



UNA PROPUESTA DE ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL

Centro Electrónico de Impulso al Desarrollo Integral de Regiones y
Localidades, A.C.

UNA PROPUESTA DE ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL



Esta es una publicación del Centro Electrónico de Impulso al Desarrollo Integral de Regiones y Localidades, A.C. (Ceidir) www.ceidir.org

CEIDIR es una Asociación Civil Mexicana cuyo objetivo es generar, recabar y difundir información sobre la perspectiva local de desarrollo.

Una Propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo Local

Publicación electrónica (digital)

Derechos protegidos por la Ley Federal de Derechos de Autor.

Ceidir © 2010

Fecha de publicación: 31 Diciembre 2010

Bajo licencia [Creative Commons](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra sin fines de lucro y citando la autoría de CEIDIR.

[Licencia Internacional Creative Commons.](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

CONTENIDO

Motivación	3
Ejes de la Estrategia Nacional para el Desarrollo Local	
Reformas Constitucionales	5
Programa Integral para el Desarrollo Local (PROIDEL)	9
Financiamiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local	14
Comentarios finales	21

Motivación

Dados los retos y oportunidades que el fenómeno de la globalización trae consigo, el papel de las autoridades federales o centrales en la economía ha tendido a modificarse de tal forma que las regiones y localidades son reconocidas como piezas fundamentales para alcanzar las metas de bienestar económico y social de los países.¹ Lo anterior supone una transformación de las autoridades locales en materia de gestión pública para el desarrollo local.

Lo precedente no resta importancia al papel del gobierno central o federal y de otras instituciones nacionales en el desarrollo de un país, sino que implica un mayor énfasis en ciertas funciones y menor en otras. Entre las últimas, destaca una menor injerencia en el diseño de políticas públicas con impacto estatal o municipal. Entre las primeras, se pueden mencionar a los esfuerzos de descentralización, combate a la pobreza y desigualdad extremas (redistribución de recursos federales entre territorios sub-nacionales) y una mayor coordinación entre los programas de distintas dependencias, así como, entre éstos y los concebidos por agentes locales.

Las estrategias de desarrollo local se sustentan no sólo en la consideración de los factores físicos (geográficos) y económicos de una región o localidad sino también en sus aspectos sociales y políticos. Es aquí donde el marco institucional (reglas formales e informales) es determinante. El desarrollo económico local o territorial se puede definir como Helmsing (2001: 3) lo propone:²

‘Proceso en el cual se establecen acuerdos entre gobiernos locales, grupos representativos de comunidades y el sector privado para administrar los recursos existentes, crear empleos y estimular la economía de un territorio bien definido. Las iniciativas de desarrollo local movilizan a individuos, organizaciones y recursos, y crean nuevas instituciones y sistemas locales a través del dialogo y acciones

¹ Esto ha sido manifestado en diferentes foros o publicaciones de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como por académicos de distintas instituciones de educación superior alrededor del mundo.

² Helmsing, B. (2001). "Partnerships, Meso-institutions and Learning. New local and regional economic development initiatives in Latin America". Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands.

estratégicas. Se enfatiza el control local, usando el potencial humano, institucional y físico de dicho territorio.'

Así, la administración local del desarrollo es fundamental en esta perspectiva y supone estimularlo con nuevas políticas emanadas de la participación conjunta de autoridades y sector civil; y mediante el análisis del contexto local, nacional e internacional para encontrar una respuesta local a las oportunidades y retos de la globalización y las recesiones económicas nacionales o mundiales. El concepto integral de desarrollo aquí planteado implica la realización de las transformaciones políticas, sociales y económicas necesarias para crear y/o consolidar las condiciones locales óptimas hacia una mejor calidad de vida conforme a los deseos de los agentes o actores locales.

El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado promoverá el desarrollo nacional mediante la planeación democrática que permita recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad. En consecuencia, el Estado conformado por la federación, estados, Distrito Federal y municipios, tiene el mandato constitucional de fomentar el desarrollo nacional de una manera incluyente y cercana a la sociedad.

El nivel de gobierno más próximo al ciudadano es el municipio por lo que resulta natural que sea a esta escala que se identifiquen las aspiraciones y determine la estrategia hacia una mejor calidad de vida de la población que ahí habita. Los planes y programas de desarrollo a nivel nacional en México no han logrado dicha proximidad y representatividad de la sociedad porque han omitido una participación real, continua y efectiva de los diversos agentes locales en el proceso de desarrollo.

Dadas las disparidades regionales y locales de este país y los rezagos de un buen número de municipios en diversos aspectos de su vida social y económica; y en cumplimiento al mandato constitucional mencionado, la federación y los estados serían los niveles gubernamentales que tendrían que garantizar que las condiciones municipales sean suficientes para que los municipios lideren el proceso que fomente y

concrete la participación ciudadana y de los sectores social y privado, así como la realización del diagnóstico local que constituye el fundamento de su visión de desarrollo y, por ende, de la propuesta específica para alcanzarla.

Considerando todo lo anterior y con fundamento en casos exitosos alrededor del mundo, se propone en este documento una estrategia nacional que fomente el desarrollo desde lo local.³ El punto de partida sugerido es construir dicha estrategia a partir del antecedente más reciente de acciones del gobierno federal hacia el fortalecimiento del federalismo y el municipio en México, que es la *Agenda desde lo Local*, diseñada por el *Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal* (INAFED) y puesta en marcha a partir de 2004.⁴ Asimismo, se han identificado programas gubernamentales de distintas dependencias federales que son relevantes en el marco de la *Estrategia Nacional de Desarrollo Local* que aquí se propone.

Ejes de la Estrategia Nacional para el Desarrollo Local

Los ejes fundamentales de la *Estrategia Nacional para el Desarrollo Local* planteada son los siguientes:

- I. Reformas constitucionales que permitan la reelección de los Ayuntamientos para un periodo inmediato, y mayor transparencia en la transferencia de recursos federales a los municipios.**

Las mejoras continuas y permanentes de la calidad de vida incluyen diversos objetivos que se alcanzan en el mediano y largo plazos. La participación en el proceso de desarrollo de actores distintos al sector público podría garantizar la continuidad del mismo. Sin embargo, las administraciones municipales son actores principales en dicho proceso por lo que se considera pertinente que exista la posibilidad de reelección para un periodo inmediato. Esto permitirá una visión de

³ Para una descripción detallada del enfoque local del desarrollo y algunas experiencias exitosas se recomienda consultar a Palavicini, E. (2008) 'El desarrollo desde una perspectiva local e integral: análisis y propuestas para tres municipios del centro de México', *Revista del Foro CEIDIR*. No. 8, <http://www.ceidir.org/ceidirsreview/revistadelforo.html>

⁴ Para una descripción detallada de la *Agenda desde lo Local* se recomienda visitar el sitio del INAFED: <http://www.inafed.gob.mx/>.

mayor plazo en sus metas y objetivos con el incentivo de continuidad si la ciudadanía percibe una administración local comprometida con el desarrollo local.

La posibilidad de reelección podría estar sujeta a las siguientes bases para garantizar que la administración local tenga la capacidad necesaria para continuar contribuyendo diligentemente al proceso de desarrollo municipal:

- A. Las autoridades municipales que alcancen el nivel mínimo aceptable (color verde) respecto a los criterios de todos los rubros (cuadrantes) de la *Agenda desde lo Local* propuesta por el INAFED,⁵ podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. Las autoridades municipales reelectas consecutivamente no podrán reelegirse para un tercer mandato inmediato.
- B. El procedimiento de acreditación de dicho nivel sería el estipulado actualmente por el INAFED, consistente en que un órgano independiente (una institución de educación superior pública y/o privada) de reconocido prestigio verifica los resultados de un diagnóstico que el propio municipio realiza de acuerdo a la metodología de la *Agenda desde lo Local*. Dicha revisión se basa en los criterios del Manual de Verificación emitido por el mismo INAFED.
Una vez realizada la verificación, la institución de educación superior remite los resultados al *Consejo Nacional desde lo Local*, quien los valida y expide el certificado al municipio en caso de cumplir con los mínimos aceptables de calidad. Cabe señalar que el *Consejo Nacional desde lo Local* está integrado por representantes del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y por instituciones de educación superior.
- C. Las autoridades municipales deberán facilitar en todo momento el trabajo de corroboración de la instancia verificadora que realizará dicho

⁵ Cuadrante I: Desarrollo Institucional para un buen Gobierno; Cuadrante II: Desarrollo Económico Sostenible; Cuadrante III: Desarrollo Social Incluyente; Cuadrante IV: Desarrollo Ambiental Sustentable.

ejercicio considerando única y exclusivamente los indicadores y parámetros de medición que el INAFED haya establecido para ello.

- D. El partido político correspondiente a la filiación política de las autoridades municipales que deseen reelegirse deberá adjuntar el certificado de métrica color verde en todos los rubros o cuadrantes como un requisito adicional a los establecidos para el registro de candidaturas por el instituto electoral correspondiente. Éste último podrá verificar la validez del certificado solicitando al *Consejo Nacional desde lo Local* una constancia de certificación.
- E. El *Consejo Nacional desde lo Local* deberá comprobar la expedición del certificado y emitir la constancia de certificación, en caso de ser solicitada, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud de la autoridad electoral correspondiente.

ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES QUE SE MODIFICARÍAN: Título V, Art. 115, Fracción I; y Art. 116, Fracción IV, agregando un inciso al respecto de los requisitos para la reelección inmediata de las autoridades del ayuntamiento.

En relación a los ingresos del Ayuntamiento, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las siguientes fuentes de ingresos municipales:

- a. Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- b. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

La modificación propuesta se refiere a asentar explícitamente que para la transferencia de participaciones federales, las legislaturas de los estados deberán considerar bases transparentes para la determinación de los montos correspondientes a cada municipio, estableciendo criterios claros relacionados con

su evolución demográfica, situación socioeconómica y su capacidad de gestión del desarrollo. Es decir, se deben incorporar aspectos de dinámica poblacional y redistributivos, por un lado, e indicadores de desempeño, por otro.

Lo anterior con dos objetivos. Primero, el de dotar de recursos a los municipios conforme a su crecimiento y estructura poblacional que pudiera exigir un mayor gasto público al igual que los rezagos socioeconómicos de su población; y segundo, otorgar un incentivo a favor de un mejor desempeño en el ejercicio de sus funciones (esto sugiere un criterio que vaya más allá de la mera recaudación de ingresos propios).

ARTÍCULO CONSTITUCIONAL QUE SE MODIFICARÍA: Título V, Art. 115, Fracción IV, inciso b.



II. Programa Integral para el Desarrollo Local (PROIDEL)

El objetivo del programa es llevar a cabo acciones que incidan directamente en el mejoramiento de las condiciones municipales para que desde el municipio se promueva un desarrollo integral de sus habitantes considerados individual y colectivamente.

Con el afán de construir sobre las acciones existentes del gobierno federal, este programa se basa principalmente en dotar a las políticas públicas en marcha de una dirección bien definida hacia el desarrollo integral desde lo local.⁶ La coordinación del *PROIDEL* estaría a cargo del INAFED y se plantean las siguientes dos estrategias para el logro del objetivo mencionado:

A. Estrategia de Fortalecimiento de Capacidades de las Administraciones

Municipales. El objetivo de esta estrategia es aportar los elementos que fortalezcan la capacidad de los Ayuntamientos para alcanzar un desempeño de sus funciones más eficiente y transparente de cara a la sociedad y con participación de ésta. Asimismo, se busca enfatizar la importancia de generar mecanismos de articulación con los otros órdenes de gobierno y autoridades de otros municipios para la generación de sinergias en pro del desarrollo local.

Se incluyen los siguientes programas y actividades dirigidos a todas las administraciones municipales del país que se incorporen a la Agenda desde lo Local del INAFED:

1. Cursos y asesorías del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). Además de fortalecer a los programas de capacitación existentes, con el objetivo de apoyar la participación activa de las administraciones locales en el fomento del desarrollo

⁶ Los detalles de los programas del gobierno federal actuales que se mencionan en este documento pueden encontrarse en los sitios de Internet de las dependencias u organismos responsables o en la siguiente página de la Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.mx/?DNA=32>

integral de su municipio, se incluirían talleres que ofrezcan información y herramientas al respecto.

2. Programa Especial de Fomento de la Cultura Participativa, de Corresponsabilidad y de Rendición de Cuentas de los Servidores Públicos (Nuevo: INAFED). Este programa tendría el objetivo de concientizar al servidor público de la necesidad e importancia de la participación ciudadana y los sectores privado y social en el proceso de desarrollo municipal, así como de procurar la transparencia y asegurar la rendición de cuentas de su gestión pública.
3. Programa para la mejora del Catastro y Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio [INAFED – en coordinación con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) que lo ofrece actualmente].

B. Estrategia de Apoyo a Planes Participativos y Estratégicos de Desarrollo Municipal.

El objetivo es contribuir a la promoción del desarrollo local a partir de las prioridades identificadas por los propios municipios en sus ejercicios de planeación participativa y estratégica. Por lo tanto, el requisito básico para solicitar los apoyos de las acciones de esta estrategia será que se haya diseñado un plan participativo y estratégico municipal en el que se sustente la solicitud de participación en el programa que corresponda.

Adicionalmente, para acceder a los beneficios de los programas 1B y 2, descritos más adelante, es recomendable que las autoridades del municipio o municipios en cuestión (aunque no sean los beneficiarios directos) cuenten con la certificación relacionada a todos los cuadrantes contemplados en la *Agenda desde lo Local* del INAFED. Esto obedece a que los agentes municipales que tengan consolidada su capacidad de gestión del desarrollo o la hayan fortalecido mediante las acciones de la *Estrategia de Fortalecimiento de Capacidades de las Administraciones Municipales*

estarán en mejor posición de colaborar eficazmente en las actividades relacionadas al desarrollo económico e incremento de la calidad de vida de los habitantes de su municipio. El programa 1A de la estrategia que nos ocupa tendría el mismo efecto pero en la ciudadanía, en general, y los sectores privado y social, en particular.

Para los programas ya existentes considerados dentro del PROIDEL, estos requisitos se adicionarían a los actualmente vigentes en cada uno de ellos. En el caso de los proyectos que, por su naturaleza, la aplicación de los apoyos del PROIDEL solicitados para su ejecución abarque más de un municipio, todos los ayuntamientos involucrados deberán cumplir los requisitos señalados en los párrafos anteriores. Los organismos o dependencias responsables de los nuevos programas aquí propuestos elaborarán las reglas de operación respectivas, mismas que deberán aclarar con detalle el procedimiento y criterios para el otorgamiento de los beneficios de los mismos y la evaluación de sus resultados.

Los programas y actividades contempladas dentro de esta estrategia son las siguientes:

1. *Programa General de Apoyo al Fomento de la Participación Ciudadana y de los Sectores Social y Privado en los Procesos de Desarrollo Local.* El objetivo de este programa es contribuir a la creación o/y consolidación del capital humano y social de los municipios, así como de redes de colaboración para el desarrollo local. Integrado, a su vez, por los siguientes programas:
 - A. *Programa de Inversión Social (INAFED-SEDESOL⁷).* El Programa de Coinversión Social de la SEDESOL se transformaría para incluir únicamente las siguientes vertientes:⁸

⁷ Secretaría de Desarrollo Social.

⁸ La mecánica de este programa sería la misma con la que opera el de Coinversión Social con los siguientes cambios: El INDESOL e INAFED emitirán la convocatoria conjuntamente y en la Comisión Dictaminadora que evalúa los proyectos a beneficiarse deberá estar representado el INAFED.

1. Promoción del Desarrollo Humano: proyectos dirigidos a favorecer el desarrollo humano a través de acciones que mejoren y potencien las capacidades básicas de la población, así como, propicien su integración a la vida productiva y social. Incluye la promoción de una cultura de emprendeduría y de la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas.
 2. Fortalecimiento del Capital Social: proyectos dirigidos a fortalecer el sentido de comunidad de los actores sociales así como su profesionalización mediante el mejoramiento de capacidades de gestión y liderazgo hacia dentro y fuera de su comunidad o localidad.
- B.** *Programa de Apoyo al Fomento de Redes Internas y Externas de Intercambio y Cooperación para el Desarrollo Local (INAFED).*
- Mediante este programa se realizarán jornadas informativas sobre procesos de desarrollo local en las que participen campesinos y productores de los sectores económicos locales, así como representantes de asociaciones sociales y de negocios, y el sector académico. Se ofrecerá también apoyo en la organización de reuniones informativas y talleres sobre cooperación internacional para el desarrollo, formación de redes internas y externas de intercambio y cooperación, así como sobre procesos de importación-exportación, entre otras temáticas. Finalmente, se fomentará la creación de Agencias de Desarrollo Local o instituciones equivalentes conforme a la realidad local.
2. Programa de Apoyo al Fomento de Emprendedores y el Empleo. El objetivo de este programa es contribuir a la creación de infraestructura productiva y el fomento de actividades económicas y procesos de negocios innovadores. *Integrado por los siguientes programas:*
 - A.** *Programa de Apoyo a la Infraestructura Productiva Municipal.* Mediante este programa se busca apoyar la creación de centros de capacitación de recursos humanos, de asesoría de negocios,

de almacenamiento y distribución de productos, centros de investigación y diagnóstico para el desarrollo local, y la generación de espacios para el establecimiento de grupos de empresas con acceso a servicios comunes, entre otros. Todo conforme a las vocaciones productivas locales incluyendo las nuevas actividades identificadas en los diagnósticos para la elaboración de los planes participativos y estratégicos de desarrollo municipal (Nuevo: SE).

- B.** *Programa de Fomento a la Innovación en la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.* Apoyos dirigidos a proyectos de negocios innovadores en productos, procesos de producción, distribución o mercadotecnia. Mediante este programa se ofrecerá capacitación o asesoría en administración empresarial; asistencia técnica, tecnológica y comercial; modelos de calidad; e identificación de mercados, entre otros aspectos. (Nuevo: SE).
3. Programa de Apoyo al Mejoramiento de la Infraestructura Básica y Social Municipal. Además de la infraestructura y servicios básicos de calidad; el mejoramiento de aspectos ambientales, y espacios culturales y deportivos permiten incrementar no solo la calidad de vida de los habitantes pero también el atractivo turístico, residencial y/o de inversión en la localidad. *Integrado por los siguientes programas ya existentes:*
- A.** *Programa de Carreteras, Vialidades, Puentes y Obras de Urbanización (BANOBRAS).*
 - B.** *Programa de Agua, Alcantarillado y Saneamiento (BANOBRAS).*
 - C.** *Programa de Equipamiento e Imagen Urbana (BANOBRAS).*
 - D.** *Proyectos de Generación y Ahorro de Energía (BANOBRAS).*
 - E.** *Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (CONAGUA⁹).*
 - F.** *Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (CONAGUA).*

⁹ Comisión Nacional de Agua.

- G. Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (CDI¹⁰).
- H. Programa de Telefonía Rural (SCT¹¹).
- I. Programa Rescate de Espacios Públicos (SEDESOL).
- J. Programa Hábitat (SEDESOL).
- K. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (SEDESOL).
- L. Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (SEDESOL).
- M. Programa de Cultura Física (CONADE¹²).
- N. Programa de Deporte (CONADE).
- O. Centros del Deporte Escolar y Municipal (CONADE-SEP¹³).
- P. Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (CONACULTA¹⁴).
- Q. Programa de Entornos y Comunidades Saludables (SSA¹⁵).
- R. Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (SEMARNAT¹⁶).
- S. Proárbol (SEMARNAT).
- T. Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (CONANP¹⁷ / SEMARNAT).
- U. Pueblos Mágicos (SECTUR¹⁸).
- V. Otros que el CONACULTA, CDI, CONADE y SEMARNAT propongan al INAFED.

Financiamiento de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local

Los esfuerzos del gobierno federal en materia de desarrollo social, fomento productivo y crecimiento económico del país han buscado resolver los problemas de pobreza y

¹⁰ Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas.

¹¹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

¹² Comisión Nacional del Deporte.

¹³ Secretaría de Educación Pública.

¹⁴ Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

¹⁵ Secretaría de Salud.

¹⁶ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

¹⁷ Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

¹⁸ Secretaría de Turismo.

alta marginación de un sector de la población, así como la generación de empleos que la dinámica demográfica del país requiere en un contexto de mayor integración económica mundial. Los ejes centrales de dichos esfuerzos han sido la estabilidad macroeconómica y los programas de desarrollo social destinados a atender rezagos en salud, alimentación, educación y vivienda, además de las necesidades originadas por desastres naturales. Lo anterior se afirma considerando la evolución durante los últimos 14 años de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria; y por el gasto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a los Ramos de Desarrollo Social, Educación y Salud.

Una revisión del gasto programable de los presupuestos de egresos de la Federación de las tres más recientes administraciones arroja que sus programas de gobierno han ignorado la heterogeneidad de las regiones y localidades del país, y han otorgado un énfasis a las acciones de desarrollo social sin complementarse ni coordinarse con la promoción del desarrollo económico.

Lo anterior no representaría un problema si resultados favorables fueran evidentes o palpables y las propias cifras oficiales reflejaran un avance o mejoría. Por ejemplo, la media de la tasa mensual de desocupación es mayor para el periodo de 2003 a 2005 que de 2000 a 2002, y menor que de 2005 a 2007. Sin ignorar el efecto de la recesión mundial, esta tendencia a la alza se acentúa en los últimos años de la primera década del siglo XXI. Asimismo, el promedio del porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que se encuentra desocupada (tasa de desocupación), más la ocupada que trabajó menos de 15 horas en la semana de referencia ha presentado la misma tendencia. La tasa trimestral de este indicador alcanzó la cifra de 12.7% en el tercer trimestre del 2009, mientras que el mínimo durante el periodo 2000-2010 se presentó en el tercer trimestre del año 2000 (6.94%).¹⁹

¹⁹ Fuente de la información de este párrafo: INEGI, Consulta Interactiva de Datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. (<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10819> Sitio visitado el 3 de noviembre 2010).

Por otro lado, el principal programa de combate a la pobreza²⁰ ha incrementado considerablemente sus recursos y alcances desde su creación en 1997. Por ejemplo, el programa en ese año atendía a 300,000 familias mientras que en 2004 a 5 millones y en 2010 a 5.8. Conforme al Censo de Población y Vivienda 2000 el promedio de integrantes por hogar en México era de 5.5, mientras que el Conteo de Población y Vivienda 2005 revela que dicha cifra era de 5 personas por hogar, por lo que estamos hablando de alrededor de 1.65 millones de mexicanos atendidos por dicho programa en 1997, 25 millones en 2004 y aproximadamente 29 millones en 2010.²¹ Cabe señalar que el PEF 2010 consideró un presupuesto de \$34,273,855,107 pesos para este programa dentro del Ramo Administrativo Desarrollo Social cuyo gasto programable total ascendió a \$80,176,891,338 pesos. Sin embargo, cifras de la Secretaría de Desarrollo Social dadas a conocer en el mes de febrero de 2009²² situaban a aproximadamente 14 millones de mexicanos sobreviviendo con menos de \$2.50 dólares americanos diarios (\$32 pesos) y alrededor de 40 millones con menos de \$4.50 dólares al día (\$58 pesos).

Los pobres resultados, se atribuyen aquí, a la carencia de procesos locales de desarrollo que integren una visión de largo plazo fruto de un diagnóstico de las circunstancias locales y la participación de diversos sectores de la sociedad y el público en general. Así, a pesar de algunas evaluaciones positivas de las políticas de desarrollo social,²³ los resultados no son claros especialmente en relación a las sinergias y complementariedad con acciones de fomento productivo y, por ende, con la integración de la población atendida a actividades económicas sostenibles.

Actualmente, el gasto asignado a los Ramos de Economía, Trabajo y Turismo en conjunto asciende apenas a poco más de la cuarta parte del gasto dirigido al Ramo

²⁰ Originalmente denominado PROGRESA, actualmente conocido como Oportunidades.

²¹ Fuentes de la información de estas líneas: INEGI, Consulta Interactiva de Datos, Censos y Conteos. (<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/cubos/default.asp?c=1413> Sitio visitado el 3 de noviembre 2010); y Revista del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3038> Sitio visitado el 3 de noviembre 2010).

²² Fuente: The British Broadcasting Corporation (BBC). Sitio de Internet visitado el 3 de Noviembre 2010: http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/business/newsid_7881000/7881924.stm

²³ IFPRI, (2002), *PROGRESA: Breaking the Cycle of Poverty*. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C; World Bank, (2004), 'Spotlight on Progresa: Conditional Cash Transfers Reduce Poverty in Mexico'. En *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, pp. 30-31.

Desarrollo Social. En otras palabras, el énfasis en los diversos aspectos de lo que se considera el desarrollo social continúa muy distanciado del fomento productivo y del empleo en las acciones del gobierno federal. Lo anterior supone que los recursos destinados a mejorar la salud, educación y vivienda de la población no resuelven de fondo la situación de pobreza o bajo ingreso de los mexicanos si no existen canales de inclusión laboral y productiva, ni estrategias de fomento económico sustentadas en la realidad local en un contexto nacional e internacional.

De esta manera, la reorientación de algunos recursos de los diversos Ramos presupuestales y programáticos mencionados, y algunos otros, hacia un desarrollo integral desde lo local plantea un uso más eficiente de los recursos del erario federal al buscar sinergias y la complementariedad de los mismos en un contexto de coordinación entre niveles de gobierno considerando, no solo la atención a los rezagos más apremiantes, sino también las condiciones necesarias para iniciar o consolidar un proceso de desarrollo local. Adicionalmente, con el mismo propósito se consideran algunos recursos del Ramo General 33²⁴ 'Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios'.

A continuación se presenta un ejercicio de propuesta de presupuesto para el primer año del *PROIDEL* que constituye una ilustración de redistribuciones de gasto sugeridas con fundamento en los antecedentes, justificación y objetivos de la *Estrategia Nacional de Desarrollo Local* planteada. De esta manera, esta presupuestación no demanda recursos adicionales ya que se sustenta en reasignaciones presupuestarias del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal vigente (PEF 2010). En años subsecuentes se podrán destinar más recursos a los programas y actividades del *PROIDEL* conforme se avance en la transición del énfasis actual en desarrollo social hacia el desarrollo integral desde lo local.

Propuesta básica preliminar de presupuesto para el PROIDEL

²⁴ Por razones obvias no se consideran reasignaciones de los denominados Ramos Autónomos a pesar de que algún ajuste podría ser propuesto dado que, por ejemplo, el gasto conjunto de los programas del Ramo Administrativo 'Turismo' y los de fomento al empleo del Ramo 'Trabajo' es equivalente al gasto que el Ramo Autónomo 'Poder Legislativo' eroga únicamente en el rubro de servicios personales.

I. **Gastos de administración y operación del INAFED.** Incluye un aumento a su presupuesto 2010 como consecuencia de su labor de coordinación de la *Estrategia Nacional de Desarrollo Local*, además de los recursos para programas específicos que se detallan más adelante: \$80,000,000.00 pesos

II. **Programa Integral de Desarrollo Local (PROIDEL)**

A. **Estrategia de Fortalecimiento de Capacidades de Administraciones Municipales**

1. Cursos y asesorías del INAFED: \$300,000,000.00 pesos
2. Programa de Fomento de la Cultura Participativa, de Corresponsabilidad y de Rendición de Cuentas de los Servidores Públicos (INAFED): \$200,000,000.00 pesos
3. Programa para la mejora del Catastro y Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio (INAFED-BANOBRAS): \$100,000,000.00 pesos (Se asigna al INAFED)

B. **Estrategia de Apoyo a Planes Participativos y Estratégicos de Desarrollo Municipal**

1. Programa General de Apoyo al Fomento de la Participación Ciudadana y de los Sectores Social y Privado en los Procesos de Desarrollo Local.
 - i. Programa de Inversión Social (SEDESOL-INAFED): \$5,000,000,000.00 pesos (Se asigna a la SEDESOL)
 - ii. Programa de Apoyo al Fomento de Redes Internas y Externas de Intercambio y Cooperación para el Desarrollo Local (INAFED): \$2,500,000,000.00 pesos
2. Programa General de Apoyo al Fomento de Emprendedores y el Empleo. La Secretaría de Economía (SE) tendría a su cargo la operación de los programas y, por tanto, su presupuesto se asignaría a esta dependencia.
 - i. Programa de Apoyo a la Infraestructura Productiva Municipal (SE): \$10,000,000,000.00 pesos
 - ii. Programa de Fomento a la Innovación en la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (SE): \$5,000,000,000.00 pesos

3. Programa General de Apoyo al Mejoramiento de la Infraestructura Básica y Social Municipal. Durante el primer año del PROIDEL se propone la creación de un fondo general de \$5,000,000,000.00 pesos, adicionales al presupuesto vigente de cada uno de los programas que lo componen para que, conforme a las necesidades municipales, algunos de ellos se puedan ampliar o nuevos programas se puedan crear.

El origen de parte de los recursos para el PROIDEL ha sido determinado a partir de los gastos de apoyo administrativo en servicios personales del Grupo de Programas Administrativos y de Apoyo de los Sectores o Ramos Administrativos que aparecen en la sección de 'Programas Presupuestarios en Clasificación Económica' del PEF 2010. Estos gastos son adicionales a los del Grupo de Programas relativos al 'Desempeño de Funciones' del Ramo correspondiente, por lo que un gasto adicional elevado en estos,²⁵ considerando también que muchos de los Programas del Grupo 'Subsidios' contemplan su propio gasto en servicios personales, fue un criterio para su reasignación.²⁶

Otro criterio para la reasignación de recursos hacia el PROIDEL fue la identificación de programas cercanos a los objetivos de la *Estrategia Nacional de Desarrollo Local* pero que se ofrecen de manera aislada de un proceso integral que genere sinergias en pro del desarrollo de los municipios involucrados.²⁷

Finalmente, los recursos contemplados del Ramo 33 'Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios'²⁸ se toman del 'Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)'. Estos ascienden a

²⁵ Superior al 5% del gasto programable total en servicios personales del Ramo Administrativo correspondiente.

²⁶ Sin embargo, los montos reasignados son menores al 20% del total de gasto en servicios personales de los Programas Administrativos y de Apoyo.

²⁷ Por ejemplo, los programas Co-inversión Social y Opciones Productivas de la SEDESOL, y el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad de la Secretaría de Economía.

²⁸ Los recursos reasignados ascienden únicamente a poco más del 5% del total del Ramo mencionado.

\$21,664,915,230.00 pesos y equivalen a casi la mitad del total presupuestado para dicho fondo en el PEF 2010.

Estos recursos son propuestos dado que sin ningún criterio los \$42,417,895,139.00 pesos presupuestados para el FORTAMUN se dividieron en partes iguales para gasto corriente y de capital. Conforme a la estrategia programática del Ramo 33, dicho fondo da prioridad al cumplimiento de obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por conceptos de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de la población, siendo que el mismo Ramo 33 contempla el 'Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)'. En contraste, el PROIDEL utilizaría los recursos para fortalecer la *Estrategia de Apoyo a Planes Participativos y Estratégicos de Desarrollo Municipal* financiando, principalmente, los programas para mejorar la infraestructura productiva, básica y social municipal.

CUADRO 1: Recursos totales para el PROIDEL

ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL	
Origen de los recursos para el PROIDEL, PEF 2010	
Ramos Administrativos	\$ 6,515,084,766.00
Ramos Generales	\$ 21,664,915,234.00
TOTAL	\$ 28,180,000,000.00

CUADRO 2: Origen y destino de los recursos del PROIDEL: Ramos Administrativos

ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL			
RAMO ADMINISTRATIVO	Origen de los recursos		Destino de los recursos
	PEF 2010		PROIDEL
ECONOMÍA	\$ 2,111,170,469.00	\$ 4,625,084,766.00	
SEDESOL	\$ 1,497,677,369.00	\$ 1,200,000,000.00	
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	\$ 52,000,000.00		
PRESIDENCIA	\$ 115,285,135.00		
REFORMA AGRARIA	\$ 458,261,800.00		
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	\$ 1,576,360,660.00		
TURISMO	\$ 151,222,108.00		
MEDIO AMBIENTE Y REC. NAT.	\$ 150,000,000.00		
GOBERNACIÓN	\$ 364,411,008.00		
+ INAFED	\$ 38,696,217.00	\$ 690,000,000.00	
TOTAL	\$ 6,515,084,766.00	\$ 6,515,084,766.00	

Comentarios finales

Este documento ha presentado una propuesta para fomentar el desarrollo económico y una mayor calidad de vida de la población mexicana con un enfoque local. Su objetivo es reorientar las políticas públicas del gobierno federal y su gasto público hacia una visión estratégica de desarrollo integral sustentada en la realidad de cada localidad.

Dada la pobreza de resultados de las políticas públicas del gobierno federal desde la última década del siglo pasado y conforme al mandato constitucional sobre que la planeación del desarrollo se fundamente en las aspiraciones y demandas de la sociedad, el eje central de la propuesta aquí expuesta es que el nivel de gobierno más cercano al ciudadano lidere los procesos de desarrollo. Los principales retos que lo anterior representa son:

1. Disparidades en la capacidad de gestión pública de los Ayuntamientos.
2. Grandes desigualdades de desarrollo económico y social entre los municipios del país, incluso dentro de una misma entidad federativa.
3. Baja o nula disposición de la ciudadanía, en la mayoría de los casos, a participar activamente en los procesos de desarrollo.²⁹

En este sentido, los ejes centrales de la *Propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo Local* contemplan la formación y consolidación de aptitudes y actitudes que favorecen la participación comprometida y eficaz de los sectores público, privado y social en los procesos de desarrollo municipales, además de apoyos para la construcción o mejoramiento desde la infraestructura básica y social municipal hasta la productiva. Adicionalmente, se sugiere que durante los primeros años de la

²⁹ Esto debido, en parte, a los fenómenos bien documentados de paternalismo y clientelismo político, comunes no solo en México sino en otros países de Latinoamérica. Se recomienda consultar a:

- Gordin, J. (2001). *The Political and Partisan Determinants of Patronage in Latin America: A comparative Perspective*. The European Consortium for Political Research.
- Molyneux, M. (2002). 'Gender and the silences of social capital: lessons from Latin America'. *Development and Change* 33, pp. 167-188.
- Robinson, M. (1998), *Corruption and Development*. Frank Cass Publishers, New York.
- Olmedo, R. (2005). *El cuarto orden de Estado: El gobierno de la comunidad*'. Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios, A.C.

Estrategia A, B1 y B3 del PROIDEL se beneficie principalmente a los municipios más rezagados del país que cumplan con el requisito básico de incorporarse a la *Agenda desde lo Local* para la pronta y cabal identificación y atención de sus carencias y debilidades más apremiantes.

Cabe resaltar que este énfasis en lo local no supone que se abandonen las acciones directas de alimentación, educación, salud y vivienda para los grupos más marginados de la población (personas que sobreviven con menos de \$2.50 dólares al día), sino que busca fortalecerlas al romper una situación de dependencia de la población beneficiada mediante acciones de empoderamiento (apoderamiento) y el fomento de las culturas de participación y emprendeduría.

Este cambio de rumbo en las políticas públicas demanda ser acompañado por otras modificaciones al ejercicio de la función pública como, por ejemplo, mejorar la redistribución de recursos de las personas que más tienen a las menos favorecidas; lo que, a su vez, demanda la necesidad de una reforma fiscal a fondo que incluya cabalmente este aspecto junto al serio problema de la dependencia de las finanzas públicas en los ingresos derivados de la explotación petrolera, entre otros.

El resultado de las políticas públicas tiene que ser evaluado para conocer si están alcanzando los objetivos trazados, identificando debilidades y fortalezas además de problemas que podrían surgir en su ejecución. En este sentido, se recomienda que el INAFED diseñe mecanismos de revisión periódica de la *Estrategia Nacional de Desarrollo Local* para corregir deficiencias y fortalecerla constante y oportunamente con nuevas acciones o la reorientación de las existentes.

Conforme a este proceso de revisión, mejora y consolidación de la misma, el presupuesto para el PROIDEL podría modificarse e incrementarse en años subsecuentes con nuevos recursos y otras reasignaciones del gasto público; siempre buscando su mayor eficiencia mediante la coordinación de todas las acciones del gobierno federal para satisfacer las demandas y aspiraciones de la sociedad recogidas a partir del ámbito municipal.

Por ejemplo, en el Ramo Administrativo correspondiente a *Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación* también existen recursos que se gastan sin contemplar la complementariedad y las sinergias que un rumbo bien definido de desarrollo promueve. Así los recursos del *Programa de Apoyos Directos al Campo* conocido como *PROCAMPO*,³⁰ que se instrumenta desde finales del año 1993, sigue siendo un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales más empobrecidos tratando de mejorar el nivel de ingreso de las familias rurales, principalmente de aquellos productores que destinan su producción al autoconsumo.³¹ En consecuencia, es un programa que en vez de buscar el fortalecimiento de la productividad del campo mediante una estrategia competitiva enmarcada en la visión de desarrollo de los municipios y estados involucrados, es una política pública que principalmente se orienta al combate a la pobreza sin una planeación de mediano y largo plazos y, por ende, sin un impacto positivo sostenible en el desarrollo de las localidades y regiones donde habitan los beneficiarios.³²

La *Estrategia Nacional de Desarrollo Local* es una propuesta para el ámbito federal de gobierno por lo que las autoridades estatales podrían sumarse para fortalecer el desarrollo de sus municipios con sus propias políticas públicas. Asimismo, los gobiernos de los estados en forma individual o en colaboración con los de otras entidades federativas juegan un papel primordial en la identificación y provisión de servicios públicos de escala mayor a la municipal, así como la detección de retos y oportunidades comunes a un espacio territorial mayor que el de los municipios considerados individualmente. Lo anterior supone nuevamente la necesidad de coordinación gubernamental vertical y horizontal.

Finalmente, *la Agenda desde lo Local* contempla únicamente un estado o situación básica de las administraciones municipales respecto a los aspectos considerados en

³⁰ \$15, 601,838,576.00 pesos fueron asignados a este programa en el PEF2010.

³¹ Cabe señalar que las reglas de operación vigentes a la fecha de la última revisión de este documento (23 de noviembre de 2010) seguían siendo las mismas desde febrero de 2002.

³² Posiblemente tampoco sustenta el bienestar de estos últimos una vez que dejan de percibir el apoyo.

sus cuatro cuadrantes.³³ Conforme la *Estrategia Nacional de Desarrollo Local* avance se propone también que algunos de sus programas se ligen con un parámetro más elevado, por lo que un segundo nivel podría diseñarse dentro de dicha agenda y considerarse como requisito para que los agentes municipales se puedan beneficiar, en el futuro, de los apoyos del PROIDEL.

³³ Asimismo, algunos de los elementos de los componentes de cada rubro o cuadrante de la *Agenda desde lo Local* podrían reagruparse de tal forma que se mejore la integración de cada rubro evitando repeticiones o similitudes entre ellos. Por ejemplo, el elemento 'Difusión de la estructura y funciones del gobierno municipal' del componente 'Municipio Formador de Ciudadanía' del cuadrante 'Desarrollo Social Incluyente' podría incluirse en el componente 'Municipio Administrado con Responsabilidad y Calidad' del cuadrante 'Desarrollo Institucional para un buen Gobierno'.



www.ceidir.org