técnicas. Ese es el primer punto. Podemos generar recursos a través de los fondos de los propios municipios, del Fondo de Infraestructura y Acción Municipal, pero el problema está en que las reglas de operación no te lo permiten, no hay posibilidad de llevarlo a un fideicomiso. Si no rompes esa regla donde todo se individualiza no puedes avanzar: tienes los recursos para una asesoría técnica pero no lo puedes llevar a una bolsa común porque había malos manejos anteriormente. Por eso SEDESOL crea las reglas de operación a partir del 2013. Estas reglas de operación también tienen que tomar en cuenta la realidad, que no es la misma en los estados del norte que en los del sur. Para crear fideicomisos no solamente el gobierno del estado debería hacer aportaciones para el financiamiento de las Unidades Técnicas, asimismo es importante que alrededor de ellas hagan su trabajo las instituciones estatales y federales que se mueven en el territorio, lo que significa que tenemos que saber cómo están operando y mejorar sus diversos problemas de comunicación. Las áreas piloto nos darán información sobre ello. Oaxaca es todo un reto, si comenzamos a perfeccionar el modelo, tal vez nos demos cuenta de que no todas las microrregiones deben tener Unidades Técnicas. Es posible que algunos municipios las requieran, pero otros no. Algunos municipios pueden requerir el trabajo en microrregiones, otros no. Si fortalecemos el trabajo a través de los fondos del fideicomiso podemos lograr avances. Por ejemplo, los Mó-

dulos de Maquinaria han funcionado en forma eficiente y se mueven a partir de asociaciones civiles. Experiencias en Oaxaca las tenemos, sólo falta mejorarlas. (Dr. Constantino Pérez Morales).

- Una de las necesidades que tienen todas las juntas son los recursos. Las asociaciones civiles nos apoyan con eso y, además, algunas llevan ya muchos años trabajando en la región. En la JIBIOPUUC tenemos como reto el financiamiento, y lo poco conseguido se ha generado tocando puertas. Para esto, presentamos los proyectos y las asociaciones deciden si nos apoyan con recursos, capacitación, infraestructura. Confían en nosotros porque tenemos una estructura que garantiza la permanencia de estas acciones. Nos preguntaban si estábamos generando indicadores, y respondíamos que sí. La primera etapa de JIBIOPUUC fue su integración, la segunda fue la selección de la implementación, la tercera etapa fue la implementación de zonas de reforestación. (Ing. Rosalba Díaz Pérez).





PANEL III: NORMATIVIDAD Y FINANCIAMIENTO PARA LA GESTIÓN INTERMUNICIPAL

Ing. Óscar Gabriel Ponce Martínez³³ (moderador)



Agradecemos a los ponentes de este tercer panel su participación. Por razones de tiempo, sin preámbulos entraremos a las exposiciones, las cuales están orientadas por las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se realiza una planeación participativa microrregional para la gestión financiera de proyectos de alto impacto social y económico?
- ¿Cómo facilitar los procesos normativos a las intermunicipalidades para la gestión de recursos para proyectos de impacto microrregional?

³³ Ingeniero en Recursos Naturales y Agropecuarios por el Centro Universitario de la Costa Sur, Universidad de Guadalajara (udeg). Director de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja de Río Ayuquila (JIRA). Asesor técnico para elaborar estrategias de adaptación y conservación de los ecosistemas. Contacto: direccion@jira.org.mx.

ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL LAGO DE YOJOA Y SU ÁREA DE INFLUENCIA (AMUPROLAGO)

Mtro. Héctor Alexis Oliva Benítez³⁴

Haré algunas consideraciones específicas de planeación, me refiero a las mancomunidades en procesos normativos, específicamente de AMUPROLAGO. ¿Quiénes somos? Somos una mancomunidad, y dentro de la tipología de las mancomunidades, estamos en una mancomunidad de carácter territorial, orientada a la conservación ambiental. Tenemos a cargo, a través de un convenio con el estado, con el Instituto de Conservación Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), el manejo de un área protegida, que es el único lago en condiciones naturales en Honduras, donde hacemos una intervención estratégica. Nuestra ubicación geográfica como Cuenca del Lago Yojoa converge entre los departamentos de Cortés, Comayagua y Santa Bárbara; ahí se hallan siete municipios que son miembros de la mancomunidad y que además algunos de ellos son parte de otras mancomunidades.



³⁴ Economista Agrícola por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (Centro Universitario Regional del Litoral Atlántico-CURLA). Especialista en Manejo de Conflictos en Áreas Protegidas, con diplomados en Valoración Económica Ambiental, Educación Ambiental y Evaluación de Impacto Ambiental. Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios del Lago de Yojoa y su Área de Influencia (AMUPROLAGO). Contacto: Móvil (504) 9988-2300 /E-mail amuprolago@yahoo.com

Para nosotros, el plan estratégico, de una u otra manera, se convierte en una herramienta de gestión, pero es más institucional; es decir, se convierte en un instrumento guía que nos indica dónde estamos y para dónde queremos ir, si bien es cierto que dentro de la misma estructura hay algunos planes de inversión o por lo menos dónde acceder a fondos y se da de manera muy diferente a otras mancomunidades, por la razón siguiente. Contamos con un Plan de Manejo, relacionado con el tema de sostenibilidad del territorio en todas las áreas, no sólo en la parte ambiental. Si bien es cierto el plan estratégico tiene ejes temáticos, nos centramos en esta ocasión en el plan de manejo y en abordar un poco más el tema de la gestión de fondos con este instrumento.

Para realizar este plan requerimos de un tiempo mínimo de seis meses y hasta un año; se conforma un Comité Técnico, donde participa la cooperación externa, los gobiernos locales y otras instituciones del Estado. La elaboración de dicho plan se sustenta en una guía práctica, la cual está validada por el Estado, a través de sus dependencias afines, y contempla todas las actividades a realizarse para el tema de la conservación de la cuenca del Lago Yojoa, que no sólo incluye el tema ambiental, sino el de dinamizar la economía de toda la cuenca. Parte básicamente de la prestación de servicios que tiene la cuenca, considerando acá que existen un poco más de 17 sistemas productivos y en torno a esto, al igual que todo el aspecto de paisaje y condiciones actuales del entorno, se construye el plan de manejo, proponiendo además la delimitación de las áreas que tienen que ver con la promoción del ordenamiento territorial.

Existen dos zonas que son de uso compartido (traslape con dos áreas protegidas) sobre las que se planifica su manejo con otras organizaciones comanejadoras de dichas áreas. El tema de zonificación en muchos casos debe ser validado por el Congreso Nacional, debido al conflicto de intereses, básicamente por la tenencia de la tierra. Se propone en algunos casos cambiar la zonificación en razón de los objetos de conservación, un ejemplo de ellos es el Lago Yojoa, que es un sitio Ramsar (humedal de importancia internacional), objeto de conservación que tiene que ver con el recurso hídrico, que además alberga un poco más de 50% de las especies de aves de todo el país. Ese objeto de conservación lo tenemos como prioritario, pues además tiene un recurso asociado que es un bosque de gualiqueme (árbol leguminoso propio de Centroamérica), muy importante de conservarlo, al igual que los aspectos culturales, entre otros.

Citaré la utilidad que en materia de gestión tiene el plan de manejo, obviamente acompañado de un plan estratégico, ambos son herramientas de carácter legal. En el caso de AMUPROLAGO, es una tarea difícil el tema de gestión, considerando que la cooperación externa en Honduras y el mismo Gobierno Central sólo está en el corredor seco (el occidente del país), criterio debido a que es una zona muy pobre, con un grado de desnutrición impresionante en la niñez y escasez muy fuerte del recurso hídrico en ciertas regiones.

¿Cómo gestionamos los fondos? No sólo es hacer el plan. Como institución hemos sido presidentes de algunas organizaciones a nivel nacional y por iniciativa propia se han creado algunas alianzas estratégicas, además de tener alianzas con más de siete universidades extranjeras y organizaciones no gubernamentales (ONG's) que han hecho estudios, sin nosotros tener que manejar los fondos. El tema de la investigación científica en Honduras es costoso, y estas instituciones envían a su personal profesional, entre ellos científicos reconocidos. Se han mantenido convenios con una universidad de Quintana Roo, México, la Universidad Estatal de Colorado, el Centro para la Investigación en Recursos Acuáticos (el CIRA de Nicaragua), entre otras no menos importantes.

Como Red de Unidades Técnicas Intermunicipales (UTI's) hemos realizado ferias y foros, en donde se interactúa con la cooperación externa. Al promover este intercambio de experiencias, que ha sido una constante al menos los últimos ocho años, se instalan conversatorios de interés para optar a fondos y replicar las experiencias en otras regiones. En estos encuentros mancomunados se lleva un *stand*, y cada mancomunidad se identifica ahí con los productos que trae de cada región, de cada territorio. Este proceso llama la atención de algunos embajadores, encargados de negocios y otros cooperantes, al igual que de las mismas instituciones del Estado, y permite además el cruce de información entre todos los involucrados.

En respuesta a que si los fondos llegan al gobierno o llegan a la mancomunidad es posible decir lo siguiente. Cuando hay proyectos que dependen estrictamente de una política de Estado, obviamente son sus instituciones las que manejan los fondos y buscan a las mancomunidades para desarrollar este tipo de proyectos. La sostenibilidad operativa de la mancomunidad está basada en que el Estado inicialmente le transfiere a los municipios de acuerdo con algunas condiciones o normativas (por captación de ingresos por concepto de impuestos, por otras características territoriales y condiciones de desarrollo del municipio,

etcétera), dichas transferencias no son iguales para todos los municipios, los que más captan, más reciben. Ahora bien, en el estatuto de la mancomunidad, que es nuestra personalidad jurídica, aparece que cada municipio le va a aportar a la mancomunidad, en el caso de AMUPROLAGO recibe 2% de esa transferencia que le da el Estado a cada municipio miembro. ¿Cuál es la modalidad o cómo llegan las transferencias? Lo mejor es hacerlo directamente de la Secretaría de Finanzas mediante unos formatos que hace la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización. Este medio permite cumplir una forma y entregar una serie de requisitos, que hacen efectivas las transferencias, las cuales van a la cuenta bancaria de la mancomunidad. Hay otra modalidad no muy acertada la cual radica en el cobro directo a cada municipio. En resumen, la sostenibilidad operativa de las mancomunidades radica en la voluntad o espíritu de asociacionismo de cada gobierno local, y así se mantendrán los fondos para la permanencia de una Unidad Técnica Intermunicipal que genere cambios significativos en el proceso de desarrollo de los territorios.

La Ley de Municipios en Honduras data de 1927, se reformó en 1990 y en el 2009 hubo una reforma del artículo 143, que tiene que ver estrictamente con el tema de las mancomunidades, de ahí parte el cómo funcionan las mancomunidades. Pero tampoco se obliga a los municipios a pertenecer a una mancomunidad, tanto el ingreso como el retiro es totalmente voluntario.

El tema de procesos normativos lo hemos explicado brevemente. La creación de AMUPROLAGO, como la de cualquier otra mancomunidad en la República de Honduras, está basada en términos legales. La normativa para nosotros es muy importante, ninguna mancomunidad en Honduras podrá gestionar fondos si no está registrada en la Unidad de Registro y Seguimiento de Asociaciones Civiles (URSAC). Nosotros tenemos dos vigilantes: el Tribunal Superior de Cuentas y la URSAC, a los cuales rendimos cuentas. En materia de transparencia hemos avanzado, no se ha encontrado un acto de corrupción en las mancomunidades, en Honduras existe una buena reserva moral y profesional en el sistema mancomunado.

Las mancomunidades deben de ser apolíticas, con carácter estrictamente técnico en este proceso y muy respetuoso de toda la normativa. En los últimos años hemos participado con opiniones sobre reformas de la Ley de Municipalidades, cuya última discusión y socialización permanece en custodia o engavetada en el Departamento Legal de la Asociación de Municipios de Honduras

(AMHON), pues es claro que al igual que otras leyes no escapa de intereses comunes o particulares.

En lo relativo a la gestión con empresas privadas, con los mismos líderes comunitarios, asociaciones de restauranteros y con algunas municipalidades que no pertenecen a las mancomunidades, y poniendo como ejemplo el tema de saneamiento del Lago Yojoa, debemos citar que en la zona del lago, específicamente en la zona de restaurantes, ha habido por años un significativo impacto al recursos hídrico y humedales. Se observaba en años anteriores una plumilla grisácea por efecto de las malas prácticas y el excesivo aporte de materia orgánica que genera cantidades de sedimento. En materia de monitoreo, ahora que uno vuelve a sobrevolar el lago después de cinco o seis años, esa plumilla grisácea ya desapareció, esto se debe a que recolectamos las grasas, se fabricaron cajas de retención de sólidos y trampas de grasas en cada restaurante, que en teoría se esperaba retener 25 toneladas de sólidos, pero en la práctica se llegaron a más de 85 toneladas de sólidos por año, que ya no caen en el espejo de agua; recolectamos desde hace diez años las grasas y con ellas se produce biodiesel, lo importante es sacar lo que hace daño.

Y otro aspecto importante: existe un plan de gestión ambiental y hemos negociado que sea parte cada restaurante de un proceso de licenciamiento ambiental. Al igual que los otros proyectos citados anteriormente, hemos trabajado con los dueños de restaurantes en proyectos como una planta de tratamiento y de recolección de basura, por lo que hemos convertido esta intervención en un Programa de Saneamiento Básico.

Se ha incidido en la capacitación constante y por más de once años, dado que como sistema productivo han sido parte del deterioro de Lago Yojoa históricamente la acuicultura que provoca un impacto a la calidad del agua, al igual que la histórica actividad minera que desde hace cincuenta años no tenía ningún control ambiental. Nos preocupamos todos los años por hacer un análisis de la calidad del pescado, porque quien visita el lago Yojoa lo hace por cuestiones gastronómicas, a pesar de que la cuenca tiene un universo de atractivos turísticos impresionante, la cara o el encanto del lago es la zona de restaurantes, y la gente quiere comer su pescado disfrutando del paisaje. Hasta ahora no se han registrado problemas de salud por concepto de consumo de pescado, es decir, aún el pescado es apto para el consumo, no está contaminado, nos preocupamos por el tema de la salud humana.

Por otro lado, estamos en proceso de generar un proyecto de reciclaje para su culminación al menos en su obra física, ya se cuenta con casi toda la infraestructura. Dicho proyecto se gestionó con Geólogos del Mundo (ONG española), con la contrapartida de la mancomunidad y las municipalidades, con un monto a la fecha de cuatro millones de lempiras durante el periodo. Como parte de la creación de sostenibilidad en la ejecución de programas y proyectos, tenemos como mística la capacitación a las personas beneficiarias o usuarias de las obras.

Por último y haciendo un poco la excepción a la norma que hemos planteado como institución semiautónoma, hemos presentamos al Gabinete Popular un proyecto de saneamiento del lago Yojoa; previamente se realizó un diagnóstico con el Consejo Nacional de Aguas y Saneamiento de Honduras (CONASA), que nos llevó un año, y a partir de él, hicimos una propuesta ante el Gabinete Popular. Nos dio mucho gusto que la adoptó el Ministro del Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento (IDECOAS), viajó a Corea del Sur y un año después se firmó una carta de entendimiento. Posteriormente visitaron los coreanos la cuenca para verificar si la propuesta que escribimos era factible —los coreanos normalmente proveen los fondos un año o un año y medio después, son muy metódicos—, esos recursos ya están en cartera. Aquí la excepción es que nosotros no manejaremos dichos fondos si se dan, por el tema de política de Estado, pero seguro participaremos del proceso de ejecución si se da la gestión y por nuestro liderazgo en la región hacemos prevalecer la veeduría.

FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS), SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)

Ing. Ariel Álvarez Fernández³⁵



Voy a referirme a las experiencias que hemos tenido con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Dentro de las personas aquí presentes hay quienes nos acompañaron en el proceso de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que impulsó el presidente Peña Nieto en 2013. A partir de 2014 el FAIS tuvo cambios normativos muy importantes que explican cómo este fondo cambió de ser el fondo de las pavimentaciones, de las camionetas, de las plazas cívicas, de ser el fondo de honorarios, a ser un fondo que ahora sí está normado, que está específicamente bien catalogado y que contesta a las preguntas: ¿Qué se puede hacer? ¿Dónde se puede hacer? ¿Qué tipo de acciones son las que están en positivo y están cambiando la vida de las familias?

Aquí se encuentran representantes del Banco Mundial (BM) y quiero aprovechar para reconocer públicamente que siempre han estado acompañando a SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), a la vez que comentar brevemente la

³⁵ Ingeniero Industrial por la Universidad Iberoamericana Campus Puebla. Director General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Entre otros cargos, ha sido Director General Adjunto de Apoyos Financieros Sociales de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la SEDESOL y Director de Área de la Subsecretaría de Coordinación y Desarrollo Regional de la SEDESOL, Puebla. Contacto: alvarez.fdz@gmail.com

experiencia de este Fondo, que es uno de los ocho fondos del Ramo 33 y es el único que sirve para infraestructura de los municipios, los otros fondos son para educación, salud, gestión municipal, etcétera.

En 2014 nos dimos a la tarea de capacitar, de estar cerca de los gobiernos locales, de los gobiernos de los estados, encontrando ciertos conflictos con los presidentes municipales, pues el Fondo lo ocupaban, por ejemplo, para fertilizantes o para cualquier otra cosa, excepto para infraestructura social básica.

El FAIS concierne aportaciones federales cuyo objetivo es la población en pobreza extrema, localidades con un alto o muy alto nivel de rezago social. Todos los municipios de México, todos los gobiernos de los estados reciben este Fondo; en este año son más de 67 mil millones de pesos (MDP) que en conjunto obtienen los gobiernos municipales.

Este Fondo, entre otras características, tiene que, a partir del 2013, va creciendo, lo que contribuye a que los municipios año con año mejoren su planeación. Algunas de las obras que los presidentes municipales y los gobiernos de los estados pueden realizar son: de agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización, electrificación, infraestructura básica del sector salud, mejoramiento de vivienda e infraestructura. Al respecto, siempre doy el ejemplo de un presidente municipal de Oaxaca que fue elegido por usos y costumbres, tenía un año y medio en su gestión y recibía al año 24 MDP del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE); este presidente en un año logró más de 60 MDP en gestiones porque este fondo es muy noble y se puede mezclar con recursos federales, estatales y propios municipales, siempre y cuando cumpla con el catálogo que la SEDESOL publica. Es un ejemplo que me gusta comentar porque se trató de un presidente que tuvo esa gran visión de mezclar los recursos, de hacer gestiones, de acercarse con otras dependencias, convirtiendo 24 millones en más de 60 MDP.

El FISE, que es el fondo que manejan los gobiernos de los estados, y que es parte del FAIS, está dirigido a obras y acciones que benefician preferentemente a la población de los municipios y demarcaciones territoriales que presentan mayores niveles de rezago social, por ello nos interesa sobremanera en la SEDESOL; asimismo hemos platicado con el BM del seguimiento y acompañamiento que tenemos que hacer los tres niveles de gobierno a este recurso. Nos hemos encontrado que 59 mil MDP lo manejan los municipios, 88% del Fondo este 2017.

Es muchísimo dinero y mal haríamos desde la Federación, desde el gobierno del estado, en los propios municipios, en no darle seguimiento.

Hubo también presidentes municipales que creyeron que si no seguían los nuevos lineamientos de este Fondo no iba a pasar nada, y lamentablemente hoy están cumpliendo una condena, porque esos presidentes dieron el recurso en efectivo a personas que se lo pedían; situaciones que ya no se deben permitir. En tres años le hemos dado vuelta a esa práctica de estarse gastando el dinero solamente en urbanización, y actualmente ya se destina a abatir las carencias sociales, que es lo que más nos importa, principalmente en dos vertientes: en servicios básicos de la vivienda (en drenaje y agua potable), y en la calidad de los espacios de la vivienda (pisos, techos y muros, entre otros). El municipio de igual manera puede gastar hasta 3% del total en seguimiento del Fondo y 2% en gestión. Ésta es una información pública, es una información que está en la página de SEDESOL.

De 2013 a 2016 hubo cambios. En servicios básicos de la vivienda, en el año 2013, del gasto FAIS solamente 10% se invertía en servicios de agua potable, y en 2016 ya logramos que fuera 43%; en calidad de espacios en la vivienda, en 2013 solamente se invertía 0.2%, el gran cambio se hizo y en 2016 se llegó a 16 por ciento. Se muestran los datos de 2016 porque a partir de este año la SEDESOL, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), fusionaron esa matriz de seguimiento que se maneja en SEDESOL: la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), hoy está fusionada con el Sistema de Formato Único, que es el seguimiento físico y financiero que se hace desde la SHCP.

¿Cómo contribuye el FAIS al fortalecimiento de la normatividad y financiamiento de la gestión intermunicipal? El FAIS es un fondo de aportaciones que SEDESOL crea e implementa y cuyos lineamientos generales de operación hemos ido mejorando año con año; inclusive quiero anunciar que estamos trabajando para una capacitación que próximamente vamos a dar a los presidentes municipales; también que el primero de septiembre de este año publicamos los nuevos lineamientos del Fondo de Aportaciones. La idea de publicarlo ahora es adelantarnos para que el próximo año y medio los presidentes sepan con claridad cuáles van a ser los lineamientos vigentes y esto les permita que puedan planear efectivamente su fondo. Debo comentar que siempre hemos trabajado de la mano y coordinados con BANOBRAS, donde los presidentes municipales pueden tramitar un adelanto de hasta 25% de su fondo si firman un convenio, con lo que no crean deuda; es una

gran alianza que tenemos con BANOBRAS para que los municipios puedan empezar obras de manera inmediata cuando inician su administración.

Los lineamientos contribuyen al fortalecimiento de la normatividad y al financiamiento de la gestión municipal de proyectos de impacto regional, por lo que se creó un catálogo de obras y acciones del FAIS, el cual es claro y preciso, sobre todo en cómo debe de gastarse el recurso. A esto me refiero cuando digo que el Fondo va evolucionando; en 2014, cuando se crearon sus nuevos elementos, generamos cuatro catálogos, sin embargo, para los presidentes era problemático saber cuál era el catálogo adecuado; dependía de la pobreza de los estados, de los municipios, y su uso era complicado.

Como ya lo comenté, este fondo podemos coinvertirlo con CONAGUA (Comisión Nacional del Agua), con CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), con CFE (Comisión Federal de Electricidad), con la misma SEDESOL mediante el Programa de Empleo Temporal, o con SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) en materia de vivienda. Promovemos la participación comunitaria en la elaboración de los proyectos FAIS, fortalecemos el seguimiento de su uso a través de la MIDS, y ésta tiene otra ventaja: ayuda a los presidentes municipales en la planeación. ¿Esto qué quiere decir? Que SEDESOL les entrega una clave personalizada, la cual contiene la información de los datos de pobreza de su municipio, de cuánto dinero van a emplear al año, y entonces pueden empezar a planear los proyectos que van a realizar y así cumplir con toda la normativa vigente, evitando problemas con la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, establecemos la obligación de SEDESOL de capacitar a los gobiernos locales.

El Informe de Pobreza es una herramienta que SEDESOL publica año con año, es una fotografía de cómo se encuentra el municipio y esto puede ayudar a los presidentes municipales a desarrollar acciones precisas. Lo hemos comentado con el BM, esta gran herramienta de información que SEDESOL publica en enero de cada año con datos actualizados le da una idea a los presidentes sobre las principales carencias de su municipio, si es de servicios básicos a la vivienda, por ejemplo, qué mejor que invierta directamente en ese aspecto; incluso el Informe señala en dónde están las localidades que tienen mayor rezago en su municipio. Obviamente, nadie más que él conoce mejor su municipio, pero si se apoya en este Informe, con la ayuda del gobierno del estado, y de SEDESOL a nivel federal, se puede ser más certero en lo que más se necesita: combatir la

pobreza. Aquí quiero poner otro ejemplo de una buena obra que se hizo con recursos FAIS mezclados con CONAGUA. Fue en el municipio de Tenosique, Tabasco, para servicios básicos a la vivienda, resultado de una mezcla de recursos entre el FAIS, el municipio y CONAGUA, en total más de 44 MDP y más de mil familias que fueron beneficiadas por este tipo de acciones.

En noviembre de este año (2017), SEDESOL hará por primera vez un Seminario de Buenas Prácticas del Fondo, esto es muy importante porque ya llevamos cuatro años atacando las carencias de manera focalizada y coordinada con los estados y con los municipios; es muy importante que el mayor número de municipios participe porque siempre es bueno encontrar y visitar obras de alto impacto y es ideal que sea en el marco de este Seminario que haremos junto con el Banco Mundial.

Finalmente, debo mencionar que la Ley de Coordinación Fiscal y los lineamientos del Fondo establecen que la obligación de los gobiernos locales es promover la participación ciudadana. Esta es una de las mejoras que hicimos a los nuevos lineamientos. Lo que queremos lograr es que, entre más transparencia, entre más participación ciudadana exista, sea mejor la aplicación de estos recursos. SEDESOL tiene una matriz de inversión que forma parte de la información pública; cada tres meses se actualiza y esta información se envía a la Cámara de Diputados de acuerdo con la información propia de los municipios y los estados.

MARCO JURÍDICO Y FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO

Dr. Humberto Aguirre Aguirre³⁶



Agradezco la invitación a este Seminario que es de gran ayuda para fomentar el desarrollo regional del país. Empezaré diciendo que, si existe un lugar adecuado, hecho a la medida para hablar de este tema, es Oaxaca, porque desde mi óptica reúne dos insumos principales en esta materia. El primero de ellos tiene que ver con la gran cantidad y diversidad de municipios que lo conforman: 570 municipios, estamos hablando que uno de cada cuatro municipios del país se encuentra en Oaxaca. El otro factor es el arraigo de dos costumbres muy claras que fomentan la asociación: la primera de ellas es el *tequio*, que en náhuatl significa “trabajo colectivo”; y el otro es la presencia de un ritual generalizado de fama internacional que es la *guelaguetza*, un término que traducido desde el zapoteco significa “cooperar”. Si lo vemos desde una concepción

³⁶ Economista del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con Doctorado en Ciencias Económicas por el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Profesor de Economía, Ecometría y Finanzas Públicas en varias universidades públicas y privadas a nivel posgrado desde hace 20 años. Director de Gasto Federalizado del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Contacto: aguirreah@yahoo.com humberto.aguirre@congreso.gob.mx

más amplia, esto demuestra una actitud de compartir, de unirse por un bien común, que es precisamente el origen central de una asociación municipal: la búsqueda de un bien común que a nivel individual no se puede lograr. Este binomio forma un área de desarrollo que puede explotar a gran escala como experimento nacional para que la asociación municipal tenga mucho éxito.

Comentaré sobre dos grandes polos relativos al desarrollo regional: existe una amplia diversidad de municipios en el país, pero también hay una gran no homogeneidad municipal en diferentes ramos: geográficos, de desarrollo social, etcétera, pero el asunto central aquí es que la enorme heterogeneidad municipal se contrapone con un diseño institucional que es muy rígido, que debe modificarse. Tenemos entonces una gran heterogeneidad contra un diseño institucional muy homogéneo. Estoy de acuerdo en focalizar la atención, en ser flexibles a través de varias cosas, una de ellas son los lineamientos, las reglas de operación de muchos instrumentos, de muchos fondos que podrían estar más adecuados a la realidad de las necesidades de las comunidades y los municipios.

Esta diversidad de municipios de nuestro país sin duda es drástica. Por ejemplo, la Delegación Iztapalapa, si la tomamos como municipio, o Ecatepec, en el Estado de México, son municipios que casi tienen dos millones de personas, 1.83 y 1.68 millones respectivamente; esto, en términos de llevarle a esa población todos los servicios que demandan significa, obviamente, retos tremendos, gran cantidad de recursos, enorme alineación de esfuerzos. Porque se trata de municipios que por sí solos tienen más habitantes que nueve entidades de nuestro país, por separado; pueden representar tres veces más la población de una entidad. Pero, si nos vamos al extremo, también tenemos municipios en Oaxaca con cien habitantes en más de 20 kilómetros cuadrados. De esas grandes divergencias estamos hablando, de ahí esta problemática tan aguda derivada de un diseño institucional muy homogéneo. Esta es una realidad que debemos considerar en el asunto que nos compete el día de hoy.

La problemática de los municipios la voy a plantear así: limitada capacidad de gestión, escasa capacidad técnica y administrativa, altos costos de inversión y operación de los servicios públicos, lo que nos lleva a no lograr economías de escala, dado que un ente presenta economías de escala entre más provee un servicio, entre más produce, debe alcanzar menores costos de producción; aquí es al contrario, entonces una asociación permitiría desarrollar economías de escala.

También tenemos un apartado concerniente a la normatividad, donde los municipios presentan una subordinación jurídica y política hacia los órganos estatales y federales que limita en algunos momentos la capacidad de asociarse. En términos generales, el municipio es un receptor pasivo de decisiones; entonces hay que revertir esto, tenemos que atender esa problemática. Estos factores que pueden incidir directamente en la asociación municipal deben revisarse para flexibilizarlos; por ejemplo, los lineamientos, hay que acercarlos a las necesidades reales. La capacidad de gestión también es un problema importante. Pero me enfocaré en dos factores centrales que son el tema de este panel: el marco jurídico y el financiamiento.

El marco jurídico de la intermunicipalidad está plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 115 constitucional establece que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse; entonces la misma Constitución nos permite hacer la asociación y si se da la asociación entre municipios el Congreso estatal debe aprobarla; asimismo, las leyes estatales y las leyes municipales dan cuerpo al marco jurídico de la intermunicipalidad. Hay estados que son un poco más rígidos que otros para llevar a cabo este asunto de la asociación.

Una estudiosa del tema, Leticia Santín, en un trabajo de hace algunos años, mostraba que algunos estados son de bajo perfil en cuanto a la intermunicipalidad, no la consideran mucho en su marco jurídico, y clasifica en tres grupos los marcos jurídicos: amigables, medios y no tan amigables. Yo quisiera rescatar la legislación del estado de Jalisco, que ha dado un "salto" importante para facilitar estas asociaciones. Jalisco es uno de los ejemplos a nivel nacional para asociarse, y debe ser un referente obligatorio para nosotros. No es poca cosa hablar de que tres de cada cuatro municipios en Jalisco tienen algún grado de asociación. Eso es una gran ventaja y además nos habla de que se puede avanzar en este rubro, y más en Oaxaca con todos los ingredientes que tiene para hacerlo.

También comentaría el caso de Yucatán, porque es considerado uno de los estados más rígidos en su Constitución para hacer este tipo de asociaciones; sin embargo, algunos panelistas han comentado que no habían tenido problema ahí, y finalmente solventaron esa restricción, esto quiere decir que también se pueden hacer las cosas a través de otras formas y que se ha progresado en este rubro en los últimos años.

Debo señalar también que, aunque los municipios cuentan con un marco legal para asociarse, en la práctica continúan, en la mayoría de los casos, siendo dependientes de los gobiernos estatales y de otras instancias en lo que respecta principalmente a apoyos técnicos, apoyos administrativos, incluso en los apoyos financieros. En otras palabras, deben recibir el permiso del Congreso local para avanzar en varias de estas cuestiones; por supuesto que también en materia de aprobación de presupuestos, la creación de impuestos, las tarifas, etcétera, la entidad federativa controla casi en la totalidad la gestión administrativa y fiscal de un municipio.

Con lo anterior paso a la parte medular del tema, refiriendo una problemática que tienen todos los municipios del mundo, no los nuestros nada más: la falta de recursos. La diferencia radica principalmente en la capacidad de hacer gestión, en la creatividad para obtener recursos, obviamente también implica la posibilidad de modificar lineamientos y reglas de operación, inclusive hasta leyes, a través de iniciativas de ley. Con esto quiero decir que una asociación municipal, con su fuerza, podría crear leyes, lo cual le permitiría obtener recursos para hacer autosostenibles sus proyectos.

Ahora particularizo en nuestro país, México, donde el impuesto predial como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) representa en promedio en los últimos veinte o veinticinco años 0.25%, un porcentaje muy raquítico, vergonzoso, lo que implica mucho trecho por avanzar. Algunos presidentes municipales dicen que el costo político de cambiar esto es muy alto, pero también podría ser un incentivo para abundar las arcas públicas o los recursos propios; estamos hablando de que alrededor de 71% de todos los recursos que tienen los municipios a nivel nacional, son transferencias federales, consecuentemente no se preocupan por hacer esfuerzos recaudatorios: si les dan recursos federales, para qué se afanan en ello.

Entrando más en materia, ¿qué formas de financiamiento pueden tener los municipios? Las clasificaría en dos apartados: los recursos federalizados y los recursos federales. Los recursos federalizados son los recursos federales que se transfieren a las entidades y municipios del país; mientras que los recursos federales se transfieren a través de programas y subsidios directos, y los manejan las dependencias como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Para el primer caso refiero las participaciones,

aportaciones, subsidios del Ramo 23, convenios de descentralización, protección social en salud, que muchas veces se desconocen sus reglas de operación, y el camino para llegar a ellos, u otras ocasiones hay temores o poca capacidad técnica para obtener estos recursos. Debo comentar que no es poca cosa la cantidad de recursos que se transfieren a las entidades federativas y municipios; de los casi cinco billones de pesos de gasto federal, el gasto federalizado representa casi 1.7 billones de pesos, es decir, uno de cada tres pesos que se gastan en el país son recursos federalizados, son recursos que van a las entidades y municipios a través de todos los ramos: el Ramo 33, que son aportaciones; el Ramo 28, que son participaciones federales y que juntos representan alrededor de 85% de todos los recursos federalizados, una cantidad enorme de dinero que podría ser muy útil a los municipios y a los estados. En los últimos años las participaciones y las aportaciones han crecido 5.9 y 2.1%, respectivamente, pero debe ponerse atención, sobre todo con las participaciones, que son un gasto no programable, esto significa que, dependiendo el devenir de la actividad económica y petrolera va a ser el nivel de recaudación que se tenga por la vía de ingresos tributarios y petroleros, en función de estos será el comportamiento de los recursos que se tengan para destinarlos a las entidades y a los municipios del país.

El Ramo 28, que son participaciones, se les reintegra a los estados y municipios por lo que participaron en la recaudación. Existen municipios o estados que recaudan mucho, por lo tanto se les regresa más; para los que recaudan poco se tiene otro ramo, el Ramo 33, el cual tiene la consigna de compensar los rezagos sociales y socioeconómicos de las entidades, porque obviamente hay municipios en el país cuyo nivel de recaudación es muy bajo, a los cuales se les ayuda. Entonces, el Ramo 28 tiene efectos resarcitorios y el Ramo 33 tiene consignas compensatorias para llegar a equilibrios en los estados y los municipios.

Existen vías conocidas por las que se puede acceder a recursos a través de los Ramos 28 y 33. En el Ramo 33 se tiene un fondo muy importante, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), casi 70 mil millones de pesos (MDP), recursos muy importantes; existe también el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), el cual cuenta con una cantidad similar de recursos: un poco menos de 70 mil MDP; hay otro fondo que es el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que va directo a los municipios, son 2 mil MDP; desde luego, siempre hay que cumplir con las reglas de operación y con los

lineamientos, es decir, que un municipio debe tener la capacidad técnica y administrativa para hacerse de estos recursos.

Ahora bien, existe un ramo muy especial que es otra vía para acceder a recursos y pocos lo conocen —una constante entre tomadores de decisiones en el sector público, que desconocen dónde se pueden obtener recursos—: el Ramo 23, el cual ha dado lugar a fondos muy particulares, como el de Apoyo al Migrante, los Fondos Fronterizos, el Fondo Metropolitano. ¿Por qué no crear un Fondo Intermunicipal?, ¿un fondo de apoyo a las asociaciones? Es factible hacerlo, obviamente hay que llegar por los canales adecuados; ir, por ejemplo, con los representantes populares y pedirles que propongan una iniciativa en el Congreso para crear un fondo que apoye la intermunicipalidad; se puede hacer, este es un ramo adecuado para ello.

Ahora mencionaré los casos específicos mediante los cuales los municipios pueden allegarse recursos. Los municipios que tienen salida al comercio exterior se les apoya con un fondo: el Fondo del Comercio Exterior; a aquellos que tienen ingresos petroleros también les llega una partida por ese concepto; los que tienen exportación también obtienen recursos de esa manera. Entonces se dispone de varias opciones y debemos estar atentos para hacernos de estos fondos.

En cuanto a la estructura de los ingresos municipales, puedo comentar que 72% son transferencias federales, lo que significa que, tres de cada cuatro pesos también vienen de recursos federales; este porcentaje es menor comparado con el que llega a los estados —en promedio 81%—, por lo tanto llegan más recursos a las entidades que a los municipios por la vía de la Federación. En el caso de Oaxaca, por ejemplo, 89% —casi nueve de cada diez pesos— son transferencias federales, por arriba del promedio nacional, que es de 72%; otra particularidad de Oaxaca es que solamente 7.4% de los ingresos municipales son recursos propios, cuando a nivel nacional los recursos propios significan 24%, esto quiere decir que se puede caminar mucho aún en este terreno. De manera general, si observamos la evolución a través de los años, la recaudación propia ha ido a la baja, mientras que las transferencias federales han ido a la alza, tal vez un argumento es que los municipios se han relajado en la recaudación propia, pero también es cierto que hay muchos obstáculos para hacerse de tales recursos.

Otra forma de financiamiento y atención es a través del financiamiento de subsidios, concretamente de recursos federales —no federalizados—, lo que

significa ir a tocar la puerta de los delegados federales, quienes juegan un papel importante para solicitar recursos a las dependencias; ahí es donde importa la creatividad y la gestión. Aquí podría ser relevante una asociación de municipios, por la presión que pueden ejercer. Refiero un ejemplo: existe un catálogo de programas federales para municipios que da a conocer la Secretaría de Gobernación, con 15 dependencias que tienen 41 programas con una gama de apoyos a estudiantes, infraestructura, a mujeres solteras, a migrantes; les sugiero por tanto que consulten ese catálogo, concretamente los municipios.

Por otra parte, existen evidencias claras que por medio de ciertos programas, no sólo de gasto federalizado sino también de gasto federal, se pueden obtener recursos; el Programa Habitat es una opción; el FAIS es un ejemplo del apoyo a la intermunicipalidad; el Fondo Metropolitano del Ramo 23 está compuesto en su mayoría por municipios, en el país hay 47 zonas metropolitanas y en el Proyecto de Egresos de la Federación siempre se menciona a cuáles se va a apoyar; aquí tienen una Zona Metropolitana —si se pudo hacer un Fondo Metropolitano, se puede hacer un fondo intermunicipal, con toda la seguridad—. Existen algunos casos de asociación municipal, en estos destaco nuevamente a Jalisco como un referente obligado. El último convenio que se registró en esta entidad fue en abril de 2017: la Junta Intermunicipal del Medio Ambiente Región Valles; y el último del Estado de México, en octubre de 2016, un Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos.

Finalmente, yo resumiría las conclusiones en lo siguiente: la fuerza de apoyos financieros proviene con gran nitidez de las asociaciones municipales; en otras palabras, las asociaciones municipales que buscan recursos pueden ser el vehículo adecuado, idóneo, para acercarse a los recursos financieros; las asociaciones municipales tienen fortaleza por sí mismas y es mejor esta vía a que los municipios anden solos en el camino.

PROYECTOS DE INVERSIÓN EN OAXACA

Mtra. Reina Amada Velásquez Montes³⁷



Voy a exponer brevemente sobre cómo realizamos el proceso de inversión hoy en Oaxaca. Básicamente la planeación de los proyectos de inversión surge de los diagnósticos que hacen los ejecutores de gasto, o sea las dependencias y entidades. Ellos proponen proyectos de inversión, que resultan de un

³⁷ Economista con especialidad en la Evaluación Financiera y Social de Proyectos de Infraestructura. Desde la academia ha participado en el Instituto Tecnológico Autónomo de México en la formación de especialistas de evaluación de proyectos. Dentro del ámbito público ha trabajado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la Secretaría de Energía y en el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT). Actualmente colabora en el Gobierno del Estado como Subsecretaria de Planeación e Inversión Pública en la Secretaría de Finanzas. Contacto: reina.velazquez@finanzasoxaca.gob.mx

diagnóstico de necesidades y de determinar cuáles corresponden a su sector. Mediante el banco de proyectos que tenemos en la Secretaría de Finanzas recopilamos esos proyectos y los priorizamos en función de las disponibilidades de las fuentes de financiamiento. Después de la priorización los autorizamos, y las dependencias y entidades son las que ejecutan los proyectos; esto es a nivel sectorial.

En la parte municipal, los municipios obviamente tienen su proceso de planeación, de priorización de sus proyectos. Los ejecutan en todo caso con sus recursos o se acercan al Gobierno del Estado para desarrollar proyectos de coinversión, los cuales tienen acceso a través de las unidades responsables en este proceso de planeación de la inversión. En este mecanismo tenemos un gran reto para incentivar la planeación de proyectos regionales, debido a que al estar un tanto desvinculada la parte regional, son pocos los proyectos con participación municipal en este nivel, por supuesto que se presentan proyectos donde varios municipios están involucrados.

Entonces estas iniciativas son un gran reto para incentivar los proyectos regionales con participación de las partes, una participación activa y también financiera, con recursos. Aquí considero que los cambios a las reglas del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) abren una ventana de oportunidad muy grande para que se generen proyectos regionales y para que los municipios hagan su aportación también. Se trata de un tema que debemos atender y con estas iniciativas es posible conseguir el objetivo, estamos comenzando esta Administración estatal y tengo la seguridad de que lo vamos a lograr.

Ing. Manuel Martín Aguilar Ramírez³⁸



¿Cómo se realiza una planeación participativa microrregional para la gestión financiera de proyectos de alto impacto social y económico?

La planeación del desarrollo local debe realizarse en escenarios formales, como la microrregión, para la gestión financiera de proyectos sociales y de desarrollo económico. Ésta debe ser participativa, al involucrarse, además de las autoridades de cada unidad gubernamental municipal, a la pluralidad de actores que realizan en conjunto los trabajos referidos a la población incorporada en el proceso de desarrollo local.

Lo anterior se traduce en incentivar la movilización social hacia una sinergia creativa e innovadora, que se funde en la esperanza de un futuro diferente, basado en la suma de esfuerzos del gobierno y de la población de municipios locali-

³⁸ Originario de la Mixteca de Oaxaca. Ingeniero en Computación por la Universidad Tecnológica de la Mixteca (UTM). Se ha dedicado al trabajo comunitario y la docencia. Actualmente es presidente municipal de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Oaxaca.

zados en un territorio determinado y clasificados como microrregión a partir de características similares: ubicación geográfica, cultura, economía, etcétera.

Con esto no me refiero a las reuniones de grupos técnicos que sólo se limitan a presentar los proyectos y legitimarlos con una simple consulta, sino a verdaderas reuniones de talleres de planeación, donde los propios habitantes, en su carácter de actores, hacen sus diagnósticos, estrategias y proyectos apegados a lo que realmente necesitan, generando así un nuevo espíritu local donde los municipios participantes escuchan a sus habitantes, creando un mecanismo que refuerza vínculos y facilita el proceso del tejido social.

Hay tres factores determinantes para que se dé la planeación participativa para la gestión de proyectos a nivel microrregional:

1. La voluntad de asociarse intermunicipalmente por las autoridades en turno.
2. La figura de la microrregión refuerza la identidad cultural y democrática fundamentada en la planeación participativa.
3. La voluntad política: las decisiones de los políticos a favor son imperantes para el logro de metas y objetivos.

Así pues, la estrategia de desarrollo microrregional planteada por el Estado se basa en la planeación de desarrollo de los pueblos a partir de una asociación de municipios con intereses comunes y con el objetivo de disminuir las desigualdades, especialmente las que existen en zonas rurales sin desarrollo social y económico que van quedando rezagadas.

Esta división microrregional contribuye al desarrollo y planeación estratégica, al identificar problemas comunes en los municipios que la conforman, y contribuye a la suma de voluntades para disminuir los problemas en materia ambiental, social y económica, identificando el alto grado de rezago social, patrones culturales y ambientales y su situación actual lo que podrá contribuir a la generación de políticas públicas en beneficio de la población de los municipios pertenecientes a dicha microrregión.

Actualmente el estado de Oaxaca tiene 54 microrregiones, 25 de ella son de atención prioritaria, con pobreza y marginación rural extrema y mayor dispersión poblacional; 19 microrregiones con pobreza y marginación y menor dispersión poblacional; y 10 microrregiones con pobreza y marginación urbana.

Para formar una microrregión se toman en cuenta elementos como espacio geográfico o territorio, identificación étnica o cultural, de lazos comerciales o potencialidades productivas, etcétera.

Si se suman esfuerzos y se concretan proyectos de infraestructura de impacto social y económico, se establecerá una plataforma financiera donde con la aplicación de estos recursos se mejoren e incrementen las capacidades de gestión para la planeación y ejecución de proyectos sociales y productivos que beneficien a los municipios de la microrregión de que se trate.

El municipio que represento, la Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Oaxaca, pertenece a la microrregión 37, formada por 13 municipios: Asunción Cuyotepeji, Cosoltepec, Heroica Ciudad de Huajuapán de León, San Jerónimo Silacayoapilla, San Juan Butista Suchitepec, San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Santa Catarina Zapoquila, Santa María Camotlán, Santiago Cacaloxtotec, Santiago Chazumba, Santiago Huajolotitlán, Santiago Miltepec y Zapotitlán Palmas.

La Microrregión 37, en suma, cuenta con 106 localidades, con una población total de 96,357 habitantes y 25,129 viviendas.

Características:

1. La carencia por acceso a la seguridad social es de 70.70%, que corresponde a 61,353 personas.
2. La población con un ingreso inferior a la línea del bienestar equivale a 59.16%, que representa 51,336 personas.
3. La carencia por acceso a los servicios de salud es de 31.12%, equivalente a 27,008 personas.

Esta situación no debe verse como un problema, sino como una oportunidad para el establecimiento de la microrregión a nivel de un Instituto Microrregional de Planeación con personalidad propia, generando un banco de proyectos basado en lo siguiente:

1. Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación intermunicipal financiera y de gestión.
2. Establecimiento de una unidad técnica a cargo del banco de proyectos en común.
3. Planeación y coordinación para la implementación de proyectos.
4. Diseño de un sistema de información estadística y geográfica como generador de datos del territorio y monitoreo para la supervisión y sistematización de la información, el mismo que facilitará la toma de decisiones y estrechará la comunicación para la planeación participativa con los habitantes y entre autoridades a nivel intermunicipal, en aras del desarrollo económico y social de la microrregión de que se trate.

En general, el acceso a estas tecnologías y las condiciones de conectividad es limitado, por lo que si existe la gestión de los 13 municipios se convertirá en una acción estratégica, de manera que podrá incrementar el acceso a la información y con ello se aprovechará el potencial de esta tecnología para la competitividad de los proyectos productivos, las cadenas agroalimentarias establecidas, los sistemas de gestión ambiental, el manejo integrado de recursos, entre otros proyectos para la generación de empleos.

¿Cómo facilitar los procesos normativos a las intermunicipalidades para la gestión de recursos de proyectos de impacto microregional?

Considero que es urgente darle forma legal a la microrregión como una entidad institucional. Mi propuesta está encaminada a la creación de un Instituto Microrregional de Planeación que sirva como una entidad que administre el Sistema de Información Estadística y Geográfica de los municipios que lo conformen y que esta información del territorio fundamente el banco de proyectos de alto impacto social y económico de la microrregión. Que trascienda más allá del periodo de las administraciones municipales, garantizando la continuidad de los proyectos al dejar de lado el factor externo de movilidad de los funcionarios a cargo. Pues el cambio de administración de dicho Instituto, en su caso, se propondría a la mitad del ejercicio de cada administración.



PANEL IV: MODELO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN A PROYECTOS MICRORREGIONALES

Mtro. Héctor Javier Rubio Trejo (moderador)³⁹



Nos acercamos ya al término de este seminario y espero que para ustedes esté siendo una experiencia de mucho aprendizaje y también de mucha motivación. Quisiéramos que más que un punto de cierre, este panel sea como un nuevo punto de partida para repensar nuestro propio trabajo en las alternativas para tratar de resolver los retos que enfrentamos de manera cotidiana.

Este último panel aborda un tema que ha estado presente en todos y cada uno de los paneles anteriores, quizá no tanto de manera explícita, pero sí en el centro de las discusiones. Tiene que ver con la generación y el uso de la información, antes, durante y después de cada una de las experiencias, de cada uno de los proyectos, en estos procesos que son de aproximaciones sucesivas. Entonces, justamente de lo que nos van a hablar nuestros panelistas es de este uso sistemático de la programación y sobre el éxito de este tipo de iniciativas.

³⁹ Licenciado en Política y Administración Pública. Consultor y coordinador de proyectos sociales. Investigador en el área de Gestión Pública. Actualmente es Coordinador de Innovación e Incidencia, Cohesión Social. Acción Ciudadana Frente a la Pobreza.

DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO TERRITORIAL Y SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS EN LAS MICRORREGIONES

Mtro. Marvin Alexis Moreno Jiménez⁴⁰



Con el propósito de desarrollar un marco teórico antes de proponer modelos de monitoreo y seguimiento, deseo realizar una pequeña reseña teórica sobre los vínculos entre la descentralización, el desarrollo territorial y el desarrollo sostenible.

Si bien existen muchos conceptos alrededor del desarrollo territorial (DT), desde el consenso de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, mundialmente conocida como FAO (por sus siglas en inglés), el desarrollo territorial se define como un enfoque holístico que concibe

⁴⁰ Maestro en Demografía y Desarrollo, licenciado en Administración de Empresas, egresado de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), 2007. Posgraduado Universitario en Ciencias Políticas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2016. Especialista en Desarrollo Territorial en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Honduras. Contacto: marvin.morenojimenez@fao.org

el territorio como un ambiente de integración de relaciones sociales y económicas que forman el capital social.

Por su parte, la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) define el territorio como un espacio socio-geográfico construido cultural e históricamente por la interacción entre los seres humanos y de éstos con la naturaleza en su conjunto. Así, el territorio constituye un sistema complejo y dinámico con múltiples dimensiones entrelazadas, incluyendo la ambiental, económica, político-institucional, social y cultural. El desarrollo territorial conlleva a la transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. En tanto que la transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional, por su lado, tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y concertación de los actores locales entre sí y entre ellos con agentes externos relevantes, así como incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.

El desarrollo territorial se fundamenta en el desarrollo endógeno de los territorios a partir de procesos de toma de decisiones ascendentes (*bottom up*), construidos sobre la base de la participación, la integración y la innovación, igual que de las realidades, potencialidades y debilidades del territorio. Este desarrollo es más efectivo cuando se construye con base en el consenso de los actores territoriales, gobiernos locales, sociedad civil, organizaciones rurales; pero además, es más robusto cuando se construye sobre aspectos como factores históricos, geográficos y culturales, comunes.

De acuerdo con un estudio de casos desarrollado por la FAO y el Banco Mundial (BM), se identifica, entre otros elementos, que la estrategia territorial es multisectorial, inclusiva y neutral en cuanto a los grupos meta. El desarrollo territorial, del mismo modo, debe ser coherente con la política nacional y apoyarse en la planificación a nivel regional/local para identificar las prioridades y evitar la dispersión de esfuerzos en micro iniciativas carentes de sostenibilidad.

Por último, el desarrollo está vinculado a un conjunto de capacidades locales como la innovación, creatividad y aptitud empresarial de los agentes locales, la capacidad técnica y de gestión de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de relación de las personas y organizaciones públicas y privadas, la

capacidad de articulación con el entorno institucional y los mercados, además de la capacidad de liderazgo y de concertación entre actores económicos.

Desarrollo territorial y descentralización

El desarrollo territorial teóricamente es coherente con los procesos de descentralización. Es decir, profundiza sobre la necesidad de fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales y locales de asumir integralmente el desarrollo humano de la población. A la vez, llama a dar mayor vigor al concepto de autonomía municipal, estableciendo la premisa de que el gobierno local debe adoptar un rol mucho más activo en los procesos del desarrollo.

De acuerdo al Observatorio Europeo (2009), el desarrollo territorial se fundamenta en las premisas siguientes:

- a) El desarrollo es endógeno y corresponde a los actores locales alcanzar los consensos.
- b) Es espacialmente integral, requiere de un enfoque multisectorial, y se mimetiza con la estructura institucional de la descentralización.
- c) Demanda la necesidad de movilizar el potencial y los recursos, resalta además la participación de los gobiernos locales y la genuina participación de los actores locales, dando lugar a una ciudadanía activa.

Una nueva narrativa de la descentralización

En el marco del desarrollo territorial, se establece una nueva narrativa de la descentralización:

- a) Las autoridades locales son entidades de auto-gobierno.
- b) Las autoridades locales requieren un nivel suficiente de autonomía y responsabilidad. Las tres formas de descentralización —devolución, desconcentración y delegación— deben considerarse desde la perspectiva del empoderamiento.
- c) La democracia local se basa en la representación y la rendición de cuentas.
- d) Es necesario conectar la descentralización con el desarrollo, donde los esquemas municipales y mancomunales deben pasar de ser facilitadores de servicios a una institucionalidad activa del desarrollo integral, lo que denominaremos “dobierno pleno”.

Los esquemas tradicionales de desarrollo

A menudo hemos sido testigos en las últimas décadas de los esquemas de políticas centralizadas del desarrollo, las que han tenido los elementos siguientes:

- La adopción por parte del Estado de un modelo centralizado de operación (“de arriba hacia abajo”), convirtiendo a los gobiernos locales en meros receptáculos de las políticas nacionales.
- La aplicación de una lógica estrictamente sectorial en lugar de paquetes integrados con un enfoque estratégico en la planificación espacial de las inversiones públicas.
- El nivel de los recursos necesarios para hacer frente a las desigualdades territoriales está más allá de las posibilidades de gasto público, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.
- Las intervenciones se concentran con frecuencia en una dimensión “hiper-localista” del desarrollo, lo que impide que se creen los vínculos necesarios para pasar a una escala superior.

El desarrollo territorial y el nuevo paradigma de la descentralización

El desarrollo territorial es compatible con la descentralización, su implementación profundiza los procesos de gobernanza (participación de los actores) y robustece la gobernabilidad territorial. De esta manera el vínculo entre desarrollo territorial y descentralización puede entenderse con lo siguiente:

- La descentralización es un proceso más amplio, y esencialmente político, de empoderamiento de la población (sobre el sector público) a través del empoderamiento de sus gobiernos locales.
- Se requiere de un conocimiento del contexto específico (territorio), acompañado de datos y análisis.
- Se persigue un reequilibrio del modelo económico que ha generado disparidades.
- Propone una evolución que se aleja de las políticas sectoriales de redistribución espacial decididas “desde arriba”.
- Promueve mejor uso de los acuerdos de co-provisión y co-producción.
- Establece una verdadera adecuación entre las estrategias y las instituciones.
- Fomenta nuevas formas de descentralización que favorezcan el desarrollo.

- El desarrollo territorial es integral, por lo que tiene un enfoque holístico que incluye la prestación de servicios públicos locales, gestión medio ambiental local y desarrollo económico local.

En el marco conceptual descrito, entonces, ¿cuál es la importancia de contar con un mecanismo de evaluación integral que permita medir los avances de proyectos microrregionales? y ¿qué indicadores de evaluación deben regir los proyectos microrregionales para una correcta evaluación de resultados y cómo aplicarlos adecuadamente?

Para responder a estas preguntas de forma acertada proponemos desagregar las respuestas en dos consideraciones importantes.

1. LA PREMISA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Bajo la premisa de que la profundización de la descentralización debe llevar a los territorios a un estado de gobierno pleno, el abordaje de las demandas ciudadanas debe desarrollarse desde un enfoque holístico e integral (servicios públicos, gestión medioambiental y desarrollo económico, aspectos sociales y culturales). El abordaje del desarrollo debe seguir un esquema intersectorial en la planificación del desarrollo y asumir horizontes a largo plazo de lo que los territorios desean alcanzar. La planificación además debe ser sistémica, estratégica y sostenible en razón de los resultados y el horizonte de tiempo en el que se desea alcanzar.

2. LA DEFINICIÓN DE LOS MEJORES ESQUEMAS DE MEDICIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL

Para definir cómo establecer un sistema de monitoreo en las microrregiones es necesario responder tres preguntas: ¿Qué medir? ¿Cómo medir? ¿Cómo diseñar el Sistema de Monitoreo y Evaluación en las Microrregiones?

¿Que medir?

Con respecto a esta interrogante es necesario considerar algunos elementos regularmente encontrados en las microrregiones (mancomunidades) de Honduras:

- Las inversiones sectoriales no responden a los planes municipales sino a la oferta institucional (de “arriba hacia abajo”).
- Carencia de sistemas de monitoreo de resultados y de impactos en las microrregiones.

- Los esquemas de monitoreo, cuando se tienen, son de tipo sectorial y funcionan de forma reactiva a la demanda del socio de recursos.

Por otra parte, considerando los elementos del desarrollo territorial (servicios públicos, desarrollo económico local y gestión ambiental), a consecuencia de la diversidad de actividades y proyectos en los que están involucradas las microrregiones, es necesario establecer, medir y evaluar indicadores sensibles, que se alinean a los macroindicadores nacionales.

¿Cómo medir?

Al plantearnos cómo medir, nos encontramos con el dilema de la definición del método. Esta definición del método se basa en el ideal que desde un enfoque territorial, la planificación se inicia en la microrregión hasta escalar al esquema de planificación del Estado (salvo para aquellos proyectos estratégicos del gobierno). Es decir, que en un plano ideal, la planificación del Estado debería estructurarse a partir de la planificación de las microrregiones.

A efecto de orientar la elección del método de medición de indicadores se establecen algunas consideraciones:

ALINEAMIENTO A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El compromiso global de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas está dirigido a poner fin a la pobreza y el hambre y a construir sociedades pacíficas, justas, inclusivas y protectoras del medio ambiente.

En la medida de lo posible, es necesario alinear los indicadores de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a la dimensión subnacional y territorial. Los ODS, son igualmente compatibles con el desarrollo territorial y la descentralización, dado que bajo el concepto de pobreza multidimensional se incorpora la multisectorialidad del desarrollo territorial.

EL CONCEPTO DE SOSTENIBILIDAD SISTÉMICA

De acuerdo con la Plataforma de Territorios Inteligentes (FAO, BM), en el marco del desarrollo territorial es necesario realizar inversiones integradas que propicien el desarrollo a largo plazo del territorio, al abrir el foco estratégico desde la sostenibilidad económica hasta la sostenibilidad social y medioambiental.

La *sostenibilidad económica*. Desde una visión sistémica, abarca cuestiones relacionadas con los distintos sectores económicos, gestiones empresariales, productivas o de gestión pública local.

La *sostenibilidad social*. El objetivo de la sostenibilidad social es la eliminación de la pobreza a través de la equidad (como garantía de la igualdad de oportunidades y la justa distribución de los beneficios generados por el crecimiento económico) e inclusión social (como garantía de prosperidad compartida para todos los ciudadanos de un territorio y como requisito previo a la cohesión social).

La *sostenibilidad ambiental*. Los daños ambientales y los peligros del cambio climático en todo el mundo son una amenaza grave para el desarrollo equitativo y la reducción de la pobreza.

Para la FAO, el sistema idóneo de medición de indicadores de impacto y resultado debe construirse desde lo que se denomina la Triple Vertiente de la Sostenibilidad. Este sistema de medición debe tener en cuenta que se trata de indicadores que dan información a nivel de un territorio, independientemente de su dimensión administrativa. De este modo, la naturaleza y el alcance de la inversión determinarán el área de actuación y medición del cambio (comunidad, municipio, región, estado o país).

En el marco de un sistema integral de monitoreo y evaluación, se propone una lista de indicadores, los cuales son optativos con base en los planes territoriales y a las inversiones que se desarrollan.

Indicadores de la sostenibilidad económica

- a) Número de empleos directos generados sin importar el esquema bajo el cual trabajen (empleo permanente, temporal, contratista, voluntario).
- b) Recursos de inversión en proyectos con visión común en el territorio.
- c) Proporción de actores institucionales del territorio involucrados en proyectos con visión común.
- d) Incremento anual del nivel de ingresos de la población beneficiaria de una inversión.
- e) Incremento de las ventas netas de las organizaciones de productores beneficiarias de un proyecto de inversión.
- f) Tasa Interna de Retorno (TIR) y Valor Actual Neto (VAN) de la inversión.
- g) Aumento de ganancias o utilidades durante el periodo de medición.

- h) Aumento de los subsidios recibidos (incluyendo donaciones, reducciones de impuestos e incentivos fiscales).
- i) Decremento del plazo de espera para el pago de contratos a los proveedores de organizaciones de productores y empresas.
- j) Continuación/renovación sistemática de los acuerdos de compra-venta entre empresas agrarias y sus socios comerciales.
- k) Número de formaciones a iniciativas grupales de emprendimiento empresarial para mejorar el valor agregado en el territorio mediante el refuerzo de sus vínculos.

Indicadores de la sostenibilidad social

- a) Disminución del nivel de pobreza en el territorio intervenido.
- b) Disminución de la brecha entre los más pobres y los más ricos.
- c) Coeficiente de Gini.
- d) Disminución de la proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria.
- e) Disminución del porcentaje de personas sin agua potable, de personas sin servicios de salud, de niños menores de cinco años con peso moderado.
- f) Aumento de la tasa neta de matrícula en educación primaria/disminución del rango de abandono de la escuela secundaria.
- g) Aumento de proporción de mujeres en el empleo asalariado del sector no agrícola.
- h) Aumento del número de personas involucradas en la toma de decisiones.
- i) Aumento del número de personas cubiertas por redes de protección social.
- j) Disminución del número de conflictos sociales.
- k) Disminución del desempleo juvenil.
- l) Aumento-reducción de la población juvenil en el territorio (o de la migración juvenil fuera del territorio).

Indicadores de la sostenibilidad medioambiental

- a) Cumplimiento de legislación vigente; disminución del porcentaje de sanciones por ejercicio.

- b) Aumento de la superficie de áreas terrestres y marinas protegidas y/o superficie cubierta por bosques como consecuencia de la intervención en el territorio.
- c) Disminución de las emisiones de dióxido de carbono (total, *per cápita* y por cada dólar paridad del poder adquisitivo [PPA] del Producto Interno Bruto [PIB]).
- d) Aumento del nivel de recuperación de la biomasa en los paisajes.
- e) Descenso del uso de combustibles fósiles por producto obtenido.
- f) Mejora en los índices de salud de la población beneficiaria de la intervención.
- g) Generación y reciclado de basuras.

En los últimos años, la Gestión por Resultados está siendo utilizada cada vez por más países para la medición de la eficacia de las políticas públicas, así como los programas de gobierno.

Una última ola en cuanto a esquemas de evaluación es la Teoría de Cambio, la que conceptualmente se define como el método que se centra en analizar y proponer acciones pertenecientes a los cambios transformativos más complejos en su naturaleza y que exigen de nuestra parte una lógica flexible de pensamiento-acción. Es además un ejercicio de aprendizaje colaborativo y multiactor que incentiva el desarrollo de la lógica flexible necesaria para el análisis de procesos complejos de cambio social (HIVOS PNUD, 2016).

¿Cómo diseñar el Sistema de Monitoreo y Evaluación en Microrregiones?

La definición del esquema del Sistema de Monitoreo y Evaluación (ME) en una microrregión responde a tres elementos visibles:

La planificación estratégica del territorio, la definición del método (gestión por resultados, teoría de cambio) y la definición de los indicadores sensibles de interés para la microrregión, pero además para el Estado y por la definición de los tipos de usuarios de la información, la integración y la retroalimentación.

En síntesis, para la evaluación existe una serie de instrumentos como las evaluaciones económicas, de impacto ambiental y social; la contabilidad del capital natural; o el impulso a consultas con las comunidades afectadas sobre los posibles impactos de proyectos e inversiones territoriales.

La profundización de la descentralización hacia lo más cercano al gobierno pleno es una necesidad imperativa, para ello, el desarrollo territorial pone a disposición las herramientas de apoyo.

Por último, dado que los avances en la descentralización son todavía marginales, los esquemas de planificación territorial y la medición multisectorial de los procesos de desarrollo son todavía una materia pendiente.

Literatura consultada:

Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo, Comisión Europea (2016), *Descentralización, la gobernanza desarrollo local a través de un enfoque territorial*, Bruselas, Bélgica.

FAO (2017), Plataforma de Territorios Inteligentes, recuperado el 30 de agosto de 2017 de: <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/sostenibilidad-sistemica/marco-conceptual/es/>.

Consejo Agrícola Centroamericano (2010), *Estrategia de Desarrollo Rural Territorial*, ECADERT.

FAO/BM (2008), Enfoque de desarrollo Territorial en Programas de Inversión, Estudios de Casos, recuperado el 30 de agosto de 2017 de: <http://www.fao.org/3/a-k3622s.pdf>

FAO (2017), Sostenibilidad Sistémica, recuperado el 30 de agosto del 2017 de: <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/sostenibilidad-sistemica/marco-conceptual/es/>

Observatorio Europeo (2009), La competitividad territorial, cómo construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER, <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-es/biblio/compet/competitivite.pdf>

PNUD, HIVOS (2010), Proyecto Regional de Diálogo Democrático Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD 5ª avenida 5-55 zona 14. Europlaza, Torre IV, Nivel 10. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

CARACTERÍSTICAS DEL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS MICRORREGIONALES

Mtro. Gonzalo Lapuente Sastre⁴¹



En principio, agradezco de modo muy especial al Banco Mundial (BM), sobre todo porque nos han ayudado a iniciar el proceso de implementación del Enfoque Microrregional de un modo eficaz a través de algo tan concreto como es este proyecto de introducir, de dar seguimiento y de generar dos microrregiones piloto; y no sólo haberlas impulsado, sino haber colaborado para maximizar la experiencia que significan a través de este Seminario y algunas capacitaciones que comentaré a continuación.

⁴¹ Maestro en Filosofía de la Cultura por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) y candidato a doctor en Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Coordinador Sectorial del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE). Se ha desempeñado también como Coordinador de Evaluación e Informes del Gobierno del Estado de Oaxaca y Secretario Técnico de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Media Superior en el Estado de Oaxaca. En el ámbito académico ha sido docente, investigador y administrador educativo en el ITESM, en la Universidad Regional del Sureste (URSE) y en la Universidad La Salle (ULSA). Contacto: glapuent@yahoo.com.mx

Nosotros estamos dando los primeros pasos —o tal vez los segundos—, no solamente en el proceso de las microrregiones sino también en la planeación y la evaluación en este tema. Aprovecho esta oportunidad para hacer algunas observaciones desde la experiencia. Seminarios como este nos permiten recibir una serie de correcciones a planteamientos con los que nosotros nos movemos y que necesitan de una revisión profunda por medio del diálogo.

Señalo aquí cuáles serán las observaciones principales a las que voy a referirme. La primera tiene que ver precisamente con que el fenómeno de la evaluación sólo es realizable dentro de un marco de planeación. En muchas ocasiones, los intentos para evaluar se dificultan inmensamente, o incluso naufragan, debido a grandes carencias en las etapas previas de planeación. Al no existir una planeación definida, con los objetivos claros y las metas, además de sus indicadores, al no tener una estructura consistente entre la meta y los resultados, resulta muy difícil poder llevar a cabo una evaluación precisa, porque siempre debe evaluarse contrastando algo que está ya estructurado, planeado y bien definido.

Sin embargo, esa desvinculación entre la gestión y los resultados se superó, gracias también a un convenio entre la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Oaxaca con el BM, que permitió iniciar un proceso de orientación del presupuesto hacia resultados, revisando todos los programas presupuestales.

En ese momento había más de mil programas, por lo que fue necesario, en una primera etapa, reducirlos a 228 de carácter misional. En una segunda etapa se redujeron a 80, y finalmente a 73 en el presupuesto del 2017. Pero lo más importante de eso no fue la reducción de los programas, sino darles una orientación estratégica con carácter sectorial mediante las herramientas metodológicas del Marco Lógico, generando dentro de cada programa su árbol de problemas y de objetivos, su selección de alternativas y, fundamentalmente, una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) por programa. Esa fue la primera vez cuando las actividades de gestión y los componentes institucionales se vincularon a resultados, a poblaciones objetivos y a una serie de impactos deseados que se esperaba poder realizar.

Este trabajo se llevó a cabo principalmente en los dos últimos años y, como puede imaginarse en un esfuerzo de esa naturaleza, existían inercias que hicieron muy difícil corregir el proceso. Sin embargo, quedó algo muy valioso para la siguiente administración: una base que acertadamente esta administración

decidió utilizar. En lugar de hacer “borrón y cuenta nueva”, se valoró para identificar las ventajas que podía tener y aprovecharlas para la planeación de este sexenio.

¿Cuáles han sido los pasos fundamentales que hemos ido dando para estructurar la planeación de manera que luego sea evaluable? Primero fue la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo (PED) utilizando la Metodología del Marco Lógico con flexibilidad, pues en ese momento no era posible acentuar el rigor técnico, dado que la prioridad era favorecer una amplia participación social, junto con dependencias estatales y federales, autoridades municipales, etcétera. ¿Para qué? Para que de un modo participativo se pudieran recoger todas las iniciativas procedentes de los distintos actores sociales y gubernamentales. Se realizaron foros que convocaron más de 5,300 personas y se recibieron más de mil propuestas que se utilizaron para los diagnósticos de problemas y la definición de los objetivos.

¿Cuál ha sido el esfuerzo siguiente? El de elaborar los planes estratégicos sectoriales, dando mayor concreción y precisión operativa a lo que el PED presenta con carácter más estratégico y, ahora sí, aplicando la Metodología del Marco Lógico con rigor. Esto sólo ha sido posible gracias a la colaboración entre la Secretaría de Finanzas, la Instancia Técnica de Evaluación y el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE). Precisamente la unidad entre estas instancias ha generado una fácil coordinación con todas las dependencias del Gobierno del Estado, además de sus contrapartes federales. Pero todas estas cuestiones de planeación necesitan actores, agentes, personas que las pongan en juego.

Es verdad que el PED y los planes sectoriales impulsan el enfoque territorial, pero para que este sea eficaz, se debe concretar en planes regionales y también microrregionales.

Además, la planeación, para guiar la operación, debe contar con actores y herramientas que acompañen su aplicación en el territorio. En este sentido, debo decir que ha habido una serie de hitos que han sido clave para asegurar el enfoque regional. Uno de ellos, la creación de subcomités regionales en cada una de las ocho regiones. En estos subcomités participan las autoridades locales, federales y también los principales actores de la sociedad. ¿Qué quiere decir eso? Que cada una de las regiones cuenta con un comité que va a cuidar cómo se aterrizan ahí los planes, programas y proyectos.

A su vez, hay otro actor importante, que va a desempeñar un papel clave: los subcomités sectoriales. Normalmente cada dependencia funcionaba por su lado. Las dependencias, en su planificación, completaban y definían lo que se iba a hacer en cada una de las regiones, en cada uno de los municipios, en las microrregiones, sin conjuntarse ni ponerse de acuerdo con las otras dependencias. Como consecuencia, nos podíamos encontrar en ocasiones con una dependencia que hacía caminos y asfaltaba, y luego llegaba otra que levantaba ese asfalto para poner drenaje. Ahora, estos subcomités sectoriales articulan a quienes actúan dentro del sector y establecen nexos intersectoriales a nivel regional, lo que es fundamental para sostener este enfoque.

Por supuesto que en este proceso de articulación de la planeación hay muchas cosas pendientes, como es la generación de los proyectos microrregionales, que estén coordinados con los sectoriales, que los consejos microrregionales sean instalados correctamente. En una frase: es muy importante que haya una consistencia entre la planeación microrregional y la planeación general de las políticas públicas del estado.

Un segundo punto clave es que el Plan de Seguimiento y Evaluación debe diseñarse durante la etapa de planificación de cada proyecto o programa. Muchas veces las evaluaciones se conciben *a posteriori*, independientemente de la planificación de los programas o proyectos. Sin duda eso es un gran error, pues los proyectos y programas nacen sin saber bien qué se va a evaluar y, por lo tanto, sin claridad respecto de los objetivos y metas. Eso dificulta muchísimo una gestión ordenada hacia los resultados. En este sentido es muy importante definir, desde antes de implementar un programa o proyecto, lo que se va a evaluar, qué vamos a medir, qué metas queremos lograr, cuáles son los objetivos de estas metas, qué indicadores vamos a utilizar para medirlos, cuáles son los procesos precisos a seguir para la implementación del programa, los momentos de esos procesos, para luego saber con certeza en qué medida se alcanzaron los resultados esperados y qué se debe hacer para mejorar.

Todo esto resulta obvio, sin embargo, en la práctica no lo es. Un síntoma de ello es la gravísima dificultad que tenemos para poder implementar evaluaciones de impacto. Nos ocupamos demasiado haciendo evaluaciones de diseño, de consistencia y de resultados, pero nos dan pánico las evaluaciones de impacto ¿Por qué? Porque no estaba previsto que se evaluaría el impacto. Entonces, desde su origen, desde toda la implementación del proyecto o programa,

no se consideran los insumos informativos necesarios que deben tenerse al término del proyecto para conocer su impacto. Eso es lo que dificulta e imposibilita el poder realizar la evaluación del impacto, una evaluación que no es la “cereza del pastel”, sino lo que da sentido a los programas. Si no conocemos el impacto real, la transformación que ejerce un programa o un proyecto sobre la realidad, sobre la vida de la gente, entonces ese programa carece de sentido y no sabemos bien qué hacer con él. En resumen, es desde un principio, al “cocinar” el programa, cuando debe planearse el modo como va a ser evaluado. Esta es una de las cuestiones clave que hemos aprendido de la experiencia.

Un tercer aspecto también muy importante es que el seguimiento, o es territorial o no es seguimiento. Los reportes que hacemos, los avances físicos y financieros, etcétera, son fundamentales, pero a veces son tremendamente irreales. En ocasiones, lo que se ha realizado no llega a ser ni el 50% de lo que se reporta y no tenemos fuentes de verificación validadas que nos garanticen esa información sino hasta que “cae” una auditoría. Entonces se descubre que lo auditado no coincide con lo reportado; un modo de funcionar que hace estériles muchos de nuestros esfuerzos.

Para ejemplificar la importancia de que la planeación se realice articulando en el territorio los distintos programas y proyectos les comparto una experiencia. Hace años me correspondió visitar un proyecto de vivienda; se habían construido unas 500 viviendas en dos poblados diferentes en atención a los daños de un temporal que dejó a muchas familias sin nada. Observé que gran parte de estas casas estaban concluidas. Se dieron por buenas casi todas las obras y las autoridades se fueron. Yo me quedé porque tenía curiosidad, y empecé a preguntarle a las personas: “Bueno, ¿y aquí de qué van a vivir?”. Respondieron que no sabían y que ahí no vivirían nunca. “Pero, ¿cómo es posible?”, les dije, a lo que me contestaron: “Pues sí, porque no tenemos de qué vivir”. Tenían una agricultura de subsistencia que no les generaba excedentes para comercializar. Y entonces me di cuenta de que su problema fundamentalmente no era de vivienda, sino de trabajo y de migración, que cada vez eran menos.

Sucede lo que ya se ha dicho: cuando no hay coordinación intersectorial a la hora de afrontar los problemas, las respuestas no son acertadas, son acciones que obedecen a una planeación parcial, incapaz de aportar soluciones integrales. Sólo tomando como base la comprensión del territorio se pueden generar proyectos integrales, pues ahí es donde se muestra la multiplicidad de factores

que inciden en la población y donde pueden generarse respuestas articuladas, que casi siempre son de carácter intersectorial. Por eso expresé que la planeación, la evaluación y el seguimiento, o son territoriales o son construcciones abstractas que no llegan a influir ni a cambiar la realidad.

En cuarto lugar, otro aspecto clave de la evaluación es que si no es participativa, en lugar de transformar e influir sobre la realidad, se aleja de ella y se convierte en un muro entre quien planea y quien vive en esta realidad. En este entendido comento otro ejemplo que para mí fue muy valioso. Como saben, tenemos en México —y por lo tanto en Oaxaca— un problema de deserción escolar en Educación Media Superior y Superior bastante fuerte. Aproximadamente el 40% de alumnos que inician el bachillerato no lo termina y abandonan durante esos años la escuela. Eso es tremendo porque quiere decir que pierden prácticamente la oportunidad de tener un empleo digno, entonces sus posibilidades del futuro disminuyen en gran manera al haber abandonado la escuela. En ese momento estaba trabajando en el sector educativo en el estado. Fuimos a los planteles a dirigir una investigación cualitativa y nos dedicamos a entrevistar a los muchachos que habían abandonado la escuela, a sus padres y compañeros, a los directores de las escuelas, a hacer *focus group* (técnica del grupo focal) con los maestros, a otros actores y a las autoridades municipales. Lo que hallamos fue que la mayoría de los muchachos abandonaban la escuela durante los dos primeros meses del bachillerato. Se estaban implementando estrategias para ver cómo se fortalecía la permanencia en los tres años y el momento clave era precisamente en el primer semestre, porque uno de los obstáculos principales era el “*shock académico*” que sufrían al llegar a la escuela. Los muchachos se sentían perdidos, empezaban a reprobar y sus padres los mandaban a trabajar. La principal acción de gobierno para atacar la situación era un programa de becas, pero no era un problema de becas —que, por supuesto, eran necesarias —, esa era una medida muy parcial. Había, por ejemplo, una zona con una altísima pobreza en donde era más alta la permanencia escolar que en otras con una situación de deterioro familiar grave. Si uno sigue solamente los indicadores, sabe dónde está el problema, pero no se detecta bien dónde están sus causas. Muchas veces necesitamos acercarnos a la realidad y desde allí empezar a identificar las verdaderas razones, así podrán derivarse políticas públicas mucho más claras en ese sentido. De ahí la importancia de complementar las investigaciones y evaluaciones que se hacen de

tipo cuantitativo con las que tienen un carácter más cualitativo y etnográfico, donde hay un acercamiento mucho más directo con una población. Las intervenciones deben ir siempre acompañadas de esta visión.

El siguiente aspecto clave es que la mejor evaluación es la que se usa, y la peor evaluación no es la que está mal hecha, sino la que no se usa. Tenemos una sobreproducción de evaluaciones inútiles y es una tragedia porque, además, son demasiado costosas. Por ello el punto de partida de una evaluación no es “qué quiero evaluar” sino “para qué quiero evaluar”. Qué información necesito y qué decisión debo tomar, deben ser las preguntas rectoras que articulan la evaluación, para extraer la información precisa que se necesita para tomar decisiones. Hay, por ejemplo, muchas evaluaciones perfectamente hechas que nos permiten cumplir con todas las exigencias normativas para casi nada, porque responden a filtros y temporalidades que son ajenas a la capacidad de incidir sobre los programas y sobre el presupuesto de un modo eficaz.

Hago, por tanto, una invitación para que realicemos más evaluaciones mucho más breves y *ad hoc*; lo que supone estar muy atento a lo que sucede en cada momento de los procesos, lo cual implica tener un programa de seguimiento bien diseñado con cada uno de sus pasos. Esa familiaridad con los programas y proyectos a través del seguimiento es indispensable para poder identificar con rapidez dónde hay una anomalía e intervenir con una evaluación específica, que nos dé la información correctiva a efecto de mejorar los programas.

El último punto tiene que ver mucho con este ejercicio de articular el seguimiento y la evaluación con la planeación. Implica, como siempre, personas que puedan llevar a cabo lo anterior, dado que las herramientas de seguimiento y evaluación sólo son útiles en manos de quienes saben manejarlas.

Ahora, afortunadamente, estamos todavía en el primer año de este sexenio estatal y hemos tenido ya grandes oportunidades de capacitar a nuestro personal; sin embargo, las necesidades de capacitación son inmensas. Veámos ya que la manera de multiplicar este proyecto de la Estrategia de Microrregiones es ir más allá de dos microrregiones piloto, con este fin se realizó una capacitación en planeación microrregional para todas las áreas de planeación del estado y sus contrapartes federales. Con 105 participantes, posteriormente, una segunda capacitación estuvo dirigida a 86 funcionarios del COPLADE que trabajan en el territorio directamente con autoridades municipales y comunidades,

y en la que los participantes se familiarizaron con el uso de herramientas para promover el enfoque microrregional entre los municipios. Sin duda, este rubro del desarrollo de capacidad y asesoría técnica es uno de los grandes retos que estamos afrontando.

Quiero terminar afirmando que la planeación microrregional no es algo que solamente se deriva de la planeación estatal, su origen está principalmente en el protagonismo y la iniciativa de los propios actores municipales, a nosotros lo que nos corresponde es acompañarlos, darles proyección y apoyarlos para que puedan ser eficaces.

MODELO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN PARA PROYECTOS MICRORREGIONALES

Mtro. Mario Alberto Guzmán Jaime⁴²



Agradezco al Banco Mundial y al Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE) por esta invitación para compartir experiencias, en este caso del sector de desarrollo social. Quisiera comenzar a explicar el porqué es importante este intercambio de experiencias. Considero que a todos los participantes nos ayudan a formar un criterio bastante amplio de las lecciones en los diferentes estados y algunos países de Latinoamérica.

Quiero referir que este nuevo gobierno de Oaxaca tomó la atinada decisión de crear un organismo público desconcentrado que pudiera llevar a cabo el diseño y la planeación de la política social, el control y seguimiento de sus pro-

⁴² Politólogo y administrador público por la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG). Especialista en Gestión Gubernamental y Marketing Político por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Actualmente titular de la Coordinación General de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca (COPEVAL), organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del Estado (SEDESOH). Se ha desempeñado como servidor público en los tres niveles de Gobierno: en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), en el Gobierno del Estado, y en la implementación de programas sociales en diferentes ayuntamientos. Contacto: marioalberto.guzmanj@gmail.com

gramas sociales, y el monitoreo y la evaluación de la misma, la Coordinación General de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca (COPEVAL), un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESOH). En este entendido, en COPEVAL trabajamos de la mano con organismos como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a nivel nacional, y con el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE) y la Secretaría de Finanzas, en la entidad, para diseñar y desarrollar una estrategia adecuada a la política social de nuestro estado.

Algunos datos relevantes para comenzar son los siguientes. La semana pasada CONEVAL publicó la medición de pobreza 2016, con el último levantamiento que hizo el INEGI el año anterior. En el estado de Oaxaca, 7 de cada 10 personas viven en situación de pobreza. Como sabemos, la pobreza tiene dos escalas según CONEVAL: pobreza extrema y pobreza moderada. De sus 4 millones de habitantes, 26.9% vive en situación de pobreza extrema y 43.5% en situación de pobreza moderada. Son números que sin duda prenden focos rojos para esta nueva administración.

Nosotros partimos de una línea base que nos permita tomar mejores decisiones en cuanto a las estrategias que vamos a implementar a lo largo de este sexenio estatal. Nuevamente aquí son importantes otros referentes del CONEVAL. Existen tres factores determinantes para el fenómeno de condición de pobreza: el tamaño de la población, el crecimiento económico y la estrategia de combate a la pobreza particular de cada región del país.

Otros indicadores sobre Oaxaca con respecto al escenario nacional son, que con respecto a la densidad de población, el Estado de México tiene 8.2 millones de jóvenes, Veracruz 5 millones, Chiapas 4.1 millones, Puebla 3.7 millones y Oaxaca 2.8 millones. Entonces, dada esta densidad poblacional, entendemos que no todo está en la situación en que vivan las personas sino también en la cantidad de pobladores que tenga un lugar determinado. En el otro escenario, el de las personas que viven en una situación de pobreza, Chiapas ocupa el primer lugar con 77% de su población, Oaxaca 70%, Guerrero 64%, Veracruz 62% y Puebla 59.4%. Los datos mencionados son determinantes para poder tomar decisiones dentro de la estrategia a implementar.

Siguiendo ahora con algunos números en materia de la estrategia enfocada a las microrregiones, Oaxaca tuvo un comportamiento digno de un buen

análisis en cuestión de pobreza, pues en el 2010 la cantidad de población en condiciones de pobreza extrema era de 29.2%, en 2012 se logró bajar a 23.2%, para 2014 subió a 28.3% y en el reciente 2016 baja nuevamente a 26.9%. Viéndolo en un periodo sexenal, este comportamiento tuvo una disminución de 2.3% en el estado.

De las seis carencias que mide el CONEVAL, cuatro de ellas tuvieron una disminución: en el rezago, comparando el 2010 con el 2016, sobresale el acceso a los servicios de salud con 22.6% menos, le sigue calidad y trámite de vivienda con 7.6%, después acceso a la seguridad social con 1.5% y el rezago educativo con una disminución únicamente de 0.1 por ciento. En cuanto a los servicios básicos de vivienda y el acceso a la alimentación, en el mismo periodo hubo un incremento. Entonces, si bien no todas son noticias malas cuando hacemos un análisis puntual de pobreza por dimensión multidimensional, tampoco podemos decir que no se deben llevar a cabo estrategias para atender estas carencias en muchas comunidades.

Si hacemos la comparativa del estado de Oaxaca con el comportamiento nacional, en los cuatro indicadores antes mencionados nos encontramos arriba respecto a la tendencia nacional. En el comportamiento de la pobreza extrema también estamos por arriba de la media nacional.

Sabemos, por otra parte, que la pobreza extrema y la pobreza en general tienen dos tipos de comportamiento y de atención. Respecto a la pobreza extrema, las acciones que el gobierno del estado ha emprendido en coordinación con todas sus dependencias, pretenden atender puntualmente a toda aquella población que viva por debajo de una línea de bienestar mínimo, que sus ingresos no sean los suficientes para poder acceder a la canasta básica alimentaria y que tengan más de dos carencias.

La situación de pobreza general también obedece en mucho a un comportamiento económico nacional e internacional, donde desafortunadamente, incluso una inflación puede afectar y puede mover los indicadores en cierta magnitud.

Para abordar el tema que nos reúne y de cómo el Gobierno del Estado conjuntamente con la Coordinación General del COPLADE y la Secretaría de Finanzas enfocan la atención a las microrregiones, antes es necesario señalar que en función de los mapas disponibles para este propósito, son 54 microrregiones las vigentes en la entidad. Entre estas, es la microrregión denominada Zapoteca-

chatina-mixteca en la Sierra Sur la que tiene una concentración de población en situación de pobreza de 91%. Mientras que en pobreza extrema sobresale la microrregión número 11, denominada Mazateca-cuicateca-chinanteca, al norte del estado, que concentra 65% de su población en situación de pobreza extrema. Se dispone también de mapas que representan otras problemáticas más puntuales, como el rezago educativo, acceso a los servicios de salud, servicios básicos en la vivienda y de acceso a la alimentación, que más o menos coincide en las mismas microrregiones.

Lo anterior nos da la perspectiva de cómo debemos atender cada una de las microrregiones ponderando y priorizando los municipios que así lo requieran. En este ejercicio cabe mencionar que es muy importante la participación y la coordinación existente entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal, ya que el intercambio de información y su uso adecuado nos permite tomar mejores decisiones y hacer una planificación más eficiente.

En cuanto a nuestra población objetivo, hemos identificado a 270 mil personas que se encuentran en el umbral de pobreza extrema y de pobreza moderada. ¿Por qué en el umbral? Porque está a sólo una intervención de parte de alguno de los tres órganos de gobierno para poder transitar de pobreza extrema a pobreza moderada. Estas 270 mil personas que forman parte de nuestra población objetivo están distribuidas en 567 de los 570 municipios oaxaqueños, es decir, tenemos una dispersión muy amplia de población y de territorio; sin embargo, en un análisis de información encontramos que en 71 de esos 567 municipios se concentra 52% de nuestra población objetivo, lo que significa que podemos hacer una focalización eficiente para aterrizar los esfuerzos y los recursos de los gobiernos estatal y federal. De igual manera, podemos observar en la distribución microrregional que la microrregión número 32, justo en el centro de los Valles Centrales, tiene 5% de toda nuestra población objetivo, en tanto que dos microrregiones de la Sierra Sur, una del Istmo y otra en la región de la Cañada, contienen 18% de nuestra población objetivo. Estos ejemplos nos sirven para explicar cómo es posible en una mesa de trabajo de coordinación interinstitucional tomar mejores decisiones sobre a dónde llevar nuestros esfuerzos.

Para concluir, quiero poner un ejemplo más de las acciones que esta nueva administración ha asumido para tener buenas prácticas y mejores herramientas con respecto al monitoreo y la evaluación de las políticas del desarrollo

social. El gobierno de Oaxaca está construyendo un nuevo Padrón Único de Beneficiarios (PUB), para ello diseñamos un Cuestionario Único de Información Socioeconómica de Oaxaca (CUIISO) que recopila información de todos los programas estatales y de carácter nacional, con la finalidad de tener una información más completa. Actualmente el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) tiene información de un millón de oaxaqueños, por lo que esperamos en este año, con este nuevo padrón de beneficiarios, aportar cerca de 800 mil registros más para alcanzar 1,800,000 registros de los 4 millones de habitantes que tiene el estado de Oaxaca. Para controlar y monitorear esta actividad, actualmente se dispone de un Centro de Control y Monitoreo (CCM) que nos permite un nuevo esquema de operación para la integración, análisis y seguimiento de la información social.

Finalizo diciendo que en este centro de control y monitoreo se vierte la información de programas sociales, objetivos, metas y avances de planes y programas en los cuales estamos sumados a la Estrategia Nacional de Inclusión que implementa la SEDESOL, donde asimismo todas las dependencias de carácter estatal y federal pueden dar seguimiento a las metas y objetivos visualmente.

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

Mtra. Azucena Méndez Vázquez:

Este Seminario es una lección provechosa para el estado de Oaxaca. Agradezco a las autoridades nacionales y locales, asimismo a los invitados que están aquí compartiendo esas experiencias de cada país, de cada región. Nosotros tenemos una problemática generalizada en el estado y especialmente ahora en el Valle de ETLA. Ustedes conocieron a detalle los puntos críticos del problema y las soluciones que estamos proponiendo de forma conjunta. "Articulación" fue una palabra que me atrajo mucho de la doctora María Ignacia Fernández, significa la interrelación que debemos establecer todos los actores, incluyendo a los gobiernos del estado y federal, además del Banco Mundial (BM). Comentaba con la presidenta municipal de Guadalupe ETLA y con otros presidentes municipales, que vamos a aplicar estas experiencias para mejorar nuestro proyecto y con ello tener municipios sustentables para nuestro valle eteco, algo que se replique a nivel estatal. Considero que existe la voluntad política de este gobierno, principalmente de la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (CG-COPLADE), la dependencia que ha impulsado nuestro proyecto a través de las microrregiones 42, 43 y 32, donde se ubican los municipios afectados por la contaminación de su recurso hídrico, que es de vital importancia para la sobrevivencia humana.

Dr. Raúl Hernández Asensio:

De este seminario nos llevamos todos una tremenda carga de información y de conocimientos nuevos que hemos adquirido estos días. En lo personal, esta experiencia me ha permitido descubrir un territorio nuevo, descubrir una región distinta y muchas cosas que no conocía y no sabía de México. Creo además, que son dos los retos que se nos plantean en adelante: por un lado, el tema que ha dominado buena parte de las ponencias: las asimetrías de información en las constituciones de las entidades, en toda la estructura legal de las entida-

des, en el conjunto de mecanismos de financiamiento de recursos en los diferentes niveles de gobierno, que como el doctor Humberto Aguirre lo señaló, muchas veces no conocemos, sobre todo quienes debemos conocerlos mejor. Ahí hay un problema de asimetría de información; hemos visto cómo por parte de las administraciones públicas existen sistemas de información cada vez más sofisticados, tenemos un mejor conocimiento de “arriba hacia abajo” de la población, pero esto no está acompañado todavía de un conocimiento de “abajo hacia arriba” respecto al uso de todos esos recursos; este es uno de los retos que nos llevamos, cómo trabajar esas asimetrías. El otro reto es plantearnos en serio para qué queremos microrregiones o asociaciones de alcaldes o mancomunidades. Desde mi punto de vista, ni mancomunidades ni microrregiones son objetivos en sí mismos, son herramientas para generar desarrollo, y esto implica también pensar para qué queremos una microrregión y pensar en la temporalidad de estas asociaciones. Una microrregión, una asociación de alcaldes no necesariamente tiene que durar para siempre, no debe ser algo que queramos mantener por mantenerlo. De ahí que cuando iniciemos este tipo de proyectos, tan importante como las estrategias de entrada es también pensar en estrategias de salida, ¿hasta dónde queremos llevar las mancomunidades? De otro modo corremos el riesgo de que con el tiempo las mancomunidades terminen convirtiéndose simplemente en una estructura burocrática más. Entonces debemos empezar a reflexionar concretamente para qué y cómo queremos instrumentalizar las mancomunidades o las microrregiones.

Ing. Rosalba Díaz Pérez:

En este seminario me agradó el intercambio de experiencias que nos permite ver cómo se están solucionando problemas en otras regiones de México o del mundo, y con ello adaptar ciertas estrategias que se están llevando a cabo en nuestras regiones. Se habló asimismo de problemas comunes que estamos sufriendo; propongo entonces que estos canales de comunicación que se empezaron a abrir aquí, se mantengan para que entre todos veamos cómo solucionar las problemáticas que tenemos, y que a su vez, sirvan a las intermunicipalidades que se generen adelante, porque se están identificando carencias y nuevas problemática en áreas comunes, donde obviamente se tiene que trabajar desde la formación de una intermunicipalidad.

Mtro. Marvin Alexis Moreno Jiménez:

Hay al menos dos elementos que yo tomé de este seminario, la necesidad imperativa de progresar en los procesos de organización-planificación de las microrregiones y el fortalecimiento de los marcos normativos e institucionales del Estado para la promoción del desarrollo territorial y de las microrregiones. Considerado que eso fue algo que quedó bastante evidenciado y que es necesario profundizar dentro del proceso para poder avanzar y vencer ese enemigo común de los países latinoamericanos y especialmente de Mesoamérica, la pobreza.

Dra. María Ignacia Fernández Gatica:

Me llevo muchas ideas, aprendizajes, preocupaciones y cosas en las que podríamos seguir trabajando. Haré tres comentarios breves. El primero: alguien lo dijo casi tal cual, la necesidad de conjuntar estrategias federales y estatales, conjuntar y poner en común esfuerzos de distintos niveles, porque solo no puede nadie, no pueden solas las microrregiones, no pueden solos los estados, no pueden solos los gobiernos nacionales. En estos términos, un segundo mensaje: fue muy común en las conversaciones de este seminario la importancia del para qué de las asociaciones, ya lo decía Raúl Hernández Asensio, quien al venir de la academia quizá lo tiene más claro que los propios actores de la experiencia. Es por lo tanto muy importante que todos quienes son actores del día a día de las experiencias, puedan sentarse y preguntarse ese para qué de lo que se hace, probablemente esto tome tiempo, pero una vez que se resuelva, lo demás fluye con facilidad. Un último mensaje es que en los sistemas de información hay muchísimo por hacer todavía. Tenemos capacidad técnica de gestión, de generar información, y yo diría que los desafíos son fundamentalmente dos. Uno, mejor información desagregada a nivel local y validada con las comunidades. Existe muy buena información nacional, estatal, pero mientras más bajo vamos más pobre es; hemos hablado mucho de las diferencias y de la necesidad de buena información. Y dos, usar la información. Parece muy obvio, pero en el panel final veíamos, por ejemplo, el tema de las mediciones multidimensionales de pobreza, de qué nos sirve medir de esta manera si después no tomamos decisiones en términos de políticas que aborden esa multidimensionalidad. Por consiguiente, tomemos mejores decisiones a partir de esta mejor información que hoy día tenemos.

Lcda. María Concepción Steta Gándara:

Yo solamente, de verdad, quiero agradecer al equipo del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE) por su magnífica organización y recepción. También quiero dar las gracias a las autoridades municipales por su participación, me agrada que la mayoría de las personas que están aquí son mujeres, y ayer vimos el empuje de las alcaldesas con sus equipos formados por mujeres. Igualmente deseo agradecer la participación de todos los presentes, porque son quienes nos van a ayudar realmente para que esta estrategia tenga un sentido, el reducir la pobreza en este estado. Esto que se dijo aquí, sí duele el corazón: de que sigamos en Oaxaca con altos índices de pobreza, de que 7 de cada 10 oaxaqueños estén en pobreza; es un gran reto el que esta estrategia tiene: reducir la pobreza y la desigualdad. Particularmente agradezco a todas las personas de otras naciones, a los invitados hondureños, a Raúl Hernández Asensio, por supuesto que a María Ignacia Fernández de Rimisp, a Humberto Aguirre, a los invitados de Yucatán y de Jalisco, y a todos los colegas locales de Oaxaca. Por otra parte, quiero invitarlos a que continuemos esta discusión coordinándonos con Rimisp, en México podríamos abrir una comunidad de aprendizaje para continuar con estas ideas y que no perdamos el foco hacia dónde vamos, tener una mirada externa siempre ayuda. Lo primero será compartir con ustedes el directorio de todos quienes participamos; y lo segundo, contemplar la posibilidad de hacer una videoconferencia o alguna otra actividad para compartir: ¿qué fue lo que aprendimos?, ¿qué reflexionamos?, ¿qué planes de implementación tenemos?, ¿qué queremos hacer? y ¿para qué?, de manera que podamos continuar este diálogo. Nosotros podemos ayudar en esto desde la oficina del Banco Mundial en México si el gobierno de Oaxaca está de acuerdo. No me queda más que darles nuevamente las gracias.

Mtra. Yacira del Carmen Sierra Negrete:

Antes de todo, quiero presentarles unas disculpas a nombre del Coordinador General del COPLADE, el licenciado Ángel Meixueiro González, quien debido a algunas complicaciones con la agenda el día de hoy ya no pudo estar con nosotros en la clausura como estaba programado inicialmente. Enseguida, agradecerles a todos ustedes; al Banco Mundial (BM), representado por María Concepción Steta Gándara, por el esfuerzo que ha hecho ante los obstáculos que le ha tocado sortear debido al cambio de gobierno, sobre todo; a los panelistas; a los

conferencistas que nos han dejado un gran aprendizaje; a los compañeros de Honduras, de Chile, de Perú; a los compañeros de Jalisco, de Yucatán y del resto de la república; del Distrito Federal, por supuesto; a Humberto Aguirre, quien nos anima a seguir intentando la obtención de nuevos fondos. Este seminario nos deja un gran aprendizaje porque en Oaxaca tenemos grandes retos, y al escuchar sus experiencias vemos que enfrentamos problemas en común para lograr el desarrollo social y el desarrollo económico en las regiones. Un aprendizaje que a la vez nos va a permitir ganar en cuanto a la gobernanza. Sin querer extenderme mucho, retomo sólo algunos comentarios de los quienes me antecedieron: solos es más difícil que si vamos en bloque, si nos coordinamos, si sumamos sinergias, si luchamos por nuestros ideales en común; los proyectos microrregionales, generalmente implican altos costos, entonces tenemos que sumarnos los tres niveles de gobierno para concretarlos; también es importante el tema de la normatividad para la gestión de los recursos, los cuales existen, pero nos encontramos con inconvenientes cuando nos enfrentamos a los lineamientos, pues hay reglas de operación que nos limitan. Muchas gracias a todos, y a las autoridades municipales en especial. Damos por clausurado este seminario y nos quedamos con la tarea de seguir trabajando en pos de lograr nuestros objetivos.





ANEXOS

VISITA DE CAMPO AL DISTRITO DE ETLA, OAXACA



BIENVENIDA Y PRESENTACIÓN DEL PROYECTO “PROBLEMÁTICA AMBIENTAL DE LAS MICRO-
RREGIONES 32, 42 Y 43” EN LA VILLA DE ETLA, OAXACA



De acuerdo con la agenda de trabajo del *Seminario Internacional de Intercambio de Experiencias Intermunicipales para el Desarrollo Territorial*, la primera actividad formal de los participantes al encuentro inició con la visita de campo al distrito de ETLA, Oaxaca, en los Valles Centrales del estado.

Los invitados nacionales e internacionales del Seminario, junto con representantes del Banco Mundial (BM) y de la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (CG-COPLADE) se trasladaron de la ciudad de Oaxaca de Juárez al Palacio Municipal de la Villa de ETLA, donde fueron recibidos a las 10:00 horas del día 05 de septiembre de 2017 por el pleno del Cabildo, además de las autoridades de los municipios aledaños que conforman las microrregiones 32, 42 y 43 de la “Estrategia de Desarrollo Microrregional” implementada por el Gobierno del Estado de Oaxaca, a través del COPLADE.

Estuvieron presentes en esta recepción las autoridades de los municipios de Villa de ETLA, San Pablo Huitzo, Santiago Suchilquitongo, Guadalupe ETLA, Nazareno ETLA, San Lorenzo Cacaotepec, San Felipe Tejalápam, Santo Tomás Mazaltepec, San Francisco Telixtlahuaca y San Jacinto Amilpas.

En primer lugar, a manera de bienvenida, le correspondió hacer uso de la palabra al arquitecto Erick Nava Juárez, Jefe del Módulo de Valles Centrales del COPLADE, quien a nombre del licenciado Ángel Meixueiro González, titular de esa dependencia, agradeció al presidente municipal de la Villa de ETLA, licenciado

Elías Roberto Mendoza Pérez, su hospitalidad, asimismo a los representantes del Banco Mundial, encabezados por la licenciada María Concepción Steta Gándara, y a los invitados nacionales y de los diferentes países su disposición para el recorrido por la cuenca del río Atoyac. También reconoció el interés de las autoridades municipales ahí presentes: de Nazareno ETLA, Salvador López Hernández; de Guadalupe ETLA, la profesora Irocema Espinoza Ortiz; de San Jacinto Amilpas, Manuel García Ramírez; de San Pablo Huitzo, Filadelfo de Jesús Sosa Cruz; de Santiago Suchilquitongo, Jesús Bernardo Torres García; de San Lorenzo Cacaotepec, la profesora Alba García Marquez; de San Felipe Tejalápam, Soledad Delfina Trujillo; de Santo Tomás Mazaltepec, Liberio Valencio Hernández Matías; de San Francisco Telixtlahuaca, Isaías Noé Cruz Ramos; y del municipio anfitrión, la Villa de ETLA, el licenciado Elías Roberto Mendoza.

A continuación, el licenciado Elías Roberto Mendoza, reiteró la bienvenida a los invitados y a sus homólogos presidentes municipales, en especial a la presidenta municipal de Guadalupe ETLA, profesora Irocema Espinoza Ortiz, y a la síndica municipal, maestra Azucena Méndez Vásquez, a quienes reconoció como artífices de la iniciativa para impulsar el proyecto de la problemática ambiental de las microrregiones 32, 42 y 43. A su vez, agradeció el apoyo recibido del Gobierno de Oaxaca para llevar adelante los trabajos que conciernen a dicho proyecto. Por último, dio las gracias al Banco Mundial por el interés mostrado y desde luego, por la presencia de sus representantes en esta reunión.



Enseguida, la profesora Irocema Espinoza Ortiz, en representación de los presidentes municipales de las microrregiones, presentó las generalidades de la problemática común que enfrentan los municipios etecos asentados en las márgenes de la subcuenca del río Atoyac, la cual les llevó a la formulación de un proyecto intermunicipal de saneamiento y conservación del río. Insistió en el reto que para los municipios significa debido a las dimensiones de la iniciativa, la cual tiene soporte en unos de los ejes del *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 de Oaxaca*. Ponderó de igual manera el trabajo del Módulo Etlá-Zaachila del COPLADE, así como de las y los presidentes municipales que, no obstante sus respectivas agendas, han asistido a más de 14 reuniones por el motivo expresado. Recordó que esta travesía da inicio en enero de este año, a partir del diagnóstico de las necesidades de cada municipio de la zona, donde destacaron los problemas asociados con el río Atoyac, principalmente a raíz de la contaminación por basura y descargas de aguas residuales que se hacen a su cauce. Refirió que particularmente el Ayuntamiento de Guadalupe Etlá, en esa oportunidad incluye en su Plan de Desarrollo el tema, sin embargo, sus integrantes también reconocieron que aislados o solos no podrían conseguir resultados contundentes, por lo que decidieron convocar a otros municipios hermanos para trabajar un proyecto conjunto al respecto. Así se logró conformar un gran equipo de autoridades del Valle Eteco, al que se unieron personas de la sociedad civil con ese interés común. Tres fueron las convicciones previas que tenían al comienzo del proyecto: estar conscientes de que el problema del río Atoyac no se resolvía atendiendo una parte de su trayecto, sino todo y desde su nacimiento en San Francisco Telixtlahuaca; que este tipo de problemáticas no se resuelven a corto plazo, por lo que la continuidad es definitiva, y que en ese lapso mayor siempre deben ser escuchadas las voces de todos los pueblos involucrados; y que para esta tarea los ayuntamientos debían integrarse como un comité, para asegurar el ser atendidos por parte de las autoridades superiores. Finalmente, la presidenta municipal se congratuló con la reunión, que sin duda era evidencia de que sus esfuerzos como microrregiones se están concretando.

Por su parte, la síndica municipal de Guadalupe Etlá, maestra Azucena Méndez Vásquez, hizo una explicación técnica del proyecto intermunicipal, destacando que México se divide en 1,400 cuencas hidrológicas, 15 de las cuales se hallan en el territorio oaxaqueño, siendo una de ellas la subcuenca del río

Atoyac, un río que nace en la microcuenca del Valle Eteco, específicamente de las nanocuecas del municipio de San Francisco Telixtlahuaca. En esta subcuenca se encuentran cuatro microrregiones de acuerdo con la "Estrategia de Desarrollo Microrregional" del COPLADE, la número 14, 32, 42 y 43. Agregó que en Telixtlahuaca se hallan la Cañada del Ocotál y el río Sedas, donde nace el agua del río Atoyac, una zona donde se necesitan reforestar 788 hectáreas de pino y encino, lo que exige la instalación de un vivero, para no tener que traer árboles de otras partes. Telixtlahuaca, aunque dispone de una planta tratadora de aguas residuales, hace más de diez años que ésta no funciona, por lo que las aguas negras están desembocando directamente en el río, el comienzo del problema. Enseguida señaló que es el municipio contiguo de San Pablo Huitzo el que recibe esas descargas, y las incrementa al tener también una planta de tratamiento en desuso. Con respecto a Santiago Suchilquitongo, destacó como su principal problema de contaminación un relleno sanitario que si bien fue pensado para durar 20 años, en siete años quedó obsoleto al alcanzar su capacidad límite, por lo que ese municipio ahora desarrolla acciones para reactivar el relleno y reciclar sus desechos. En cuanto a la Villa de Etlá, comentó que al tratarse de la cabecera distrital es un territorio sumamente poblado, lo que provoca una problemática ambiental que concierne tres puntos fundamentales: el primero es que desde hace tres años la población carece de servicios públicos de salud, a pesar de que ya terminó de construir su Unidad Médica; el segundo es que no dispone de suministro de agua potable propio sino que depende de una red de aproximadamente 32 kilómetros proveniente del municipio de San Juan del Estado, que le implican un costo aproximado de 140 mil pesos mensuales; el tercer punto es que desde hace más de diez años, con el colapso de la planta de tratamiento de aguas residuales del fraccionamiento residencial San Miguel, colindante con esta cabecera, se incrementó el grado de contaminación en el municipio, en tanto que las aguas negras escurren en la superficie en un tramo de 800 metros al costado de la carretera internacional 190, hasta introducirse a la tubería del drenaje del municipio. Le corresponde ahora hablar de su municipalidad, Guadalupe Etlá, que recibe desde hace diez años la descarga de aguas residuales de la Villa de Etlá, a través del río Chiquito de Santo Domingo Barrio Bajo, el cual desemboca finalmente en el río Atoyac; refiere asimismo el problema que tiene el municipio vecino de Nazareno con su planta tratadora con más de seis años sin funcionar, lo que

genera que sus aguas negras sean vertidas a la zanja que limita con Guadalupe, contaminando los terrenos de cultivos y pozos de riego. Dijo que el Ayuntamiento de Guadalupe ya ha tomado las siguientes medidas: 1) Limpieza del río Atoyac, con autorización de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), y también se le devolvió su cauce para evitar las inundaciones que afectaban a la población en cada temporada de lluvia. 2) Creación de un Comité de Ecología con el objetivo de concientizar sobre las problemáticas ambientales y el manejo responsable del agua en la comunidad. 3) Promover, con el apoyo de la asociación Rotarios de Antequera, la creación de un vivero forestal que permita dotar de árboles locales a los municipios vecinos. 4) Reforestar el paraje "La Resurrección, Congregación La Capellanía", con 1,500 árboles, donados por el presidente municipal de Santiago Suchilquitongo. En relación con San Lorenzo Cacaotepec, mencionó que se enfrenta a la extracción irracional de materiales pétreos del río, a la descarga de aguas residuales de su agencia, Santiago Cacaotepec, así como de los municipios colindantes; a su vez, tiene entre sus problemáticas de contaminación que una de sus plantas de tratamiento de aguas residuales se encuentra sin funcionar, mientras que la otra está operando solamente en 70 por ciento; además de que la recarga de su acuífero se ve amenazada por el crecimiento urbano constante. Para terminar su exposición, la maestra Méndez Vásquez agradeció al ingeniero Francisco González, encargado de la parte técnica del desarrollo de las microrregiones, a la Asociación "Tierra Viva de Oaxaca", a las diferentes instituciones gubernamentales de Oaxaca, a los pobladores y a todas las personas que han colaborado en el proyecto de rescate del río Atoyac. Recalcó que el trabajo hasta ahora realizado ha correspondido a la medida de las posibilidades de los municipios, dado que los recursos provenientes del Ramo 33 son muy pocos y casi nadie quiere invertir en el medio ambiente, pues prefieren hacerlo en pavimentación de calles y construcción de carreteras, cuando lo elemental es el agua. Por último, hizo votos porque el proyecto pueda concretarse, toda vez que existe mucha voluntad por parte de las autoridades municipales y de la ciudadanía.

Concluida la exposición del Proyecto, los asistentes y las autoridades municipales se presentaron, refiriendo sus lugares de procedencia e instituciones u organizaciones a las cuales están inscritos.





VISITA DE CAMPO A LAS ZONAS AFECTADAS DEL RÍO ATOYAC

SITIO DE DESCARGA DE AGUAS RESIDUALES DE SAN MIGUEL ETLA

Una vez terminado el encuentro en la Villa de ETLA, a las 11:30 horas, los participantes del seminario y las autoridades municipales iniciaron el recorrido a los sitios críticos incluidos en el proyecto intermunicipal, siendo el primer punto de visita la descarga de aguas negras a cielo abierto de San Miguel ETLA, el cual representa un foco de contaminación importante para el municipio de ETLA, el mismo que hasta ahora no ha podido ser resuelto debido a falta de acuerdos políticos entre los municipios y a la inviabilidad de incorporar esta descarga a algún drenaje existente, que en su mayoría se encuentran al máximo de su capacidad o son muy antiguos.

PLANTA DE TRATAMIENTO DE SAN FRANCISCO TELIXTLAHUACA

El siguiente lugar de visita fue la planta de tratamiento de aguas residuales de San Francisco Telixtlahuaca, a 15 kilómetros de la Villa de ETLA, sobre la carretera federal 190 Oaxaca-México. En este sitio intervinieron las autoridades de esta municipalidad, quienes dieron a conocer que la planta tratadora ya colapsó, toda vez que ha sobrepasado por mucho su capacidad, de 6 mil habitantes en promedio cuando se inauguró a 25 mil actualmente, por lo que ya no funciona. Expresaron también que están conscientes de la afectación que provocan sus descargas al río, sin embargo, es poco lo que pueden hacer para resolver esa situación si no es en conjunto con los demás municipios de la subcuenca del



Atoyac y con el apoyo de las autoridades estatales y federales. Coincidieron en el trabajo mediante un proyecto integral que incluya el mantenimiento de las plantas y un programa de asistencia permanente para que de esta manera mejoren las condiciones del río. Por último, reconocieron la importancia de hacer recorridos como el que se estaba desarrollando y solicitaron la continuidad del Proyecto Microrregional y la creación de otros nuevos destinados a la conservación del medio ambiente, donde pueden colaborar instituciones como el Banco Mundial.

Posterior a esta participación, intervinieron las autoridades de San Pablo Huitzo, uno de los municipios más afectados por las descargas de Telixtlahuaca, al tratarse de un pueblo campesino cuya economía familiar en buena medida depende de la siembra a las márgenes y del riego con pozos artesanos. Incluso manifestaron su preocupación por las enfermedades asociadas a dicha contaminación que padecen los pobladores. No obstante, ponderaron el diálogo y el trabajo intermunicipal como alternativa para conseguir solución al problema. Pidieron finalmente a las autoridades estatales y a las dependencias federales, su intervención a efecto de que una vez todos organizados se logre recuperar el río Atoyac.



SITIO DE EXTRACCIÓN DE MATERIALES PÉTREOS EN SAN LORENZO CACAOTEPEC

El siguiente punto de visita del grupo fue San Lorenzo Cacaotepec, municipio más cercano a la capital del estado, pero aún en el distrito de Etlá. Ahí, en un sitio de extracción de arena y grava a las márgenes del río Atoyac, los participantes fueron recibidos por las autoridades locales, quienes después de agradecer su presencia a nombre de la comunidad, solicitaron al titular de la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (CG-COPLADE), el licenciado Ángel Meixueiro González, el apoyo de parte del gobierno estatal para resolver el problema derivado de la erosión del lecho del río, que a su vez pone en peligro el puente que les comunica con la carretera federal 190 y la ciudad de Oaxaca, como consecuencia de las lluvias y la extracción de materiales pétreos de ese lecho. Reconocieron las autoridades, que si bien han recibido atención gubernamental, ésta debe multiplicarse para San Lorenzo igual que para los demás pueblos etecos. Y enseguida invitaron a los presentes a constatar las graves afectaciones ya referidas.

Después del breve recorrido, el licenciado Meixueiro González reiteró la disposición de la dependencia que encabeza, para que se promueva de una manera diferente el desarrollo microrregional, en este caso de los pueblos del Valle de Etlá; adoptando mejores prácticas y corrigiendo aquellas que no funcionan o que se estén haciendo mal.



RÍO ATOYAC EN GUADALUPE ETLA

Para continuar con esta visita de campo, el grupo se dirigió a otro trecho del Atoyac, pero ahora en terrenos del municipio de Guadalupe Etlá, cuyas autoridades dieron cuenta de las acciones realizadas este año de acuerdo con su Plan de Desarrollo, principalmente la limpieza y desazolve de las márgenes del río, con el objetivo de evitar las inundaciones ocurridas en años anteriores y que ponían en peligro la vida de las personas y sus bienes. Destacaron también la participación decidida en estas tareas de los propios areneros del pueblo y la cultura de la conservación ambiental que comienza a adoptarse por parte de la ciudadanía. Mencionaron que acciones similares deben de hacerse a lo largo de todo el río, comenzando desde el lugar donde nace, San Francisco Telixtlahuaca. Para finalizar, pidieron que los acompañaran a los terrenos colindantes con el municipio de Nazareno Etlá, para conocer una de las problemáticas más severas que atraviesan y que sin duda exige la participación intermunicipal.



TERRENOS AFECTADOS POR LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE NAZARENO ETLA

En los linderos de Guadalupe y Nazareno Etlá, se constató que, ante la inoperancia de la planta de tratamiento de este segundo municipio, las aguas residuales se desbordaron para formar una laguna de aguas negras que pronto contaminó los terrenos de cultivo de ambos pueblos, con los consiguientes problemas ambientales, económicos y políticos. Expresaron las autoridades de Guadalupe que, afortunadamente, estas poblaciones, antes de agravar los conflictos, decidieron buscar soluciones y actualmente ya se están subsanando las fallas de dicha planta.

Con esta última exposición, minutos después de las 15:00 horas, se acordó trasladarse al palacio municipal de Guadalupe Etlá para llevar a cabo un primer intercambio de experiencias e impresiones del recorrido entre autoridades y el grupo de invitados, asimismo para participar en el ágape ofrecido por el Ayuntamiento de esa municipalidad.



INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS EN GUADALUPE ETLA



En el auditorio del Palacio Municipal de Guadalupe Etlá, a las 14:00 horas del día 05 de septiembre, la maestra María Concepción Steta Gándara, Directora Ejecutiva en Protección Social del Banco Mundial, tomó la palabra para invitar a los ahí reunidos, participantes nacionales y extranjeros, a presentarse y compartir algunas experiencias de su trabajo en el tema del desarrollo territorial.



Enseguida, la Presidenta Municipal Constitucional de Guadalupe Etlá, profesora Irocema Espinoza Ortiz, dio la bienvenida a los asistentes a nombre de su comunidad, a quienes les manifestó el interés propio y de las demás autoridades municipales presentes en aprender de sus experiencias exitosas y en escuchar sus comentarios sobre la problemática común de las microrregiones visitadas.

Correspondió a los participantes presentarse, y a continuación hicieron uso de la palabra el maestro Héctor Alexis Oliva Benítez, director ejecutivo de la Asociación de Municipios del Lago de Yojoa y su Área de Influencia (AMUPROLAGO); José Francisco Lara Márquez, gerente de la Mancomunidad PUCA; Norman Espinoza Ponce, director ejecutivo de la Mancomunidad de Municipios del Sur de Lempira (MOCALEMPA); Marvin Alexis Moreno Jiménez, coordinador nacional del Programa Mesoamérica sin Hambre y representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en Honduras; Ingrid Niseth Núñez Aguilar, coordinadora de la Unidad Técnica Intermunicipal del Suroeste de Lempira (MANCOSOL); Oscar G. Ponce Martínez, director de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila, Jalisco (JIRA) y Rosalba Díaz Pérez, jefa de Proyectos de la Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc, Yucatán (JIBIOPUUC). En su intervención, las y los representantes de los proyectos de desarrollo microrregional en México y en Centroamérica expusieron aspectos generales del trabajo en sus mancomunidades o intermunicipalidades, sus orígenes, actividades y principales logros.

En una segunda participación, la maestra María Concepción Steta Gándara, pidió al doctor Raúl Hernández Asensio, profesor-investigador del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y al maestro Humberto Aguirre Aguirre, director de Estudios del Gasto Federalizado del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para que hicieran los comentarios referentes a sus funciones y puntos de vista acerca de esta reunión, a modo de conclusión del este primer intercambio de experiencias, quienes a su vez expresaron lo siguiente:

“He trabajado en temas de desarrollo rural y con varias mancomunidades. Quiero hablarles de algunos aspectos que he aprendido en mi trabajo con las municipalidades, en concreto en temas de desarrollo rural.

El primer aspecto es la paciencia: el desarrollo rural y las mancomunidades son una herramienta y no son algo que se logre en poco tiempo,

es una tarea acumulativa que requiere de muchos años para empezar a dar sus frutos. Sé que muchos de ustedes son autoridades y como tales tienen muchas presiones legítimas para entregar resultados en dos, tres o cuatro años, porque deben presentarse ante sus electores. La mala noticia es que no van a tener resultados en ese periodo, porque el tema del desarrollo rural es una carrera de largo plazo, pero, por otro lado, una carrera que realmente puede transformar vidas. Sólo hay que asumirlo así desde el principio, que es un proceso paulatino que va a representar grandes retos al comienzo.

Lo segundo que he aprendido, que se vincula con lo primero, es que debemos trabajar convencidos de lo que se está haciendo. Porque empezar el trabajo con otras municipalidades en el proceso de desarrollo rural implica un desafío en términos de tiempo y recursos. En ese sentido, se tiene que estar realmente convencido de que se trata de una iniciativa en la que se quiere participar, de que se quiere estar en esa municipalidad, en esa asociación de municipalidades, en esa mancomunidad o en esa microrregión. De lo contrario, si no se tiene ese compromiso, si se está simplemente por estar, es muy probable que no se avance en esa larga carrera que es el desarrollo territorial.

Lo tercero que he aprendido es que debemos trabajar con respeto a la diversidad cultural, a los intereses de la población, a las peculiaridades que tiene cada localidad y a su propia idiosincrasia. Porque si no existe respeto y tratamos de imponer nuestras ideas, es muy probable que nos quedemos a mitad de camino en esa carrera del desarrollo territorial.

Un cuarto y último aspecto que he aprendido es a escuchar, tenemos que ser capaces de escuchar y estar al tanto de los intereses, inquietudes y necesidades de la población.

Finalmente, todos los aspectos anteriores debemos vincularlos a la capacidad de aprender nuevas cosas cada día". **Mtro. Raúl Hernández Asensio**

"Yo les puedo platicar de manera concreta sobre algunos casos de financiamiento, que es mi tema. He trabajado con muchos municipios de la República Mexicana, incluso municipios colindantes en dos estados, que han hecho posible lo que parecía imposible. Quiero hablarles concretamente de hacer fuerza a través de las asociaciones de esta na-

turalidad. Me parece que el punto medular por el que estamos aquí es la fuerza potencial que tiene este tipo de asociaciones, cuyo poder y capacidad de gestión se multiplica de esta manera.

El tipo de funciones que hago en el Congreso de la Unión, para este tipo de eventos, es informar acerca de las vías de financiamiento que puedan existir para acceder a los recursos por parte de las asociaciones o municipios o entidades de forma directa, y refiero específicamente tres casos centrales.

El primero tiene que ver con el gasto federalizado, es decir, la transferencia de recursos federales hacia los estados y municipios, que es una vía de financiamiento que a mi modo de ver no ha sido totalmente explorada, debido a que existe un desconocimiento muy grande al respecto en todos los rincones de nuestro país. Cuando hablo de gasto federalizado, no solamente hago alusión a lo que comúnmente se conoce como "recursos etiquetados", porque no todos los recursos que van a las entidades y a los municipios tienen este carácter, hay otra parte fundamental que no lo son, alrededor de 50% de recursos del gasto federalizado —que no es poca cosa—; uno de cada tres pesos del gasto total que existe en México se canaliza a los estados y municipios. De ese monto estoy hablando, casi 1.8 billones de pesos que se pueden canalizar a los gobiernos locales, pero que puede no aprovecharse muchas veces por desconocimiento, pero también por malas prácticas, mala fe y otro tipo de circunstancias de esta naturaleza.

Me parece, por lo tanto, que la parte medular de una de las funciones de nosotros es acercar el conocimiento a ustedes. El Ramo 33, por ejemplo, es una fuente de recursos. Al respecto, ha habido experiencias en México para que los municipios puedan acceder a recursos etiquetados, pero no es la única vía, a través del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), podemos acceder también a ese recurso, además de proyectos y programas federales.

Pero quisiera hablar también de los recursos que no están etiquetados, como el Ramo 28, que son las participaciones, y de otros conceptos, que, aunque son recursos condicionados, son poco conocidos, a saber: los convenios de descentralización que existen en el país, además de los

de protección social a la salud, entre otros, que son un aporte muy importante porque ahí está un potencial de crecimiento para este tipo de asociaciones, que pueden disponer de estos recursos para apoyar sus proyectos. Y cuando digo que hay potencial enorme para ello, me refiero a que las cosas también se deben hacer correctamente para obtener esos recursos, lo que entre otras cosas significa: saber gestionarlos, conocer los lineamientos y las reglas de operación, tener la capacidad técnica para armar un buen proyecto y saber elaborar un buen esquema técnico administrativo para llegar a ellos.

En concreto, estoy señalando dos vías: la primera, a través del gasto federalizado con recursos no etiquetados, y la segunda a través de recursos condicionados, dentro de los que destaca un ramo dentro del gasto federalizado muy especial para que los municipios puedan acceder a los recursos si muestran fuerza, es el poco conocido Ramo 23, al que yo llamo “ramo bisagra”, mediante el cual el gobierno municipal, a través de asociaciones y del Estado, puede inclusive proponer iniciativas para formar fondos especiales; ahí está el Fondo Metropolitano, aunque también ha habido otros fondos como el Fondo del Henequén, el Fondo Sur-Sureste, el Fondo Frontera. ¿Por qué no podría existir entonces un “Fondo Intermunicipal”? Con el músculo de todos los municipios a

nivel nacional se podría llegar a eso, un fondo muy necesario y especial porque los problemas se pueden solventar “de abajo hacia arriba”. Yo coincido con la idea de que esto no debe darse sobre un escritorio, al contrario, los proyectos deben nacer “de abajo”. Así creo que se podría crear un fondo que yo llamaría “Fondo Intermunicipal”, cuya cantidad de recursos podrían quizá no ser suficientes, sólo para un año o dos, pero muy buenos para comenzar.

También existe otra parte de los fondos federales, es decir, los fondos que no se entregan a las entidades y municipios de manera directa, sino por medio de una dependencia federal. Tenemos una gran cantidad de Programas y Proyectos de Inversión (PPI), con un potencial muy grande para llegar a los municipios, que muchas veces no llegan porque no sabemos que existen, y sus recursos se asignan para hacer frente a problemas de desarrollo social, económicos, indígenas, medioambientales, etcétera.

Para finalizar, yo diría que la asociación municipal, la intermunicipalidad o la mancomunidad, es el principal paso para hacerse de recursos porque muestran unión y fuerza. No hay que dejar pasar la oportunidad que representan las asociaciones municipales, que son una alternativa más para apoyar el desarrollo rural y económico, el desarrollo de una región muy concreta.” **Mtro. Humberto Aguirre Aguirre**



DIRECTORIO DE PARTICIPANTES

AGUILAR RAMÍREZ MANUEL MARTÍN

Originario de la Mixteca de Oaxaca. Ingeniero en Computación por la Universidad Tecnológica de la Mixteca (UTM). Se ha dedicado al trabajo comunitario y la docencia. Actualmente es presidente municipal de la Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Oaxaca.

AGUIRRE AGUIRRE HUMBERTO

Economista del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con Estudios en el Doctorado de Ciencias Económicas por el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Profesor de Economía, Ecometría y Finanzas Públicas en varias universidades públicas y privadas a nivel posgrado desde hace 20 años. Director de Gasto Federalizado del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Contacto: aguirreah@yahoo.com

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ ARIEL

Ingeniero Industrial por la Universidad Iberoamericana Campus Puebla. Director General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Entre otros cargos, ha sido Director General Adjunto de Apoyos Financieros Sociales de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la SEDESOL y Director de Área de la Subsecretaría de Coordinación y Desarrollo Regional de la SEDESOL, Puebla. Contacto: alvarez.fdz@gmail.com

AMADOR LEAL ALBERTO

Ingeniero Químico Industrial por el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y Maestro en Gobierno y Gestión Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido Diputado Federal en las Legislaturas LIII, LIV, LVIII, LX, y ha colaborado como Director General en las Secretarías: del Trabajo y Previsión Social (STPS); Programación y Presupuesto; Gobernación (SEGOB); Jefe de Unidad en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y actualmente es Director General de Desarrollo Regional en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Contacto: alberto.amador@hotmail.com

ANTA FONSECA SALVADOR

Biólogo por la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se ha especializado en el tema de manejo de recursos naturales y forestales en comunidades indígenas y campesinas desde hace 25 años. Ha sido consultor para el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Banco Mundial, la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), entre otros organismos. Ha escrito más de 50 textos relacionados con temas como manejo de recursos naturales, silvicultura comunitaria, café sustentable, ordenamiento territorial comunitario, gestión ambiental y políticas públicas. Contacto: salvanta@yahoo.com.mx

ÁVILA PARRA CLEMENTE

Analista en Protección Social del Banco Mundial. Maestro en Administración Pública por la Cornell University. Trabajó como consultor en Prácticas de Gobernanza Global y como Director de Evaluación de Programas Federales en el CONEVAL. Contacto: cavilaparra@worldbank.org

DÍAZ PÉREZ ROSALBA

Ingeniera en Recursos Naturales Renovables por la Universidad Autónoma Chapingo (UACH). Es Jefa de Proyectos de la Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc, en el estado de Yucatán, en donde colabora en la supervisión de avances en programas, proyectos o estudios desarrollados por la Junta en el fortalecimiento de la gobernanza local y del desarrollo sustentable de los municipios de la Región Puuc: Muna, Ticul, Santa Elena, Oxkutzcab y Tekax. Es coautora de dos capítulos en el libro "Uso de Aguas Residuales en la Agricultura. Estudio de Caso Distrito de Riego 028, Tulancingo, Hidalgo, México". Contacto: proyectos.jibiopuuc@gmail.com

DOMÍNGUEZ CHAN JOSÉ ANTONIO

Agricultor y apicultor. Presidente del Consejo Directivo de Citricultores del Mayab AC y presidente del Consejo Directivo de la Unión de Unidades de Riego del Mayab SRL de IP de CV. También es Director de Desarrollo Rural Municipal de Oxkutzcab, Yuca-

tán, y miembro de la Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc, cargo que ha venido desempeñando desde octubre de 2016, fomentando e inculcando a los productores de la región la importancia de producir alimentos sanos e inocuos y el cuidado de los recursos naturales como el agua. Contacto: jibiopuuc1076@gmail.com

ESPINOZA PONCE NORMAN

Maestro en Educación Primaria por la Escuela Normal Mixta "Justicia y Libertad", Gracias, Lempira, Honduras. Director Ejecutivo de la Mancomunidad MOCALEMPA, Honduras. Fue Coordinador Componente de Fortalecimiento Institucional de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO/ PESA). Contacto: norman_08_ponce@hotmail.com

FERNÁNDEZ GATICA MARÍA IGNACIA

Magister en Ciencia Política por la Universidad de Chile (UCH) y Doctora en Sociología por la Universidad de Barcelona (UB), España. Directora Ejecutiva e Investigadora Principal de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Especialista en políticas públicas, política social, descentralización y desarrollo territorial. Docente del Magister en Gestión y Políticas Públicas de la UCH. Dentro de sus publicaciones recientes está: (Fernández, I. y M. Calcagni). Pobreza y Protección Social. Estrategias de Supervivencia de Mujeres Beneficiarias del Ingreso Ético Familiar, Catalonia, Santiago de Chile, 2015. Contacto: ignafernandezg@gmail.com

GARCÍA PÉREZ BRAULIO ALBERTO

Doctorado en Ciencias Agrarias por la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), Maestro en Ciencias en Desarrollo Rural Regional por la UACH y Licenciado en Economía por el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Profesor investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS-IPN) y Coordinador Académico de la Maestría en Economía y Gestión Municipal del CIECAS-IPN, además de impartir las asignaturas de Desarrollo Rural, Proyectos Rurales Sustentables y Seminario de Tesis. Contacto: mostla@yahoo.com.mx

GUZMÁN JAIME MARIO ALBERTO

Politólogo y Administrador Público por la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG). Especialista en Gestión Gubernamental y Marketing Político por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Titular de la Coordinación

General de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca (COPEVAL), Organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del Estado (SEDESOH). Se ha desempeñado como servidor público en los tres niveles de Gobierno: en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), en el Gobierno del Estado, y en la implementación de programas sociales en diferentes ayuntamientos. Contacto: marioalberto.guzmanj@gmail.com

HERNÁNDEZ ASENSIO RAÚL

Maestro en Estudios Latinoamericanos y Doctor en Filosofía y Letras (con especialidad en Historia). Es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y director de Argumentos: revista de análisis y crítica; asimismo es integrante del Consejo Editorial del Fondo Editorial del Instituto de Estudios Peruanos. Entre sus libros más recientes están: El apóstol de los Andes. El culto a Túpac Amaru en Cusco durante la revolución velasquista (1968-1975), Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2017 y Los nuevos incas. La economía política del desarrollo rural andino en Quispicanchi (2000-2010). Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2016. Contacto: rasensio@iep.org.pe

LAPUENTE SASTRE GONZALO

Maestro en Filosofía de la Cultura por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) y candidato a Doctor en Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Coordinador Sectorial de la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (COPLADE). Se ha desempeñado también como Coordinador de Evaluación e Informes del Gobierno del Estado de Oaxaca y Secretario Técnico de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Media Superior en el Estado de Oaxaca. En el ámbito académico ha sido docente, investigador y administrador educativo en el ITESM, en la Universidad Regional del Sureste (URSE) y en la Universidad La Salle (ULSA). Contacto: glapuent@yahoo.com.mx

LARA MÁRQUEZ JOSÉ FRANCISCO

Ingeniero Agrónomo por el Centro Universitario Regional del Litoral Atlántico (CURLA), La Ceiba, Atlántida, Honduras. Gerente Administrativo de La Mancomunidad PUCA, con sede en Lepaera, Lempira, Honduras. Ha sido consultor técnico

para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y El Programa Nacional para la Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión en Centro América (UNOPS). Contacto: franciscolaram@yahoo.es

MÉNDEZ VÁSQUEZ AZUCENA

Maestra en Derecho y Ciencias Penales, egresada del Instituto de Estudios Universitarios (IEU). Es coordinadora de Enlace Jurídico de la Dirección de Administración de los Servicios de Salud de Oaxaca y Síndica del Municipio de Guadalupe Hidalgo, Etlá, Oaxaca.

MORENO JIMÉNEZ MARVIN ALEXIS

Maestro en Demografía y Desarrollo, Licenciado en Administración de Empresas egresado de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), 2007. Posgrado Universitario en Ciencias Políticas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2016. Especialista en Desarrollo Territorial en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Honduras. Contacto: marvin.morenojimenez@fao.org

NÚÑEZ AGUILAR INGRID NISSETH

Máster en Gestión de Proyectos por la Universidad Católica de Honduras (UNICAH). Coordinadora General de la Mancomunidad de los Municipios del Sur Oeste de Lempira (MANCOSOL). Contacto: nisseth@hotmail.com

OLIVA BENÍTEZ HÉCTOR ALEXIS

Economista Agrícola por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras-Litoral Atlántico. Especialista en Manejo de Conflictos en Áreas Protegidas, con Diplomas en Valoración Económica Ambiental, Educación Ambiental y Evaluación de Impacto Ambiental. Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios del Lago de Yojoa y su Área de Influencia (AMUPROLAGO). Contacto: alexisolivab@yahoo.com

PÉREZ MORALES CONSTANTINO ALBERTO

Economista, Doctor en Ciencias de Participación de Empresas y Desarrollo Regional. Ha colaborado como investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, ha sido profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y ha escrito diversos artículos. Profesio-

nalmente ha colaborado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la Subsecretaría de Ingresos y en la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, ha ocupado diversos cargos en el área de finanzas y planeación del Gobierno de Oaxaca y actualmente es Subsecretario de Planeación y Programación de Obra en la Secretaría de Infraestructura y Ordenamiento Territorial (SINFRA). Contacto: cperez2002@yahoo.com.mx

PONCE MARTÍNEZ ÓSCAR GABRIEL

Ingeniero en Recursos Naturales y Agropecuarios por el Centro Universitario de la Costa Sur, Universidad de Guadalajara (UDEG). Director de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja de Río Ayuquila (JIRA). Asesor técnico para elaborar estrategias de adaptación y conservación de los ecosistemas. Contacto: direccion@jira.org.mx

RUBIO TREJO HÉCTOR JAVIER

Licenciado en Política y Administración Pública. Consultor y coordinador de proyectos sociales. Investigador en el área de Gestión Pública. Actualmente es Coordinador de Innovación e Incidencia, Cohesión Social. Accion Ciudadana Frente a la Pobreza.

SIERRA NEGRETE YACIRA DEL CARMEN

Ingeniera civil por la Universidad de Medellín, Colombia. Maestra en Planeación de Sistemas por la Facultad de Ingeniería de la Universidad Autónoma Nacional de Colombia. Especialista en Hidrología General y Aplicada por el Centro de Estudios de Experimentación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el Instituto Politécnico de Madrid, España. Actualmente es Coordinadora de Operación Municipal, Microrregional y Coinversión Social del Gobierno de Oaxaca. En el ámbito profesional laboró en la Secretaría de Finanzas y en la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental del Gobierno del Estado de Oaxaca, además de la Comisión Nacional del Agua y en la Corporación Autónoma de los Valles de los ríos Sinú y San Jorge en Colombia. Contacto: ysierran@gmail.com

SOLBES CASTRO LUCÍA

Analista Investigadora de Desarrollo Social del Banco Mundial (BM). Graduada del Instituto Universitario Europeo (EUI) en Florencia, Italia. Investigadora en te-

mas de competitividad microfinanciera, Maestra en Desarrollo Económico por la Universidad Carlos III y graduada en Ciencias Matemáticas por la Universidad Complutense de Madrid. Contacto: lsolbescastro@wordbank.org

SOLOAGA ISIDRO

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina, y Doctor en Economía por la Universidad de Maryland (UMD), Estados Unidos de América. Es Profesor-investigador en el Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana (UIA) y presidente de la Cátedra “Dinámica Territorial y Bienestar” de la misma universidad. Fundador y Director de la revista electrónica “Sobre México. Topics in Economics”, desde 2015. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II, desde 2009. Entre sus últimos libros publicados se encuentran: Trampas de pobreza, desigualdad y baja movilidad social. Los casos de Chile, México y Colombia (2017), CEEY-IBERO-Rimisp, y La Política Social Mexicana 2000-2010 (2017), México, Centro de Investigación y Docencia Económica- IBERO. Contacto: isidro.soloaga@ibero.mx

STETA GÁNDARA MARÍA CONCEPCIÓN

Especialista del Departamento de Protección Social de América Latina y el Caribe del Banco Mundial (BM). Fue Directora de Planeación y Evaluación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Tiene más de 32 años de experiencia en diseño, implementación y operación de programas de desarrollo social, alivio de pobreza y promoción de programas educativos para poblaciones vulnerables. A su vez, ha apoyado el diseño e implementación de numerosos proyectos del BM en América Latina y Pakistán. Ha trabajado para los tres niveles de gobierno. Contacto: mstetagandara@wordbank.org

VELÁZQUEZ MONTES REINA AMADA

Maestra en Economía. Subsecretaria de Planeación e Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca; ha laborado dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la Secretaría de Energía (SENER), y en el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT). Contacto: reina.velazquez@finanzasoxaca.gob.mx

Memoria del Seminario Internacional de Intercambio de Experiencias Intermunicipales para el Desarrollo Territorial 2017, terminó de imprimirse en Oaxaca, México, en octubre de 2017. Se utilizaron las tipografías Minion Pro y Univia Pro. Se tiraron mil ejemplares más sobrantes para reposición.