

Una producción de la Red Académica Iberoamericana Local
Global

La gestión Local del desarrollo

*Experiencias de Panamá, España, México,
Argentina y Perú*

Millán Albistegi, Castello Puig. Hernández
Navarro, Mora Brito, Carballo Sandoval,
García Santillán, Hermosillo Baltasar, Lozano
Uvario, Coria, Taddey Diez, Vargas
Hernández, Andrade Romo, Espinoza
Sanchez, Chávez Dagostino

Coordinación
Lorena G. Coria

INDICE

Capítulo I

Gestión y desarrollo local en los municipios de Panamá. Diagnóstico de las particularidades para la construcción de una estrategia de desarrollo en la Provincia de Colón

Yon Millán Albistegi Pág. 1

Capítulo II

La gestión local del desarrollo en los albores del siglo XXI en Aragón. España

Ana Castelló Puig y Luz Hernández Navarro Pág. 25

Capítulo III

La gestión del turismo sustentable desde la planeación estratégica: una aproximación a la ruta turística del Estado de Veracruz. México

*Ángel Mora Brito, Arturo Carballo Sandoval
y Arturo García Santillán* Pág. 47

Capítulo IV

El financiamiento como elemento potenciador de iniciativas de desarrollo local: el caso del grupo ejidal de responsabilidad solidaria en El Arenal, Jalisco. México

*Francisco Javier Hermosillo Baltasar
y Katia Magdalena Lozano Uvario* Pág. 69

Capítulo V

Desarrollo multinivel: implicaciones macro-regional, local y micro-regional. México

José Gpe. Vargas Hernández..... Pág. 86

Capítulo VI

Situación actual y propuesta de desarrollo económico organizativo para la descentralización política peruana

José Taddey Díez Pág. 107

Capítulo VII

De lo local a lo microregional. Notas sobre el desarrollo local en el Noroeste Argentino

Lorena Gabriela Coria Pág. 135

Capítulo VIII

El desarrollo comunitario impulsado por el turismo rural: caso comunidad Ecológica de Singayta. México

Rodrigo Espinoza Sánchez, Rosa María

Chávez Dagostino y Edmundo Andrade Romo Pág. 163

Los juicios y puntos de vista contenidos en los trabajos y reseñas que se publican son de exclusiva responsabilidad de cada uno de los autores

Agradecimientos:

Se agradece especialmente a la Red Académica Iberoamericana y a sus miembros por el espacio virtual generado que ha permitido la puesta en diálogo de distintos especialistas. Esta situación, sumado el trabajo del Grupo Eumed, permitió plasmar este compilado de artículos de distintos recortes territoriales

CAPITULO I

Gestión y desarrollo local en los municipios de Panamá. Diagnóstico de las particularidades para la construcción de una estrategia de desarrollo en la Provincia de Colón

Yon Millán Albistegi¹
Consultor Internacional
yonmillan@yahoo.es

"La división internacional del trabajo consiste en que unos países se especializan en ganar y otros en perder. Nuestra comarca del mundo, que hoy llamamos América Latina, fue precoz: se especializó en perder desde los remotos tiempos en que los europeos del Renacimiento se abalanzaron a través del mar y le hundieron los dientes en la garganta. Pasaron los siglos y América Latina perfeccionó sus funciones..." Eduardo Galeano

Resumen

En el presente artículo se sintetizan los rasgos caracterizadores de la Provincia de Colón, siendo esta la segunda provincia en aportaciones al PIB del país, el actual modelo económico limita las potencialidades de la región desde la perspectiva del desarrollo sostenible. La situación socioeconómica de la provincia de Colón es reflejo de un modelo de acumulación que centra sus prioridades en la oferta de servicios al comercio internacional. Este planteamiento nos lleva a caracterizar en estas líneas los rasgos del desarrollo y su impacto en la generación de periferias dentro de un país como Panamá, a partir de la falta de una política de Estado que garantice un modelo de desarrollo económico equitativo.

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Cursos de Doctorado en Economía Internacional y Problemas de Desarrollo (Universidad del País Vasco- Euskal Herriko Unibertsitatea). Consultor para Organismos Internacionales en la República de Panamá en materia de Desarrollo Local y Cooperación Internacional.

Se plantean algunos rasgos caracterizadores de la estructura político administrativa del Estado panameño, desde una perspectiva local. Los municipios en Panamá han estado marginados de las estrategias de desarrollo, no disponen de capacidades para incidir en las mismas, siendo ellos los actores que paulatinamente deberán disponer de un papel más importante en este proceso. El gran interrogante hoy día para el país, es si el actual crecimiento económico y las oportunidades de Panamá seguirán los lineamientos de concentración y desarrollismo en pro de una reproducción del capital a nivel internacional, o por el contrario se establecerán políticas que permitan no sólo una mayor redistribución de las oportunidades en un momento histórico como el que vive el país y en el que provincias como Colón y otras áreas del interior del país se han visto excluidas.

Palabras Clave: Desarrollo Sostenible, Municipios, Descentralización, Participación, Institucionalidad, Desarrollo Sostenible, Democracia, Cultura.

1. Introducción

El artículo plantea algunas de las particularidades que caracterizan a la provincia de Colón en la República de Panamá. La heterogeneidad y riqueza de dicha provincia refleja contradicciones en el modelo de desarrollo, es por ello que la concentración de beneficios que aporta no sólo al capital nacional sino internacional, no se refleja en el desarrollo de la zona.

Las reflexiones tienen por objeto determinar algunos aspectos caracterizadores del modelo de desarrollo existente en la zona, con motivo de aportar ideas que puedan tener factores comunes con otras zonas de la región. Para generar un debate entorno a las alternativas frente a modelos de desarrollo no vertebrados y que excluyen a las poblaciones.

En ocasiones se atribuyen a características culturales la falta de desarrollo, siendo este un aspecto que deja al margen los efectos sociales y culturales de los modelos de acumulación excluyente y de la falta de voluntad integradora de los mecanismos de acumulación del sistema.

La existencia de zonas francas, la falta de una burguesía local y el condicionamiento al que se ve limitado el desarrollo de actividades económicas de la provincia de Colón, supone una merma a la posibilidad de generar desarrollo sostenible. La creación de infraestructuras en la zona responde a la necesidad de facilitar infraestructuras básicas a la extracción de minerales, lejos de dar respuesta a las necesidades de la población que se encuentra más alejada de los centros urbanos y por ello más vulnerables a la actual situación de desarrollo.

La esfera local, en este contexto requiere de una nueva lectura, no sólo en cuanto a la transferencia de recursos sino a la transferencia de competencias efectivas para generar desarrollo en el ámbito local. Esta contradicción es la que debería estar sobre la mesa de los encargados de liderar un proyecto de desarrollo para la provincia, al margen de la generación de clientelismos políticos que hipotecan el desarrollo de la misma.

La riqueza social y cultural de la provincia de Colón, es un aspecto positivo que debe integrarse en un modelo de desarrollo incluyente y equitativo, frente al actual modelo de exclusión al que se aproxima paulatinamente la región. La creciente desigualdad sobre la que se asienta el modelo de desarrollo económico, originará un incremento de

situaciones de inestabilidad.

El reto de Panamá, no es el crecimiento sino el modelo, un país que se encuentra en una situación de ventaja comparativa con respecto a los países de la zona, así como en un momento de crecimiento por encima del 10% del PIB anual. Presenta al mismo tiempo la mayor disparidad entre los que más tienen y los que menos, esta circunstancia lleva a plantearse como podría generarse una mayor equidad en este proceso de crecimiento para disminuir la desigualdad. En este contexto, el presente artículo tiene por objeto plantear algunas ideas generales que contribuyan a generar reflexiones sobre estos interrogantes.

2. Contextualización

La provincia de Colón es parte de la región más privilegiada del país, pero se caracteriza por una fuerte desigualdad socioeconómica y marcadas disparidades territoriales entre los distritos que conforman la provincia.

En eso, Colón es el reflejo del país tal como fue descrito por la Unión Europea: “La persistencia de altos niveles de pobreza en un país con una ventajosa posición en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) solo se explica por las profundas desigualdades en su estructura socioeconómica y por una situación de privilegio de una región y un sector limitado de la población.”

▪ Historia

La provincia de Colón fue fundada en 1852 cuando Panamá era parte de la República de Colombia. La región, sin embargo, ha tenido enorme importancia en la historia del Istmo desde la llegada de los españoles a tierras firmes americanas a principios del siglo XVI.

En el área que es hoy la provincia de Colón se fundaron las ciudades terminales de Nombre de Dios y Portobelo que sirvieron de puertos y almacenes para el paso de los tesoros suramericanos a Europa. En Portobelo se celebraron durante siglo y medio las ferias más ricas de su época.

La ciudad de Colón se fundó cuando se construyó el ferrocarril de 80 kilómetros que uniera el Caribe y el Pacífico entre 1850 y 1855. La nueva ciudad se convirtió en el terminal norte de la vía férrea. En el otro extremo, sobre el Océano Pacífico, el ferrocarril llegaba a la ciudad de Panamá.

La ciudad de Colón y su entorno experimentó fuertes impactos económico y social cuando se puso en marcha la construcción del Canal (francés) a fines del siglo XIX y, aún más, a principios del siglo XX cuando EEUU abrió la vía acuática a la navegación internacional.

▪ Problemas actuales de desarrollo

En la actualidad, Colón sigue siendo el terminal del Canal de Panamá sobre la costa del mar Caribe, cuenta con una próspera Zona Libre de Colón y un complejo portuario que maneja anualmente varios millones de contenedores. La ciudad y su entorno se dedican principalmente a ofrecer servicios al comercio marítimo mundial. El resto de la provincia se dedica a las actividades agropecuarias (en gran parte de subsistencia) y existen proyectos de explotación turística y minera.

Las políticas de desarrollo se convirtieron en prácticas generalizadas durante parte

importante de la segunda mitad del siglo XX en Panamá. La provincia de Colón no se escapó de esa lógica. Se supuso que, bajo la dirección de gobiernos elegidos, la sociedad civil y las organizaciones empresariales impulsarían políticas de desarrollo que generarían incrementos en la producción de riquezas y una mayor inclusión social expresada en mejores niveles de participación política y económica de la población.

A fines del siglo XX se detectaron tres problemas que surgieron concomitantes con la aplicación de las políticas de desarrollo.

El principal problema surgió al comprobarse que las políticas de desarrollo no arrojaban los resultados esperados en cuanto a la distribución de riquezas entre la población y, además, no contribuían a la participación social. En segundo lugar, las políticas de desarrollo que se ponían en marcha no contribuían a disminuir la pobreza entre sectores importantes de la población que eran excluidos socialmente. En tercer lugar, las políticas de desarrollo diseñadas y ejecutadas tenían características depredadoras agotando los recursos naturales y sociales que formaban parte de la ecuación que estimulaba el crecimiento económico.

Panamá como país tiene problemas agudos de desigualdad y de pobreza. Esta situación es aún más visible en la provincia de Colón. Mientras que el índice de Gini en Panamá es de 0.60 (según el Banco Mundial), se calcula que en Colón el índice de Gini es de 0.70. En Panamá el 37 por ciento de la población vive debajo de la línea de pobreza. En la provincia de Colón se acerca al 45 por ciento.

La caracterización de la provincia de Colón, que refleja problemas económicos y conflictos sociales al nivel de la población, contrasta con un conjunto de actividades económicas que tienden a atraer a inversionistas nacionales y extranjeros. La provincia de Colón genera más del 12 por ciento de la riqueza nacional (PIB) aún cuando sólo tiene el 7 por ciento de la población.

Los llamados “enclaves” – Zona Libre de Colón, puertos, Canal de Panamá -, aunque constituyen pilares de la economía nacional, no benefician en su justa dimensión a la población de la provincia. Existe una tendencia a buscar la explicación para esta situación en las características culturales de la población, siendo común oír que los colonenses se marginan a sí mismos. Pero la propia naturaleza del desarrollo con base a enclaves que ha sido promovido históricamente por el Estado y que aún sigue implementándose, genera estas contradicciones. Las políticas públicas participan de la exclusión más que de la integración social. En esto, la provincia de Colón no es muy diferente de la de Panamá. Las políticas públicas inadecuadas o inaplicadas, orientadas hacia un fuerte desarrollo del comercio internacional, más que la idiosincrasia del colonense, explican la situación actual de la provincia.

Cerca del 90 por ciento de los empleados en la provincia se dedican a actividades comerciales. A pesar de que cerca del 40 por ciento de la población es rural, menos del 1 por ciento es empleada en actividades agrícolas. A su vez, las actividades industriales solo absorben el 3 por ciento de la PEA.

La provincia conoce un auge económico importante. La ampliación del Canal de Panamá genera inversión en megaproyectos que incluyen, entre otros, un parque energético, concesiones mineras, puertos, la ampliación de la Zona de Libre Comercio (ZLC), la construcción de la autopista Panamá-Colón y de infraestructuras turísticas. La ambición es hacer de Colón un componente de la plataforma logística para el comercio continental

y mundial.

Para que la población de la provincia de Colón sea participe y se beneficie de este auge, se requiere una mayor inversión pública en la provincia para el desarrollo del capital social y del capital humano. Con relación a su población, se aprecia que tiene un capital humano con mucho potencial pero es necesario asociarla en forma adecuada a los elementos que conforman su entorno, principalmente en su formación para el empleo. En las áreas urbanas hay un capital humano alto, con buena educación y niveles de salud adecuados. No se puede decir lo mismo para la población de las dos subregiones rurales. Especialmente, la subregión de Costa Abajo que tiene un capital humano bajo.

El capital social de la población de la provincia de Colón es menos favorable que su capital humano. Las redes económicas, sociales y culturales son débiles, sin posibilidades de generar oportunidades para su población. En la subregión predominantemente urbana de Colón, la red económica no genera empleo formal para los trabajadores del área. En el caso de las dos subregiones rurales, la organización de subsistencia agrícola no contribuye a la formación de redes económicas de producción.

- **Infraestructura básica**

Si bien el Distrito de Colón se compara ventajosamente con el resto del país en cuanto a desarrollo de infraestructuras básicas, no es el caso para los otros distritos, particularmente los de Costa Abajo. La falta de acceso tanto al agua potable como a instalaciones sanitarias, establecimientos de salud y educación, servicios de luz, servicios de comunicación y red vial es severa.

- **Turismo**

La provincia ha compartido del boom en inversiones del sector turístico que se ha dado en Panamá desde 1995. Ha logrado mantener el ritmo de su participación en el PIB de hospedaje y restaurantes nacional.

A pesar sus ventajas y posibilidades, el desarrollo de este sector enfrenta serios desafíos en infraestructura y de orden social e institucional. Además, existe deficiencia en infraestructura y servicios básicos para los distritos de Costa Arriba y Costa Abajo.

El turismo es una actividad con potencial en la Provincia de Colón. Esto hace que sea aun más importante lograr una buena definición de estrategias y de acciones al corto y mediano plazo para impulsar esta actividad y lograr el mayor impacto socio-económico posible.

Cuenta con una costa caribeña extensa y queda fuera del paso habitual de huracanes y otros desastres naturales y con importantes atractivos de valor monumental, histórico, eco-turístico y cultural accesibles vía terrestre y marítima.

- **Patrimonio cultural**

El patrimonio cultural provincial se encuentra descuidado. Necesita de una inyección de recursos (económicos y humanos, entre otros), visiones renovadas de conservación, y manejo responsable y sostenible en lo técnico y lo administrativo. Solo de esta forma se puede garantizar su durabilidad, su inserción al desarrollo económico y su disfrute por parte de las generaciones de hoy y del futuro.

El cuantioso acervo cultural de la provincia de Colón, vinculado al tránsito a través del Istmo de Panamá desde la colonia es un recurso que puede, potenciado de forma

adecuada, constituir un eje de desarrollo sostenible. De igual modo, ser un elemento clave en la construcción de comunidades más conscientes de su origen y con mejor visión de futuro.

- **Ambiente**

La provincia de Colón presenta fuertes contradicciones en materia ambiental. Si bien la existencia del Canal de Panamá ha contribuido por mucho tiempo a inducir un enfoque conservacionista en una parte del territorio en la que la productividad hídrica es determinante otras zonas se enfrentan a una creciente degradación.

Mientras extensas áreas han sido declaradas como áreas protegidas, fuera de estas áreas, la preocupación respecto a impactos ambientales ha sido mínima. En las áreas rurales de las subregiones de Costa Abajo y Costa Arriba, el impacto de la ganadería extensiva se manifiesta en problemas de erosión y deforestación. Estos procesos de deterioro ambiental afectan los ecosistemas marino-costeros, donde se acumulan los suelos lavados por las fuertes precipitaciones.

Aunque debidamente autorizados, los megaproyectos actuales y previstos constituyen una presión ambiental efectiva. Conllevan la destrucción de ecosistemas costeros (manglares, recursos marinos), particularmente en el área de la ciudad de Colón. En la subregión de Costa Abajo, el desarrollo de las actividades mineras en Donoso ha comenzado a generar conflictos sociales por sus impactos ambientales actuales y previstos. Se han iniciado obras infraestructurales sin realizar estudios de impacto ambiental y sin obtener las debidas autorizaciones de la autoridad competente.

La gestión de los desechos sólidos representa un problema generalizado en la provincia. La recolección y/o disposición de desechos carecen de una gestión adecuada, a pesar de iniciativas recientes de apoyo a esta actividad sanitaria.

3. Caracterización socioambiental

La caracterización social y económica de los grupos sociales y de una población definida por una frontera político administrativa depende de tres factores: una clara identificación de la población y los grupos sociales que se estudiarán, una teoría imaginativa que explique cómo se relacionan los diferentes grupos sociales y una idea precisa de los problemas concretos vinculados con el tema que se estudia.

Para cumplir con este objetivo se han identificado cuatro problemas de orden metodológico que deben ser resueltos:

En primer lugar, ¿cómo reconocer y clasificar la complejidad de los grupos sociales y de los diversos sectores de la población? ¿Cómo proceder a ordenar las comunidades dentro de su complejidad económica y social?

En segundo lugar, como se relacionan los grupos sociales en sus distintos niveles de complejidad? ¿Qué entendemos cuando preguntamos si la desigualdad social es un obstáculo para el desarrollo sostenible de una región, provincia o distrito?

En tercer lugar, se procede a describir a los grupos sociales, a la población y al conjunto social (sociedad) mediante una serie de variables cuyas interrelaciones son objeto de estudio. Los cambios que ocurren a través del tiempo se convierten en un área de investigación y clarificación. En el sentido más amplio se habla de cambios en el tiempo, en la historia. En el contexto de esta caracterización empírica, se convierte en

una cuestión de desarrollo sostenible en el contexto del cambio social.*

Por último, en cuarto lugar, la creación y la interrelación de variables constituyen el núcleo de la investigación empírica. Este esfuerzo, empero, no abarca la totalidad de la capacidad productiva de las ciencias sociales. La colección y sistematización de los datos que se presentan en este estudio y su vinculación a conceptos abstractos (capital social, capital humano, etc.) sólo pretenden entender mejor la interrelación de los datos. En última instancia, las conclusiones y la toma de decisiones que conducen a la acción sólo puede hacerse cuando la propuesta final es validada por los grupos sociales y sus organizaciones. Si esta fase es ignorada la recuperación y ordenamiento de los datos resulta ser un ejercicio inútil.

3.1. Componentes del desarrollo sostenible

En el desarrollo de la caracterización social y económica de la provincia de Colón se han tenido presente tres nociones que, en la actualidad, permiten a las personas que ejecutan políticas públicas definir mejor sus instrumentos de trabajo. Estas nociones son desarrollo sostenible, capital humano, capital social y desarrollo humano.

Antes de continuar con la caracterización, hay que detenerse para entender que el significado de estos conceptos.

▪ Desarrollo sostenible

Se entiende por desarrollo sostenible la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras de satisfacer las suyas.

En la década de 1990, ante la falta de crecimiento económico, la agudización de la pobreza y el impacto ambiental negativo, se tomaron medidas correctivas. La mayoría de estas nuevas políticas fueron promovidas por agencias financieras de alcance internacional, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros. Dos nociones importantes fueron introducidas a los programas de desarrollo que se promovían a escala global. Por un lado, el desarrollo económico tenía que privilegiar políticas que mitigaran la pobreza. Por el otro, se acuñó el término “desarrollo sostenible” orientado a promover el crecimiento sin perjudicar o destruir el ambiente.

En los últimos dos decenios, sin embargo, las nuevas políticas no han mitigado los niveles de pobreza a nivel de su población. La pobreza se mantiene, incluso, en medio del crecimiento económico. Al mismo tiempo, la crisis ambiental se ha agudizado obligando a los países del mundo a regular y a tomar medidas restrictivas para proteger las aguas del planeta, la atmósfera y los bosques.

Pareciera que el mundo se encuentra en una encrucijada llena de contradicciones que no tienen aparente solución. La pobreza social se extiende a pesar de la creación de cada vez más riqueza a escala planetaria. A su vez, se hace difícil atacar las causas de la pobreza por la vía del incremento de la producción por los daños que las políticas de desarrollo pueden causarle al ambiente. Esta contradicción entre riqueza y pobreza es el reto que enfrentan las políticas de desarrollo sostenible.

▪ Capital humano

En la literatura especializada ha surgido un conjunto de propuestas para enfrentar el dilema planteado. Entre las propuestas más populares se encuentra la teoría que sostiene que de la misma manera que se creó el problema, es posible revertirlo y

encontrar las soluciones a los problemas que surgen de esta relación entre riqueza y pobreza. Por un lado, se plantea la necesidad de incorporar a la población en las políticas de desarrollo. Para ello es necesario de crear una ciudadanía preparada y dispuesta a sumarse a los procesos de cambio. Quienes abordan este problema señalan como elemento central en este proceso a la educación. Se refieren a la necesidad de contar con un sistema de educación pública, redes extensivas que organicen a la población en torno a objetivos precisos que eleven la capacidad individual en áreas tan diversas como la producción, la cultura, la política y la toma de decisiones.

En el lenguaje de estos especialistas se trata de la creación y consolidación de capital humano. Un mayor capital humano hace posible usar nuevas tecnologías e innovar. A su turno, la modernización de la estructura productiva demanda nuevas destrezas y calificaciones, estimulando la formación de capital humano. Para los individuos representa una inversión en sus capacidades, las cuales al aumentar su productividad, incrementan también sus ingresos personales. Los niveles de productividad obedecen tanto al nivel de destrezas y educación, como de la tecnología.

El capital humano no puede entenderse como un estado o una situación. El capital humano debe verse como un proceso. Es un proceso social de acumulación donde se combinan factores como destreza, educación y tecnología capaces de transformar a las personas y contribuir a la creación de nuevas realidades sociales tanto en una generación como en forma trans-generacional.

Para medir el potencial del capital humano se utilizaron tres indicadores: educación, economía y salud. Para medir el capital social se tomaron otro conjunto de tres indicadores: instalaciones de salud, empleo y participación política.

- Capital social

De la misma manera que es viable acumular capital humano, mediante la sistematización de procesos de cambio mediante la inversión en la capacidad de las personas, la gente puede generar transformaciones mediante la cohesión social, el incremento de las redes de comunicación y la mayor densidad institucional. Las redes de intercambio forma el capital social. Según el Banco Mundial, el capital social se refiere a instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad.

Los estudios del Banco Mundial e instituciones similares señalan que la cohesión social es un factor crítico para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible.

Para medir el capital social se utilizarán un conjunto de tres variables: participación política, salud y empleo. Los indicadores que se utilizarán son participación en referéndum de 2006, instalaciones de salud y tasas de desempleo.

- Desarrollo humano

El índice de desarrollo humano (IDH) es una medida sinóptica de tres dimensiones del desarrollo humano: vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer (longevidad); educación, medida según el nivel de alfabetización y la matriculación escolar; y nivel de vida digno, medido según el PIB per cápita (PPA en US\$).. Un estudio reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) midió el desarrollo humano del país así como de las provincias y comarcas indígenas.

Entre las nueve provincias del país, Colón se ubicó en el medio, ocupando el quinto lugar. La provincia de Colón se localizó detrás de Panamá, la provincia más desarrollada del país, y también de varias provincias rurales. En el índice de desarrollo humano, sólo superó las provincias con áreas remotas y con bolsones de población viviendo debajo de la línea de pobreza extrema. (Ver cuadro N°1)

Cuadro 1 Índice de desarrollo humano en la Republica de Panamá, según área, provincia y comarca indígena, 2002

Área, provincia y comarca	Índice de desarrollo humano*
<i>Área</i>	
Urbano	0.753
Rural	0.597
<i>Provincia</i>	
Panamá	0.743
Los Santos	0.724
Chiriquí	0.704
Herrera	0.702
Colón	0.695
Coclé	0.695
Veraguas	0.643
Bocas del Toro	0.629
Darién	0.536
<i>Comarca</i>	
Kuna Yala	0.468
Emberá	0.422
Ngobe Buglé	0.378

Fuente: PNUD, 2002, Informe de desarrollo humano, Panamá. *La escala va de 0 a 1, donde el primer número representa el valor mínimo y el segundo el valor máximo.

■ Ubicación y accesibilidad

La Provincia de Colón se encuentra en la parte central norte de Panamá, entre 9° 33' 30" y 8° 53' 04" de latitud norte y 79°03'53" y 80°52'27" de longitud oeste. Su territorio limita en el norte con la costa del Caribe y en el sur con las Provincias de Panamá y Coclé. En el oeste con Veraguas y en el este con la Comarca Kuna Yala. La superficie comprende 4,868,4 km², siendo la capital provincial la ciudad de Colón.

El territorio provincial es accesible por la carretera Ciudad de Panamá – Colón (80 km), por una vía férrea de transporte de pasajeros y carga y el Canal de Panamá, la conexión marítima más corta entre el Pacífico y el Atlántico. Una autopista se encuentra actualmente en construcción para mejorar la situación del tránsito vehicular, que es muy congestionado sobre todo en horas pico entre las dos ciudades. El aeropuerto de "France Field" en la Zona Libre está habilitado para recibir vuelos nacionales.

El Canal de Panamá divide la Provincia en su centro: en la parte occidental, Costa Abajo, están los distritos de Donoso y Chagres; los distritos de Portobelo y Santa Isabel están en Costa Arriba (oriente); en la parte central se encuentra el distrito de Colón, un municipio predominantemente urbano con un casco colonial muy pauperizada, los puertos marítimos, la Zona Libre y urbanizaciones nuevas de personas más adineradas. Hacia el sur, la Provincia limita con la cordillera central. El norte de la provincia limita con le mar Caribe.

■ Organización político administrativa

La provincia de Colón es una de las nueve provincias de la República de Panamá. Como

lo indican la Constitución Política y la legislación vigente la provincia cuenta con un gobernador nombrado por el Ejecutivo. El presupuesto de la gobernación depende de la Presidencia de la República. El gobernador tiene mando y jurisdicción en toda la provincia a nombre del Presidente.

La provincia de Colón cuenta con cinco distritos, con sus respectivos municipios, que se extienden a lo largo de la costa del Caribe, entre Veraguas y la comarca de Kuna Yala. Los distritos cuentan con un alcalde y con un consejo municipal. Los alcaldes son electos por la población adulta del distrito para cumplir periodos administrativos de cinco años (que coinciden con el periodo del presidente de la República). Cada distrito tiene una cabecera donde se encuentra la sede de la Alcaldía y del Consejo Municipal.

El alcalde del distrito cuenta con un presupuesto propio producto de algunos impuestos que la ley le permite recabar: impuesto al comercio, impuesto a la circulación de vehículos. Además, puede recibir transferencias del Ejecutivo para cumplir con tareas específicas. El alcalde tiene funciones policiales que tienen mayor vigencia en los distritos rurales. Nombra un agente de policía que se llama corregidor con poderes para juzgar y sancionar a los ciudadanos.

La Provincia de Colón está organizada administrativamente en 5 distritos - Donoso, Chagres, Colón, Portobelo y Sta. Isabel - 40 corregimientos y cuenta 960 lugares poblados.

Cuadro 2 Distritos corregimientos y cabeceras de distrito de la Provincia de Colón

Distritos	Corregimientos	Cabecera de Distrito
Colón	Barrio Norte, Barrio Sur, Buena Vista, Cativá, Ciricito, Sabanitas, Salamanca, Limón, Nueva Providencia, Puerto Pílon, Cristóbal, Escobal, San Juan, Santa Rosa	Colón
Chagres	Nuevo Chagres, Achioté, El Guabo, La Encantada, Palmas Bellas, Piña, Salud	Nuevo Chagres
Donoso	Miguel de la Borda, Coclé del Norte, El Guásimo, Gobeá, Río Indio, San José del General	Donoso
Portobelo	Portobelo, Cacique, Garrote, Isla Grande, María Chiquita	Portobelo
Santa Isabel	Palenque, Cuango, Miramar, Nombre de Dios, Palmira, Playa Chiquita, Santa Isabel, Viento Frio	Palenque

Fuente: Contraloría General de la República.

El corregimiento es la entidad político administrativa más pequeña del ordenamiento republicano. Cada corregimiento elige por un período de cinco años a un representante de corregimiento quien tiene funciones políticas precisas. Es miembro del Consejo Municipal y, además, preside la Junta Comunal compuesta por un total de tres personas. El representante tiende a canalizar recursos e inversiones del Municipio y del Gobierno Nacional en las comunidades de su corregimiento.

La provincia cuenta con un total de 960 lugares poblados, en su mayoría muy pequeños y dispersos. Entre los lugares poblados más grandes se destacan la ciudad de Colón, Cativá y Sabanitas. Los lugares poblados, sin embargo, no tienen vida política constitucional.

La provincia de Colón cuenta con 5 diputados que son miembros de la Asamblea Nacional encargada de presentar y aprobar todos los proyectos de ley. La Asamblea se encuentra en la capital de la República, la ciudad de Panamá. Los diputados son electos cada cinco años y en dos circuitos electorales. El circuito 3.1 corresponde al distrito de Colón, con su capital y entorno suburbano y rural. El circuito 3.1 elige 4 diputados que reflejan el tamaño de su población. El circuito 3.2 corresponde a los otros cuatro distritos de la provincia (Chagres, Donoso, Portobelo y Santa Isabel) y elige a un diputado.

- Población

La provincia tiene una población en “transición demográfica”, es decir aún joven pero en proceso de envejecimiento.

El Censo de 2000 en la provincia de Colón arrojó una población de 212,342 habitantes, con una densidad de 42 habitantes por kilómetro cuadrado. La tasa de crecimiento anual de la población en los primeros años de la primera década del siglo XXI fue de 1.80. Esta tasa representa una disminución significativa si se compara con la tendencia que prevaleció en el siglo XX. En la medida en que transcurre el siglo XXI, se proyecta una disminución creciente de la tasa de crecimiento llegando, según los pronósticos de la Dirección de Estadística y Censo, a sólo 0.32 en 2050. El 85 por ciento de la población se concentra en el distrito de Colón y el 15 por ciento es urbana.

Según información de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República se estima que en 2007 la población de la provincia de Colón es de 246 mil habitantes. Por su parte, la población de la República de Panamá es estimada en 3.3 millones de habitantes y para el año 2020 se proyecta que alcanzará 4.0 millones de habitantes. En el caso de la provincia de Colón, en 2020 se calcula que la población tendrá un total de 286 mil habitantes.

La provincia cuenta con un sector urbano muy importante concentrado en torno a la ciudad de Colón. Esta ciudad portuaria está sobre la entrada norte del Canal de Panamá, ocupa un lugar importante la Zona Libre de Colón y cuenta con varios pujantes complejos portuarios, entre otros. Las áreas rurales, que se extienden principalmente por la “costa arriba” y la “costa abajo” del mar Caribe, son poco desarrolladas en cuanto a producción e infraestructura.

4. Análisis institucional de los municipios de la provincia de Colón².

4.1 Organización administrativa municipal

4.1.1. Alcaldías

La elección de los alcaldes se realiza por voto popular directo de los habitantes del

² La República de Panamá, limita al Este con la República de Colombia, al Oeste con la república de Costa Rica, al Norte con el Océano Atlántico, al Sur con el Mar Pacífico. Tiene 9 provincias, 5 Comarcas, 75 Distritos y 592 Corregimientos.

Distrito. Además hay que tener presente que la Constitución panameña, preserva la alternativa de la designación o nombramiento del ejecutivo. El período de elección de los alcaldes es por un período de cinco años, en elecciones generales convocadas por el tribunal electoral.

En el artículo 47 de la ley 106 de 1973, que los alcaldes electos, “ pueden ser separados por los tribunales competentes por un período hasta 30 días, por negarse a cumplir la Constitución y las Leyes, los Acuerdos Municipales, los Decretos y Órdenes del Ejecutivo y las Resoluciones de los Tribunales de Justicia Ordinarios y Administrativos” Serán separados definitivamente del cargo cuando en su contra se haya proferido una condena judicial fundada en delito o por impedir la reunión del Concejo en cuyo caso cualquier miembro de la Corporación podrá presentar la denuncia (Artículo 48 de la Ley de 1973).

Algunas atribuciones otorgadas al Gobernador, en la Ley 2 de 1987 (Artículos 13 y 14) colisionan con las normas arriba comentadas ya que le facultan suspender a los Alcaldes de su jurisdicción sin necesidad de pronunciamiento de la autoridad judicial, cuando concurren algunas de las causales establecidas en el Artículo 47 de la Ley 106.

4.1.2 Los Consejos Municipales

4.1.2.1 Nivel Normativo

En el artículo 14 de la Ley 106, se establece que los Consejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de acuerdos que tienen fuerza de Ley, los cuales deberán estar subordinados a la misma con carácter de reglamentación.

Según el artículo 17 de la Ley 106, los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

- Formular, con la participación del Alcalde y la colaboración y asesoría del Ministerio de Economía y Finanzas, la política de desarrollo del Distrito y de los Corregimientos.
- Estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales, que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales.
- Crear empresas municipales o mixtas para la explotación de bienes y servicios.
- Promover la celebración de contratos con entidades públicas o privadas, para la creación de empresas municipales o mixtas, cuya finalidad sea la explotación de bienes y servicios.
- Crear Juntas o Comisiones para la atención de problemas específicos del Municipio, reglamentar sus funciones y aprobar sus presupuestos.
- Crear o suprimir cargos municipales, y determinar sus funciones, periodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que disponga la Constitución y las leyes vigentes.

Cada Consejo Municipal elige al Presidente, Vicepresidente quien reemplazará al Presidente en sus ausencias y un Secretario que no será Concejal elegido por un período de 5 años(Artículo 29 de la Ley 106).

4.1.2.2 Composición de los Consejos Municipales

Los Municipios que forman la Provincia de Colón son los siguientes, Municipio de Colón, Municipios de Santa Isabel y Portobelo (Costa Arriba), Municipios de Chagres y Donoso (Costa Abajo).

Cada uno de los Consejos Municipales se componen de un Honorable Representante por Corregimiento, los cuales se reúnen en el Consejo como Concejales en función del calendario establecido para la celebración de los Consejos. En el caso del Municipio de Colón las reuniones de Consejo se celebran semanalmente todos los martes, mientras que en el resto de Municipios de la Provincia la periodicidad de los Consejos es aproximadamente cada 15 días en función del calendario prefijado.

4.1.3 Estructura político administrativa del Consejo de Colón

En el caso del Municipio de Colón, cuenta con el apoyo de funcionarios públicos pagados con fondos municipales, entre los que cabe resaltar la Secretaría del Concejo y el Asesor Legal. A diferencia del resto de Municipios de la Provincia, en el caso del Distrito de Colón la organización administrativa del mismo se estructura en Comisiones de Trabajo en las que participan los Honorables Representantes, miembros del ejecutivo municipal y personal técnico.

La necesidad de concretar propuestas de actuación en base a la problemática local, hace necesaria la articulación de mecanismos como las Comisiones para generar procesos de decisión ad hoc entre los técnicos y las autoridades locales. En el caso del resto de los municipios de la Provincia este modo organizacional no se plantea, en primer lugar por disponer de un menor número de funcionarios limitados, y al mismo tiempo por tratarse de municipios que no cuentan con recursos para nombrar personal técnico acorde con las necesidades de gestión.

Cuadro 3 Estructura político administrativa de los corregimientos del Municipio de Colón

Nº	Corregimientos	Habitantes
1	Barrio Norte	24.346
2	Barrio Sur	17.787
3	Buena Vista	10.428
4	Activa	23.621
5	Ciricito	2.402
6	Cristóbal	37.426
7	Escobal	2.181
8	Limón	4.092
9	Nueva Providencia	3.065
10	Puerto Pilón	11.658
11	Sabanitas	17.073
12	Salamanca	2.920
13	San Juan	13.325
14	Santa Rosa	735

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Esta circunstancia se refleja en la estructura organizacional de los Municipios de Costa Abajo y Costa Arriba ya que los alcaldes cuentan con personal técnico limitado. Presentan estructuras básicamente administrativas para el funcionamiento de los Municipios con poca capacidad de gestión de proyectos.

4.1.4 Estructura política administrativa de los consejos municipales de los municipios de Costa Abajo y Costa Arriba.

Los municipios de Costa Arriba presentan características similares a los municipios de Costa Abajo. En cuanto a la estructura orgánica, se aprecia que la organización municipal gira entorno al componente administrativo, siendo débil la parte de la estructura destinada a la gestión de servicios municipales.

Esta circunstancia se presenta cuando comparamos la estructura administrativa de los Municipios de Costa Arriba y Costa Abajo con el Municipio de Colón, ya que en el último caso se cuenta con una organización en función de las necesidades que giran entorno a los servicios municipales.

Cuadro 4 Estructura de los corregimientos del Municipio de Chagres

N°	Corregimientos	Habitantes
1	Nuevo Chagres	419
2	Achiote	784
3	El Guabo	1180
4	La Encantada	2523
5	Palmas Bellas	1690
6	Piña	700
7	Salud	1895

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Cuadro 5 Estructura de los corregimientos del Municipio de Donoso

N°	Corregimientos	Habitantes
1	Miguel de la Borda	2052
2	Coclé del Norte	2386
3	El Guasimo	2350
4	Gobea	702
5	Río Indio	974
6	San José del General	1207

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Dada la similitud de la problemática detectada en las subregiones de Costa Abajo y Costa Arriba (déficit de servicios públicos comunitarios), se plantea la necesidad de fomentar políticas públicas comunes en estas áreas para poder dar respuesta a los problemas detectados. En la actualidad los municipios presentan una debilidad para gestionar proyectos y definir políticas públicas ante la ausencia de mecanismos para generar ingresos.

Además de presentar problemáticas similares, no existe una cultura política organizativa que impulse mecanismos de coordinación y asociación para dar respuesta a las necesidades comunitarias en aquellos servicios que dependen de los Municipios. Entre los que cabe hacer referencia a los mercados públicos, ornato y aseo, matadero y funciones de seguridad pública.

La legislación panameña toma en consideración la posibilidad del asociacionismo municipal, cuestión que se plantea en este análisis como una hipótesis que permite a los

municipios mejorar la gestión de los servicios públicos. En el Título V de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 modificada por la Ley 52 de 1984, en su artículo 142, se plantea la posibilidad de que dos o más municipios puedan asociarse para el establecimiento de Servicios Públicos Comunes. Esta alternativa se presenta como uno de los mecanismos que a futuro deberá ser planteado por los Municipios de la Provincia para dar respuesta a los problemas comunes.

Por ejemplo, en el caso del tratamiento de los residuos sólidos los terrenos municipales se encuentran desbordados para ofrecer el servicio, y en el caso de los Municipios de Costa Arriba y Costa Abajo la problemática es similar dada la inexistencia de mecanismos para almacenar la basura, o en su defecto los lugares destinados para ello están realmente saturados.

Cuadro 6 Estructura de los corregimientos del Municipio de Portobelo

N°	Corregimientos	Habitantes
1	Portobelo	3.867
2	Cacique	268
3	Garrote	721
4	Isla Grande	1.055
5	Maria Chiquita	2.053

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Cuadro 7 Estructura de los corregimientos del Municipio de Santa Isabel

N°	Corregimientos	Habitantes
1	Palenque	400
2	Cuango	331
3	Miramar	180
4	Nombre de Dios	1.053
5	Palmira	458
6	Playa Chiquita	187
7	Santa Isabel	287
8	Viento Frío	427

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Cuadro 8 Problemática institucional detectada a nivel local en los municipios de la provincia de Colón

Problemas en el municipio de Colón	Problemas en el municipio de Portobelo	Problemas en el municipio de Santa Isabel	Problemas en el municipio de Chagres	Problemas en el municipio de Donoso
Déficit institucional para la gestión de servicios públicos. Debilidad en el liderazgo local para coordinar políticas públicas con instituciones en el ámbito central.	Debilidad de la capacidad de gestión para cumplir funciones en materia de servicios públicos de competencia municipal.	Debilidad de la capacidad de gestión para cumplir funciones en materia de servicios públicos de competencia municipal.	Debilidad de la capacidad de gestión para cumplir funciones en materia de servicios públicos de competencia municipal.	Debilidad de la capacidad de gestión para cumplir funciones en materia de servicios públicos de competencia municipal.
Problemática con el tratamiento de recursos sólidos en el ámbito municipal.	Dificultades de sostenibilidad operativa de los Proyectos implementados hasta la fecha en materia de tratamiento de residuos sólidos.	Dificultades de sostenibilidad operativa de los Proyectos implementados hasta la fecha en materia de tratamiento de residuos sólidos.	Falta de servicios públicos a la comunidad, dada la vulnerabilidad a la que está sometido el Municipio por falta de recursos.	Falta de servicios públicos a la comunidad, dada la vulnerabilidad a la que está sometido el Municipio por falta de recursos.
Dualismo en las direcciones administrativas de los Departamentos Municipales dada la independencia administrativa de cada responsable de Departamento.	Fraccionamiento del poder ejecutivo local.	Fraccionamiento del poder ejecutivo local.	Fraccionamiento del poder ejecutivo local.	Fraccionamiento del poder ejecutivo local.
Costo de los servicios Públicos es superior a lo recaudado por la prestación de servicios.	Debilidad financiera Municipal.	Debilidad financiera Municipal.	Debilidad financiera Municipal.	Debilidad financiera Municipal.
Falta de cultura de pago de impuestos lo que debilita notoriamente la capacidad de gestionar proyectos en el ámbito local acordes a las necesidades.	Limitaciones derivadas de la falta de conciencia ciudadana sobre la obligatoriedad de pagar impuestos al Municipio, para garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos.	Limitaciones derivadas de la falta de conciencia ciudadana sobre la obligatoriedad de pagar impuestos al Municipio, para garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos.	Limitaciones derivadas de la falta de conciencia ciudadana sobre la obligatoriedad de pagar impuestos al Municipio, para garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos.	Limitaciones derivadas de la falta de conciencia ciudadana sobre la obligatoriedad de pagar impuestos al Municipio, para garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos.

Continúa

Problemas en el municipio de Colón	Problemas en el municipio de Portobelo	Problemas en el municipio de Santa Isabel	Problemas en el municipio de Chagres	Problemas en el municipio de Donoso
Falta de comunicación con instituciones centrales en materia de traspaso de tierras. Lo que sitúa al Municipio en una situación de vulnerabilidad en cuanto a la ordenación territorial en términos de sostenibilidad y planificación.	Falta de comunicación con instituciones centrales en materia de traspaso de tierras. Lo que sitúa al Municipio en una situación de vulnerabilidad en cuanto a la ordenación territorial en términos de sostenibilidad y planificación.	Falta de comunicación con instituciones centrales en materia de traspaso de tierras. Lo que sitúa al Municipio en una situación de vulnerabilidad en cuanto a la ordenación territorial en términos de sostenibilidad y planificación.	Falta de comunicación con instituciones centrales en materia de traspaso de tierras. Lo que sitúa al Municipio en una situación de vulnerabilidad en cuanto a la ordenación territorial en términos de sostenibilidad y planificación.	Falta de comunicación con instituciones centrales en materia de traspaso de tierras. Lo que sitúa al Municipio en una situación de vulnerabilidad en cuanto a la ordenación territorial en términos de sostenibilidad y planificación.
Los Municipios no reciben contribuciones en concepto de transacciones por ventas de tierras por lo que están al margen de transacciones que podrían contribuir con un porcentaje por transacción a la mejora de las arcas municipales.	Los Municipios no reciben contribuciones en concepto de transacciones por ventas de tierras por lo que están al margen de transacciones que podrían contribuir con un porcentaje por transacción a la mejora de las arcas municipales.	Los Municipios no reciben contribuciones en concepto de transacciones por ventas de tierras por lo que están al margen de transacciones que podrían contribuir con un porcentaje por transacción a la mejora de las arcas municipales.	Los Municipios no reciben contribuciones en concepto de transacciones por ventas de tierras por lo que están al margen de transacciones que podrían contribuir con un porcentaje por transacción a la mejora de las arcas municipales.	Los Municipios no reciben contribuciones en concepto de transacciones por ventas de tierras por lo que están al margen de transacciones que podrían contribuir con un porcentaje por transacción a la mejora de las arcas municipales.
Necesidad de fortalecer mecanismos de coordinación interna entre la Alcaldía y las Jefaturas Departamentales del Municipio.	Dificultades de conectividad. Lo que requiere de recursos por parte de las instituciones centrales para actualizar los sistemas de comunicación(Internet)	Dificultades de conectividad. Lo que requiere de recursos por parte de las instituciones centrales para actualizar los sistemas de comunicación(Internet)	Dificultades de conectividad. Lo que requiere de recursos por parte de las instituciones centrales para actualizar los sistemas de comunicación(Internet)	Dificultades de conectividad. Lo que requiere de recursos por parte de las instituciones centrales para actualizar los sistemas de comunicación(Internet)
Problemas administrativos derivados de la falta de sistematización de funciones. Necesidad de definir una serie de indicadores de gestión que permitan fortalecer la gestión administrativa del Municipio.	Debilidad institucional derivada de la falta de sistematización de funciones.	Debilidad institucional derivada de la falta de sistematización de funciones.	Debilidad institucional derivada de la falta de sistematización de funciones.	Debilidad institucional derivada de la falta de sistematización de funciones.
Limitaciones en la oferta de servicios públicos derivados de problemas en materia de infraestructuras, mobiliario y conectividad.	Debilidad de Recursos Humanos capacitados para la gestión de programas. Priman estructuras de gestión administrativa.	Debilidad de Recursos Humanos capacitados para la gestión de programas. Priman estructuras de gestión administrativa.	Debilidad de Recursos Humanos capacitados para la gestión de programas. Priman estructuras de gestión administrativa.	Debilidad de Recursos Humanos capacitados para la gestión de programas. Priman estructuras de gestión administrativa.
Morosidad estructural que requiere de una política fiscal en materia contributiva para hacer efectivo el cobro de impuestos.	Limitaciones en la aplicación de las políticas en materia fiscal.	Limitaciones en la aplicación de las políticas en materia fiscal.	Limitaciones en la aplicación de las políticas en materia fiscal.	Limitaciones en la aplicación de las políticas en materia fiscal.

Fuente: Elaboración propia.

Ante los problemas derivados de la falta de inversiones, los municipios de la provincia no cuentan con la capacidad para realizar inversiones municipales, situación que se da con mayor determinación en los municipios de Donoso, Chagres y Santa Isabel por su condición de subsidiados. El gasto se concentra principalmente en el gasto corriente.

Los problemas de eficiencia de los servicios públicos locales, se concentran entorno a una serie de aspectos estructurales que han sido constatados en los análisis de la información analizada. En primer lugar, el impacto sobre la eficiencia en la gestión de los recursos locales, por una parte las dificultades de financiación de los municipios dada la debilidad de cobro de impuestos ante la falta de instrumentos efectivos para diseñar una política fiscal efectiva en el cobro de impuestos. Por otra parte, la necesidad de fomentar en el ámbito local mecanismos de participación ciudadana que permitan un mayor monitoreo de los servicios públicos, así como impulsar mecanismos de participación local en el que las autoridades locales faciliten cauces de comunicación con la comunidad.

4.2 Análisis financiero de los municipios de la provincia

La legislación panameña no determina las atribuciones de los municipios, lo cual supone una cláusula de competencia general, relacionada con actividades y responsabilidades, en los campos de la regulación de la convivencia ciudadana, de control, de planificación, administrativas, de prestación de servicios públicos construcción de obras públicas y su mantenimiento y de coordinación con otros niveles de gobierno.

Los municipios de la provincia de Colón, presentan características similares a los del resto del país en materia tributaria, limitan sus actividades a la construcción y a veces mantenimiento de obras e infraestructuras menores. En el caso de la provincia de Colón 3 de los 5 municipios son subsidiados (Chagres, Donoso y Santa Isabel). Cuentan como recurso de inversión el proveniente del Gobierno Central, del cual, no tienen ingerencia en su asignación. En las actuales condiciones los servicios municipales se prestan con dificultad y el impacto de las asignaciones centrales no son suficientes para apoyar programas y proyectos a corto y mediano plazo, ya que básicamente se emplean para el mantenimiento de las planillas municipales.

El análisis de las finanzas municipales en la Provincia de Colón, en cuanto a la capacidad de generación de ingresos es débil. Esta circunstancia se aprecia en los problemas para generar ingresos propios por parte de los municipios. Para ello es interesante observar los ingresos tributarios y tasas y derechos de los municipios de la provincia, en el caso de Colón la cifra representa el 54% sobre los ingresos corrientes, el 26,1% en el caso de Portobelo, el 18,1% para Santa Isabel, 23% en Chagres y por último el 11,4% en el caso del Municipio de Donoso.

La capacidad de generar recursos se refleja en el indicador ingreso por habitante, ya que durante el año 2005, la media de ingresos por habitante en el caso de los municipios de Colón muestra diferencias significativas. Datos que nos ayudan a comprender la problemática de los municipios a la hora de recaudar impuestos. En el caso de Municipio de Colón los ingresos tributarios por habitante ascienden a 29,2 \$ anuales, en Portobelo la cifra se situó en 12,5\$, Santa Isabel 10,7\$ recaudado por habitante, Chagres 4,5\$ y por último el Municipio de Donoso con 1,9 \$ recaudados por habitante.

Estas cifras muestran un bajo nivel de ingresos contributivos municipales y al mismo

tiempo refleja una caracterización de la provincia de Colón en función de las capacidades tributarias municipales. En el caso de la ciudad de Colón los ingresos son más elevados dadas las actividades económicas que se concentran en el municipio entorno al sector servicios, en el caso de Costa Arriba se aprecia una menor capacidad tributaria en relación con la ciudad de Colón y para el caso de los Municipios de Costa Abajo se aprecia una problemática estructural asociada como es la falta de capacidad de generar ingresos en materia tributaria dadas las características económicas de los mismos, con una primacía del sector primario.

Cuadro 9 Estructura de ingresos por habitante en los municipios de la provincia de Colón

	Número de habitantes	Ingresos Tributarios año 2006	Ingreso Tributario Medio por habitante
Colón	204.208	5.975.551	29,1\$
Porto Belo	7.961	99.540	12,5\$
Santa Isabel	3.323	35.684	10,7\$
Chagres	9.191	41.589	4,5\$
Donoso	9.671	18.980	1,9\$

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de Ingresos y Egresos de Ministerio de Economía y Finanzas 2005-2006. Los datos de población corresponden al Censo de Estadística y Vivienda de la Contraloría General de la República. Año 2000.

Estas cifras muestran la debilidad de los municipios a la hora de generar ingresos propios, circunstancia que evidencia las limitaciones a la hora de cubrir las necesidades de financiamiento municipal. Por tanto, uno de los aspectos a mejorar en el actual proceso de descentralización en marcha en el país requiere centrar la atención en mejorar las capacidades tributarias municipales para generar procesos de desarrollo institucional en los que se haga hincapié en políticas activas de gerencia fiscal.

Dada la debilidad financiera de los municipios de la provincia, el Estado subsidia a tres de los 5 municipios de la misma, como son, Santa Isabel (Costa Arriba) y Chagres y Donoso (Costa Abajo). Estos fondos se asignan por parte del Gobierno Central a los municipios en cantidades fijas sin tener en cuenta las particularidades de cada uno de los municipios, por lo que se recomiendan definir indicadores que permitan una asignación de recursos en función de las características y problemáticas endógenas de cada uno de los municipios. El porcentaje medio sobre los presupuestos de los municipios subsidiados de la provincia se distribuye de la siguiente manera, el 26,9% sobre el presupuesto municipal para el año 2006, en el municipio de Chagres para el mismo año la cifra se situó en el 28,7% y para el municipio de Donoso en el 31.3%.

Cuadro 10 Peso relativo de la transferencia del gobierno central en los municipios de la provincia de Colón

	Subsidio anual	Porcentaje sobre Presupuesto Municipal
Santa Isabel	51.500	26.9%
Chagres	51.800	28.7%
Donoso	51.993	31.3%

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de Ingresos y Egresos de Ministerio de Economía y Finanzas 2005-2006.

Cuadro 11 Estructura de inversiones según programas en los corregimientos del distrito de Colón Provincia de Colón

Provincia de Colón	Distrito	Corregimientos	Población	PRODEC	PROINLO
	Colón				
		Barrio Norte	24.346	80.000	15.000
		Barrio Sur	17.787	80.000	15.000
		Buena Vista	10.428	80.000	15.000
		Cativá	26.621	80.000	15.000
		Ciricito	2.402	80.000	15.000
		Cristóbal	37.426	80.000	15.000
		Escobal	2.181	80.000	15.000
		Limón	4.092	80.000	15.000
		Nueva Providencia	3.065	80.000	15.000
		Puerto Pilon	11.658	80.000	15.000
		Sabanitas	17.073	80.000	15.000
		Salamanca	2.920	80.000	15.000
		San Juan	13.325	80.000	15.000
		Santa Rosa	735	80.000	15.000
		Total	174.059	1.120.000	210.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Fondo de Inversión Social.

Cuadro 12 Estructura de inversiones según programas en los corregimientos del distrito de Portobelo Provincia de Colón

Provincia de Colón	Distrito	Corregimientos	Población	PRODEC	PROINLO
	Portobelo				
		Portobelo	3.867	80.000	15.000
		Cacique	268	80.000	15.000
		Garrote	721	80.000	15.000
		Isla Grande	1.055	80.000	15.000
		María Chiquita	2.053	80.000	15.000
		Total	7.964	400.000	75.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Fondo de Inversión Social.

Cuadro 13 Estructura de inversiones según programas en los corregimientos del distrito de Santa Isabel Provincia de Colón

Provincia de Colón	Distrito	Corregimientos	Población	PRODEC	PROINLO
	Santa Isabel				
		Palenque	400	80.000	15.000
		Cuango	331	80.000	15.000
		Miramar	180	80.000	15.000
		Nombre de Dios	1.053	80.000	15.000
		Palmira	458	80.000	15.000
		Playa Chiquita	187	80.000	15.000
		Total	2609	480.000	90.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Fondo de Inversión Social.

Cuadro 14 Estructura de inversiones según programas en los corregimientos del distrito de Chagres
Provincia de Colón

Provincia de Colón	Distrito	Corregimientos	Población	PRODEC	PROINLO
	Chagres				
		Nuevo Chagres	419	80.000	15.000
		Achiote	784	80.000	15.000
		El Guabo	1.180	80.000	15.000
		La Encantada	2.523	80.000	15.000
		Palmas Bellas	1.690	80.000	15.000
		Piña	700	80.000	15.000
		Salud	1.895	80.000	15.000
		Total	9191	560.000	105.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Fondo de Inversión Social.

Cuadro 15 Estructura de inversiones según programas en los corregimientos del distrito de Donoso
Provincia de Colón

Provincia de Colón	Distrito	Corregimientos	Población	PRODEC	PROINLO
	Donoso				
		Miguel de la Borda	2.052	80.000	15.000
		Coclé del Norte	2.386	80.000	15.000
		El Guasimo	2.350	80.000	15.000
		Gobea	702	80.000	15.000
		Río Indio	974	80.000	15.000
		San José del General	1.207	80.000	15.000
		Total	9.671	480.000	90.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Fondo de Inversión Social.

Los mecanismos de consulta del FIS en cuanto a la propuesta metodológica de participación comunitaria se llevan a cabo mediante cabildos para determinar las prioridades comunitarias. Los recursos compensatorios también serían las partidas circuitales que se suman a los recursos que llegan a los distritos, ya sea, de forma directa como una aportación coyuntural o se ejecutan mediante la inversión sectorial de las agencias estatales con presencia en la provincia.

Estos ingresos son complementarios en el contexto del financiamiento municipal, pero la participación en la definición de las distintas partes de estos proyectos no tienen en cuenta la participación de las autoridades municipales.

5. Conclusiones

Para considerarse sostenible, un modelo de desarrollo debe ser incluyente, equitativo y participativo tanto en su concepción como en su gestión e implementación. La coordinación, concertación y gestión participativa de la estrategia de desarrollo sostenible requiere entonces del fortalecimiento del capital social como factor clave para lograr el desarrollo sostenible. Se entiende por capital social "rasgos de la organización social, como la confianza, las normas y redes, que pueden mejorar la eficacia de la sociedad facilitando acciones coordinadas", y "la capacidad de los individuos de trabajar juntos a otros, con grupos y organizaciones, para alcanzar objetivos comunes".

Para complementar los espacios o mecanismos existentes de participación ciudadana

(cabildo abierto, referéndum, consulta popular, comisiones mixtas, audiencias públicas, plebiscitos) – que por supuesto requieren ser fortalecidos y dinamizados - se propone la creación de espacios formales y permanentes de concertación, dialogo y toma de decisiones para la definición e implementación de la agenda de desarrollo sostenible.

La participación debe estar íntimamente ligada al acceso a la toma de decisiones para caminar responsablemente hacia la meta de que estos se conviertan en protagonistas del desarrollo. El desarrollo de la provincia necesita la presencia activa de los actores individuales y organizados en los diversos niveles de consulta, discusión, tomas de decisiones con respecto a estrategias, planes y proyectos. Al igual que monitoreo y auditoria social. Cada nivel de la participación da lugar a resultados de más legitimidad y efectividad en las acciones.

El esquema preliminar de coordinación y concertación para la planificación e implementación descentralizada y participativa del desarrollo sostenible se basa en las estructuras político administrativas existentes. Promueve la institucionalidad planteando el fortalecer, complementar y consolidar la comunicación y participación responsable enriqueciendo el potencial comunicacional.

Como se señaló al inicio de este documento, la provincia de Colón es parte de la región más privilegiada del país, pero se caracteriza por una fuerte desigualdad socioeconómica y marcadas disparidades territoriales entre los distritos que la conforman. Este diagnóstico y las consultas realizadas con actores claves de la región han permitido constatar que no existen señales sustanciales de cambio ante una situación en la que el crecimiento económico acelerado se acompaña de creciente deterioro ambiental y de las condiciones de vida de sus pobladores.

El modelo institucional del país caracterizado por un marcado centralismo se expresa a escalas regionales y locales en lógicas que prolongan la acción de los actores públicos centrales y reviste la forma de clientelismo funcional. La inexistencia de espacios de coordinación o de concertación obedece, en gran parte, a que los funcionarios de cada institución que interviene en el territorio no consideran necesaria esta interacción ni buscan generarla. Esta situación se traduce en disfuncionamientos y dificulta la movilización social alrededor de una visión integral de futuro que pueda resolver las contradicciones del modelo de desarrollo vigente. La concertación social es incipiente y la población colonense expresa más un sentimiento de “soportar” que de gozar el “desarrollo” y el crecimiento económico acelerado de la provincia.

El desarrollo económico y la distribución de la riqueza generada no son dos procesos paralelos que puedan concebirse de manera separada. La relación entre producción y distribución de la riqueza adquiere un sentido relevante cuando se convierte en un requisito de las políticas públicas orientadas a generar condiciones de seguridad social para todos los ciudadanos. En el contexto de Colón, donde se fomenta el desarrollo de actividades de comercio y producción “libre” de obligaciones tributarias, la situación de la redistribución de la riqueza generada es particularmente compleja. En este modo de desarrollo desarticulado dual, le pertenece al Estado en primera instancia resolver - o crear las condiciones para hacerlo- la problemática de la falta de derrame de los beneficios financieros o de inclusión de la población local de los llamados “enclaves” con políticas públicas apropiadas.

La provincia parece carecer de elites locales capaces de asumir con mayor beligerancia los retos del desarrollo local a beneficios de la población. No surge ni se demuestra gran

interés para generar una visión integradora del desarrollo susceptible de movilizar la población para la reducción de las desigualdades y la superación de las carencias básicas.

La capacidad de inserción laboral nace y se desarrolla en estrecho contacto con las realidades de la producción y del trabajo de la provincia. El Estado debe actuar no solo como coordinador e intermediario, sino además crear las condiciones legales para favorecer el encuentro entre los actores en el mercado laboral, basándose en el fomento de la responsabilidad social hasta ahora poco demostrada de las empresas de los enclaves y la beligerancia de las organizaciones sociales para generar iniciativas propias de creación de empleos formales.

El modelo que ha articulado a la región a la economía mundial no ha solucionado problemas apremiantes de la población y se ha expresado en deterioro de los ecosistemas, de las condiciones ambientales y de la calidad de vida. La definición de posibilidades de intervención para alcanzar un desarrollo más sostenible se enfrenta a un escenario de desigualdad social y disparidad territorial que constituyen restricciones fundamentales. Lo que está en juego es la sostenibilidad social y ambiental de un modelo que privilegia el crecimiento basado en economías de enclave y en la extracción de recursos naturales sin beneficio para la región.

6. Bibliografía

AMUPA (2006). Posicionamiento de la AMUPA. Asociación de Municipio de Panamá. " Por el fortalecimiento municipal y apoyo a la descentralización".

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2006). Informe de gestión institucional.

ECHEVARRIA KOLDO (2006). Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Banco Interamericano de desarrollo diálogo regional de política. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC.

FUKUYAMA F. (1995) Confianza. Buenos Aires: Atlántica.

Gaceta Oficial N° 25131. Martes de septiembre de 2004.

INFORME DE DESARROLLO HUMANO DE PANAMÁ (2002). PNUD.

LONGO FRANCISCO (2002). Marco Analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil. ESADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Políticas.

MILLAN ALBISTEGUI YON (2005). Conferencia presentada en el Centro Istmeño de la Administración Pública/PNUD. Descentralización municipal y transparencia en la gestión de las políticas públicas en el contexto de la descentralización en Panamá. En Seminario taller en Gestión Pública y lucha anticorrupción. <http://www.eumed.net/oe-pa/index.htm>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2006). Informe económico anual 2005.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2002). Dirección de desarrollo institucional del Estado. Departamento de fortalecimiento institucional.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2006). Programa de obras comunitarias 2006 por provincia, distritos y corregimientos. Dirección de planificación regional.

PINILLA & VERGARA (1999). Legislación Municipal comentada. República de Panamá. Ediciones B&B.

PUTNAM, ROBERT (1993). Making Democracy Work: civic Traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2006). Capítulo de la República de Panamá. Año X. Reinversión de la Contratación Pública en Panamá.

CAPITULO II

La gestión local del desarrollo en los albores del siglo XXI en Aragón. España.

Ana Castelló Puig³
Universidad de Zaragoza
España
castello@uniza.es

M^a Luz Hernández Navarro
Universidad de Zaragoza
España
mlhernan@unizar.es

Resumen

Este trabajo expone algunas actuaciones de Desarrollo Local en Aragón (España) con planteamientos locales que se incardinan en contextos globales, para conseguir un mayor equilibrio socioterritorial. Estas actuaciones han contado con la ayuda de fondos públicos provenientes de todas las administraciones: la europea, la nacional, la regional y la local, en perfecta coordinación y con la participación de la iniciativa privada, que ha colaborado activamente en los proyectos de desarrollo. La innovación se asienta sobre dos aspectos fundamentales: el método de desarrollo, en el que la toma de decisiones se realiza en la escala local y la puesta en marcha de la figura de "parque cultural", como iniciativa de desarrollo endógeno que tiene en cuenta la cultura material e inmaterial y el medio natural como bienes económicos a considerar en el mercado. Esta figura ha servido como instrumento para favorecer la actividad económica, la calidad de vida, la redistribución de las actividades por los núcleos rurales, la descentralización de la oferta y el reequilibrio territorial, con una vestimenta adecuada a las características del siglo actual. Pensamos que la tendencia se mantendrá muy vital; que seguirá dando buenos resultados y ejerciendo un cierto liderazgo como modelo de gestión del patrimonio, que ha demostrado su viabilidad dentro y fuera de nuestras fronteras.

³ Ambas profesoras forman parte de un grupo consolidado de investigación de la Universidad de Zaragoza, llamado GEDETUZ, cuyas principales líneas de investigación están relacionadas con el desarrollo rural /local

Palabras Claves: medio rural, sostenibilidad, desarrollo local, gestión del desarrollo, Aragón

1. Introducción

Actualmente los temas relacionados con lo local, el territorio y la territorialidad y con la regionalización son, más que nunca, objeto de estudio y reflexión en la Geografía y, en general, en todas las Ciencias Sociales. Lo mismo sucede con los términos globalización, mundialización, economía –mundo, pensamiento único y un largo etcétera que, en algunos casos, por demasiado usados están perdiendo valor.

Estamos viviendo momentos de verdadero protagonismo de lo global y también de lo local y no hay incompatibilidad en ello.

El recorrido de ambos conceptos tiene que ver con la evolución de los acontecimientos que han tenido lugar en Occidente y en general en todo el mundo derivados de las revoluciones industriales, que han contribuido a consolidar los procesos de crecimiento, concentración y diferenciación espacial, a la par que han generado graves desequilibrios territoriales y demográficos.

La generalización de los procesos globales en la actualidad es un hecho aceptado, como lo es que la globalidad es la norma en las decisiones económicas y geopolíticas. Y, además, el objetivo es conseguir la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos sin exclusión. Por lo tanto, si esto es así, forzosamente hemos de pensar que, a esas acciones globalizadoras, se han de contraponer opciones descentralizadoras en los ámbitos de decisión cuya última escala es la local. Es ahí, en el territorio más cercano donde mejor se pueden plantear las alternativas de futuro, para conseguir la cohesión social, la convergencia territorial, el asentamiento de la población, la disminución de las disparidades entre lo rural y lo urbano más inmediato y donde podemos y debemos desarrollar todas las capacidades humanas más sublimes, bien de manera individual o colectiva.

La globalización no significa la desaparición del ámbito local. Al contrario, con ella el concepto de desarrollo rural ha ido evolucionando hasta llegar al enfoque de desarrollo territorial. Según IZQUIERDO (2005) en el futuro, las sociedades rurales mejor desarrolladas serán aquellas que sean capaces de organizar sus estrategias de desarrollo alrededor de la revalorización del lugar, del conocimiento profundo de lo universal y global y de la pertenencia a una comunidad virtual. Lo local, lo global y lo virtual son las tres concepciones fundamentales para organizar el nuevo mundo rural. En cualquier caso, el nuevo orden mundial, sigue diciendo este autor, será el resultado de la interacción equilibrada entre miles de órdenes locales, o no será. De ahí la importancia de empezar a organizarse desde la base, desde las comunidades locales. No obstante, el camino no es fácil y los retos planteados son enormes en términos de afirmación de la competitividad territorial.

El territorio surge como un espacio vivo, una escala socioeconómica donde la experimentación es viable. En el pueblo las relaciones humanas son más cercanas, constantes y fluidas; se desarrolla la vida cotidiana y se gesta una mentalidad propia y una peculiar manera de concebir el mundo. La población rural, en coherencia con la

perspectiva global, interioriza las características del territorio y obtiene una representación mental colectiva y compartida, derivada de la asimilación de la población con una identidad territorial, fruto del sentimiento de pertenencia a un espacio geográfico concreto, con todas sus características, su carga histórica, su filosofía propia, que se refiere al lenguaje, las creencias, las supersticiones, las opiniones, los lazos de amistad y odio, la solidaridad etc. En definitiva, las distintas formas de ser, vivir y actuar. Y la acción colectiva de todos los agentes locales, internos y externos en el territorio, supone un alto valor añadido, porque lo usan lo reproducen, lo revitalizan y construyen una nueva territorialidad.

Y, aunque las relaciones que se establecen actualmente en cualquier espacio son reflejo e imitación de las globales, en este ámbito más restringido, las personas mantienen relaciones más cercanas y directas entre sí; se conocen más y por eso las bases del liderazgo y la legitimidad son más reales.

Lo global y lo local está permanentemente interactuando. Hay ejemplos claros al respecto. Las actuaciones que afectan a las actividades del sector primario, se deciden en foros europeos y mundiales. Y las que afectan a nuestro modo de vida, derivan igualmente de políticas globales. Por lo tanto toda la actividad está dentro de decisiones globales.

Lo mismo sucede con las nuevas propuestas de desarrollo sostenible que, aunque se aplican a escala planetaria, tienen una proyección concreta en cada territorio, con planteamientos locales que se incardinan en contextos globales, para conseguir un mayor equilibrio socioterritorial.

En este trabajo vamos a intentar dejar constancia de algunas actuaciones de Desarrollo Local en Aragón (España)⁴, que se han realizado en zonas que, por sus características demográficas y de actividad sectorial, se denominan rurales y en las que se ha puesto en práctica un modelo de desarrollo que se aplica a un territorio definido como rural pero con enfoque local.

2. Hipótesis de trabajo

Las experiencias de desarrollo se han realizado con la puesta en práctica de una nueva forma de trabajar y de una diferente consideración de los recursos locales. Se ha cambiado la metodología y se ha reinterpretado el territorio. Todo ello con la ayuda de fondos públicos provenientes de todas las administraciones: la europea, la nacional, la regional y la local, en perfecta coordinación y con la participación de la iniciativa privada, que ha colaborado activamente en los proyectos de desarrollo.

⁴ España es un país soberano, miembro de la Unión Europea, cuya forma de gobierno es la monarquía parlamentaria. La Constitución establece la organización del territorio en municipios, provincias y 17 espacios regionales, llamados Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares (Islas), Canarias (Islas), Cantabria, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Comunidad Foral de Navarra, Extremadura, Galicia, País Vasco, Principado de Asturias, Región de Murcia) y 2 Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla). Las diferencias de autogobierno son notables entre ellas, porque dependen del nivel de traspaso de competencias que se les ha otorgado según sean de régimen especial (Cataluña, País Vasco, Andalucía, Galicia y Navarra), con mayores cotas de autogobierno o de régimen común (las demás) que han asumido menores niveles competenciales.

En algunas Comunidades Autónomas, entre ellas Aragón, se han creado las Comarcas, que son realidades supramunicipales, pero respetando los límites provinciales. Suponen un paso más en los niveles de descentralización de los servicios públicos, desde el gobierno regional al comarcal, para acercar su gestión a los ciudadanos.

El ejemplo demostración que queremos destacar tiene que ver con la puesta en valor del patrimonio natural y cultural, a partir de la figura de Parque Cultural creada en Aragón a finales del siglo pasado, que ha contribuido a revitalizar unas zonas deprimidas económica y demográficamente, en las provincias de Huesca y Teruel. En la provincia de Huesca se han creado dos : el Parque Cultural de San Juan de la Peña y el Parque Cultural del Río Vero y en la Provincia de Teruel los tres restantes: el Parque Cultural del Maestrazgo, el Parque Cultural del Río Martín y el Parque Cultural de Albarracín

Nuestra hipótesis de trabajo se puede sintetizar en lo siguiente:

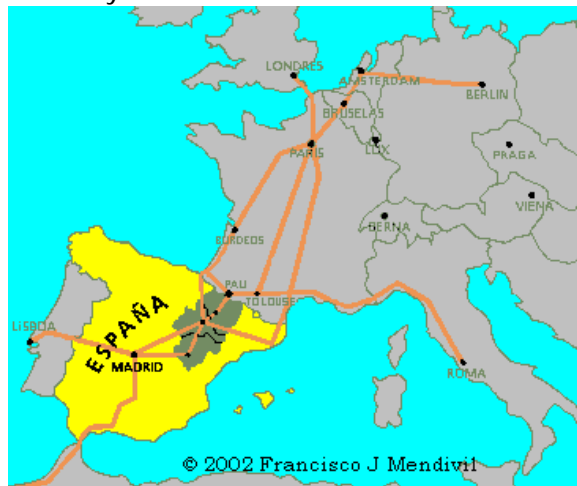
- Las acciones de desarrollo que se han puesto en marcha en las Comarcas donde se ubican los Parques Culturales en Aragón han sido como consecuencia de saber aprovechar los recursos propios, endógenos, para planificar acciones innovadoras, que tienen en cuenta la cultura material e inmaterial y el medio natural como bienes económicos a considerar en el mercado.
- Se trata de hacer compatible la conservación del patrimonio para el disfrute de las futuras generaciones y su puesta en valor, para que sin dejar de ser sostenible, constituya un verdadero desarrollo económico
- Pero ello ha sido posible gracias al cambio de modelo de desarrollo, que implica que la toma de decisiones se realiza en la escala local próxima al ciudadano, favorecida por el proceso de descentralización realizado con la comarcalización y fundamentalmente por la conjunción muy estrecha de las acciones llevadas a cabo por el capital social.
- Los Grupos de Acción Local (GAL) han sido el eslabón necesario y determinante para aglutinar las diferentes y plurales sensibilidades del capital social de los distintos territorios y sus relaciones con el exterior.

Para darlo a conocer vamos a exponer en primer lugar la localización geográfica y las características del territorio aragonés, que intenta aprovechar las rentas de situación por su posición estratégica en el contexto internacional. Realizaremos una breve descripción del entorno geográfico donde se localizan los Parques Culturales. En coherencia con la hipótesis de trabajo, describiremos los puntos fuertes de la legislación autonómica, que han favorecido la descentralización administrativa y la puesta en valor del patrimonio natural y cultural; haremos especial referencia a los cambios en la metodología de trabajo ; daremos a conocer las estructuras de gestión, que han actuado en la intermediación y las relaciones de intercambio entre los territorios y las personas, haciendo posible la fluidez de comunicación entre lo local y lo global. Y finalmente, describiremos las actuaciones realizadas en el territorio, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, que han supuesto un verdadero ejemplo de desarrollo local, fruto de la puesta en valor de un patrimonio local olvidado durante generaciones y que ahora con un cambio de modelo de desarrollo se ha convertido en el eje estructural de la economía y de la cohesión social de una gran parte de las pequeñas localidades de Aragón.

3. El territorio aragonés

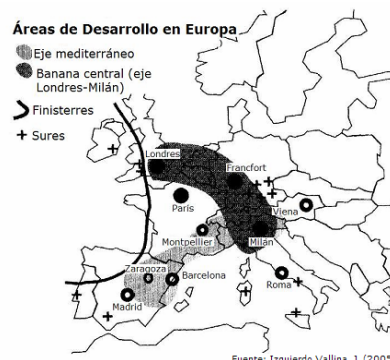
La Comunidad Autónoma de Aragón es una de las diecisiete demarcaciones territoriales de nuestro país. Se caracteriza por los contrastes físicos, humanos y económicos. La extensión de 47.669 km² supone el 9´4% del conjunto de España y la población el 2.9% de la española. Su contribución al PIB nacional es del

3%. Está localizada en sentido latitudinal, en el noreste de la Península Ibérica. El límite por el norte lo marca el sector central, el más elevado, de la Cordillera Pirenaica, al sur el Sistema Ibérico y entre ambas unidades naturales, la depresión del Ebro, surcada por el río que le da el nombre. La Cordillera Costero-Catalana por el este la separa de la vecina Cataluña. Está formada por tres provincias que, de norte a sur son, Huesca, Zaragoza y Teruel, con 729 municipios agrupados a su vez en 33 Comarcas, pero respetando los límites provinciales. La delicada situación demográfica, con más del 60 % de los municipios considerados como zona desfavorecida, contrasta con la potencialidad de la región en su conjunto, derivada de la situación geográfica en el contexto nacional. Su localización se considera inmejorable por la posición estratégica en el cuadrante nororiental de la Península, en contacto con Francia, puerta de intercambio con el resto de los países europeos. Como se aprecia en la figura adjunta, forma parte del llamado "eje mediterráneo", que si bien no es el tradicional centro neurálgico vertebrador de la economía europea, sí que está formado por regiones que han demostrado un gran dinamismo, un entorno atractivo y una elevada calidad medioambiental. "Esta estructura europea que relaciona los territorios con los niveles de desarrollo sirve para orientar las grandes actuaciones de la política europea y también sirve a los responsables locales para conocer su posición relativa y reflexionar sobre la estrategia que han de emplear para mejorar su propia y particular situación " (IZQUIERDO, J. 2005).



Desde la perspectiva de la política regional europea, en el marco de la regionalización administrativa, pertenece a la región Noreste dentro del nivel NUTS 2 y queda integrada en el espacio europeo "Diagonal continental"⁵, cuya principal característica es presentar la densidad demográfica más baja de los espacios europeos, una fuerte concentración económica y un marcado carácter rural.

La caracterización de Aragón desde la perspectiva demográfica responde a un territorio con una densidad media de población de 26,6 hb./Km², sobredimensionada por el peso que aporta la población de Zaragoza. Si la excluimos, la cifra media desciende a 12 hb/Km², que en el escenario de las respectivas provincias supone 13,8 hb/Km² en Huesca, 9,5 hb/Km² en Teruel y 52,8hb/Km² en Zaragoza, con un referente nacional de 87,2 hb/Km². Estos valores demográficos son



⁵ DOCUP Aragón 2000-2006

consecuencia de un desigual reparto de población en el espacio, ya que el 71,8 % de la misma reside en la provincia de Zaragoza y más del 50 % en apenas el 5 % del territorio, en la capital regional, Zaragoza, que goza de centralidad geográfica, con Huesca al norte y Teruel al sur y también de centralidad económica y capacidad de decisión y de poder en el contexto de Aragón.

La deficiente estructura de la jerarquía urbana se pone de manifiesto al comprobar que el 72,2 % de los municipios aragoneses tienen menos de 500 habitantes; el 12,2 % tienen entre 500 y 1.000 habitantes; el 12,9 % entre 1.001 y 10.000; el 1,5 % más de 10.000 hasta 50.000 y solamente uno, la ciudad de Zaragoza, supera con creces ese límite.

Siguiendo la clasificación que establece el Instituto Nacional de Estadística para considerar la zona rural, intermedia y urbana, en Aragón los municipios menores de 2.000 habitantes, que son los considerados rurales suponen el 92,2 % y acogen solamente un 18,4 % de la población total; la escala intermedia representada por los municipios entre 2.000 y 10.000 habitantes supone el 6,2 % y agrupan el 13,6 % de la población y la urbana con 68,1 % de la población, está concentrada solamente en el 1,6 % de los municipios mayores de 10.000 habitantes.

La estructura por edad denota un alto grado de envejecimiento de la población. Si además lo consideramos excluyendo la ciudad de Zaragoza, la situación se ve con más crudeza, al reflejar una foto del medio rural bastante complicada, si no se produce un punto de inflexión que cambie la tendencia regresiva. El 20,5 % de la población tiene más de 65 años, valor que se reduce hasta el 17,8 % si consideramos las capitales provinciales y que aumenta hasta el 22,5 % en toda la provincia de Huesca y 25,3 % en la respectiva de Teruel. La edad media de la población está en 43,1 años, tres puntos por encima de la media española. Y el *Índice de Envejecimiento* es muy superior al español (117,2 frente a 88,5). En consecuencia la *Tasa Global de Dependencia*, que relaciona los activos con los dependientes supone 49,8 %, cinco puntos por encima de la respectiva nacional.

En el primer quinquenio del siglo actual se aprecia una cierta recuperación demográfica, que es fruto de la entrada de población extranjera, ya que el crecimiento natural es negativo. Por lo tanto, el incremento de efectivos es consecuencia de los aportes que resultan de un saldo migratorio positivo, que ha pasado de representar el 1 % de la población total en 2000 al 7,6 % de la misma en 2005.

Esta debilidad demográfica tiene sus consecuencias a la hora de aplicar los Indicadores cuantitativos en la Unión Europea, ya que en lo que se refiere a la renta per capita siempre está por encima de otras regiones más ricas, pero con mejor estructura territorial. Incluso en estos momentos con una Europa ampliada, Aragón está avanzando y se sitúa en la media de la UE25, con un PIB "per capita" en paridad de poder de compra de 20.950 € (99% de la media europea), lo que indica que ha mejorado siete puntos porcentuales desde principios de siglo. Y como es natural, en esta media hay que destacar que Zaragoza se encuentra por encima superando el nivel medio de Aragón, mientras que Huesca y Teruel registran un menor nivel de PIB per capita

(CAMPO, M. 2005)

4. Los parques culturales factores del desarrollo. Localización y características

Los Parques Culturales responden a las mismas o similares características; estar ubicados en un medio rural pobre y con profundos desequilibrios demográficos, con pérdida de funcionalidad, pero con un medio natural privilegiado, además de otros recursos materiales o inmateriales de carácter histórico, pictórico, arqueológico, geológico..., algunos de ellos declarados Bien de Interés Cultural (BIC).

Todos tienen en común la consideración del binomio cultura-naturaleza como el principal recurso patrimonial, derivado de una reinterpretación del entorno, que ha pasado a constituirse en el elemento primordial para la reactivación económica de la zona en la que se ubican.

El valor cultural lo constituye en cuatro de ellos, fundamentalmente el Arte Rupestre, representado con todos los estilos desde el Paleolítico al Esquemático. Las manifestaciones pictóricas han permanecido guardadas celosamente en las numerosas cuevas y abrigos rocosos generados por la acción fluvial, que han sido declarados Patrimonio Mundial por la UNESCO. En el quinto, el de San Juan de la Peña, el valor cultural lo aporta la Historia por ser el origen y la cuna del viejo Reino de Aragón y punto de referencia en el camino de Santiago de Compostela, que discurre por el norte del mismo. Y también el monasterio del siglo XI, que da nombre al parque y está catalogado como Monumento Nacional desde 1889.

Además de estos hitos referenciales, en todos ellos existe alguna figura de protección en numerosos municipios de su entorno, declarados Conjunto Histórico o Histórico-Artístico. Se ha considerado también valor cultural la arquitectura popular, la artesanía, las tradiciones orales y escritas, las costumbres, la lengua y un largo etcétera hasta considerar todo aquello que tuviera en cuenta la revalorización de las señas de identidad local como punto fuerte de la cohesión social.

Los recursos que representan los valores naturales tienen distinta consideración. En el Parque Cultural de San Juan de la Peña lo constituyen las 300 hectáreas de riqueza vegetal, declaradas Monumento Natural por el Gobierno de Aragón y Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA). En el Parque Cultural de Albarracín el Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno. En los demás, están relacionados con la existencia de Espacios Naturales Protegidos, Parques Naturales, Parques Fluviales y por la existencia de una morfología superficial y subterránea, de gran variedad y vistosidad, elaborada por la acción erosiva de la red fluvial. Los ríos, junto con los procesos Kársticos han formado espectaculares cañones, marmitas de gigante, dolinas, lapiazes, surgencias, en definitiva un paisaje de gran riqueza natural, desde una perspectiva geológica, arqueológica y geográfica. El mejor ejemplo lo conserva la llamada "Gruta de Cristal" en el parque del Maestrazgo.

De todo lo anterior se puede intuir que están ubicados en zonas de montaña o montaña media, con especiales dificultades para las prácticas agrícolas, en zonas que han perdido funcionalidad y tienen problemas para adaptarse a las nuevas oportunidades. Por eso su proyecto de desarrollo responde a una apuesta decidida por el ocio, el deporte de aventura y el turismo, actividades relacionadas con el binomio naturaleza-cultura.

Estos valores naturales y culturales se han convertido en recursos territoriales, que han

generado actuaciones innovadoras con incidencia social, económica, medioambiental, cultural y global, por su repercusión y mimetismo extraterritorial

5. Las iniciativas que han favorecido los procesos de desarrollo

En este apartado vamos a considerar las actuaciones derivadas de la acción del Gobierno de Aragón, en lo que se refiere a la descentralización y a la creación de los Parques Culturales y las respectivas de la Unión Europea; en este último caso las cuestiones relacionadas con la metodología de trabajo y la creación de los gestores del desarrollo

5.1. La legislación autonómica

La falta de iniciativas de desarrollo económico en la mayor parte de los municipios de Aragón como consecuencia de su estructura demográfica y también de su pérdida de funcionalidad con los modelos de desarrollo imperantes, ha sido un acicate para que los representantes públicos hayan puesto en marcha iniciativas para la revitalización demográfica y para favorecer el reequilibrio territorial. La principal de estas políticas ha sido la comarcalización, como nuevo modelo de organización territorial, basada en la descentralización del poder político y en el acercamiento de la capacidad de toma de decisiones al territorio y por lo tanto a los ciudadanos que viven en él. Se pretende, entre otras cosas, posibilitar el acceso a las mejores condiciones de calidad de vida de todos los aragoneses (RUIZ, A. 2003).

Por lo que respecta a los Parques Culturales, la legislación a la que nos vamos a referir intenta hacer compatible la contemplación y la acción. La existencia de espacios de singular belleza natural y cultural, en zonas donde la actividad agraria ha dejado de ser la actividad principal, ha sido una de las razones por las cuales el gobierno de Aragón ha legislado para poner en valor estos entornos y que sirvan de complemento económico. Las acciones de desarrollo y los empleos generados giran en torno al sector de los servicios con el ocio, los deportes de aventura y en general el turismo como actividades principales.

5.1.1. La comarcalización de Aragón

El proceso de descentralización administrativa se pone en marcha en nuestro país a partir de 1978, con la configuración del Estado de las Autonomías, que supone el primer paso y nivel de descentralización y divide el territorio español en diecisiete Comunidades Autónomas, con sus respectivos Estatutos de Autonomía. El de Aragón prevé en su artículo 5 la constitución y regulación de las Comarcas, a través de una ley de Cortes de Aragón. En cumplimiento de esa previsión estatutaria se promulga la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón que "regula la comarca como Entidad Local y nuevo nivel de Administración Pública en que puede estructurarse la organización territorial de Aragón". Así, se crea una estructura político-administrativa intermedia entre la Provincia y el Municipio, que va adquiriendo diferentes niveles competenciales conforme se va delimitando y adaptando al marco legislativo. En 1996, 1999 y 2001 se dictan diferentes leyes de Delimitación Comarcal, de Regulación de Competencias, de Medidas de Comarcalización y la respectiva ley de creación de cada una de ellas escalonadas en el tiempo. En 2006 se aprueba el Decreto 1/2006, de 27 de diciembre, que refunde y ordena todo el conjunto normativo anteriormente citado y adapta la legislación a la realidad, una vez que ya se han creado todas las Comarcas y

se ha experimentado su funcionamiento y competencias. En el mapa adjunto se puede observar la delimitación de los 33 espacios comarcales, todos ellos creados por ley, a falta de delimitar el correspondiente a la Comarca de Zaragoza.

En el TÍTULO III, CAPÍTULO I de la Ley 1/2006, se establecen diecinueve competencias propias, que las Comarcas podrán ejercer en su territorio y también las posibles competencias delegadas y Encomienda de Funciones por parte de la Comunidad Autónoma, de la Provincia respectiva a la que pertenezca la Comarca y de alguno de los municipios que la componen; esta aceptación de competencias la tiene que aprobar el Consejo Comarcal, salvo en los casos que vaya determinada por ley.

De entre las competencias asumidas por ley están las relacionadas con el patrimonio cultural y las tradiciones populares (Art. 19), la promoción del turismo (Art. 23) y la protección del medio ambiente (Art. 27), además de otras transferidas o delegadas de la administración de la Comunidad Autónoma, de la provincia y de los municipios siempre que sea para mejorar la eficacia de la gestión pública. Igualmente, uno o varios municipios podrán realizar funciones ejecutivas correspondientes a competencias de la comarca cuando suponga una mejora en su prestación. Se puede observar que el principio de subsidiariedad está implícito en la letra y en el espíritu de la legislación comarcal. Por eso ha sido muy positiva la colaboración institucional porque la gestión de los recursos la lleva quien se considera más apropiado, más cercano al ciudadano, más conocedor del entorno y el nivel de descentralización es adecuado en cada situación. De ahí que en el éxito de los resultados de los proyectos llevados a cabo en los Parques Culturales, se valore muy positivamente el proceso de descentralización de competencias a escala comarcal o local, según se crea conveniente.

Además, en la propia legislación se observa una reorientación de la figura de protección, que tiene mucho que ver con los planteamientos de desarrollo territorial. No son solo espacios “a contemplar” y “conservar” de manera exclusiva; son recursos endógenos a considerar y valorizar, junto con otros, para promover de manera integral el desarrollo del entorno en el que se localizan, en interacción constante con el contexto internacional.

La creación de las Comarcas ha supuesto, en parte, un intento de paliar las dificultades que existen en muchos municipios para gestionar determinados servicios y generar empleo local.

La concentración de la población aragonesa, a la que antes ya hemos hecho referencia, lleva implícita una gran dispersión de pequeños municipios en todo el territorio aragonés y esta estructura supramunicipal ha contribuido a que la población pueda mantener un mínimo de calidad de vida. Las Comarcas han sido las receptoras de todos los proyectos de desarrollo planificados y gestionados por el capital social de las mismas.

La descentralización de competencias ha sido muy eficaz para favorecer la colaboración de los gobiernos locales y regionales con la iniciativa privada. Se ha podido avanzar más rápido y con más confianza sin que ello suponga ningún tipo de restricción, porque las nuevas tecnologías y el modelo seguido han permitido superar la visión local,



en aquellas cuestiones que necesitan una mayor o más amplia perspectiva a escala territorial (CASTELLO, A. HERNÁNDEZ, M.L., GINE, H., 2007)

5.1.2. El proceso de creación de los parques culturales

Antes de considerar la legislación específica que define el Parque Cultural, hay que tener en cuenta otras normas que se promulgan en ese momento. La Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, que introduce modificaciones en el Estatuto de Autonomía de Aragón y atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de patrimonio cultural de interés para la Comunidad Autónoma (artículo 35.1.33). Por otra parte, está vigente la Ley 16/1985, de 25 de junio de Patrimonio Histórico Español, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y se estaba preparando la Ley de Patrimonio Cultural de Aragón, que se aprueba el 3 de diciembre de 1999 (Ley 3/1999, de Patrimonio Cultural Aragonés).

Con estos precedentes que introducen mandatos y competencias, se aprueba la Ley 12 /1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales de Aragón, ampliada por el Decreto 223/1998, por el que se regula y precisa el procedimiento para la declaración, el funcionamiento del registro en Aragón y el marco normativo básico del Patronato, el Consejo Rector y la Gerencia como órganos de gestión

La Ley de Parques Culturales de Aragón (Ley 12/1997, de 3 de diciembre), nace después de una década de desarrollo de actividades relacionadas con la protección, investigación y conservación de un rico patrimonio cultural en muchas localidades de Aragón. Al año siguiente de ser aprobada, el Departamento de Educación y Cultura ordena la incoación de los respectivos expedientes en diferentes momentos, entre la primera quincena del mes de junio de 1998 y la respectiva de julio del mismo año. El Decreto de creación recoge los motivos y circunstancias que le hacen acreedor de tal figura; delimita el espacio geográfico comprendido en todos y cada uno de los municipios, enumera los elementos que requieren especial protección, dada su condición de Bienes de Interés Cultural, da orden de inscripción en el Registro de Parques Culturales de Aragón, especifica las funciones de los órganos de gobierno y de gestión, que ya estaban reguladas anteriormente y establece un régimen transitorio de protección para los elementos que en ese momento están con procedimiento de declaración de Bien de Interés Cultural Incoado.

El Parque Cultural queda definido cuando existe un territorio que contiene "elementos relevantes del patrimonio cultural, integrados en un marco físico de valor paisajístico y/o ecológico singular, que gozará de promoción y protección global en su conjunto, con especiales medidas de protección para



dichos elementos relevantes". Se trata de un espacio singular, de integración de los diversos tipos de patrimonio, tanto material, mobiliario e inmobiliario como inmaterial. Entre el patrimonio material se incluye el histórico, artístico, arquitectónico, antropológico, paleontológico, etnológico, museístico, paisajístico, geológico, industrial, agrícola y artesanal. Como patrimonio inmaterial se considera el lingüístico, el gastronómico, las tradiciones, fiestas y vestimentas, y la acción cultural autóctona o externa. Todo ello en el marco de las definiciones establecidas por el Consejo de Europa y por la UNESCO. Las actuaciones que se realicen en el mismo tienen que estar orientadas hacia la protección, restauración del patrimonio, la acción cultural, el desarrollo rural sostenible y el equilibrio territorial y en estrecha coordinación entre las políticas territoriales y sectoriales, especialmente las de patrimonio cultural y natural, fomento de la actividad económica, turismo rural, infraestructuras y equipamientos. Se observa, por lo tanto, que una vez definidos los elementos considerados recurso patrimonial, se induce a la puesta en práctica de políticas integradas y con una apuesta clara por la conservación de los bienes patrimoniales, pero renovando su utilidad para generar un nuevo recurso.

Proteger, conservar, difundir, realizar actividades culturales y pedagógicas, promover la investigación científica y la divulgación de sus resultados son objetivos a cumplir para contribuir a la ordenación del territorio, corrigiendo desequilibrios socioeconómicos e impulsando una adecuada distribución de los usos del suelo compatible con el concepto rector del Parque

Además, ordena el fomento del desarrollo rural sostenible, mejorando el nivel y la calidad de vida de las áreas afectadas, con especial atención a los usos y aprovechamientos tradicionales. Incide en la necesidad de elaborar un Plan Integral como instrumento de planificación que, priorizando la protección del patrimonio cultural, procure la coordinación de los instrumentos de la planificación urbanística, ambiental, turística y territorial, de acuerdo con una serie de objetivos, relacionados con la definición de los bienes a considerar y el régimen de protección que proceda. Relaciona la mejora y rehabilitación de los elementos del patrimonio, con el fomento de la acción cultural y la actividad económica en términos de desarrollo sostenible, señalando las actividades compatibles con la protección del patrimonio y la promoción del turismo cultural y rural.

El Plan tiene que incluir una Memoria con el diagnóstico integral del territorio y el modelo territorial que se pretende implantar, especificando las actuaciones estructurantes y vertebradoras y las significativas en los principales valores del Parque Cultural. Se exige un estudio económico-financiero, una periodización y una propuesta de compatibilización de los usos del suelo con la protección del patrimonio, separando los espacios, edificios, y paisajes antrópicos de especial protección y el resto del territorio del Parque, que quedará sometido a la legislación correspondiente.

La gestión del Parque le corresponde al Patronato, que es un órgano consultivo y de participación formado por los representantes de los Ayuntamientos, del Gobierno de Aragón, de diversas Asociaciones que realizan actividades culturales y de desarrollo rural, de la Cámara de Comercio, de organizaciones agrarias, empresariales y sindicales, de la Universidad, de instituciones científicas y colegios profesionales. El Consejo Rector, donde están representadas las entidades locales y el Gobierno de Aragón es el encargado de redactar el Plan del Parque y, a la Gerencia, nombrada por el Consejero

de Educación y Cultura del Gobierno de Aragón, a propuesta del patronato, le corresponde la puesta en marcha y el control de las acciones y las actividades propuestas en el Plan.

5.2. El cambio de metodología

Paralelamente a las actuaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Parques Culturales de Aragón, en los respectivos territorios, se planifican las propuestas que se han de implementar con la aplicación del Método LEADER como nueva fórmula de Desarrollo. Este cambio de metodología va a ser decisivo para profundizar en la puesta en valor del Patrimonio Cultural y Medioambiental y convertirlo en recurso económico de primera magnitud. Dicho método ha impuesto la expresión desarrollo rural con enfoque local y ha sido un verdadero paradigma para el desarrollo de los municipios. Pertenece a la misma familia de ideas y planteamientos prácticos que el desarrollo rural integrado, desarrollo local, desarrollo endógeno, ecodesarrollo, nuevo desarrollo, desarrollo rural global, desarrollo comunitario, armónico, a escala humana. Y todas estas acepciones tienen en común sus planteamientos propios frente al desarrollo económico imperante. El desarrollo rural con enfoque local está respaldado por la misma filosofía y teoría que el desarrollo local, pero con planteamientos y estrategias diferenciadas según su aplicación al espacio urbano o al rural. (VALCÁRCEL- RESALT, G., 1999).⁶

Las leyes macroeconómicas del mercado han generalizado un sistema que es considerado el más idóneo para el avance y el progreso de la humanidad, porque identifica el crecimiento con el desarrollo.

Pero nosotros no lo consideramos así. Crecer no significa exactamente desarrollarse. Nuestra interpretación del modelo no presupone que los espacios marginales puedan llegar al estado del bienestar siguiendo el mismo camino que han recorrido los desarrollados. Eso ha sido así hasta ahora y los costes para los territorios han sido demasiado elevados, en pérdidas de población y riqueza.

Aquí es donde marcamos el punto de inflexión, la diferenciación en el modo de actuar de los procesos locales en el contexto global.

Vamos a recorrer el camino que lleva del llamado crecimiento económico al desarrollo local con otros métodos diferentes. Esto es posible porque la macroeconomía no es la mejor ni la más adecuada para resolver las nuevas situaciones del siglo actual. El crecimiento económico no basta para generar desarrollo. Pero no quiere decir que consideremos el desarrollo económico como no local y éste como no económico. No se trata de negar importancia a la economía. Es, como señala Vachon (2001) cuestionar su "pretensión totalitaria" porque protagoniza el funcionamiento de un modelo de desarrollo excluyente, que prima la polarización de la riqueza.

Este aspecto es importante tenerlo en cuenta porque en España y en Aragón concretamente, como ya hemos comentado anteriormente, la dimensión de lo local es considerable.

Ante estas evidencias, en la década de los ochenta y más en los 90 las cosas empiezan a cambiar. En esa fecha, en España, ya se ha generalizado la descentralización, que ha propiciado un considerable nivel de autogobierno en las regiones y en los pueblos. El dato más significativo, según el MAP (Ministerio de Administración Pública) es la

⁶ En el artículo del autor se puede leer un completo análisis relacionado con la relación local/rural

evolución del gasto público que desde 1981 al 2000, en el nivel central, ha pasado de representar el 87'3 % al 54 %, en el autonómico del 3% al 33% y en el local del 9'7 % al 13 % (MORENO, 2005).

Se ha admitido también que actualmente todos los problemas del mundo se expresan de alguna manera a nivel local, tanto si se trata de problemas sociales como políticos económicos o ecológicos. Y es en la escala local donde se inventan actualmente las respuestas alternativas a los planteamientos de la política centralizada del desarrollismo. Castells habla de la emergencia del hecho regional y local como el resurgir de las identidades en el nuevo contexto globalizado de la sociedad de la información. Pero también añade que una vez que tiene lugar la descentralización, los gobiernos locales pueden tomar la iniciativa en nombre de sus poblaciones y participar en estrategias de desarrollo frente al sistema global, con lo que acaban entrando en competencia con sus propios estados (CASTELLS; 2000). De ahí que, en nuestro caso, consideremos como muy importante la intermediación de las estructuras de gestión a las que más adelante nos referiremos.

La política europea comunitaria está impregnada de esta filosofía. El cambio hacia el desarrollo rural con enfoque local se inicia cuando añade a lo económico la dimensión social, la cultural y la medioambiental. El informe sobre *El futuro del mundo rural* (1988), es considerado en Europa como el punto de partida por el cambio de planteamientos que ha propiciado. Se implanta el método LEADER (Relación entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural) y de acuerdo con esta estrategia, se formula la llamada declaración de Cork, como conclusión de la conferencia sobre desarrollo rural, celebrada en 1996. Se establece un programa, que prioriza el desarrollo sostenible, con enfoque integrado, la diversificación de las actividades económicas y sociales, el mantenimiento de la calidad y la función de los recursos naturales y culturales, para propiciar la sostenibilidad. Se establece igualmente el principio de subsidiariedad, la simplificación de la gestión y la aplicación de proyectos coherentes, que favorezcan y estimulen el uso de los recursos financieros locales. Finalmente se insiste en que se genere la cultura de la transparencia, la evaluación y el análisis crítico de los resultados.

Igualmente, la llamada ETE (Estrategia Territorial Europea) aprobada por la Unión Europea en 1999, insiste en el desarrollo equilibrado y sostenible valorando la territorialidad, para conseguir la unidad pero sin uniformizar, teniendo en cuenta la diversidad, que contribuye a enriquecer la calidad de vida de los ciudadanos.

Uno de los principios o directrices de la política europea es conseguir un desarrollo territorial policéntrico y una nueva relación entre campo y ciudad para superar la densidad o incluso el enfrentamiento. Este planteamiento se deriva del cambio de visión y de la asimilación del desarrollo rural como territorial, integrado y participativo, ascendente, multisectorial, descentralizado, donde la cooperación interna y externa y la organización en red son imprescindibles. Son distintas formas de actuar, que constituyen, en definitiva, un nuevo paradigma científico y político, aunque su utilización como referente es reciente en el tiempo (RADR, 2000).

No es extrapolable, no se puede diseñar a distancia. Hay que planificar en el territorio donde se actúa y con los habitantes que son a la vez beneficiarios. Los proyectos se realizan en función de las singularidades de cada territorio, con sus recursos reales y potenciales. Se trata de poner en valor las especificidades propias, por parte de la

sociedad local, que tiene que apostar por la transformación y la innovación, valorando y creyendo en sus propios recursos; recuperando la autoestima que nunca debió perder y favoreciendo en definitiva la superación de la exclusividad del trabajo agrario por la multifuncionalidad. Así, se incorpora al sistema global, como un eslabón más, perfectamente interconectado entre las distintas redes territoriales.

En esta metodología son los habitantes los que participan en la toma de decisiones y en el proceso de desarrollo de su propio territorio, obviado antes por el modelo económico centralizado y descendente. Lo fundamental radica en que el protagonista de este modelo es la persona; ésta es el motor de cambio y su inteligencia da forma a las sociedades (VACHON, 2001). Las personas son las que generan los proyectos a través de los cuales ponen en valor los recursos. Incluso convierten en recurso algo que no se tenía como tal. Es, sencillamente reintroducir lo humano en las políticas y procesos de desarrollo. Así el espacio físico pasa a ser espacio vivido, sentido, creado y recreado. Significa tener en cuenta las necesidades inmateriales, no cuantificables y de carácter social, cultural, mental, psicológico; toda la dimensión humana. Se debe recordar que la calidad de vida de los ciudadanos, individualmente considerada, sigue dependiendo de la situación de su entorno local más inmediato y si se procura el desarrollo de las personas se obtiene el respectivo de los pueblos y países, pero no al revés. La frase de Machado: "si quieres ser universal, ama a tu pueblo" es ilustrativa también para este caso (MAYOR ZARAGOZA, 2000).

El proceso globalizador ha mermado la capacidad del estado para actuar en las escalas territoriales inferiores. Y, además, se ha constatado que los servicios personales, más cercanos al individuo se atienden mejor a escala del municipio.

Con estas consideraciones es evidente que, en Aragón, se haya favorecido la puesta en valor del patrimonio cultural y natural de unos entornos privilegiados, como consecuencia de una interpretación del territorio en el que tenemos que destacar la conjunción de varios hechos:

- La posibilidad de realizar la gestión descentralizada desde el nivel local, porque ha recibido las competencias necesarias con la puesta en marcha del proceso de comarcalización, que ha hecho posible que se cumpla el principio de subsidiariedad.
- La participación activa del capital social, que ha sabido revalorizar un recurso no considerado previamente como tal, más bien desconocido e incluso infravalorado. El cambio de actitud y de mentalidad de los habitantes del medio rural ante la consideración de las actividades del sector primario que han tenido el protagonismo durante el siglo XX, pero que no ha conseguido satisfacer las necesidades propias ni permitir diversificar la economía rural.
- La perfecta complementariedad entre la protección y conservación de los bienes naturales y culturales y la transformación en producto comercial.
- El respeto y rehabilitación de las señas de identidad para conseguir la necesaria cohesión social
- El respeto y protección del medioambiente
- La capacidad de exportación del modelo de desarrollo como ejemplo de demostración en el contexto internacional

- La participación activa de los hombres y mujeres del territorio sin distinción de sexo ni edad
- La perfecta actuación de la iniciativa privada trabajando conjuntamente con la Instituciones públicas.

Estas prácticas de desarrollo local tienen en cuenta, a la vez, criterios económicos, socioculturales, político-administrativos y ambientales, propiciando un desarrollo sostenible y con capacidad para integrarse en la economía regional nacional e internacional, a través de redes de cooperación.

5. 3. Las estructuras de gestión

El cambio de mentalidad, la diferente consideración del patrimonio, la aplicación del nuevo método y la consecución de una nueva dimensión de desarrollo ha sido posible porque, a la vez que todo esto sucedía, e incluso en algunos casos antes, se han puesto en marcha unas estructuras de gestión, que son las que han favorecido el establecimiento de relaciones entre los habitantes del medio rural, el territorio y las actividades.

Estas estructuras han llegado también de la mano de la metodología LEADER y se han constituido como asociación sin ánimo de lucro, denominada GAL (Grupo de Acción Local). Los GAL se han convertido en los verdaderos artífices del cambio de enfoque en el modelo de desarrollo ya que han propiciado la creación de redes de intercambio de todo tipo (conocimientos, ideas, servicios), en las zonas de actuación de las diferentes comarcas y a todas las escalas. Han generado estructuras de planificación, opinión, seguimiento y control, que han actuado como un verdadero partenariado local, ya que han conseguido lo que en palabras de VACHON (2001) es lo fundamental: la concertación, la participación y la responsabilidad, para favorecer la creación de un verdadero proyecto al servicio del desarrollo territorial. En su estructura han entrado a formar parte agentes privados y públicos (empresarios, universidades, sindicatos, personas de prestigio, asociaciones, instituciones etc etc). Los GAL han adquirido y asumido un alto grado de responsabilidad con "su" territorio y han demostrado que han sabido cumplir con los objetivos propuestos en la metodología Leader. Esto implica la obligación que supone "tomar parte", "formar parte" "adoptar posturas", "intercambiar experiencias y opiniones", "agilizar la gestión", "flexibilizar la toma de decisiones", "ser responsables con la administración y gestión de los fondos públicos" y un largo etcétera que contribuye a que los proyectos hayan crecido, se hayan desarrollado y hayan dejado su valor económico en el propio territorio (CHARLIER, C. Y OTROS ,2001)

Esta fórmula de acción colectiva ha conseguido verdaderos ejemplos de desarrollo local, que han servido de efecto demostración en otros lugares con iguales o similares dificultades previas; han creado entornos favorables y lo que es más importante han acrecentado y, en ocasiones generado, la autoestima de los habitantes del mundo rural.

Aragón ha sido en España la primera Comunidad Autónoma que ha impulsado la creación de una asociación en torno a los Grupos de Desarrollo Rural, que inicialmente, en 1995, fueron seis, al año siguiente ya son trece con la implantación del LEADER II (1994-99) y se amplían a veintiuno con LEADER Plus. Todos forman parte de la Red Aragonesa de Desarrollo Rural (RADR), que surge en 1995 y realiza una gran labor de formación, información, asesoramiento, promoción e intercambio de experiencias y

cooperación con otras redes nacionales e internacionales.

La Red Española de Desarrollo Rural (REDR) asocia a más de 200 Grupos de Desarrollo en territorios rurales de 16 Comunidades Autónomas. Su labor incide sobre una población rural de más de 7 millones de habitantes y han puesto en marcha unas 30.000 acciones innovadoras en el medio rural. Según los datos aportados por la REDR, desde 1996 hasta 2006 han gestionado fondos públicos que superan los 2.000 millones de Euros. Y se estima que por cada euro de inversión pública se ha generado una inversión privada que multiplica por tres o cuatro veces dicho importe (REDR, 2007).

Los Grupos de Acción Local en Aragón son 21 y algunos de ellos actúan en una o en varias comarcas a la vez, según sea la realidad de cada zona (RADER, 2005)

Los que trabajan en las comarcas donde se ubican los Parques Culturales son: ADECUARA (Asociación para el Desarrollo Integral de la Cuna de Aragón), que trabaja en las Comarcas del Alto Gállego y La Jacetania, donde se ubica el Parque Cultural de San Juan de la Peña; ADIBAMA (Asociación para el Desarrollo Integral del Bajo Martín) también gestiona las acciones de dos comarcas Bajo Martín y Sierra de Arcos y en concreto el Parque Cultural del Río Martín; ASIADER (Asociación para el Desarrollo Rural Integral de la Sierra de Albarracín) cuya acción se circunscribe a la Comarca que le aporta su nombre, en cuyo territorio está el Parque Cultural de Albarracín y también en parte de la Comarca de Teruel; AGUJAMA (Asociación para el Desarrollo de Gúdar-Javalambre y Maestrazgo), igualmente dos comarcas y el Parque Cultural del Maestrazgo; y finalmente el CEDER Somontano (Centro de Desarrollo Integral del Somontano), actúa en la comarca de su mismo nombre y en el ámbito territorial del Parque Cultural del Río Vero.

Según los datos aportados por los gestores de dichas asociaciones los resultados económicos en sus respectivas zonas de actuación no dejan lugar a dudas. En la siguiente tabla se muestran las cifras relacionadas con la inversión realizada en el periodo 2000-2006, también el efecto multiplicador que ha supuesto la inversión privada por cada euro de la respectiva pública; el número de empresas y empleos creados y la referencia porcentual que supone la incorporación de la mujer y de los jóvenes al mundo laboral en el medio rural.

Se entiende que si las mujeres y los jóvenes consiguen asentarse y tener un medio y un modo de vida digno, la pervivencia del territorio, como lugar habitado y habitable en su conjunto, será viable a medio y largo plazo.

LA INVERSIÓN Y EL EMPLEO (2000-2006)							
	1	2	3	4	5	6	7
ADECUARA	5.497.474 '82	19.607.536, 19	3,3	120	345	49	41,0
ADIBAMA	5.030.048,00	10.900.000, 00	4,6	98	135	41, 9	61,5
AGUJAMA	7.070.932,92	20.949.389, 77	4,84	35	358	37, 2	74,6
ASIADER	5.022.789,00	12.378.562, 00	3,97	52	109	1,4	77,1
CEDER	5.137.359,00	14.221.320, 00	4,94	48	116	58	66,0
FUENTE. RADR,. ELABORACIÓN PROPIA 1.- GASTO PÚBLICO PREVISTO EN € 2.- INVERSIÓN TOTAL REALIZADA EN € 3.- EFECTO MULTIPLICADOR 4.- Nº DE EMPRESAS CREADAS Y CONSOLIDADAS 5.- Nº DE EMPLEOS CREADOS Y CONSOLIDADOS 6.- % DE EMPLEO FEMENINO 7.- % EMPLEO MENORES DE 40 AÑOS							

6. La incidencia en el territorio

La repercusión de la gestión realizada en las diferentes Comarcas se ha podido valorar en el exterior y también internamente en cada territorio. Los datos cuantitativos expresados anteriormente reflejan una importante aportación procedente de la gestión de los Grupos de Acción Local (GAL). La población ha sido consciente y receptora de las ayudas que les han permitido mejorar su calidad de vida.

Los resultados materiales han sido variados y se han generado siguiendo unas pautas que aproximadamente han sido similares en todos los casos. La prioridad ha consistido en intentar configurar áreas culturales en las que se pudieran unir en un mismo sistema de gestión los elementos naturales y culturales, la preservación y la gestión con un modelo innovador de ordenación del territorio, que favoreciera el estudio, la conservación la valorización y difusión del patrimonio como factor de identidad, cohesión comarcal y recurso de desarrollo (JUSTE, N. 2006)

En el ámbito de la metodología el resultado ha supuesto la exportación de un nuevo modelo, en torno al concepto territorio-museo, a través de una estrategia de desarrollo sostenible (TERRA, 2001). El elemento vertebrador en los respectivos planes ha girado en torno al Arte Rupestre, a la historia o al paisaje natural, según los casos. A partir de ahí, se han elaborado los respectivos planes de gestión para todas las actuaciones de turismo cultural, deportivo, gastronómico etc etc. Y se ha conseguido la puesta en valor del patrimonio natural y arquitectónico por medio de actuaciones específicas innovadoras y transferibles.

En el campo de la investigación se han elaborado materiales didácticos y de difusión, destinados a públicos diferentes en edad y en preparación académica.

Las técnicas de difusión han sido novedosas y raramente experimentadas por otros proyectos europeos. Se ha desplegado una amplia gama de herramientas y productos de información, tales como páginas web, en todos los casos, un Plan de Marketing para promocionar la imagen "Bajo Martín, espacio Ibero", el diseño y puesta en marcha de un pabellón móvil de gran calidad para ferias de turismo españolas e internacionales y la emisión de un programa especial de televisión sobre el proyecto, para un canal de televisión internacional, en el CEDER del Somontano. El ejemplo más paradigmático posiblemente sea el del Maestrazgo, donde se han puesto en marcha 17 proyectos en otras tantas localidades, basados en la difusión de su cultura, arte y/o historia y la creación del Centro Aragonés de Información Rural Europea (CAIRE), integrado en la Red CARREFOUR, dependiente de la Comunidad Europea

La promoción de actividades de ocio innovadoras está representada en la realización de seminarios, talleres, congresos periódicos, publicaciones de gran calidad, programación de ferias especializadas con temáticas referidas al medio ambiente, la artesanía, la agroalimentación, el turismo los productos locales y actividades diversas, relacionadas con los elementos aglutinantes, que cada territorio ha formulado en su respectivo programa de desarrollo y que han sido la valorización de los productos locales, la puesta en valor del patrimonio natural y cultural y la búsqueda de la calidad de vida de los habitantes.

Los aspectos demostrativos e innovadores han incidido en las políticas locales, regionales y europeas y han servido de marco de referencia para las intervenciones públicas en diferentes ámbitos.

Han despertado gran interés en las autoridades públicas de Europa, que han apoyado la creación de una red europea para la gestión sostenible del patrimonio cultural, a imitación de lo que en Aragón se ha realizado en este aspecto. El resultado se ha materializado ya en la creación de una red en torno al Proyecto Territorio-Museo para la ordenación territorial de cinco áreas del mediterráneo, en la Cerdeña, Aragón y Cataluña a partir de la gestión de los yacimientos arqueológicos, fundamentalmente el Arte Rupestre. Se ha presentado la guía y la página web de la Red Europea de Primeros Pobladores y Arte Rupestre Prehistórico (REPPARP), que recoge 49 destinos franceses y españoles de una ruta que aspira a convertirse en Itinerario Cultural Europeo, en el "Camino de Santiago" del suroeste de Europa. La ruta está integrada por ocho regiones, Ariène (Midi-Pirénés), Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Ciudad Rodrigo (Castilla y León), Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana y el día 1 de marzo de este año coincidiendo con la presentación del Itinerario Cultural, se adhirieron Cataluña y Extremadura, con lo que los destinos llegarán hasta 55 y posteriormente más cuando se

incorporen Galicia, Guipúzcoa, Vizcaya y otras regiones portuguesas. El itinerario abarca tres ejes temáticos: pirenaico-cantábrico, atlántico y mediterráneo y se pretende que incluya las caras norte y sur de los Pirineos y toda la Península Ibérica. La red ha surgido por iniciativa de los Grupos de Acción Local LEADER y PRODER de España, a los que se han sumado las respectivas consejerías de Cultura de las Comunidades Autónomas, que han generado un proyecto al amparo de la Iniciativa Comunitaria INTERREG III para desarrollar de manera conjunta una oferta turístico- cultural basada en el arte rupestre europeo, que en un 98 por ciento está en las zonas rurales. (HUGUET, A. 2007).

Las acciones relacionadas con la recuperación, restauración y rehabilitación del patrimonio material e inmaterial han recibido un gran impulso y han generado puestos de trabajo en todas las localidades, previa fase de preparación y formación a través de las llamadas escuelas- taller. Se han creado empresas relacionadas con la talla de la piedra, el alabastro, la arcilla y la madera en el territorio del río Vero, en el río Martín y en Albarracín. Y ha surgido una tupida red de Asociaciones de empresarios locales y un Centro de Iniciativas Empresariales, caso insólito en el medio rural antes de trabajar con esta metodología.

En los últimos catorce años se han rehabilitado cientos de elementos arquitectónicos y renovado edificios de diferente funcionalidad, de uso religioso, obras hidráulicas, redes viarias, construcciones agroganaderas e industriales, obras defensivas y otros usos. A esto se añaden numerosos monumentos considerados BIC (Bienes de Interés Cultural) y casas de interés arquitectónico artístico o de arquitectura popular.

La descentralización ha propiciado una forma de actuar que ha beneficiado a todos los municipios, que forman parte de la delimitación territorial de los Parques Culturales. Se ha articulado una red de museos y centros de interpretación, con diferentes temáticas que han supuesto una verdadera innovación porque han servido para generar empleo y riqueza en las localidades de las comarcas.

En el parque Cultural de San Juan de la Peña hay dos centros de interpretación, el que lleva su mismo nombre y el que recoge la Historia del Reino de Aragón, ambos en Jaca, que es la cabecera de la comarca. En el Río Vero está el que lleva su nombre en Castillazuelo, El Centro de la Sierra y Cañones de Guara, en Bierge, El Centro de Interpretación del Arte Rupestre, en Colungo, El Centro de Leyendas y Tradiciones, en Adahuesca, El Museo de Guadamacil, en Asque, El Conjunto de San Julián, en Barbastro, El Museo Etnográfico Casa Fabián, en Alquézar y El Centro de Interpretación del Aceite, en Buera, fruto de la rehabilitación fidedigna de lo que en su día fue uno de los muchos molinos aceiteros que había en la zona.

En el Parque Cultural del Río Martín está el Centro de Interpretación del Arte Rupestre, en Ariño, el de la Cultura Ibérica en Oliete, el de Paleontología en Alacón, el de Geología y Espeleología en Montalbán, el de Cultura Popular en Albalate del Arzobispo, el de Flora en Torre de Arcas y el de la Fauna en Alcaine, en total uno en cada municipio de tal forma que la influencia cultural ha irradiado a todas las localidades.

En el Parque Cultural del Maestrazgo también existen diseminados por todas las localidades parques y centros expositivos de variada temática. Es espectacular el Parque Paleontológico en el municipio de Galve, que reproduce dinosaurios a tamaño natural y está completado por una esmerada planificación didáctica, el Centro de Interpretación Ambiental de Villarluengo, el Parque Geológico de Aliaga, el Museo de Arqueología de

Mas de las Matas, el Centro de Interpretación del Patrimonio Arquitectónico de toda la Comarca ubicado en Mirambel, que fue Premio Europa Nostra en 1981, el Parque Fluvial del río Guadalupe y el Parque Escultórico de Hinojosa de Jarque, dedicado a la "memoria de los pueblos" permanentemente actualizado ya que se incorporan ejemplares año tras año con motivo de la celebración de un Simposio Internacional.

Finalmente, en el Parque Cultural de Albarracín el propio municipio es en sí mismo un museo, declarado Conjunto Histórico en 1961; además se ha creado el Centro de Interpretación de la Naturaleza del Paisaje protegido de Rodeno y el Museo de la Transhumancia de Guadalaviar.

Para completar esta red se han diseñado itinerarios de senderismo y un sistema de señalización interpretativa de todos los monumentos arquitectónicos civiles y religiosos.

En coherencia con este despliegue de hitos representativos han surgido empresas, relacionadas con la construcción y con los oficios específicos, para la intervención en la rehabilitación de los elementos arquitectónicos, así como las especializadas en los servicios turísticos. Se ha procurado ofrecer un producto global que satisfaga y cubra las expectativas de los clientes –visitantes, de los empresarios que promueven la oferta de trabajo y sobre todo de los habitantes de la comarca. Unos habitantes que están en el punto de mira de todos los proyectos, en un intento por conseguir cambiar la tendencia decreciente, que ha supuesto una pérdida global de más del 30 % de la población desde 1900. No obstante, desde 2001 se observa algún síntoma de estabilidad e incluso de crecimiento, principalmente en las cabeceras comarcales y en los núcleos rurales donde se concentra la mayor parte de la actividad turística. El ejemplo descentralizador ha seguido su curso hasta la escala local y se puede afirmar que a la concentración de servicios en las ciudades le ha sucedido una mejor redistribución por todos los municipios. Actualmente, el 90 % de los alojamientos turísticos están en la zona rural. La oferta se adapta al perfil del visitante, que puede elegir entre hoteles, viviendas y apartamentos de turismo rural, albergues, refugios y campings, que ofertan más de cuatro mil plazas de diferentes categorías.

Otro tipo de empresas que ha surgido al albur del aprovechamiento del medio natural han sido las de aventura. Y lo mismo podemos decir de las relacionadas con la transformación de productos locales; empresas familiares de productos agroalimentarios y de artesanías variadas. Todas ellas de pequeño tamaño, pero de gran calidad en los productos que ofrecen y en el trato que dispensan a los clientes.

La consecuencia en el ámbito del empleo se refleja en el desplazamiento del predominio de los activos agrarios por los ocupados en el sector servicios que, en cuatro de los cinco territorios, supera el 50 %, frente a un 21 % en la industria o un 13 % en agricultura y construcción respectivamente.

En el ámbito de lo inmaterial e intangible la influencia positiva se refleja en el cambio de actitud de los agentes sociales, de las autoridades locales y de los particulares, que han modificando su modo de pensar respecto al patrimonio. Lo consideran un bien que ha servido y sirve para incrementar su competitividad económica, que ha contribuido a acrecentar su autoestima, que les ha acostumbrado a pensar y a plantear iniciativas con los demás vecinos de su territorio y de otros más alejados, con los que han comprobado que, si se lo proponen, pueden encontrar nexos de unión e incluso antecedentes comunes. Desde esta perspectiva, todos los gerentes de los Parques destacan como puntos fuertes a considerar la descentralización de la gestión, hasta el nivel comarcal, la

colaboración local, el despertar de la sensibilidad hacia el patrimonio cultural y el efecto global de demostración en todos los municipios. En el Parque de Albarracín, dice su gerente que la mayor rentabilidad del turismo es la inducida, porque ha contribuido a modificar las relaciones socioeconómicas de los habitantes, que han aprendido a apreciar el valor del patrimonio.

Este modo de hacer ha calado hondo y ha impregnado y difundido la práctica del consenso y del pacto en el quehacer habitual, que afecta a los grandes proyectos y las pequeñas iniciativas. Se ha puesto de manifiesto en las innumerables muestras de convenios entre diferentes estamentos públicos y privados, donde la administración nacional, autonómica y comarcal han interactuado perfectamente para implementar programas de turismo que, además de sus resultados tangibles en infraestructuras, formación, divulgación, equipamientos..., han dejado como herencia consolidada una gestión de calidad y una cultura de la cooperación entre las administraciones digna de ser imitada en otros contextos.

Igualmente es digno de reseñar el nivel de empatía logrado con agentes sociales de otros territorios, constituidos en red para diferentes proyectos, relacionados con Leader, Proder e incluso Interreg en sus diferentes modalidades. Es el caso del proyecto Terra Incognita en el CEDER Somontano, el proyecto "Abraza la Tierra" en Albarracín junto con otros 14 Grupos de otras Comunidades Autónomas, el Proyecto Eurotuber del Río Martín, de cooperación transnacional con Francia e Italia para la revalorización de la trufa negra, el proyecto "Vía Láctea:Red para la gestión creativa del patrimonio en los Caminos de Santiago de Compostela" en la Jacetania, comarca del Parque de San Juan de la Peña

Esas actitudes de entendimiento y cooperación también han demostrado ser eficaces en la conclusión de acuerdos interinstitucionales y con todo tipo de organizaciones e interesados, que se han materializado en el apoyo institucional y financiero de los gobiernos regionales y de otros organismos públicos y privados. Pero hay que destacar que este aspecto estaba formulado en los objetivos. No ha sido una cuestión que haya surgido por casualidad; estaba inherente en el propósito de los artífices del proyecto. La integración de los diferentes agentes institucionales y sociales en la gestión y puesta en práctica de iniciativas y actuaciones estaba ya previsto como un logro a conseguir. En definitiva, lo que podemos destacar ha sido un cambio de conductas que ha incidido en el aumento de la capacidad competitiva en todos los órdenes.

7. Conclusiones

Podemos concluir que la interpretación del patrimonio en el proyecto de los Parques Culturales ha generado un desarrollo duradero, porque la puesta en valor de los elementos naturales y culturales ha supuesto, además de los logros inmateriales relacionados con la cohesión social, la realización material de acciones competitivas de comercialización y explotación de recursos endógenos, implicando a la iniciativa privada y a las Instituciones públicas. Ha servido como instrumento para favorecer la actividad económica, la calidad de vida, la redistribución de las actividades por los núcleos rurales, la descentralización de la oferta y el reequilibrio territorial, con una vestimenta adecuada a las características del siglo actual. Pensamos que la tendencia se mantendrá muy vital; que seguirá dando buenos resultados y ejerciendo un cierto liderazgo como modelo de gestión del patrimonio, que ha demostrado su viabilidad dentro y fuera de nuestras fronteras.

8. Bibliografía

CAMPO, M y ALONSO, I. (2005): *Aragón en la Europa de las Regiones*, CREA magazine, Fundación CREA, Zaragoza, pp 33-35

CASTELLÓ, A. (2005): "Desarrollo rural. El método", en Desarrollo Rural. Aragón, ayer, hoy y mañana. Gobierno de Aragón, Zaragoza, pp.30-33.

CASTELLO, A., HERNÁNDEZ, M.L. GINE, H.(2007): El Parque del Río Vero . De espacio natural protegido a motor de desarrollo local, III Coloquio Hispano-Francés de Geografía Rural, Universidad Internacional de Andalucía, Baeza (Jaén), en prensa.

CASTELLS, M.(2000): La era de la Información . Economía, Sociedad y Cultura. Vol. 2, El poder de la Identidad, Ed. Alianza, Madrid

CHARLIER, C y otros (2001): Leader, de una iniciativa a un método. Observatorio Europeo LEADER, 1 CD-rom

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1999): Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

HUGUET, A. (2007): "El Parque Cultural del Río Vero modelo de gestión en Europa", en Diario del AltoAragón, 18 de marzo, pp.10-11

IZQUIERDO, J (2005): Manual para Agentes de desarrollo Rural, M.A.P.A.- Mundi-Prensa, Madrid.

JUSTE, N. (2006): "El Parque Cultural del Río Vero y los equipamientos museísticos del Somontano", en JUSTE, N. (Coord): Comarca de Somontano de Barbastro, Gobierno de Aragón, Zaragoza, pp. 275-280.

RED ESPAÑOLA DE DESARROLLO RURAL, (2007): Los GAL , consultado en <http://www.redr.es>

MAYOR ZARAGOZA, F (2000): "Los países ricos no han cumplido sus promesas", en carta local, FEMP, Madrid

RED ARAGONESA DE DESARROLLO RURAL (2000): Aragón Leader: El desarrollo rural en Aragón. RADER, Zaragoza.

RED ARAGONESA DE DESARROLLO RURAL (2005): "Los Grupos de Desarrollo Rural, motores del desarrollo integral", en Desarrollo Rural. Aragón, ayer, hoy y mañana. Gobierno de Aragón, Zaragoza, pp.95.

RUIZ, A. (2003): "La Comunidad Autónoma de Aragón: sus rasgos" en BONE, A. Y SILVA, R. (Coord.): El proceso de comarcalización de Aragón. Análisis Político y Administrativo. Ed. Gobierno de Aragón, Zaragoza

SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA DE TERRA (2001): TERRA, un laboratorio experimental de ordenación territorial. Informe final. Comisión Europea. Luxemburgo

VACHON, B. (2001): El Desarrollo Local. Teoría y práctica. Ed. Trea S. L. Gijón.

VALCARCER-RESALT, G. (1999): "Bases del Desarrollo Local sustentable", en RODRIGUEZ, F. (ed.): Manual de Desarrollo Local. Ed. Trea, Gijón, pp.61-77

CAPITULO III

La gestión del turismo sustentable desde la planeación estratégica: una aproximación a la ruta turística del Estado de Veracruz. México

Ángel Mora Brito
Universidad Cristóbal Colón,
angelm@aix.ver.ucc.mx

Arturo Carballo Sandoval
Instituto Tecnológico de Cancún,
acarballo@itcancun.edu.mx
arcarsan@yahoo.com

Arturo García Santillán
Universidad Cristóbal Colón,
<http://eumed.net/col/ags-cv.htm> agarcias@aix.ver.ucc.mx

Resumen

Resulta de interés, que el turismo sustentable con una tendencia hacia lo ambiental y cultural pueda explorar ciudades prehispánicas del estado de Veracruz como la Antigua, Cempoala y Quiahuitlán en los municipios de La Antigua, Ursulo Galvan y Actopan respectivamente; así como la inserción de estos hechos en los programas de turismo implementados en el estado de Veracruz, El *tiempo libre y ocio* delimita los tiempos en los cuales los individuos llevan acabo una serie de actividades que el individuo hace suyas, como lo es el turismo, visto bajo el medio de satisfacer el tiempo denominado "disponible", este, juega un papel importante en la vida de las personas, en la medida que los gustos y preferencias de ellas, estén cambiando hacia un uso responsable del turismo *sustentable*, el cual guarda un equilibrio desde lo económico, sociocultural y ambiental; cuidando la observancia de leyes, planes y normas jurídicas, son elementos sustantivos en la gestión del turismo sustentable y en el proceso de la *planeacion*

estratégica, la construcción de su encuadre filosófico que incluye su misión, visión, valores; un estudio que resalte las fortalezas y debilidades así como de las oportunidades y amenazas, además la formulación de objetivos estratégicos, así como de la formulación de estrategias, es prioritario resaltar la importancia de asignación de recursos para la implementación de estrategias, el seguimiento y evaluación de las mismas, todo, en un modelo que de cuenta de la utilidad de la Planeación estratégica.

1. Introducción.

El presente documento aborda al turismo como un factor principal en el desarrollo y crecimiento de la región que comprende las comunidades de la Antigua, Cempoala y Quihuiztlán, Zona donde se realizó la conquista y el establecimiento del primer ayuntamiento en América Latina; la oportunidad de aprovechar la riqueza natural e Histórica que tiene el estado de Veracruz, generando más que un progreso económico, un beneficio social y cultural.

Entender al turismo sustentable como la actividad de satisfacer las necesidades actuales de manera responsable sin comprometer la capacidad de satisfacer a las generaciones venideras, permitirá considerar estrategias y mecanismos, para satisfacer necesidades de turistas, comunidades anfitrionas y proveedores de servicios, fortaleciendo oportunidades para el futuro, con un manejo integral de los elementos económicos sociales y culturales de la región, y los procesos ecológicos esenciales para la conservación del medio ambiente y su biodiversidad

Por ello la necesidad de incorporar la planeación estratégica entendida como las acciones a desarrollar, reconociendo sus fortalezas y debilidades y aprovechando las oportunidades del entorno así como conocer las amenazas que pudieran obstaculizar la ejecución del plan; en estos casos se refieren al plan nacional de desarrollo, plan nacional de turismo y al plan veracruzano de desarrollo líneas generales que permitan la formulación de estrategias así como su implementación, seguimiento y evolución de las mismas para que los actores involucrados conozcan la situación de cada proyecto turístico y estén en condiciones de replantear sus estrategias de tal manera que los objetivos se logren de acuerdo a lo previsto.

El estudio de este binomio permite reconocer por un lado, alcances medioambientales, encaminados a: asegurar que todo 'desarrollo' sea compatible con el mantenimiento de los procesos esenciales ecológicos y diversidad biológicas; asegurar que todo 'desarrollo' incremente el nivel de vida de los habitantes, que sea compatible con los valores socio-culturales de los mismos habitantes y que además mantenga y fortalezca la identidad de las comunidades y que todo 'desarrollo' sea económicamente eficiente y que los recursos naturales ambientales sean administrados racionalmente de tal manera que puedan ser utilizados por las generaciones futuras (Wight, 1993) y por otro la incorporación de la planeación estratégica por lo menos en los documentos referidos, aparecen la formulación de la misión un referente de sus ventajas y desventajas, considerando también las oportunidades y amenazas, así como la formulación de estrategias a desarrollarse para lograr los objetivos previstos en cada proyecto.

1.1. El Problema

En las últimas tres décadas la comunidad internacional, ha emprendido la búsqueda, de colocar la dimensión ambiental en el centro del desarrollo económico, impulsando para

ello una propuesta denominada “desarrollo sustentable” que plantea como premisa hacer compatible la satisfacción de las necesidades económicas y aspiraciones sociales de hoy con el mantenimiento de equilibrios biofísicos indispensables para el propio desarrollo, actual y futuro. (SEMARNAP, 1995 -2000)

El turismo refleja resultados positivos para un país tales como: creación de empleo, incremento de ingresos económicos, disminución de emigrantes, mejora en el nivel de vida de la población, apertura a costumbres más libres, intercambios culturales en ambos sentidos, sensibilización de turistas y población local hacia el medio ambiente. En el caso de México, éste posee un tesoro natural, una riqueza cultural y un patrimonio histórico invaluable, convirtiéndolo en uno de los países extraordinarios del mundo. No obstante un impacto positivo en el ámbito económico derivado de una participación activa del turismo, como generador de divisas, y de empleo, también provoca resultados negativos en lo social y cultural.

Los factores ambientales, políticos y socioculturales, hacen que las áreas naturales donde se practica el turismo, presenten presiones ambientales. Tal es el caso de terrenos reducidos, de alta demanda turística de sol y playa, provoca la explotación turística y con ella el diseño y construcción de la infraestructura, para dar respuesta de alojamiento.

En este sentido Boullón (2004) ha realizado trabajos empíricos nacionales e internacionales sobre el tema haciendo evidente el problema de saturación de los centros turísticos, originados por el crecimiento de la población.

La afectación al medio ambiente a partir del incremento en el consumo de suelo, agua, energía, destrucción de paisajes, aumento de la producción de residuos y aguas residuales, alteración de los ecosistemas, aumento de incendios forestales, tráfico de personas y drogas, sin mencionar la actividad dinámica del transporte aéreo y ferroviario y carretero, la lluvia ácida, formación de ozono troposférico y al cambio climático global (educación y sustentabilidad, 2006).

Además no debemos olvidar, las construcciones de infraestructura no planeada de hoteles, la generación de basura en exceso, el uso irracional del agua y otras tantas acciones irresponsables, producto de la actividad turística (Rues, 1995).

En casi todos los países, la actividad productiva, se encuentra plantificada dentro de un plan nacional de desarrollo; particularmente para México, la planificación de la actividad turística se describe en el plan nacional de turismo, documento eje donde se desprenden las directrices del sector y en caso de los estados, dentro del plan estatal de desarrollo, todos ellos consideran la planeación estratégica como un elemento vital para el logro de objetivos de cada proyecto, dando cuenta en los documentos referidos, en ellos aparecen la formulación de la misión un referente del ambiente externo e interno así como la formulación de estrategias a desarrollar a fin de lograr los objetivos planteados en cada apartado.

Acerenza (2002) establece que el problema del desarrollo del sector turístico, es la dificultad que prevalece para definir al turismo desde el punto de vista de la gestión pública. Por tratarse de una función, que en la cual, no puede catalogarse con claridad como un sector económico diferenciado, tampoco como una industria ya que no puede identificarse con la “clasificación Industrial Internacional uniforme de todas las actividades económicas”, el detalle está en los productos y servicios vendidos a los

turistas sean nacionales o internacionales, estos se originan en varias ramas de la producción y en alguna de ellas se vende una parte de ellos y lo demás se destina a otras formas de demanda final. La participación del gobierno, en el desarrollo de un recurso, es un factor determinante en el buen manejo de ellos; la tecnología con que se disponga es importante, la infraestructura a utilizar refiriéndome a medios de transporte y vías de comunicación son la parte fundamental; a esto se le puede sumar la opinión de los propietarios del suelo y la de los ecologistas, estos últimos, comúnmente, considerarlos cuando se trata de países desarrollados (Ludevid, 1997).

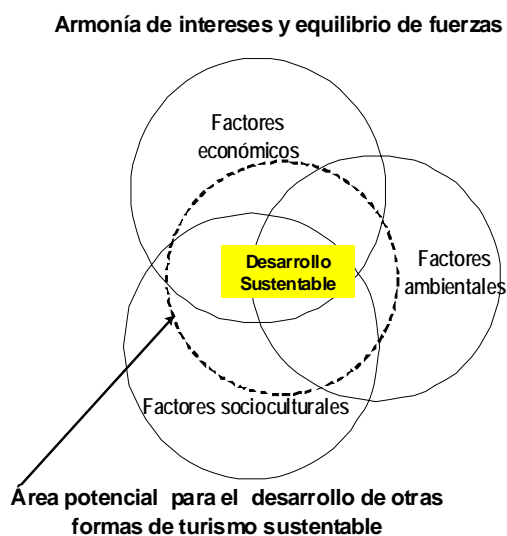
La realidad es que los centros de destino turístico mexicanos, se enfrentan a alteraciones en los ecosistemas de vocación turística, provocados principalmente por factores que inciden en otros ejercicios económicos; el acelerado modelo de industrialización, el constante avance tecnológico y el uso inadecuado de la infraestructura creada ex profeso para responder a una demanda turística que rebasó las expectativas de la planeación inicial, es preocupante las tendencias que evidencian con estas acciones a una pérdida de competitividad, sin olvidar los crecimientos y asentamientos urbanos desordenados y sin planificación, ocasionando deterioro del medio natural y la consecuente pérdida de la entidad cultural. Lo anterior hace suponer una ausencia de política de planificación integral que responda a las tendencias del nuevo turismo que enfrenta México, si se toma en cuenta que el segmento de mercado que hace turismo y respeta el medio ambiente es uno de los de mayor crecimiento. Se podría predecir que en los próximos años, el turismo sustentable puede ser una base para el desarrollo económico sustentable y de rentabilidad en las empresas (Plan Nacional de Turismo, 2001-2006)

En los países latinoamericanos, sobre todo en la mayoría de ellos, los modelos de planeación estratégica, en su etapa de implementación y operación, han presentado problemas que obstaculizan o bien cancelan, el logro de objetivos previstos desde su inicio; es de suponer que, mientras la voluntad política no manifieste el interés de apoyar, no habrá directrices que respalden los planes de turismo y de cualquier sector en cuestión.

1.2. Antecedentes Empíricos

Wight (1993) establece que el turismo sustentable, es un desafío para desarrollar la capacidad de turismo del mundo y la calidad de sus productos sin afectar el ambiente que mantiene y los nutre a pesar de lo adverso. Por su parte Hawkes & Williams (1993) externan que el turismo sustentable se ha igualado con varios términos, como turismo alternativo, turismo rural, turismo verde, turismo apropiado, turismo responsable o turismo progresivo (Senda, 1990; Mayordomo, 1990; Wheeler, 1992). Los críticos han cuestionado tales términos como turismo alternativo y sugirió que es un concepto elitista (Mayordomo, 1990; Wheeler, 1992), o lo puso en un extremo de una balanza donde "turismo de masa" (qué se ve para ser indeseable) ocupa el extremo opuesto de la balanza (Senda, 1990).

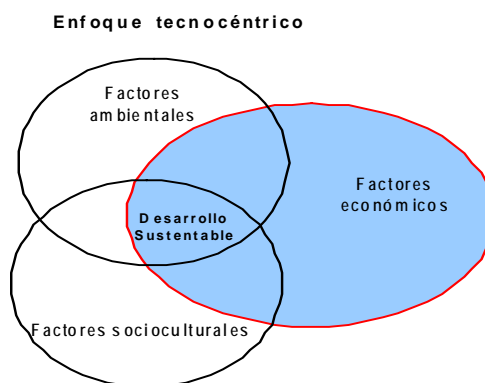
A partir de la interacción de tres elementos como la economía, sociedad y el aspecto ambiental, se pretende satisfacer las necesidades humanas de manera responsable en el presente, evitando comprometer, de las generaciones futuras, sus propias necesidades. Ver figura N° 1



Fuente: Elaboración propia

La naturaleza de la tierra, esta registrando signos de alerta a los que todos y cada uno de que la habitamos debemos de accionar, sobrecalentamiento de la tierra, contaminación de aire y agua, deforestación y la explotación irracional del petróleo, son algunas de las realidades científicamente comprobadas que se encuentran latentes en la destrucción de nuestro lugar de vida (Torres, 1999)

La realidad y los hechos hacen que los intereses de los individuos se, anteponen a los intereses de la sociedad, desafortunadamente los esquemas que se desenvuelven en la comunidad, presentan y apoyan sólo lo económico, presentando ausencia de responsabilidad para ver lo social y lo ambiental, a esto se le reconoce como enfoque *tecnocéntrico*, (Wight, 1993) como se puede observar en la siguiente figura N° 2

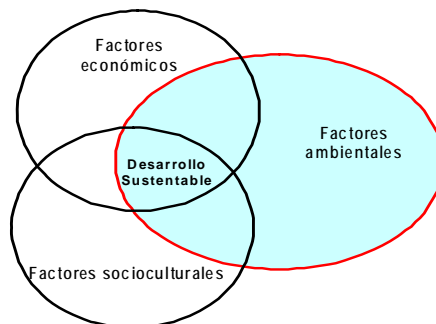


Fuente: Elaboración propia

Por su parte los estudiosos de la ecología, también han realizado su esfuerzo por

resaltar su parte, argumentando que la contaminación ambiental es provocada, en su mayoría, por los industriales y la sociedad, estos, por falta de cultura y educación para resolverla; a este grupo se le da el nombre de ecocéntricos o biocéntricos, en la figura siguiente se puede observar como las áreas de participación, rompe con el equilibrio, que guarda el desarrollo sustentable. Ver figura N° 3

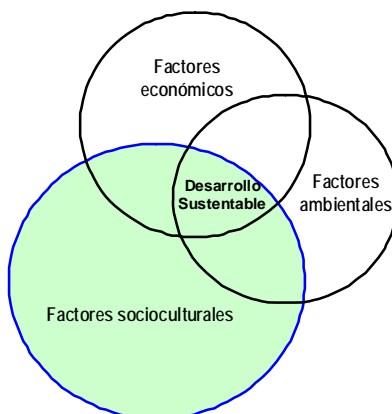
Enfoque Ecocéntrico o biocéntrico



Fuente: Elaboración propia

En cuanto al círculo socio-cultural la situación no es distinta, resulta cada vez más evidente la inequidad imperante entre los países desarrollados y los países en desarrollo, ya que, la cultura conforma valores, ideas, actitudes que definen el comportamiento de los mas fuertes y son transmitidos de una generación a otra, por lo tanto la brecha entré uno y otro, es mayor. Este desequilibrio es conocido como Antropocéntrico. Ver figura N° 4

Enfoque antropocéntrico



Fuente: Elaboración propia

Por lo anterior, la familia como primer grupo social, la sociedad en un segundo plano y el municipio, son los actores principales, para lograr una participación activa, afín de alcanzar el desarrollo sustentable, y de ahí pensar en otros niveles. Sin embargo, es necesario un compromiso global de los grupos sociales para cristalizarlo (Que es el desarrollo sustentable, 2006).

Urquidí (2006) incorpora al desarrollo sustentable, un ingrediente más, la globalización ya que un crecimiento y desarrollo económico y social, no pueden ser vistos y conceptualizarse sin políticas ambientales integrales, por ello el desarrollo sustentable busca en sí mejorar el bienestar de vida de la sociedad, y para ello es necesario un cambio en el paradigma de desarrollo, donde las empresas logren una armonía, en la utilización de materiales, participación de personas; encaminadas al mejoramiento del ambiente, reconociendo el desarrollo social y económico.

Munné (1988) establece cuatro tiempos claramente visibles dentro de la vida social del individuo: el tiempo *psicobiológico*, el cual es ocupado por las conductas impulsadas por necesidades psíquicas y biológicas; el tiempo *socioeconómico*, el cual consiste en actividades laborales, productivas de bienes y servicios; el tiempo *sociocultural*, donde se contemplan los compromisos resultantes establecidos por la sociedad y al grupo al que se pertenece; y el *tiempo libre*, donde la libertad de las acciones que se realizan no llevan de por medio una necesidad externa que las impulse, sobre este último apartado es donde descansa la teoría; precisamente en el tiempo que una persona destina para la realización de cualquier actividad excluyendo desde luego el tiempo laboral.

1.3. Planeación estratégica del turismo.

Acerenza (2002) puntualiza que al centrar la planeación estratégica al turismo, esta debe establecer la diferenciación del trabajo, en la parte más alta de la estructura administrativa y el desarrollo de las actividades, así como en los niveles base de operación de la propia organización; en este caso la parte más alta corresponde a la secretaria de turismo, además de directores de organismos nacionales o internacionales de turismo. La planeación estratégica, establece los ejes centrales de desarrollo turístico, puntualizando como, el proceso destinado a determinar los objetivos generales del desarrollo, las políticas y las estrategias que guiarán los aspectos vinculantes a las inversiones, el uso y el ordenamiento de los recursos utilizables con este fin. Esta teoría fortalecerá el presente trabajo de Investigación con los ejes temáticos del producto turístico y sus tendencias, así como los elementos para la construcción de políticas que den cuenta del turismo sustentable y su pertinencia con la propia planeación estratégica.

El trabajo de Investigación está delimitado al estado de Veracruz cuyo estado está situado en México, pertenece a la región del Golfo: limita al norte con el estado de Tamaulipas, al este con el golfo de México y el estado de Tabasco, al sureste con el de Chiapas, al sur con el de Oaxaca y al oeste con los de Puebla, Hidalgo y San Luis Potosí.

El estado conserva una gran diversidad de costumbres y tradiciones, tiene una rica gastronomía y una cultura popular muy amplia. Veracruz celebra 561 fiestas titulares, 64 ferias y 43 carnavales, algunas de estas fiestas son conocidas nacional e internacionalmente.

La Antigua, lugar donde Hernán Cortés fundó el primer ayuntamiento de América y la primera capilla de México. En este lugar se puede apreciar la casa en que vivió el

conquistador Hernán Cortés el cual, intempestivamente salió de Cuba, porque el Gobernador se había arrepentido de conferirle el mando de la expedición, pues lo consideró demasiado ambicioso; Cortés siguió prácticamente la misma ruta que los otros exploradores, pero éste llegó a San Juan de Ulúa el 21 de abril de 1519.

Como Hernán Cortés llegó a las playas de nuestro País ilegalmente, por desobedecer al Gobernador, para legalizar sus actos se valió de una curiosa artimaña. Llamó a los capitanes de mayor confianza y les expuso su proyecto que consistía en lo siguiente: declarar constituida en Villa la serie de chozas que habían levantado; fundada así la Villa, se constituiría un Ayuntamiento. Cortés depondría el mando ante el Ayuntamiento y éste lo designaría Capitán General y Justicia Mayor, apareciendo así con mando legalmente otorgado, independiente del Gobernador de Cuba y dependiente directo del Rey de España. Así se hizo. Se declaró fundada la Villa a la que se le dio el nombre de Villa Rica de la Veracruz. Rica por la abundancia de recursos que notaron había ahí, y de Vera Cruz por haber llegado a esas playas en el día en que la religión católica se llama Viernes Santo día en que en esa religión se conmemora la muerte de Cristo en la Cruz, es decir, día de la verdadera Cruz. Procedieron luego a designar a las personas que integrarían el primer Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz. (Gobierno del estado de Veracruz 2006)

1.4. Fundamentos teóricos

El presente trabajo de investigación está soportado y fundamentado en tres teorías, la primera, *teoría del tiempo libre y ocio*, en ella se delimitan los tiempos en los cuales los individuos llevan a cabo una serie de actividades, que van desde el tiempo que destinan para laborar, hasta el tiempo que tiene el individuo para recrearse en lo que mejor le plazca. Una actividad que el individuo hace suya es el turismo, como un medio para satisfacer el tiempo denominado “disponible”, este turismo juega un papel importante en la vida de las personas, en la medida que los gustos y preferencias de ellas, estén cambiando hacia un uso responsable del turismo.

Molina et. al (1998) menciona la necesidad de comprender que el turismo se circunscribe dentro de las actividades y aplicaciones de uso de tiempo libre y enfatiza Molina al decir que; si no se parte de este punto, las políticas turísticas se verán desligadas del marco global al que pretenden modificar. Munné (1980) determina la existencia de acciones que el hombre realiza sin una necesidad externa que le impulse a ellas. No es que en ellas no exista necesidad, pero esta no es intrínseca; es autocreada por cada persona. En consecuencia, uno mismo es quien pone, más que impone, las condiciones para la satisfacción de aquella necesidad.

Establece cuatro tiempos claramente visibles dentro de la vida social del individuo: el tiempo *psicobiológico*, el cual es ocupado por las conductas impulsadas por necesidades psíquicas y biológicas; el tiempo *socioeconómico*, el cual consiste en actividades laborales, productivas de bienes y servicios; el tiempo *sociocultural*, donde se contemplan los compromisos resultantes establecidos por la sociedad y al grupo al que se pertenece; y el tiempo *libre*, donde la libertad de las acciones que se realizan no llevan de por medio una necesidad externa que las impulse.

Así, Dumazedier partió del ocio vivido por la mayoría de los trabajadores urbanos; en su totalidad e integrado en el conjunto de la vida cotidiana en un momento de su evolución. Bajo este enfoque el ocio es concebido como “...el conjunto de ocupaciones a las que el individuo puede entregarse con pleno consentimiento, ya sea para descansar

o para convertirse, o para desarrollar su información o su formación desinteresada, su voluntaria participación social o su libre capacidad creadora, cuando se ha liberado de (todas) sus obligaciones profesionales, familiares y sociales" (Munné 1988, citado por Martínez 2003).

El turismo como una forma particular de uso del tiempo libre, hace mención al hecho de que el turismo, en realidad, es una forma particular de usar el tiempo libre y que, por lo tanto, no comprende toda la forma de uso que pueda hacerse del mismo. En este caso puede ser clasificado en tres categorías:

La primera tiempo de *vida natural o biológico*, consiste en satisfacer necesidades primarias como el comer, dormir, así como todas actividades que conlleven una acción fisiológica. El siguiente *tiempo de trabajo*, hace énfasis a las actividades que conllevan una remuneración por realizarlas incluyendo los tiempos de traslados al centro de labor, finalmente el *tiempo libre* que la persona dedica al ocio, el esparcimiento, distracción o entrenamiento.

El transitar hacia un turismo sustentable implica para (Melgar, 2004) modificar el modelo de desarrollo turístico convencional y sus repercusiones en los diferentes ámbitos (económico, social, natural y cultural) de las localidades receptoras de los flujos de visitantes. De tal manera, que puedan ser preservados a futuro, en donde lo local se vuelve un factor relevante para este tipo de propuestas.

Sin duda, resulta difícil encontrar un equilibrio aceptable entre estos elementos, dada la diversidad de intereses entre los actores, las empresas y los consumidores de servicios turísticos; no obstante, es necesario establecer un proceso que permita identificar e instrumentar medidas de planeación, gestión y ordenamiento del territorio y de los recursos que permitan alcanzar el objetivo principal de la sustentabilidad que es lograr el equilibrio entre el ambiente económico, el ecológico y el social. Cabe resaltar que el turismo sustentable debería ser un modelo que pueda aplicarse a todas las formas y tipos de turismo, independientemente del motivo del viaje, tipo de destino o la actividad del turista. p 35

La Secretaría de Turismo (2006), considerando al turismo alternativo una oportunidad para diversificar la oferta de productos turísticos de México y consolidar un modelo de desarrollo sustentable, ha conformado un programa de trabajo para fortalecer el Sector a través de la estrategia de *Desarrollo y Transferencia de Tecnología*, instrumento que permite orientar, facilitar y unificar criterios para la conformación de productos turísticos de Turismo Alternativo bajo el marco de la sustentabilidad y competitividad, generando así materiales didácticos que aportan conocimientos y tecnologías para su desarrollo. Por ello la propia secretaria definió al turismo alternativo como los viajes que tienen como fin realizar actividades recreativas en contacto directo con la naturaleza y con las expresiones culturales que le envuelven, Con una actitud y compromiso de conocer, respetar, disfrutar y participar en la conservación de los recursos naturales y culturales. Teniendo como segmentos el turismo rural, turismo de aventura y ecoturismo

Ecoturismo: son aquellos viajes que tienen como fin el realizar actividades recreativas de apreciación y conocimiento de la naturaleza a través de la interacción con la misma.

Turismo de aventura Son viajes que tienen como fin realizar actividades

físicas recreativas para superar un reto impuesto por la naturaleza. Sector (2006)

Turismo Rural Son Aquellos viajes que tienen como fin realizar actividades de convivencia e interacción con una comunidad rural, en todas aquellas expresiones sociales, culturales y productivas cotidianas de la misma.

Cuevas (2006) por su parte manifiesta que el turismo alternativo forma parte del "turismo sustentable", los beneficios que parten de la sustentabilidad, se agrupan en indicadores para el desarrollo turístico:

Ambientales: estimulan la sensibilización de los impactos del turismo en los recursos naturales y culturales; buscan un desarrollo equilibrado con el medio ambiente; administran los impactos producidos por modelos de permanencia; valora los beneficios económicos obtenidos por la flora y fauna a favor de la comunidad para su cuidado..

Sociales: Garantizan una justa distribución de costos y beneficios; inducen a la planificación regional; estimulan la mejora de la infraestructura; mejoran el nivel de vida con obras para la comunidad.

Económicas: integran a las comunidades locales a las actividades turísticas; generando empleo local directo e indirecto; estimulan el desarrollo de empresas direccionadas al turismo, así como la generación de divisas e inyecta capitales a la economía local.

Culturales: promueven la restauración y conservación de las zonas arqueológicas, monumentos históricos y todos aquellos edificios que por su naturaleza representen un bien arquitectónico y denoten un interés de conservación; estimulan a la gente para valorar su comunidad.

De igual forma (Flores, 2006) menciona que el turismo sustentable tiene su principal función en la de servir como estrategia útil para lograr la conservación y preservación de los recursos naturales y culturales mediante un uso racionado, promoviendo la participación social necesaria para disfrutar en el presente y garantizar el uso de los mismos recursos a largo plazo

Por lo tanto, el ecoturismo o turismo ecológico, nombre que retoma la actividad turística en el marco de la sustentabilidad, con fines de ocio y tiempo libre es una estrategia para la protección de las formas naturales, para la promoción de la cultura y para generar el desarrollo económico a nivel regional o microregional.

Por su parte (Melgar, 2004) manifiesta que el turismo sustentable reconoce la necesidad de un enfoque integral de desarrollo que entienda las relaciones entre recursos naturales y culturales, el sector turismo y otras actividades, ya que para que se logre el compromiso debe recaer en todos los actores involucrados (la población local, los turistas, los empresarios y el gobierno) con el fin de que todos se beneficien.

Con base a lo anterior se considera que el turismo sustentable tiene como principios fundamentales:

- Promover el desarrollo de la riqueza natural, histórica y cultural de cada lugar.
- Mejorar el nivel de vida de las comunidades receptoras, generando fuentes de trabajo.

- Proporcionar experiencias de mayor calidad a los turistas.
- Difundir las ventajas y oportunidades que la actividad turística brinda a la economía y al ambiente.
- Mantener la calidad del ambiente del que tanto la comunidad anfitriona como los visitantes dependen. (ibidem)

Así pues, el estudio del turismo como actividad económica que coadyuva en el desarrollo nacional, aunado al objeto de estudio del desarrollo sustentable, estructura el concepto de desarrollo turístico sustentable que se expresa bajo tres situaciones teóricas que lo hacen girar en un todo: la económica, la social y la ecológica. En la teoría del Desarrollo Turístico Sustentable existen dos importantes modalidades turísticas, una denominada turismo alternativo y la otra, inserta en ésta última, es el ecoturismo. El ecoturismo colabora en el desarrollo de la nación incorporándose en las áreas naturales protegidas y parques nacionales que cuenten con recursos únicos para ser usados, incidiendo mediante la captación de beneficios económicos destinados a la localidad poseedora de los recursos.

Las denominaciones y modalidades del Ecoturismo finalmente el ecoturismo es un término del desarrollo turístico sustentable y lo determinan como un turismo especializado, contando con un producto único: la naturaleza y las formas culturales.

Las acciones plasmadas en párrafo anteriores, han permitido identificar cómo las actividades recreativas, son de vital importancia para garantizar un equilibrio entre la persona y la salud pública; y que la posibilidad de diversión puede alcanzar un nivel estabilizador con actividades de ocio, por consiguiente el turismo es una actividad que tiene cabida en el tiempo libre, procurando, como objetivo central, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

La ruta turística "la conquista de cortes" se presenta en un ambiente natural, los lugareños de la zona representan una oportunidad para generar un producto turístico atractivo para los visitantes, donde la oportunidad de conservación esta en manos de los pobladores.

A pesar de las variadas estrategias que en materia de desarrollo turístico implementa el gobierno del estado en su plan veracruzano de desarrollo, por mejorar los productos turísticos, los cambios han sido lentos; escenarios similares se evidencian en los países en vías de desarrollo como las Islas de Perú, donde las comunidades, particularmente rurales, son las primeras en proveer el servicio, pero son las ultimas en recibir el beneficio al ver reflejado en sus ingresos un incremento sustancial. (Mitchell y Reid 2004 pag 113)

Toda vez comentados los puntos relevantes de las Teorías del tiempo libre y ocio, cómo influyen éstos en los programas de turismo implementados en el estado de Veracruz, ahora es perfectamente factible desprender la siguiente hipótesis:

Los programas para el desarrollo del turismo, implementados por el gobierno en el estado de Veracruz, contribuyen al desarrollo de un turismo sustentable en la ruta turística, la conquista de Cortés

La segunda teoría, *la teoría del turismo sustentable*, el cual guarda un equilibrio desde lo económico, sociocultural y ambiental; proyectarse en una oferta alternativa de turismo, atendiendo a personas con interés de aventura, otros, hacia lo extremo o

simplemente apreciando la naturaleza, como es el caso del ecoturismo.

Resulta complicado mantener un punto medio, entre los turistas, las empresas que ofertan el turismo y las autoridades; por ello la presencia de leyes como *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, así como la *Ley Federal de Turismo*, son documentos rectores que buscan una correcta armonía entre los actores involucrados, la premisa de ello es el uso responsable de las áreas protegidas y de reserva ecológica, la permanencia de la naturaleza, satisfaciendo sus necesidades y garantizando satisfacción de las generaciones venideras. La participación del gobierno federal mediante su *programa nacional de desarrollo*, *plan nacional de turismo*, así como en el estado, el *plan veracruzano de desarrollo* y sus apartados de turismo, son muestra que desde el gobierno federal y los Estados, se construyen políticas públicas, así como la formulación de otras más, emanadas de la Secretaría del Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)

En materia de conservación en zonas o áreas ecológicas y rurales, se ha comentado la importancia de hacer conciencia del ambiente que incide con el turismo por ello, es necesario abordar el impacto que tiene la legislación ambiental hacia el turismo sustentable. La legislación ambiental no se encuentra organizada por sectores de competencia económica; su estructuración responde a componentes ambientales, a recursos y a medios.

El marco regulatorio ambiental de México se encuentra conformado por un conjunto de disposiciones ambientales constitucionales, legales, reglamentarias y técnicas, aplicables a distintas actividades, entre ellas el turismo.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) es el principal ordenamiento jurídico vigente en materia de protección del ambiente en su conjunto. Es la ley "marco" en la materia, lo cual significa que establece las bases, principios y reglas generales que se superponen y dejan subordinadas las reglas especiales contenidas en otros ordenamientos jurídicos preexistentes. (semarnat s/f)

De igual forma establecen los ordenamientos jurídicos sobre las áreas nacionales protegidas, entendiéndose estas como: las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que se requiere ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la ley. Los objetivos que persigue son entre otros los siguientes.

- Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva, así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional. En particular, preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial.
- Asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos.
- Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional.
- Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas y otras áreas de importancia para la

recreación, la cultura e identidad nacional y de los pueblos indígenas.

En cuanto a la regulación del turismo en las Áreas Nacionales Protegidas (ANP's) se encuentra tipificado en diversos artículos de la LGEEPA contenidos en el Capítulo uno, que se detalla el tema. En estas disposiciones generales presentan evidencias, que los propietarios, poseedores y titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos sobre áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de acuerdo con la Ley antes referida, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan. (LGEEPA 2005, art. 44-45).

Por su parte la ley Federal de Turismo, publicada el 31 de Diciembre del 1992 en el Diario Oficial, esta ley contempla entre otras cosas las siguientes:

- Planeación de la actividad turística.
- La descentralización de las funciones
- La promoción y fomento al turismo
- Aspectos operativos

Aun cuando los programas sectoriales de turismo apoyan el patrimonio histórico y cultural de cada región del país; es importante resaltar la ausencia en la actividad del ecoturismo. (LFT, 2002)

Específicamente el estado de Veracruz cuenta con más de 3,400 especies de fauna registradas, de las cuales 394 son vertebrados. El estado posee la mayor diversidad de especies de reptiles y anfibios del país; con respecto a la flora, esta es abundante; con más de 30 mil especies de plantas conocidas en el país, más de 9,500 se dan en el estado.

El gobierno del Estado ha realizado acciones para proteger la riqueza natural de Veracruz, ha asumido el compromiso de impulsar un desarrollo económico que concilia las actividades productivas con el cuidado y preservación de los recursos naturales. Prueba de ello es la reforma a la Ley de Protección Ambiental, aprobada por el Congreso del Estado en junio del año 2000.

En la actualidad existen 18 áreas naturales protegidas, 5 por decreto federal y 13 estatal es importante resaltar la Reserva Especial de la Biosfera de Los Tuxtlas, única selva tropical ubicada en el hemisferio norte, que por su diversidad es una de las más importantes del país y la más extensa del estado con 155 mil hectáreas protegidas; la zona del Cañón del Río Blanco, con 55 mil hectáreas protegidas, en las que se preservan un gran número de especies en extinción; los parques nacionales Cofre de Perote y Pico de Orizaba, conformados por bosques de pino, oyamel, encino y páramo de altura; y el Sistema Arrecifal Veracruzano, en el puerto de Veracruz, con 52.2 mil hectáreas de arrecife coralino y pastos marinos. . (Gobierno del estado de Veracruz, 2006).

En el caso del municipio de la Antigua y Actopan, lugares protagonista en la conquista de Cortés, se encuentra ubicado en la llanura costera del Golfo Sur con un clima cálido-regular, temperatura promedio de 24.5 °C; su precipitación pluvial media anual va de 860 a 1,500 mm en este municipio los ecosistemas que coexisten prácticamente son de dos tipos, selva mediana subcaducifolia y selva baja caducifolia

que se caracterizan por estar integradas por especies arbóreas de 15 a 30 metros de altura de fuste cresto con especies como chaca, cedro, ceiba, higueras, guaje, chijol y tepame, en estos municipios predominan los conejos, zorros, coyotes, armadillos y mapaches, reptiles como víboras de cascabel, sabaneras y aves como calandrias, palomas moras, cotorros y torcacitas.

En las orillas del río Huitzilapan, hoy la Antigua, Cortes decidió trasladar la villa Rica, considerando que ése sería un puerto para comunicarse por ultramar y realizar las actividades marítimas con mayor seguridad.

En el caso de Actopan, este es un municipio donde se ubican a las ruinas de Quihuiztlán (el lugar de la lluvia), original punto en que Hernán Cortés fundó la Villa Rica de la Vera Cruz, considerado el primer emplazamiento ibérico en tierras mesoamericanas. Allí los españoles con la ayuda de los totonacas levantarían una iglesia con su recinto fortificado. En consecuencia la "Agenda 21", (2001) señala que en 1995 la conferencia Mundial de Turismo en Islas canarias, España, instó a todo los actores de la actividad turística a adoptar la Declaración de Lanzarote reconociendo así al turismo como un potente instrumento, que permite el desarrollo sustentable, de tal suerte que su participación bajo éste esquema contribuirá a incrementar los beneficios de los recursos turísticos en las comunidades, manteniendo la unidad cultural y sobre todo el medio ambiente, *sin olvidar fortalecer las áreas ecológicas y aquellos lugares denominados patrimonio natural*.

El desarrollo sustentable ha sido comentado en diferentes foros, escenarios, y conferencias, por políticos, economistas, ambientalistas y personas de ciencia tiene su presencia en el documento Brundtland en la Comisión mundial para el medio ambiente en 1987 definiéndose como la acción de *"Satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas"*.

En el documento "Medio ambiente y turismo", (2000) se describe que para que un turismo sea sustentable, es necesario el cumplimiento de la satisfacción actual de los turistas, de las comunidades anfitrionas o receptoras del turismo y la de los prestadores de servicios, En esa medida fortalecer las oportunidades del futuro, integrando los elementos económicos, socioculturales y ambientales de la región *conservando así el medio ambiente de la región y por ende su biodiversidad*

Por lo anterior resulta de interés, que el turismo sustentable con una tendencia hacia lo cultural pueda explorar ciudades prehispánicas como Cempoala en el municipios de La Antigua y Quiahuiztlán en Actopan; así como la inserción de estos hechos en los programas de turismo implementados en el estado de Veracruz, de esto se desprende una segunda hipótesis:

Las políticas públicas estatales instituidas por el gobierno del estado de Veracruz en materia de conservación de las zonas o áreas ecológicas y rurales, han coadyuvado al desarrollo del turismo sustentable en la ruta turística, la conquista de Cortés.

Las leyes, planes y normas jurídicas, son elementos sustantivos en el proceso de la *planeación estratégica*, misma que comprende la tercera teoría. La fuerza de esta, se hace evidente en los hechos, es decir en su aplicación, seguimiento y evaluación de lo programado. El plan nacional de turismo, es un ejemplo; aun con el establecimiento de

directrices, si carece de una aplicación con los actores involucrados difícilmente se podrán tener resultados esperados, en ocasiones se ha realizado la aplicación, sin embargo presenta ausencia de un seguimiento y en otros hay un pleno abandono de la retroalimentación; una planeación integral sería la respuesta ad hoc; donde las piezas que forman cada parte se realicen de acuerdo al plan de trabajo, comprometiendo y responsabilizando a las autoridades competentes, habitantes de la comunidad involucrada y turistas que gusten de un turismo sustentable.

Las primeras evidencias de Planeación en el turismo se encuentra en el plan Nacional de desarrollo; ya que desde la perspectiva pública y al inicio de cada gestión presidencial, el gobierno federal presenta su plan nacional de desarrollo (PND) incorporando todos los sectores que contribuyen al mejoramiento de la nación, estados y municipios, en este caso el turismo forma parte sustantiva del PND que desprende el plan Nacional de turismo, el cual es un sector importante a considerar desde el punto de vista económico, y la administración del tiempo libre y ocio; cada sexenio ha representado una directriz, en 1963, la estrategia estaba centrada en generar las bases del desarrollo, infraestructura básica y construir nuevos centros turísticos, fomentar la inversión, analizar espacios que pudieran servir de centros turísticos potenciales, lograr el impulso de las artesanías; el plan de 1978 respondió a la necesidad de satisfacer el derecho al descanso recreativo y creativo de los mexicanos, buscando consolidar la economía nacional por esta vía, se empiezan a incorporar, asuntos ecológicos y ambientales en la agenda de trabajo como lo más sobresaliente. En el periodo de 1984 a 1988 tendencia estructural donde esquemas de descentralización y creación de oficinas turísticas aparecieron a lo largo del territorio nacional. Entre 1991 a 1994 reflejo el crecimiento sostenido de los centros regionales, como Frontera Norte; Ciudades Coloniales, Mundo Maya; tomando conciencia de la competitividad, calidad y desarrollo tecnológico como instrumentos necesarios. Para 1995 y 2000 atiende estrategias encaminadas a la sustentabilidad y competitividad de los productos turísticos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala entre otras líneas el compromiso por desarrollar y fortalecer la oferta turística afín de consolidar el destino nacional y diversificar el producto turístico nacional, aprovechando el enorme potencial con que cuenta México en materia de recursos naturales y culturales. en este orden, la competitividad del turismo implica calidad de los productos y servicios bajo criterios de sustentabilidad del turismo, implica calidad de los productos y servicios bajo criterios de sustentabilidad y productividad empresarial, a fin de estar en posibilidad de generar ingresos superiores al promedio de los competidores y crear bienestar entre la población. (PNT 2000-2006).

Acerenza (2002) puntualiza que al centrar la planeación estratégica al turismo, ésta debe establecer la diferenciación del trabajo, en la parte más alta de la estructura administrativa y el desarrollo de las actividades, así como en los niveles base de operación de la propia organización; en este caso la parte más alta corresponde a la secretaria de turismo, además de directores de organismos nacionales o internacionales de turismo. La planeación estratégica, establece los ejes centrales de desarrollo turístico, puntualizando como, el proceso destinado a determinar los objetivos generales del desarrollo, las políticas y las estrategias que guiarán los aspectos vinculantes a las inversiones, el uso y el ordenamiento de los recursos utilizables con este fin.

En materia turística, el horizonte de la planeación estratégica según “la medición del turismo” consiste en adoptar en el presente, las medidas y decisiones que harán sentir sus efectos en el futuro. Al respecto de la temporalidad, es necesario hacer una acotación; el largo plazo, es considerado entre los cinco y quince años. Es evidente que el turismo tiene importantes repercusiones sobre la comunidad, en especial donde se realiza la actividad turística, tal situación plantea, la necesidad de evaluar la actitud de aquellas personas que, de una forma u otra, pueden verse afectadas por el desarrollo del turismo.

Lo anterior está íntimamente ligado con las premisas y objetivos establecidos por los estados, un análisis de las acciones, programas o proyectos llevados a cabo por las autoridades y organismos relacionados que promueven al turismo dará cuenta de la participación, tanto de quien oferta el turismo como de quien lo recibe. Uno de los puntos relevantes de la planeación estratégica es la importancia que tiene el turismo en las premisas del país y en los estados (Ibidem)

Acerenza citado por Toledo et al. (2002) afirma que el proceso de planificación estratégica del turismo debe obedecer a una determinada secuencia y comprende las siguientes fases:

Fase A: Análisis de la situación pasada.

Fase B: Evaluación del turismo en la economía: bajo las perspectivas de prioridades de desarrollo; evaluación de la comunidad, evaluación de las expectativas del sector turismo.

Fase C: Formulación de la política turística, considerando aspectos tales como la satisfacción del cliente, la protección al ambiente natural, y el retorno adecuado para los inversionistas.

Fase D: Determinación de las estrategias inductoras del desarrollo.

Fase E: Especificación de los programas de acción.

Fase F: Recolección de los datos, evaluación y control de los resultados operacionales.

El turismo debe generar un desarrollo sustentable ya que, tiene la capacidad de liderazgo por su multisectorialidad y su alta capacidad para distribuir beneficios a la comunidad anfitriona. Este desarrollo debe estar acompañado del interés por el medio ambiente para que sea sustentable, buscando en todo momento la máxima preservación posible del medio ambiente, el lugar objeto de estudio y por lo tanto, estrechamente ligado con la innovación tecnológica (tangible e intangible).

Es importante mantener presente que los consumidores establecen las reglas de los mercados, es decir, en la última década, la demanda turística se ha modificado radicalmente, buscando una inclinación con mayor incidencia hacia el disfrute de un entorno más sano.

Finalmente toda vez comentados los puntos relevantes de la Teoría de planeación estratégica y como influye ésta en la relación entre las políticas públicas y la comunidad y particulares en la ruta turística, la conquista de Cortés en el estado de Veracruz, es importante investigar cómo el programa veracruzano de desarrollo (PVD), a pesar de la planeación estratégica planteada en él es relevante, de donde surge una tercera

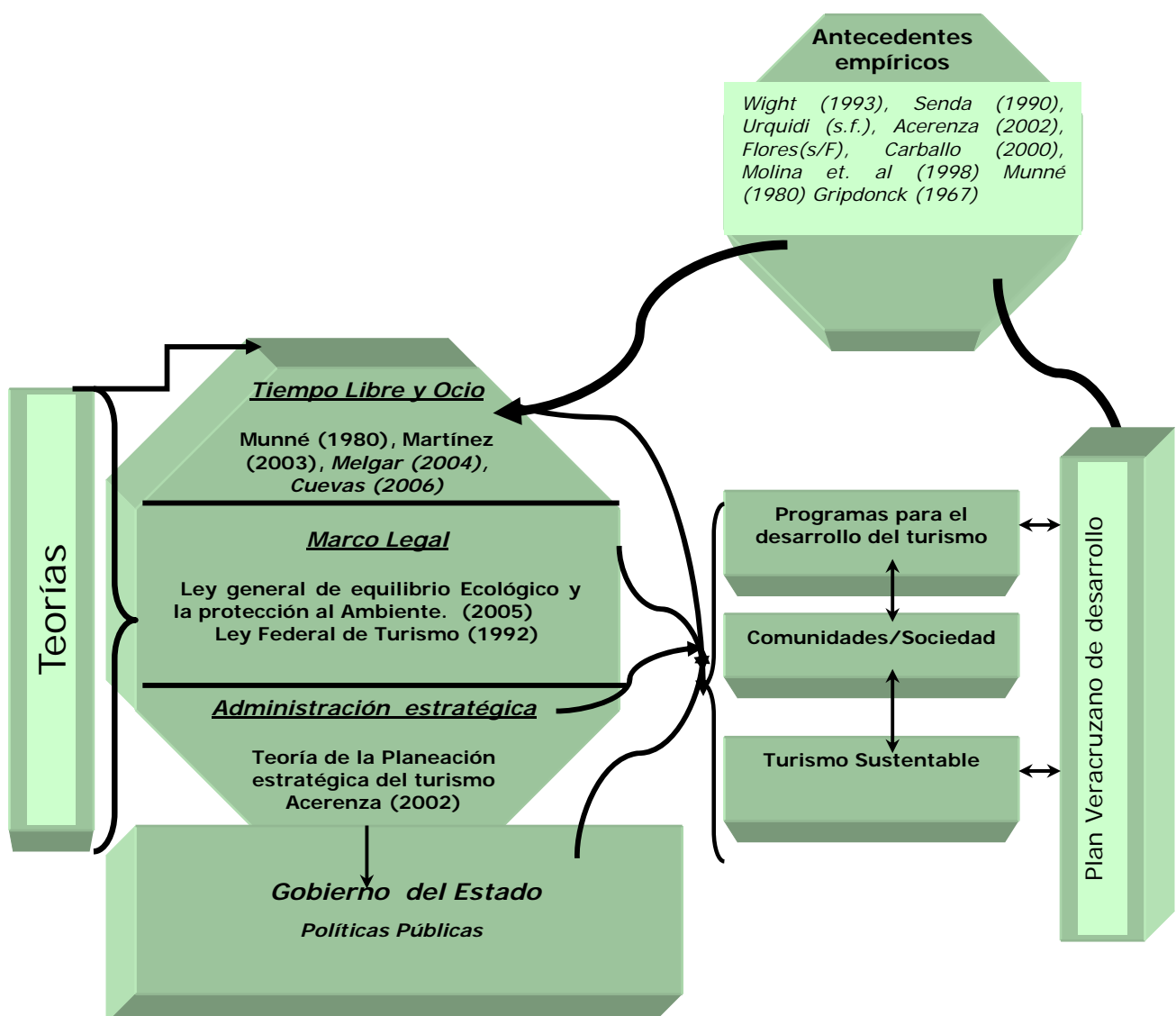
hipótesis:

El plan estatal de desarrollo veracruzano, estructurado con base en la planeación estratégica, es un factor de apoyo para el desarrollo del turismo sustentable en la ruta turística en la conquista de Cortés en el estado de Veracruz.

1.5. Construcción del Marco Teórico:

La construcción del enfoque teórico particular, posterior a la revisión, análisis y discusión de las teorías que sustentan las variables del objeto de estudio, es el siguiente:

Construto del Marco Teórico



Fuente: Mora, 2006

Los razonamientos expuestos anteriormente, permiten inferir un planteamiento basado en las evidencias empíricas que se relacionan con el problema en los siguientes términos: *“Los sistemas de planeación estratégica insertos en el programa nacional y estatal de desarrollo, para el Estado de Veracruz no constituyen un factor de apoyo para la gestión del desarrollo turístico sustentable para la ruta turística, conquista de Cortés en el estado de Veracruz.”*

Ante ello surge una interrogante:

¿Cómo ha participado el estado, a partir de su enfoque estratégico, en la planeación y desarrollo del turismo sustentable en la ruta turística en la conquista de Cortés en el estado de Veracruz?

Específicamente:

¿Qué programas de turismo implementados por el Gobierno en el estado de Veracruz contribuyen al desarrollo de un turismo sustentable en la ruta turística, la Conquista de Cortés en el Estado de Veracruz?

¿El plan estatal de desarrollo veracruzano está estructurado con base en la planeación estratégica y constituyen un factor de apoyo para el desarrollo del turismo sustentable en la ruta turística en la conquista de Cortés en dicho estado?

¿Que políticas públicas estatales, en materia de conservación de las zonas o áreas ecológicas y rurales, coadyuvan al desarrollo del turismo sustentable en la ruta turística en la conquista de Cortés en el Estado de Veracruz?

¿Cómo se ha venido llevando a cabo la gestión del Gobierno del Estado, en materia de programas de apoyo para el desarrollo del turismo sustentable en la ruta turística en la conquista de Cortés en el estado?

Consideración Final:

Las respuestas a las interrogantes planteadas en este documento, habrán de obtenerse con el desarrollo de la investigación.

Reflexiones finales

El transitar hacia un turismo sustentable implica modificar el modelo de desarrollo turístico convencional y sus repercusiones en los diferentes ámbitos (económico, social, natural y cultural) de las localidades de la Antigua, Cempoala y Quihuiztlán receptoras de los flujos de visitantes. De tal manera, que puedan ser preservados a futuro, en donde lo local se vuelve un factor relevante para acciones venideras.

Sin duda, resulta difícil encontrar un equilibrio aceptable entre estos elementos, dada la diversidad de intereses entre los actores, las empresas y los consumidores de servicios turísticos; no obstante, es necesario establecer un proceso que permita identificar e instrumentar medidas de planeación, gestión y ordenamiento del territorio y de los recursos que permitan alcanzar el objetivo principal de la sustentabilidad que es lograr el equilibrio entre el ambiente económico, ecológico y social; por ello la necesidad de :

Guardar un equilibrio desde lo económico, sociocultural y ambiental; proyectarse en una oferta alternativa de turismo, atendiendo a personas con interés de aventura, otros,

hacia lo extremo o simplemente apreciando la naturaleza, como es el caso del ecoturismo.

Desarrollar y fortalecer la oferta turística en el estado de Veracruz aprovechando el enorme potencial con que cuenta el Estado en materia de recursos naturales y culturales.

Lograr beneficios en las comunidades de las actividades turísticas, manteniendo la unidad cultural y sobre todo el medio ambiente, sin olvidar fortalecer las áreas ecológicas y aquellos lugares denominados patrimonio natural.

La ruta turística "la conquista de Cortés" se presenta en un ambiente natural, los lugareños de la zona representan una oportunidad para generar un producto turístico atractivo para los visitantes, donde la oportunidad de conservación está en manos de los pobladores.

3. Bibliografía

Acerenza, M. A. (2002). *Administración del Turismo .Conceptualización y Organización*. México: Trillas Vol. I

Agenda 21 para el turismo Mexicano Programa Nacional del turismo 2001 2006. México, D.F.: SECTUR.

Ansoff, H:y McDonell,E. (1998). *La Dirección Estratégica en la Practica Empresarial*. México: Pearson.

_____ (2002). *Administración del Turismo .Planificación y Dirección Turismo*. México: Trillas Vol. II

Burford, T (1997). *Tourism vs. Ecotourism in Mexico*. Consultado en Septiembre 25, 2006 en <http://www.planeta.com/planeta/97/0297burford.html>.

Carvajal, I. G., (2006) Apocalipsis ecológico en Veracruz: SEMARNAT *Llave Empresarial* año XV N° 370 pp64

Bringas, R. L. &. González, A. I. (2003) *El turismo alternativo como un elemento para el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas: el caso de las etnias nativas de Baja California*. Gómez, (Ed) *Desarrollo Turístico y Sustentabilidad.*, (pp. 281-308) México, D. F. Universidad De Guadalajara.

Boullón, R. C. (2004). *Planificación del espacio Turístico*. México: Trillas.

Cásasela, L (1990). *Turismo y Ambiente México*, Editorial Trillas.

Carballo S. A (2000) *Ecoturismo sustentable comunitario en el caribe en el caribe mexicano*: Ciencia Vol 51 N° 1 12- 19

César, D. A y Arnais, B. S (2004) *Desarrollo y Turismo en la Costa de Jalisco*. México. D. F Universidad de Guadalajara

Cuevas, T (2006). *La gestión del turismo alternativo factor de desarrollo en el noreste del estado de Chihuahua* (Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México.).

Dalmau, C. S. (2003) *Conceptualización del Turismo Guía para su aprendizaje*, Perú: Le Cordon Blue

David, F.R (2002). *Conceptos de Administración Estratégica*. México: Pearson Prentice Hall.

Década para una educación (2002) *Educación y sustentabilidad*, Consultado en Febrero 24, 2006 <http://www.oei.es/decada/accion002.htm> Revista electrónica Década

Edel, R. (2004) Diseño de proyectos de investigación en Ciencias Sociales y Humanidades México UCC

Flores, N (s / f). *Ecoturismo y turismo sustentable*: Consultado en Noviembre 5, 2006 en

http://mail.google.com/mail/?realattid=f_eun1z9vv&attid=0.9&disp=vah&view=att&th=10ef7319c1324a41.

Gobierno del estado de Veracruz (s/f). *Historia*. Consultado en agosto 20, 2006 en http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=113,3874437&_dad=portal&_schema=PORTAL.

Gobierno del estado de Veracruz (s/f). *Regiones* Consultado en Junio 30, 2005 en <http://www.veracruz.gob.mx/secciones.html?seccion=regiones>

Goldfeder, G y Aguilar, E. (2000) *Planificación y Administración Un enfoque integrador* México; Trillas

Guzmán, S (s/f). Los dilemas del desarrollo sustentable. Consultado en septiembre, 2006 en http://www.tij.uia.mx/elbordo/vol05/dil_des_sust_1.html.

Harrison, J & St John , C.(2002) *Fundamentos de la dirección estratégica* . España Thomson editores.

Hill,Ch.W.L. & Jones G.R. (1996) *Administración estratégica Un enfoque integrado*, Colombia ; Mc Graw Hill

Jiménez, M. A (1998) *Desarrollo Turístico y sustentabilidad el caso de México*. México Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa

Ludevid, A.M. (1991) *El Cambio Global en el Medio Ambiente* 1^{ra} Ed. España. Alfaomega grupo editor.

Martínez, N. F, (2003), *Una aproximación teórica sobre el tiempo libre*. Consultado el 3 de Noviembre. Disponible en el ARCHIVO de Tiempo y Escritura en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/unaaproximacionteoricateiempolibre.htm>

Melgar, P (2004). *El ecoturismo como una alternativa de desarrollo local en el ejido Revolución del área de protección de flora y fauna "Valle de los cirios"* (Tesis de maestría, colegio de la Frontera Norte y CICESE).

Medio ambiente y turismo Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995 - 2000 (2000). México, D. F. : SEMARNAP.

Molina, E. S. (1991). *Conceptualización del Turismo* México: Limusa Grupo Noriega editores.

_____ (1997). *Turismo Metodología para su planificación*. México: Trillas

_____ et. al (1998) *Reflexiones sobre el Ocio y el tiempo libre* México Trillas

- _____ (2000). *Turismo y ecología*. México: Trillas
- _____ (2005). *Turismo Metodología para su planificación*. México: Trillas
- Münch, L (2005) *Planeacion estratégica*. El rumbo hacia el éxito. México Trillas
- Munné, F. (1980). *La temporalidad en el tiempo libre*. En Psicología del tiempo libre . México: Trillas.
- Munné, F (1988) *Psicosociología del tiempo libre* Un enfoque crítico. México: Trillas.
- Neuman, K. F.(2001) *Turismo Rural y Ecoturismo*. México. Grupo editorial Iberoamericana
- Plan Nacional de Desarrollo. *Poder Ejecutivo Federal, Diario oficial de la Federación* del 31 de Mayo del 2001Porter, M (1982). *Ventaja competitiva*. México: CECSA.
- "Que es el desarrollo sustentable " (n.f.). Desarrollo sustentable. Consultado en Julio 12, 2006 en: www.cce.org.mx/cespedes/publicaciones/revista/revista_1/globaliza.htm.
- Ramírez, B. M. (1992) *Teoría General de Turismo* México. Trillas
- Ramírez B. R. T (1997) Malthus entre Nosotros: Discursos Ambientales y la Política demográfica en México 1970-1995Ediciones taller abierto SCP.
- Rodríguez, H (1998). *Una ciudad hecha de mar*, Veracruz : Colección Atarazanas.
- Rues, H. E. (1995) *Conciencia Ecológica en la Administración Hotelera* México Grupo editorial Iberoamericana.
- Sandoval, S. E. (2006) *Ecoturismo operación técnica y gestión ambiental*. México: Trillas.
- Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (2000) *Medio ambiente y turismo: Logros y retos para el desarrollo sustentable 1995_2000* México, D. F.
- SEMARNAT (s/f). Guía de Normatividad Ambiental Aplicable al Ecoturismo Comunitario. Consultado en Noviembre 2, 2006 en <http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/Pages/publicaciones.aspx>.
- Secretaria de Turismo (s/f). *Definición Turismo alternativo*. Consultado en Febrero, 10,2006 en http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_1_home_sectur.
- _____. *Programa Nacional De Turismo*. Consultado en Febrero, 20,2006 en http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_231_programa_nacional_de
- Sharply, R. (2000). Journal of Sustainable tourism." *Tourism and Sustainable Development*": Exploring the Theoretical Divide" UK, pp 2-3
- Shores, J. (1995). *The Challenge of Ecotourism: A Call for Higher Standards*. Consultado en Noviembre 15, 2006 en <http://www.planeta.com/planeta/95/0295shores.html>.
- Silvestre, J (2004). *Problemas económicos de México*. México: Mc Graw Hill.
- Steiner, G. A. (1983) *Planeacion estratégica, Lo que todo Director debe saber, una guía paso a paso*. México, CECSA.
- Torres, Adriana (1999). Desarrollo sustentable. Consultado en Julio 15,2006 en

http://www.usfq.edu.ec/1PROFESORES/Hoeneisen/Ecuador_2050/sustentable.ht.

Torruco, M. A. (1997) *El turismo, La Industria de la esperanza* México. Ed. Quinto Centenario

Turk, A., Turk, J. y Wittes, J (2004). *Ecología Contaminación Medio Ambiente*. 1^{ra} Ed. México. Interamericana Editores Mc Graw Hill.

Urquidi, Victor (n.f.). *La globalización y el desarrollo sustentable México ante un Nuevo desafío*. Consultado en Julio 28, 2006 en http://www.cce.org.mx/cespedes/publicaciones/revista/revista_1/globaliza.htm.

Wight, P. A. (1993) *Sustainable ecotourism: balancing economic, environmental and social goals within an ethical framework*. *The journal of tourism studies* Vol.4 N° 2 55-67

_____ (s/f). *De los principios a la práctica: compendio de turismo sustentable in situ en América Del Norte*. Consultado en Noviembre 17, 2006 en http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/tourism-8-S2_ES.pdf

Zilli, Juan (1992). *Historia Sucinta de Veracruz*. Consultado en junio 04 ,2006 en http://enlaceveracruz212.com.mx/?page_id=3.

CAPITULO IV

El financiamiento como elemento potenciador de iniciativas de desarrollo local: el caso del grupo ejidal de responsabilidad solidaria en El Arenal, Jalisco. México⁷

Mtro. Francisco Javier Hermosillo Baltazar

E-mail: f7hermosillo@hotmail.com

Mtra. Katia Magdalena Lozano Uvario⁸

E-mail: klozano@csh.udg.mx

Departamento de Geografía y Ordenación Territorial, CUCSH,
U. de G., México

Resumen

El estudio aborda el tema de las posibilidades que brinda el financiamiento por parte de las autoridades gubernamentales en la generación de iniciativas de desarrollo local.

El caso aquí presentado corresponde a una agrupación colectiva llamada "Grupo Ejidal de Responsabilidad Solidaria", ubicada en un espacio rural, El Arenal, Jalisco, México; que nace como producto de los apoyos recibidos por parte del Banco de Crédito Rural

⁷ El trabajo que aquí se presenta contiene los argumentos que se presentaron en la tesis "Las iniciativas de desarrollo local: Estudio de caso del Grupo Ejidal de Responsabilidad Solidaria en El Arenal, Jalisco. 1967-2006", realizada por Francisco Javier Hermosillo Baltazar para obtener el grado de Maestro en Desarrollo Local y Territorio en la Universidad de Guadalajara, México, en mayo de 2007.

⁸ Doctoranda en Economía (UNAM), Maestra en Administración (1998, ITESM) y Licenciada en Economía (1994, U. de G.). Desde 1994 labora en Departamento de Geografía de la Universidad de Guadalajara como Profesor-Investigador. Su línea de investigación es "desarrollo local y los sistemas productivos locales".

de Occidente, "BANRURAL", aunque su desarrollo posterior dependió de elementos que están más ligados al liderazgo de sus actores y su capacidad de aprendizaje e innovación.

Palabras Clave: Iniciativas locales, financiamiento, desarrollo local.

1. Introducción

El presente documento analiza las iniciativas locales efectuadas en un sector del ejido El Arenal, en el municipio de El Arenal, Jalisco; con relación al grupo de ejidatarios que conforman la agrupación colectiva llamada "Grupo Ejidal de Responsabilidad Solidaria" (de aquí en adelante GERS), cuyo nacimiento y desarrolló se da partir del año 1967.

Las iniciativas del grupo ejidal nacieron ligadas a los apoyos otorgados por el desaparecido Banco de Crédito Ejidal, posteriormente llamado Banco de Crédito Rural de Occidente ("Banrural"), los cuales consistían en créditos económicos y en especie para la cría de ganado, bovino ó porcino. Este tipo de beneficios financieros, y la participación de un sector del ejido, fueron fundamentales para el desarrollo de las iniciativas y la incidencia de esta agrupación (GERS) como parte del desarrollo local de El Arenal, Jalisco.

El municipio de El Arenal se encuentra ubicado en la región Valles del Estado de Jalisco (ver mapa #1). Cuenta con una extensión territorial de 181.81 km², y de acuerdo al último Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2000), tiene una población de 14,523 habitantes, de los cuales 9,796 (67%) se encuentran en la cabecera municipal⁹. El Arenal se localiza a 37 kms. al Oeste de la Zona Metropolitana de Guadalajara, y se enclava en la zona tequilera tradicional de Jalisco¹⁰.

El ejido El Arenal, está constituido a su vez con una superficie de 1,242-00-00 hectáreas, conforme a la ley agraria e inscrita en el padrón del Registro Agrario Nacional desde 1927, en el que se beneficia a 207 ejidatarios.

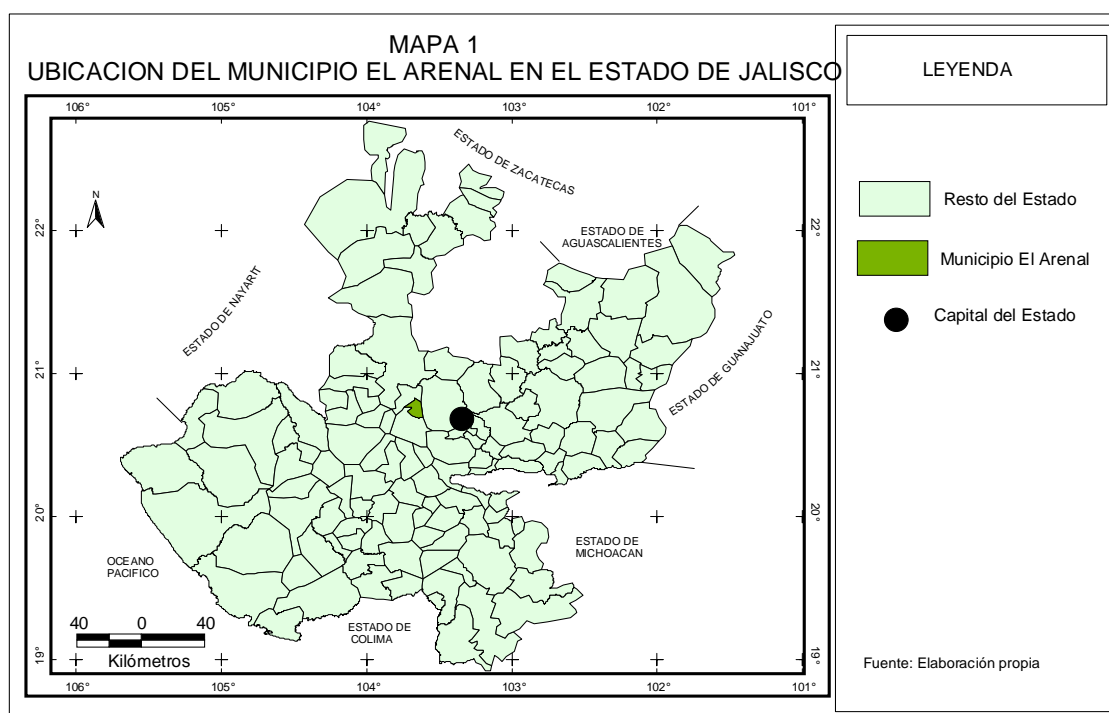
Como contexto de la situación económica prevaleciente al final de la década de los sesenta, cuando inicia la agrupación (GERS), se puede señalar que el crecimiento económico de México estaba deteriorándose significativamente. Entre los indicadores económicos del sector agrícola que dan cuenta de ese escenario están los siguientes: La tasa anual de crecimiento del producto agrícola que llegó al 7 por ciento entre 1940 y 1950, descendió al 4 por ciento en la década siguiente y tan sólo al 0.7 por ciento entre 1965 y 1974. Como resultado de este bajo crecimiento del producto agrícola, los precios de los alimentos se elevaron de manera impresionante: del 2 por ciento anual en el periodo de 1960-1965, al 7.6 entre 1970 y 1973, y a un 24.6 por ciento en 1974 (Alcántara Ferrer, 1979).

⁹ México tiene una estructura político administrativa referida a una república federal compuesta por 31 estados y 1 Distrito Federal. A su vez, cada estado tiene como base de su división territorial y de su organización político administrativa al municipio. Jalisco, en particular cuenta con 125 municipios, uno de los cuales es El Arenal.

¹⁰ La región tequilera está comprendida por los actuales municipios de Amatitán, Tequila y Arenal, principalmente. Esta es la región tradicional, la de mayor antigüedad, ya que su origen se remonta hasta el siglo XVII (Luna Zamora, 1991: 16).

Esta perspectiva en El Arenal, Jalisco como en la mayoría de las zonas rurales, hizo imprescindible la generación de acciones que enfrentaran ese deterioro, lo cual dio pie a que los jóvenes y padres de familia emigraran al "Norte" debido a que el empleo era escaso, y el que existía, no era suficiente para toda la población.

Ante este escenario, las instituciones gubernamentales, estatales y municipales, trataron de activar la economía en el medio rural al otorgar apoyos a campesinos y ejidatarios principalmente, consistentes en créditos refaccionarios para insumos tales como fertilizantes para cultivos de caña y maíz; así como financiamiento para la compra de ganado porcino y bovino para su crianza, y de esta manera aprovechar los conocimientos en el plano agropecuario de los ejidatarios quienes tenían la facilidad para el cuidado de animales.



Por lo anterior, resulta importante documentar las acciones locales¹¹ que se dan como consecuencia de los financiamientos otorgados por los actores institucionales y preguntarnos ¿es posible denotar procesos de desarrollo local a partir de este elemento? ¿Qué tipo de iniciativas locales se generan? ¿Cómo reaccionan los actores locales? ¿Es un caso extraordinario o es posible suponer generalidades recurrentes en el financiamiento como elemento potenciador de iniciativas locales?

2. Las iniciativas locales de desarrollo y sus posibilidades

¹¹ Se utilizó un método cualitativo a partir de la realización de entrevistas abiertas y estructuradas con los socios fundadores, personal directivo y trabajadores de la agrupación estudiada para documentar el caso aquí presentado.

Para nuestro caso de estudio son de importancia las iniciativas en el ámbito local, que son promovidas por las instituciones gubernamentales relacionadas con un grupo de ejidatarios que tienen un interés en común.

El proceso que da nacimiento a las iniciativas, sus posibilidades y limitaciones para lograr objetivos de desarrollo local, incorpora un marco conceptual que proviene de dos corrientes teóricas principales: 1) Las teorías que vinculan la acción económica al desarrollo, y 2) las teorías de participación de la sociedad civil en la definición de rutas de desarrollo que establecen nuevas instituciones orientadas a coordinar las acciones de los distintos actores involucrados en la tarea de lograr el bien colectivo (García Batiz y Otros, 1998: 23).

De acuerdo con Blakely (citado en García Batiz y Otros, 1998: 30) las iniciativas locales se definen como actos propositivos o acciones específicas llevadas a cabo por el gobierno, uniones empresariales y grupos comunitarios –generalmente en combinación– para generar logros económicos y de empleo en un área específica.

Sin embargo también es necesario asumir que las iniciativas locales de desarrollo se definen como un proceso de toma de decisión y acciones que demandan cierta cooperación entre actores y que tienen por objeto lograr fines que contribuyen a mejorar la calidad de vida y ampliar las oportunidades de desarrollo en una región o localidad (García Batiz y Otros, 1998: 23).

Para el caso que aquí se presenta el actor local es la unidad primaria con la que se conforma el proceso de desarrollo local; en donde su intención para desarrollarse debe incluir las acciones necesarias que definan el camino a seguir, así como su participación directa en el accionar, es decir, en la ejecución de las iniciativas.

Por otra parte, es importante identificar o tipificar las iniciativas de desarrollo ¿en donde nacen, quien las propone, para que, quien las promueve, si se solicitan o son programas gubernamentales, bajo que influencia se establecen, son de carácter privado o público?

En este sentido encontramos al menos cuatro clasificaciones sobre las iniciativas:

En primer término García Batiz y Otros (1998: 30-31) señalan tres tipos de iniciativas que dependen de su alcance y de quienes participan en ellas: a) Proyectos de inversión o conversión pública o privada que tienen fines específicos y pueden contribuir a disminuir los efectos negativos del proceso de desarrollo en una economía de mercado; b) acciones que impacten en el desarrollo de la región surgidas de asociaciones u organizaciones de productores que tengan entre sus objetivos el interés por participar activamente; c) políticas y reglamentos que faciliten los procesos de toma de decisiones y mejoren las condiciones de vida de las regiones.

Si se integran los tres tipos de iniciativas obtenemos un grupo de acciones encaminadas a adquirir un proceso, en donde los proyectos de inversión son el elemento para activar, es decir la propuesta con la que se tiene que comenzar a trabajar considerando lo económico y lo estratégico, en segundo término los grupos de individuos o personas que son las que van a trabajar o tener acciones directas sobre el territorio, y por último los estatutos o leyes para conseguir debidamente los recursos y obtener los resultados positivos conforme a las reglas establecidas.

Una segunda clasificación es propuesta por Vázquez Barquero (1993: 228), quien plantea acciones para las políticas o mecanismos de desarrollo endógeno para activar

mejoras en los procesos para la conformación de las iniciativas locales. En primer término tipifica:

- a) Acciones para mejorar la infraestructura (hardware). Por ejemplo: redes de transporte, crear suelo adecuado para la localización de empresas. En este renglón podríamos establecer un mejor rendimiento en torno a tiempos y una mejor plusvalía de los valores del suelo, para asimismo tener un valor agregado en el rubro de los servicios.
- b) Acciones para fortalecer los factores no materiales del desarrollo (SOFTWARE), como puede ser las medidas que influyen en la calificación de los recursos humanos, información de organizaciones y empresas, la difusión tecnológica, y la cultura de desarrollo de la población. En este sentido se obtiene una mejor calidad del ambiente de trabajo, una mayor competitividad ligada a una mayor relación social y de trabajo entre la población activa.
- c) Acciones para fortalecer la capacidad organizativa del territorio (ORGWARE). Un ejemplo es el asociacionismo, que permite realizar transformaciones entre los agentes públicos y privados a partir de acuerdos formales. Las acciones del orgware pueden generar resultados positivos en la generación de redes a nivel territorial.
- d) Acciones basada en aquel conjunto de instrumentos financieros, con recursos públicos pero también privados, que se utilizan para el desarrollo estratégico del territorio (FINWARE).
- e) Acciones que se toman para proteger y utilizar los recursos naturales (ECOWARE). En un entorno de globalización es importante no agredir a las especies de flora y fauna, para poder subsistir de mejor manera preservando y programando los consumos necesarios para el buen funcionamiento de cualquier iniciativa.

La tercera clasificación la establece Albuquerque (2005), para quien las iniciativas locales deben generar actividades, empresas o nuevos empleos a través del estímulo de la innovación, organización de redes, impulso a la diversificación productiva basada en la diferenciación y calidad de productos y procesos, así como la valorización de los recursos endógenos. El autor hace hincapié en acompañar los esfuerzos del ajuste macroeconómico con este tipo de ajuste flexible desde los diferentes ámbitos territoriales, tratando de definir apropiadamente, en su propio contexto y escala, los diferentes ámbitos como son el de innovación tecnológica y de gestión, la cualificación de los recursos humanos, entre otros. La tipología de las iniciativas locales de desarrollo de Albuquerque (1997) es la siguiente:

- a) Iniciativas locales de empleo. Surgen como el resultado conjunto de esfuerzos para contrarrestar el problema de la generación de empleo.
- b) Iniciativas de desarrollo empresarial. Son iniciativas posteriores a las iniciativas creadoras de empleo en un nivel más alto, es decir un compendio territorial más grande en donde se fomente la creación de la pequeña empresa, buscando promover valores culturales adicionales favorables al espíritu empresarial innovador y la creatividad.
- c) Iniciativas de desarrollo local. Surgen posteriormente a las anteriores, como consecuencia de la necesidad de obtener o provocar un desarrollo más dinámico a nivel local. Es decir se pretende enfocar de forma más integral los diferentes

problemas de la cualificación de los recursos humanos locales para el empleo y la innovación de la base productiva.

Por último la OCDE (2002) establece que las iniciativas de desarrollo generalmente son una respuesta a la necesidades locales y deben estar estructuradas en tres estratos, en primer lugar las estrategias, que dan un diagnóstico de la problemática económica social que afectan la sociedad; el segundo, estructuras operativas que tratan de ejecutar políticas o mecanismos que incluyen la participación de gobiernos locales, regionales combinadas con las agrupaciones locales; el tercer estrato, las acciones que son el planteamiento y ejecución de las propuestas y programas planteados.

Al respecto de los programas de apoyo para el desarrollo cabe destacar la debida participación de la sociedad como lo puntualiza Di Pietro (2001: 28) al definir la participación ciudadana en la gestión como “la implementación de diversos procedimientos y estructuras para articular la intervención de personas y grupos sociales en la toma de decisiones públicas y su control”.

Ahora bien, a manera de síntesis de las iniciativas locales tomaremos un criterio basado primero, en las participaciones con las instituciones gubernamentales con sus proyectos de inversión relacionadas con los grupos o asociaciones participativas que tengan entre sus objetivos comunes el beneficio de la sociedad y que respondan u obedezcan a las políticas de los convenios establecidos; en donde se pretende primero solucionar el problema económico, intentando crear una relación más completa que la de generación de empleo, y que este sea permanente para pretender un territorio más amplio en donde se fomente la creación de la pequeña empresa, buscando una mayor participación de los actores, con el objeto de llegar a conformar un proceso de desarrollo local.

3. La importancia de los apoyos institucionales en el nacimiento de actividades productivas

El marco de referencia en el que se sitúa nuestro objeto de estudio es la estructura agraria mexicana, denominada el ejido¹², cuyo inicio se remonta a la reforma agraria de 1915. Una de las peculiaridades del ejido fue su intención de integrar unidades de trabajo colectivo, aunque en la realidad, sólo se llegó a tener cooperativas de producción agrícola.

Para Eckstein (1978: 455), es posible reconocer dos tipos de desarrollo de cooperativas en relación al ejido: Por un lado, las que comienzan “desde abajo”, cuando la cooperación se da como un movimiento popular, iniciado y realizado por los

¹² Con la Reforma Agraria de 1915 se da la restitución tierras a los pueblos que tuvieran la posibilidad legal de demostrar sus derechos y la dotación de ejidos a aquellos poblados que no lo pudieran probar o que simplemente tuvieran necesidad de tierras. Su estructura legal se fundamenta en el artículo 27 de la constitución política mexicana, que señala: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional correspondiente originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. La estructura agraria se divide en los siguientes tipos de tenencia: 1) el sector ejidal, el cual abarca toda la superficie dotada, incluyendo también los solares urbanos y las tierras de labor; y 2) la pequeña propiedad, que considera todas las explotaciones agrícolas que no excedan cierta extensión máxima, la que ha variado muchas veces y para 1978 se fijó en cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

cooperativistas mismos, impulsados por la voluntad firme y decidida de establecer la cooperación económica o de otra índole, con poca o ninguna intervención del estado; y por otro lado las cooperativas “de arriba hacia abajo”, formadas al momento en que la iniciativa emana del gobierno, que desea directamente establecer y estimular a las cooperativas, llamándolas a desempeñar determinadas funciones económicas y sociales. Este último caso, es el que se encuentra en la mayor parte de los países en proceso de desarrollo, y el que se toma como referencia en el análisis de la agrupación (GERS) que nos compete.

Ahora bien y en relación con las instituciones de apoyo y el ejido, una de las etapas más importantes para el desarrollo de éste en México, es la que va de 1934 a 1940, en el mandato del Presidente Lázaro Cárdenas, en el cual se da la mayor distribución de tierras, 20 millones de hectáreas y la creación de 11 mil ejidos. Asimismo en este período se da la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en 1936, el cual fue segregado del Banco Nacional de Crédito Agrícola y en sustitución de los Bancos Regionales (Eckstein, 1978: 58).

Un segundo período de importancia se observa en 1970, con la renovación de la reforma agraria que incluyó un innovador modelo de financiamiento, el cual incorporó a los ejidos y a las comunidades como intermediarios en las relaciones de los productores rurales con la banca de desarrollo. En ese tiempo también se crearon nuevas instituciones para apoyar y fomentar la modernización de los espacios agrícolas, así como políticas innovadoras que tomaron en cuenta a la mujer en el sistema productivo, o incorporaban subsidios para la adquisición de insumos, el almacenamiento de las cosechas de granos, y la comercialización, entre otros (González Santana, 2005).

Otro de los programas que incrementó su apoyo a los ejidatarios o campesinos en el periodo fue el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE fundado en 1950), que como parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, se constituyó en una agrupación institucional oficial ligada al sector campesino nacional en la promoción de la industrial rural, misma que para 1970 apoyó únicamente tres pequeñas industrias en el país, dos talleres de sombreros en Oaxaca y una planta de productos lácteos en Zacatecas. Seis años más tarde, en 1976, el fondo financió a 351 empresas campesinas que abarcaban diferentes actividades económicas en los sectores forestal, agropecuario, turístico, manufacturero, pesquero y de la construcción (Alcántara Ferrer, 1979: 8).

Paralelamente dentro del Programa de Desarrollo Rural (PIDER en 1973) se canalizaron fondos del gobierno federal y del Banco Mundial con el objetivo de reestructurar la economía campesina cubriendo tres áreas básicas: a) infraestructura física y económica; b) actividades productivas (agricultura, ganadería, minería, pesca, fruticultura y pequeña industria); y c) infraestructura social (principalmente capacitación técnica, salud, y vivienda).

El PIDER coordinó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) en aspectos relacionados con pequeños talleres de fabricación de telas y ropa en las que se ocupaban 400 campesinos (hombres y mujeres), además de algunas empacadoras de frutas y verduras en los estados de Chihuahua, el Estado de México, Nayarit y Aguascalientes; plantas pasteurizadoras en Coahuila y Jalisco y unos 20 talleres de costura que ocupaban a 600 trabajadores (Austin citado en Alcántara Ferrer, 1979: 9).

Otro planteamiento en este mismo renglón es el de la Comisión del Sur del Estado de Jalisco, formado a partir del año 1965, cuyo objetivo fue el apoyo a lo que se llamo

“Industrias Colectivas del Pueblo”, de 45 municipios que en ese momento comprendía la región sur. Para 1974 iniciaron talleres en algunos municipios importantes como Tuxpan y Ciudad Guzmán, y lugares de menor extensión como Copala, Tonila, San José de la Tinaja, entre otros, en los cuales se manufacturaron camisas, pantalones, zapatos, suéteres y algún tipo de alimentos de conserva, elaborados de manera doméstica (salchichas, piloncillo, panela y pan); en tanto que para fines de 1975 en el sur de Jalisco se tenían organizados 125 talleres con 1500 trabajadores-miembros produciendo 34 diferentes tipos de mercancías. A estas fechas las industrias integraban una red y contaban con el apoyo y el reconocimiento de 42 presidentes municipales (95% del total) (Alcántara Ferrer, 1979: 28-33).

Adicionalmente a las experiencias anteriores, el apoyo financiero de tipo gubernamental generador de iniciativas locales, tiene entre otros referentes, los siguientes dos casos documentados por Mantilla (1989), y relacionados con el programa de desarrollo rural denominado Unidad Agrícola Industrial para la Mujer Campesina (UAIM), creado en 1971 durante el sexenio de Luis Echeverría con la característica de que ambos casos basaron su trabajo en la producción avícola:

El primer caso, se desarrolla en la región henequenera de Yucatán, la UAIM de Hochtún, la cual se constituye en 1976 con 35 mujeres como integrantes. Durante cuatro años trabajan haciendo pasteles, hamacas, y principalmente bordando y pegando partes de blusas con un sistema de maquila. No es sino hasta 1981 cuando a partir de diferentes tipos de apoyos y programas se da la formación de la UAIM avícola de Hochtún, y se consigue la primera remesa de pollos financiados con créditos refaccionarios, y que emplea a 26 mujeres.

Una característica peculiar de esta unidad agrícola, y por tanto su radical impacto, es el hecho que las mujeres de la UAIM avícola de Hochtún viven en un medio rural donde tradicionalmente no se ha requerido del trabajo agrícola femenino, por razones como el subsidio económico del monocultivo del henequén y el absoluto control político de los productores henequeneros por parte del Banco Rural y de la Confederación Nacional Campesina. Asimismo, la población de Hochtún vive en condiciones económicas limitadas, con muy poco contacto urbano, además de pertenecer a un grupo étnico históricamente subordinado, es decir bajo condiciones de inferioridad por cuestión de género.

El segundo caso, es el de la UAIM de Orandino que pertenece al municipio de Zamora, Michoacán. Esta unidad es fundada en 1976 y es formada por 35 mujeres. Una de las características de las mujeres de la UAIM avícola de Orandino es que ellas como mano de obra femenina en las labores agrícolas son tan solicitadas como la fuerza de trabajo masculina, por lo tanto forman una población completamente integrada a una economía comercial y que además tienen una relación limitada con el Banco de Crédito Rural.

La localidad de Orandino se encuentra a seis kilómetros de Zamora dentro de Valle de Zamora, en donde la agricultura tiene diferentes tipos de cultivos como la fresa, el trigo, y el sorgo. Asimismo existe un desarrollo de la ganadería, misma que está orientada a la producción de la leche. Además de la bondad de su ubicación geográfica con respecto a la infraestructura de vías de comunicación, encontrándose a dos horas de las ciudades de Guadalajara, Morelia y Uruapan.

De lo anterior expuesto podríamos deducir la importancia del territorio para desarrollar un proyecto de las mismas características pero con diferencias territoriales y con singularidades sociales completamente diferentes.

Una diferencia importante entre un proyecto y otro es que la participación en Hochtún fue inducida por el Banco de Crédito Rural y la CNC, en cambio la de Orandino, fue realizada por las mismas mujeres integrantes de la unidad, quienes solicitaron los apoyos, organizaron, y administraron los pagos de los créditos otorgados. Por lo anterior, se puede decir que los resultados económicos fueron más positivos en Orandino, pero el impacto social que se dio en torno a la comercialización de los pollos fue más grande en Hochtún; es decir al ser más pequeño y tener pocas alternativas de desarrollo fue más significativa que en Orandino (Mantilla, 1989: 104).

Debemos hacer notar que el trabajo que se desarrollo en Hochtún si fue coordinado directamente por el ejido, mientras que en Orandino se solicitó únicamente el apoyo, desligándose el grupo de mujeres del ejido y de la institución gubernamental en cuanto liquidó su apoyo.

4. El caso del Grupo Ejidal de Responsabilidad Solidaria (GERS)

Como se señaló con anterioridad, el nacimiento de las iniciativas formuladas por el grupo del ejido El Arenal (GERS) nace en 1967, cuando la economía de los espacios rurales estaba deteriorada prácticamente en todo el territorio nacional (Durán Juárez, 1990: 98). En este sentido al tener pocas alternativas para activar dicha economía una opción la proporcionó el Banco de Crédito Ejidal.

El banco fungió como impulsor de las iniciativas al tener una visión más integradora de las posibilidades de desarrollo de los ejidos, los cuales contaban con ciertos conocimientos de su territorio, así como con la posibilidad de actuar en la economía local utilizando el “saber hacer” de la comunidad, los valores de la identidad y el arraigo de la sociedad, la cooperación y el aprendizaje (Morales Graciano, 2005: 21). Más aún, la importancia de estas iniciativas radica en el hecho de que teniendo un territorio casi en su totalidad dedicado al cultivo del agave y la caña, trasciende el desarrollo de este grupo con una actividad diferente, que pretende diversificar las actividades económicas en el espacio rural.

A continuación se presenta el recuento de las iniciativas logradas por la agrupación, en orden cronológico, con el fin de exponer la importancia de la participación de las instituciones financieras gubernamentales y a la vez, dar cuenta de los hechos realizados por la agrupación en pro de su desarrollo:

De tal manera que la primera iniciativa para el caso es propuesta por el Banco de Crédito Ejidal al incentivar a los ejidatarios para trabajar en una labor diferente del cultivo del maíz y el agave. Esta actividad se centró sobre el manejo y el cuidado del ganado porcino. Aunque cabe aclarar que esta iniciativa tuvo como primer impulso una solicitud hecha por algunos ejidatarios quienes precisamente buscaban alternativas de ingreso o trabajo. En lo particular el grupo fue encabezado por los señores ejidatarios Juan Gutiérrez González y José Ocampo Hermosillo.

Esta acción procedente de la comunidad, fue fundamental para la canalización de la iniciativa, y a la vez se convierte en el hecho detonante, que como lo precisa Vachon (2001), implica una concienciación acerca del problema y una acción que lleva a intervenir activamente, participar, planificar las intervenciones y generar por tanto un clima de confianza. La acción propicia a largo plazo la elaboración de un proyecto colectivo para controlar la situación, en síntesis lo que conocemos como iniciativas locales de desarrollo.

Es importante hacer mención que la convocatoria hecha por el Banco se hizo a doscientos ejidatarios que formaban parte del ejido de El Arenal, teniendo una respuesta poco afortunada, es decir no hubo en un primer momento interés directo en la participación, no obstante que algunos de los ejidatarios ya habían tenido experiencia en el manejo de algunos créditos, como el de los fertilizantes para los cultivos de temporal específicamente el maíz y la construcción de silos para la pastura.

El camino que se tuvo que manejar para incentivar la participación fue a través de una rifa organizada por el ejido en donde el Banco de Crédito Ejidal regaló 15 ejemplares de ganado porcino tipo "F1" de alto registro (Jersey pura sangre), estando al frente por parte del Banco el Ing. Ramón Padilla. Sólo de esta manera la respuesta de los ejidatarios fue un poco distinta: Se sembró la semilla de la participación de la comunidad ejidal y con ello un proceso de innovación en un espacio rural.

Posteriormente las personas interesadas podrían adquirir un ejemplar a crédito, condicionado a que cada ejemplar tuviera una o dos corraletas¹³, dependiendo del número de animales que pudieran adquirir, siempre y cuando tuvieran la capacidad de atenderlos debidamente, algunos se pusieron a trabajar en el patio trasero de sus casas. Otras personas con una visión más productiva y la posibilidad de tener una alternativa más rentable optaron por incrementar la solicitud de entre diez y quince ejemplares, teniendo como ventaja adicional y que se entregaban preñadas, con un peso aproximado de entre ochenta y noventa kilos, para dar inicio y fomento a la cría y producción porcícola.

El desarrollo de la iniciativa se da no únicamente en el cuidado y manejo del ganado sino también en el manejo de los créditos que para la mayoría eran movimientos novedosos. Entre los requisitos para el otorgamiento del crédito estaban: 1) el respaldo del crédito con un bien inmueble, 2) la firma del comisariado ejidal como aval del crédito, y 3) la liquidación del préstamo con dinero o en especie, siendo la segunda opción la manera en que finalmente se manejó, y que sirvió como base y continuidad de la producción porcina. De hecho, debido a esta última opción, todas las crías que se recuperaban o que se recibían como pago eran trasladadas o cedidas a crédito a otras personas u otros ejidos, por lo que el efecto multiplicador causado en esta etapa beneficio aproximadamente a veinte personas.

Cabe señalar que este proceso fue supervisado con la asesoría directa de personal del banco, implantando a la par un programa de capacitación que les permitiera mejorar el cuidado de los animales a través de diferentes tipos de vacunas, alimentos, y cuarentenas.

Por lo anterior es que entre 1968 y 1969 se estableció un mercado dentro de la localidad dando como resultado la autosuficiencia en la carne de cerdo necesaria para su consumo, manifestándose una saturación de producto en la localidad. Tal iniciativa logro involucrar aproximadamente a 80 personas entre ejidatarios y algunos no ejidatarios teniendo dentro de sus mismas familias empleos eventuales o temporales, sin goce de sueldo, contando únicamente la remuneración del beneficio familiar al terminar de criar a los ejemplares y consumir el mismo producto.

La gran cantidad de cerdos que se tenían y la saturación de demanda en el mercado local, creó para 1970 la necesidad de pensar en ¿qué hacer con el excedente en la

¹³ Corraletas: lugar donde se crían los animales, llamado también chiquero.

producción de cerdo? La propuesta planteada dentro de la agrupación por los señores Juan Gutiérrez González y José Ocampo Hermosillo fue comercializar la carne y organizarse en grupos de familias para homologar los costos y gastos. Así la estrategia de comercialización, para abarcar y regir la venta de carne en pie, fue salir a diferentes municipios cercanos como son Amatitán, Tequila, Tala, Magdalena así como sus principales delegaciones. De igual forma la agrupación solicitó ayuda al banco ejidal para capacitarse con nuevos productos como la chuleta, separación de manteca de la carne en pie, chicharrón, entre otros. Con esta iniciativa se generaron 10 empleos permanentes no con un sueldo atractivo pero con el beneficio de la capacitación y contar con los conocimientos para mantener un trabajo permanente.

Sin embargo, entre 1970 y 1973 la agrupación tuvo problemas para poder cubrir sus gastos de operación, al tener un mercado local saturado y un bajo precio de la carne. Ante estas circunstancias, dentro del grupo surgió la idea de crear una empacadora de carnes frías que generara una alternativa para incrementar la posibilidad de comercialización de carne porcina en diferentes presentaciones o productos y con un mayor valor agregado. La propuesta generó una nueva solicitud al Banco de Crédito Ejidal un crédito para la creación de la empacadora. Esta misma acción les facilitó el acceso a créditos mayores y que eran negados al no estar constituidos legalmente como agrupación.

Por parte de la institución gubernamental, el Banco los apoyó, otorgando el crédito el Ing. Ramón Padilla. No obstante, se debía recaudar cierta cantidad de dinero para los estudios de apertura de crédito y todos los requisitos necesarios para la acreditación del arranque de la agrupación.

Otro de los problemas a los que se enfrentó la agrupación fue el tener un espacio propio donde se tuvieran instalaciones con sentido comercial y no familiar, como anteriormente estaban trabajando. Entre otras cosas se requería de un lugar donde tuviera un área adicional para la matanza (un rastro), así como un establo donde se comercializara la leche y sus derivados. El crédito no fue suficiente para solventar todas las necesidades de ese momento, por lo que requirieron de aportaciones individuales consistentes en cuatro o cinco vacas por ejidatario para poder trabajar en el establo, aunque adicionalmente se creó el problema de contar con un terreno. Al respecto la solución llegó de la mano de Don José María Rosales, quien prestó momentáneamente un espacio para dar inicio con la empacadora y el rastro.

Con el incremento de las necesidades se requirió de asesoría técnica, la cual fue dada por personal contratado por el banco, que consistía por una parte en la capacitación para la elaboración de productos y la administración fiscal y contable, y por otra, para la elaboración de productos como jamón, chorizo, queso de puerco, salami, etc., de tal manera se impartieron cursos a las hijas de los ejidatarios y en algunos casos de otros ejidos de la región, como el de Amatitán, y Puerta de la Vega, entre otros.

Para 1973, la agrupación empezó a tener resultados positivos: los productos se empezaron a promover y a distribuir en la región. Se menciona de manera cómica por algunos entrevistados que uno de sus principales clientes era el personal del mismo banco que tenía oficinas en Ameca y Guadalajara, e incluso se establece la comercialización de lechones y cerdos la cual se extendía en ocasiones a la venta en mercados como el del Distrito Federal y Pénjamo, Gto. Y aunque la producción no era muy abundante, existía la posibilidad de pensar que era por falta de capacidad de mayor

producción, porque sus productos se vendían en su totalidad.

Para establecer un mayor rango de producción fue necesario solicitar un nuevo crédito con la finalidad lógica de poder “hacer más”. Con éste crédito se inició con la compra de los terrenos donde trabajaban, los cuales eran prestados; además de la adquisición de otro terreno para tener ganado porcino (corraletas), otro para ganado vacuno (establo), y la comercialización de productos lácteos. Estos hechos llevaron a establecer un nuevo vínculo con el Banco; sin embargo éste decidió que no era posible otorgar un mayor financiamiento por cuestiones administrativas y legales, a menos que se constituyeran como empresa, lo que les posibilitaría además la obtención de mayores y mejores créditos. Por lo tanto, el grupo decide hacerlo, constituyéndose el 13 de Julio de 1973, con 25 socios, como “Grupo Ejidal de Responsabilidad Solidaria” (GERS). El nuevo crédito solicitado fue respaldado con sus casas y terrenos, en tanto que el ejido fungió como aval.

Es necesario hacer notar que de los 207 ejidatarios que se invitaron inicialmente, sólo 80 de ellos, el 39 por ciento, se interesaron en el movimiento, y sólo veinticinco personas si aceptaron las condiciones que se requerían para la formación de la agrupación, aportando la cantidad de \$5,000.00 pesos cada uno para los primeros trámites, obteniendo un total de \$125,000.00 pesos.

En el momento de la constitución de GERS, se contó con 35 empleados permanentes ya asalariados por parte de la agrupación, además se generó cierta red de distribución de agentes de venta ajenos a la empresa, es decir personal externo que empezó a distribuir el producto y generó un empleo particular sin depender de la agrupación.

Con el crédito se compró maquinaria, moladoras, silos, una cámara frigorífica, hornos para los productos que requerían de cocimiento, como los jamones entre otros; con respecto al establo se mecanizó para la ordeña de vacas, la leche se pasteurizaba y se comercializaba en bolsas debidamente reglamentadas conforme las normas oficiales en ese momento. Además se compró ganado lechero, como trescientas reses “pintas de negro” de la raza Holstein, para fortalecer esta iniciativa y tener una mejor productividad y competitividad en general.

En cuanto a la construcción del inmueble fue una labor de conjunto, en donde trabajaron ellos mismos y se comenta que fabricaron hasta las vigas estructurales, como ejemplo vivo la colectividad del grupo, dado que los que sabían de albañilería no cobraban sus honorarios, trabajando en tardes, domingos y días de descanso.

A partir de este momento se tomó un giro más agresivo con respecto a la comercialización y a la responsabilidad adquirida con el crédito. La distribución de productos empezó a manejarse no únicamente en la región sino incluyendo además ciudades como Ciudad Guzmán, Puerto Vallarta, El Grullo, Autlán de la Grana, Casimiro Castillo, Villa de Purificación, La Huerta, hasta Tomatlán y estados colindantes como Nayarit y Colima.

Conforme se incrementaba la demanda se requería de nuevos créditos para incrementar la productividad y ser más competitivos. En este lapso una parte de las estrategias o iniciativas, fue incrementar la comercialización con agentes de ventas para poder ramificarse sin costos adicional y manejándose como innovación la exclusividad de rutas específicas para cada distribuidor, en los últimos tres años, es decir para 1976 GERS

contaba con 45 empleados directos más los indirectos.¹⁴

Los créditos que se solicitaron fueron de tipo avió-refaccionarios y de corto tiempo, siendo el máximo plazo requerido de cinco años, sin embargo GERS los manejaban entre seis meses y un año. En la administración financiera, las peticiones de préstamos e incrementos en la productividad y comercialización en general, por parte del “banco” se destinó para la supervisión y ejecución del manejo administrativo a una persona llamada “INTERVENTOR”, quien se encargaba de la administración en general, es decir de las compras, ventas, utilidades, pagos al banco y todo lo administrativo. Por su parte el grupo se encargaba del manejo de todas las cuestiones laborales.

Otra de las acciones tomadas para tener mayores ventas de producto fue comprar un terreno al borde de la carretera internacional Guadalajara-Nogales, para la venta de sus productos y especialmente la comercialización de las carnitas de cerdo. Para este momento la empresa ya contaba con 55 empleados de planta más los eventuales o indirectos.

Por lo anterior, la organización decidió cambiar de razón social de Grupo Ejidal de Responsabilidad Solidaria (GERS) a “Unidad de Explotación Agropecuaria, Comercial, Industrial y de Servicios del Ejido Arenal” el 28 de Octubre de 1979, contando con 25 socios. La finalidad de esta acción fue la de poder pedir otro nuevo crédito, para mejorar el lugar donde se vendían las carnitas, en el terreno, a un lado de la carretera internacional; para tener un local con mayor formalidad y vender toda la gama de productos de la misma empacadora, además de proporcionar servicio de comidas. Siendo así que en el año de 1979 se solicitó un crédito por \$1'400,000.00 pesos, con el que se efectuaron las obras señaladas, mismas que terminaron en 1980.

1981 fue un momento crucial para la sociedad, los créditos que se tenían se habían acumulado y por una mala administración financiera que implicó la imposibilidad para pagar el total de las deudas por los créditos contratados, el grupo se vio obligado por el banco a reestructurar dichos créditos¹⁵. La deuda que se tenía era de 16 millones de pesos y aunque con la reestructuración aumentó a 35, se obtuvieron una serie de facilidades financieras como la liquidación del crédito en pagos fijos y diferidos.

En este punto se podría pensar que las iniciativas no fueron las adecuadas o no exitosas, pero esto fue debido a que se señalaron malos manejos administrativos por parte del interventor y no por las iniciativas tomadas por el grupo, es decir las iniciativas funcionaron dado que la producción y las ventas fueron en asenso, sin embargo los manejos administrativo no fueron los apropiados por parte del interventor.

Bajo estas circunstancias difíciles, llegó el momento de tomar una decisión clave para el desarrollo de la agrupación: Como se señaló anteriormente, entre las funciones que realizaba el Banco estaba la de administrar los recursos procedentes de los créditos solicitados a través del Interventor, quien era el encargado de vigilar su adecuada utilización y su aplicación en los rubros autorizados. El interventor además era el

¹⁴ Los empleos indirectos son los de la comercialización del producto hecho por agentes, compra de ganado porcino que no pertenece a la agrupación, compra de sorgo y maíz necesario para el alimento de los animales. Entrevista hecha al Sr. Ricardo Vargas Castañeda, Administrador de la empresa. El día 14 de Octubre de 2005. 10:00 hrs.

¹⁵ Las reformas fiscales y las políticas del banco ejercen un cambio obligado a la agrupación. Entrevista hecha al Sr. Ricardo Vargas Castañeda, Administrador de la empresa. El día 14 de Octubre de 2005. 10:00 hrs.

administrador general y ejecutaba todas las compras, ventas y pagos totales de la empresa, con la salvedad de que no se le requerían los informes específicos de los movimientos efectuados, por el contrario la información generada en el manejo de los créditos solo fue residual: gastos, pagos de los préstamos y ganancia, aunque estas últimas prácticamente nunca fueron reportadas.

Por estos motivos GERS, decidió hablar con el Gerente General del Banco encabezados por el Sr. Juan Gutiérrez González para solicitarle que los dejaran trabajar solos, y pidieron que si fuera necesario se hiciera una auditoría porque según los números que manejaba el banco o directamente el interventor eran diferentes a los que ellos suponían que podían obtener, de manera favorable, puesto que con “el interventor” en ocasiones no se sacaba ni para los pagos mínimos al banco. Al parecer no se ejecutó la auditoría pero el estudio realizado por el mismo banco sobre la reestructuración del crédito abrió la sospecha del extraño manejo, dado de que los números eran rentables y quedaba la duda de que hubiera una mala administración.

Este estudio de la reestructuración consistía en un balance general entre activos y pasivos, con el historial desde su inicio de 1967 a la fecha de 1980, y arrojó datos que con la reestructuración de la empresa se probó que tenía la capacidad de pagar y crecer de tal manera que el gerente general del banco, les dio la oportunidad de manejarse solos. A partir de este momento empezó un manejo diferente, limpio y de confianza absoluta entre ellos mismos. Al cabo de dos años ya se tenía el dinero para liquidar el crédito pero el señor Juan Gutiérrez González y el consejo decidieron reinvertirlo puesto que los pagos eran fijos y se tenían ya firmados y repartidos periódicamente.

En mayo del año de 1982, la agrupación cambió nuevamente de nombre para convertirse ahora en “Cooperativa Ejidal de Industrias Agropecuarias de Arenal”, con 25 socios y un personal directo de 65 empleados. Este cambio obedeció a una situación fiscal, dado que en ese momento se obtenían apoyos para no pagar el impuesto sobre la renta, al tener el nombre de “cooperativa ejidal”.

Es importante destacar que es entre los años de 1982 y 1983 cuando la cooperativa empieza a operar de una manera independiente separada de la influencia del banco y de todo instrumento crediticio, apostando únicamente a su trabajo e intereses propios, es decir los socios empiezan a tener algunos remanentes económicos que lejos de retirarlos los reinvierten en sí mismos con la intención de seguir innovando a su nivel y costearo su propio aprendizaje.

La implementación de las iniciativas propuestas por el Banco de Crédito Ejidal y debidamente utilizadas en la agrupación, conformó un buen inicio de la iniciativa, obteniendo primero una generación de empleo permanente además del aprovechamiento de los recursos de una manera innovadora, dando como resultado nuevas formas de organización y una reinversión de la riqueza en su mismo proyecto.

5. Reflexiones finales

Las iniciativas de desarrollo tratan de activar una economía o solucionar el problema económico de una comunidad, mediante acciones propuestas por parte de agrupaciones o instituciones públicas o privadas, que van encaminadas primeramente a la generación de empleo.

El proceso de las iniciativas creadas por los actores del Grupo Ejidal de Responsabilidad Solidaria (GERS) en conjunción con las instituciones gubernamentales, para nuestro caso el Banco de Crédito Ejidal, fue fundamental para la generación de un proceso de desarrollo local en El Arenal. Los resultados obtenidos, producto de esta unión, se pueden apreciar sobre todo en el crecimiento paulatino de la cooperativa como organización económica, los empleos directos e indirectos que generan los proyectos puestos en marcha, y la diversificación de las actividades económicas de ese espacio rural que se ha estado dando en la localidad desde 1970, con el incremento de las actividades relacionadas con la matanza y el procesamiento de la carne.

Como en la mayoría de los movimientos o apoyos gubernamentales es difícil la activación de los programas para beneficio comunitario por la diversidad de pensamientos o maneras de actuar respecto a éstos. El caso en El Arenal no fue la excepción, pues existió cierta apatía o desconfianza en la puesta en marcha de los proyectos, no obstante que fue un grupo de los mismos ejidatarios quienes solicitaron en primer lugar, algún tipo de ayuda para contrarrestar la falta de empleo.

De lo anterior se puede reafirmar que las iniciativas propuestas por GERS tuvieron una relación positiva con las instituciones gubernamentales, creando iniciativas generadoras de empleo y desarrollando procesos de crecimiento y mejoramiento de las condiciones de vida de un sector de la población, ramificando o creciendo a su vez su influencia en el territorio.

Entre los aspectos que hay que resaltar del proceso de conformación y desarrollo de GERS se encuentran las acciones de innovación y aprendizaje que vivieron los actores locales en relación con la necesidad de superar la presión de los esquemas que llegaban a un término de saturación: Primero, la opción de manejar una alternativa diferente al trabajo exclusivo del campo, en segundo lugar la etapa administrativa y por último el manejo de los créditos.

El caso también muestra que es la colectividad y la integración de un grupo, la fuerza de la superación de las adversidades en cualquier rubro. Lo fundamental en las iniciativas propuestas por GERS es que fueron debidamente gestionadas por dos de sus principales actores, los señores Juan Gutiérrez González y José Ocampo Hermosillo, de aquí la importancia de los líderes en las agrupaciones y la fuerza de los actores-agentes, dando como consecuencia buenos resultados. Así también, con el fortalecimiento de las iniciativas podríamos destacar la confianza que tenían en sí mismos y la credibilidad en sus líderes, al poner en riesgo sus casas y su patrimonio familiar, al manejarlas como responsiva de los créditos otorgados.

En cuanto al papel que asumió el Banco, en apoyo a la agrupación y sus iniciativas, es importante señalar que en una primera etapa éstos fueron de buena voluntad. Sin embargo, la ejecución posterior a través de un "interventor" aunque permitió la continuidad de los créditos al existir un contacto directo, fue perjudicial en cuanto a la remuneración económica o productividad del grupo pues no generó utilidades, hasta que el grupo decide desligarse y actuar bajo responsabilidad directa y propia de los actores. Cabe decir que el grupo aprendió la lección de que "aprender cuesta".

Cuando GERS se convirtió en una empresa, definitivamente los integrantes no se dan cuenta de ello, dado que la transformación de un grupo colectivo en "pro" de un beneficio común se sigue proporcionando, no obstante que el mismo proceso administrativo y fiscal los fue transformando en tal, sin lo cual no hubieran podido

ejercer ninguna acción o iniciativa.

La reinversión de la riqueza o utilidades fue fundamental para el progreso de la agrupación, sin este tipo de medidas no se habría tenido continuidad en el trabajo progresivo, además del crecimiento paulatino que se logró a lo largo de más de tres décadas. Asimismo, también se ha podido observar la conformación de un tejido más amplio con redes comerciales, que han propiciado una derrama de empleos indirectos de 53 a nivel local y de 640 a nivel regional entre clientes y proveedores, además de 106 empleos generados directamente por la cooperativa.

Por lo anteriormente expuesto, el caso de GERS constituye un ejemplo de la gestión colectiva, y que aunque deriva en la conformación de una empresa privada no por ello deja de generar efectos territoriales que benefician el desarrollo de la comunidad. Como lo establece Katz (2006: 63-64) al hablar sobre el cambio estructural como esencia del desarrollo, es el cambio de la estructura productiva lo que permite una mayor profundización en la división del trabajo, la especialización y el crecimiento de la productividad, así como la expansión gradual de actividades que hacen uso más intensivo de conocimientos; y donde en algunos casos el agente dinámico que impulsa la incorporación de una nueva actividad es una pequeña empresa familiar, una empresa trasnacional o un conglomerado público o privado. Para nuestro caso, GERS jugó ese papel de dinamizador de la actividad, aunado a la participación activa del Estado a través de las instituciones financieras que beneficiaban a los espacios rurales, mismos que a su vez posibilitaron la creación de mercados y el fortalecimiento de la capacidad tecnológica local que actuó como catalizador del proceso.

6. Bibliografía

- ALBURQUERQUE, FRANCISCO. (1997) "Cambio estructural, globalización y desarrollo económico" CEPAL/ILPES, Santiago de Chile. <http://www.redel.cl/documentos/doc/index.html> (Fecha de consulta: 12 de octubre 2005)
- (2005). "*Las iniciativas locales de desarrollo y el ajuste estructural*". En Solari, Andrés y Martínez Adaricio, Jorge, "Desarrollo local. Textos cardinales", Facultad de Economía, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- ALCÁNTARA FERRER, SERGIO. (1979). "Industrias Colectivas del pueblo: Un estudio de caso sobre Industrialización rural en el sur de Jalisco". Centro de Estudios Sociológicos. México. El Colegio de México.
- BÁRCENA, MARIANO. (1983). "Ensayo Estadístico del Estado de Jalisco", Guadalajara, UNED, Gobierno de Jalisco.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (2005). XXII Edición; Grupo Ed. RAF.
- DI PIETRO, LUÍS. (2001). "*Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local*". En Burín, David y Heras, Ana Inés (comp.) "Desarrollo Local una respuesta a Escala Humana a la globalización", Argentina, Ed. Circus.
- DURÁN JUAREZ, JUAN MANUEL. (1990). "La modernización de la agricultura de temporal en Jalisco" Cuadernos de Difusión Científica No. 24. Universidad de Guadalajara.
- ECKSTEIN, SALOMÓN. (1978). "El ejido Colectivo en México". México. Fondo de Cultura

Económica.

GARCÍA, BÁTIZ, MA. LUISA, Y OTROS. (1998). "Descentralización e iniciativas locales de desarrollo" México, Universidad de Guadalajara.

GONZÁLEZ SANTANA, OCTAVIO MARTÍN. (2005). "Construyendo el desarrollo local: la organización del Espacio agrícola en Rincón Grande, Michoacán (1930-2000)". Zamora, Michoacan. El Colegio de Michoacán.

INEGI. (2000). XII Censo de Población y Vivienda, México.

KATZ, JORGE. (2006). "*Cambio estructural y capacidad tecnológica local*". Revista de la CEPAL 89. Agosto. Santiago de Chile. Pp. 59-73

LUNA ZAMORA, ROGELIO. (1991). "La historia del tequila, de sus regiones y sus hombres"; México, CONACULTA.

MANTILLA, LUCILA. (1989). "La Unidad Agrícola Industrial para la Mujer Campesina (UAIM)". Cuadernos de Difusión. Científica 12. México. Universidad de Guadalajara. 1989.

MORALES GRACIANO, FEDERICO. (2005). "En busca de políticas territoriales para la micro y pequeña empresa en los municipios de Juanacatlan y Zapotlán del Rey, Jalisco, 1970-2000" Tesis de Maestría en Desarrollo Local y Territorio. Universidad de Guadalajara.

OCDE. (2002). "Mejores Prácticas de Desarrollo Local" Librería. El Correo de la UNESCO, S.A., México.

VÁZQUEZ BARQUERO, ANTONIO. (1993). "Desarrollo Local. Una Estrategia de Creación de Empleo". Madrid, Ediciones Pirámide.

VACHON, BENARD. (2001). "El Desarrollo Local, Teoría y Práctica. Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo". Gijón, España. Ediciones TREA.

CAPITULO V

Desarrollo multinivel: implicaciones macro-regional, local y micro-regional. México¹⁶

José Gpe. Vargas Hernández, M.B.A.; Ph.D.¹⁷
Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán
México
jgvh0811@yahoo.com

Resumen

Este trabajo se propone analizar las implicaciones del desarrollo en los niveles macro-regional, local y micro-regional, a partir de la hipótesis central de la teoría del desarrollo que plantea que el desarrollo económico traerá consigo el desarrollo político y social. Después de hacer de un acercamiento conceptual al desarrollo, se repasan brevemente las teorías del desarrollo existentes como herramientas de análisis de la realidad.

En la discusión se concluye que los procesos de desarrollo locales y regionales requieren de una transformación sustancial de las relaciones negociadas entre los agentes económicos y los actores políticos. El rol estratégico del Estado es adoptar políticas que maximicen los beneficios y minimicen los costos de la integración mediante acuerdos estratégicos regionales que promuevan el crecimiento económico y el desarrollo social. El estado considerado como un importante actor social sigue jugando un papel importante en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo equitativo y equilibrado entre las diferentes regiones y localidades. Ante el paulatino retroceso que en las sociedades contemporáneas está teniendo el Estado de bienestar, uno de los principales retos es el empoderamiento de las organizaciones sociales y comunitarias para que desempeñen activamente su rol en los procesos de desarrollo local y regional.

Palabras clave: Desarrollo local, desarrollo macro –regional, desarrollo micro –

¹⁶ La estructura político administrativa de México es una Republica con un sistema presidencial y una federación con 32 Estados.

¹⁷ Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. Profesor Investigador del Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán y Visiting Acholar, University California Berkeley jgvh0811@yahoo.com jvargas2006@gmail.com.

regional, teorías del desarrollo.

1. Introducción

Las últimas dos décadas han sido un periodo de turbulencias y complejidades en el ambiente económico, político, social, tecnológico y cultural, dando origen a cambios transformacionales a niveles de escala local, nacional, regional y global. Las transformaciones económicas locales y regionales, por ejemplo, están involucradas con las transformaciones en la misma estructura económica local y regional, en los cambios de las políticas económicas nacionales y los procesos de globalización económica. Este proceso de globalización denominado por Held (2000) como el “período contemporáneo” también produce profundos cambios económicos, políticos y sociales con implicaciones directas en las interconexiones nacionales, regionales y globales mediante una nueva configuración del Estado-nación. Estado-nación y Estado son términos diferentes.

Los vínculos que explican las diferentes relaciones económicas, sociales, políticas, etc., existentes entre las localidades, regiones, países y globalidad se han analizado desde dos enfoques teóricos, el dependencista y el desarrollista. La arquitectura de la economía global se fundamenta en una red interactiva que forma un sistema de varios niveles interrelacionados para dar respuesta a los crecientes imperativos de una economía más globalizada requieren del desarrollo de potencialidades locales y regionales y de sistemas de cooperación en las localizaciones intra-regionales.

La globalización económica que impone áreas de integración regional e instituciones supranacionales tiene un impacto evidente en la formación de nuevas naciones y en las funciones del Estado a partir del avance de los procesos de descolonización y separación, de una evidente erosión de los sistemas de seguridad nacionales que inciden en sentimientos de identidad nacional, regional o local. Por otro lado, aparentemente desde la dimensión ideológica, la integración económica es una tendencia contraria a los procesos de globalización e interdependencia, los cuales son usados para reinterpretar y debilitar los principios de autodeterminación y soberanía política de los pueblos, mientras que en el otro extremo se enfatiza una propuesta al ultra regionalismo.

Todavía está por verse si se cumplen las predicciones de Eliot acerca de que la humanidad tendría un renacimiento en sus culturas locales y regionales bajo el fuerte influjo de la globalización en un diálogo transcultural y sus efectos en las identidades culturales nacionales. Estas identidades siempre encuentran los vehículos de expresión en las diferentes unidades espaciales territoriales en unidades locales, regionales, nacionales e internacionales. La fragmentación de las identidades culturales, étnicas, religiosas, políticas, etc., provoca profundos conflictos entre las sociedades con fuertes impactos en su desarrollo.

Los procesos locales y regionales del desarrollo requieren de una transformación sustancial de las relaciones negociadas entre los agentes económicos y los actores políticos.

Las redes globales de producción, distribución, consumo y comunicación de las estructuras económicas y sociales tienen una tendencia dualizadora que por un lado reconfigura el espacio transnacional y por otro reconstruye regionalismos hacia el interior del cuestionado estado nacional. Sin embargo, es en los niveles locales, nacionales y regionales donde se gestiona la dinámica de la desregulación transnacional

de los mercados, por lo que se puede considerar que el capitalismo como sistema se impulsa a escala nacional.

La naturalidad de "la identidad capitalista como plantilla de toda identidad económica puede ser puesta en cuestión" (Graham y Gibson 1996:146) por diversas opciones de desarrollo económico propias del mismo posdesarrollo que valoran los modelos micro-regionales, locales y macro-regionales como no necesariamente complementarios, ni opuestos ni subordinados al capitalismo. El posdesarrollo incluye las formas de integración entre lo local, lo micro-regional, lo nacional y lo macro-regional que estén determinadas por el intercambio igual y que no impliquen marginalidad para las unidades territoriales menores. La inclinación del posdesarrollo sobre "el lugar", la ecología política y la geografía posmoderna al estudiar la globalización, permite reconocer los modos de conocimiento y modelos de naturaleza basados en lo local (Escobar, 2000.:172).

2. Desarrollo

2.1. Acercamientos conceptuales

El desarrollo es un proceso multidimensional que implica cambios en las conductas y actitudes individuales que impactan las estructuras institucionales de los sistemas económicos, sociales y políticos cuya finalidad es la persecución del crecimiento económico y el desarrollo social mediante la reducción de la desigualdad y la reducción de la pobreza. El desarrollo es la condición de satisfacción de las necesidades de la población de una nación mediante el uso racional y sustentable de los recursos naturales. Una condición para alcanzar el desarrollo es administrar nuestros recursos en una forma más racional.

Bajo el principio de la ventaja comparativa de la economía clásica, el desarrollo es considerado como un juego de suma no cero donde todos los actores ganan del comercio.

De acuerdo a la ideología del liberalismo, el motor del desarrollo es el libre mercado a través de su mecanismo de precios como la forma más eficiente para asignar los recursos para el bienestar individual, lo cual requiere la intervención mínima del Estado solo para aquellos casos en que existan fallas del mercado para la provisión de un bien público y para el aseguramiento de los bienes públicos globales. El contenido de las importaciones en el crecimiento en los países en desarrollo es una restricción del crecimiento económico sostenido. Actualmente las economías desarrolladas exportan productos agrícolas, mientras que las economías en vías de desarrollo se están concentrando en la exportación de bienes manufacturados.

En otras palabras, para usar la terminología académica tan en boga, el ascenso de la teleología de la democracia del libre mercado (Chua, 1998), que yo le llamaría la democracia económica, redefine el concepto de desarrollo de los pueblos, en los términos de una competencia por medio de la cual los individuos se controlan unos a otros. En un sistema imperialista, la competencia es estimulada por los mismos Estados imperialistas rivales. Al decir de Patras (2001d) la competencia "en términos capitalistas está mediatizada, influenciada y dirigida por los Estados".

No se ha materializado hasta ahora los beneficios del crecimiento y desarrollo esperados para las economías que siguieron las recomendaciones de mayor apertura económica y financiera, demostrándose que no hay una relación directa entre mayor liberalización

comercial y financiera con el crecimiento y el desarrollo. Las economías que han logrado altas tasas de crecimiento son precisamente aquellas que no han seguido las recetas de la OMC y los demás organismos financieros internacionales, lo que deja en claro que la tendencia de la tasa de crecimiento de PIB es decreciente desde que se intensifican los procesos de apertura comercial en el mundo. La pérdida del piso en la tierra se debe por el dominio de un acercamiento al desarrollo nacional centrado en el mercado y a la voluntad de los gobiernos para seguir los dictados de la política de las organizaciones internacionales financieras.

El desarrollo es un proceso de cambios dinámicos inducidos mediante políticas y estrategias impulsadas por diferentes agentes económicos y actores políticos. Los fundamentos para el desarrollo estratégico de la gobernabilidad institucional se encuentran en los trabajos sobre ingeniería social de Popper, las diferenciaciones entre sociedad y organizaciones de Hayek y el enfoque de cambio basado en las instituciones de North. La estrategia de desarrollo es la forma de ordenamiento de las relaciones económicas, políticas y sociales en que una sociedad visualiza la obtención de sus propios objetivos y metas.

El desarrollo se realiza mediante mecanismos institucionales económicos, sociales y políticos, públicos y privados que promueven mejoras en gran escala en los niveles de vida de los individuos mediante el logro de objetivos de crecimiento económico, equidad, democracia y estabilidad. El enfoque de la economía institucional sobre el desarrollo se hace desde dos perspectivas teóricas, la teoría de la información imperfecta y el análisis comparativo de los procesos de desarrollo, las cuales fundamentan los arreglos institucionales. La economía institucional estudia la economía de los costos de transacción, la economía de los derechos de propiedad, la teoría del principal agente, los enfoques de economía constitucional y elección pública.

De acuerdo a la teoría neoinstitucional de la economía, el subdesarrollo es resultado de las fallas del Estado para proveer las estructuras de governance necesarias para garantizar las instituciones que apuntalan el desarrollo de los pueblos. El neoinstitucionalismo recomienda un Estado fuerte pero limitado en sus funciones.

La sociología del desarrollo se relaciona con los mecanismos que reproducen desigualdad y los medios para eliminarla parecer haber perdido su razón de ser. "El desarrollo es la satisfacción de necesidades de unidades como el individuo, el pueblo, la ciudad o el grupos social identificado por factores tales como el origen étnico, clase, género, sexualidad o edad" (Sutcliffe 1995:45).

El destinatario del desarrollo es el ser humano. El concepto de desarrollo humano se articula como un conjunto de atributos de la persona humana como eje central y como base para la construcción de una sociedad. En este sentido el concepto de desarrollo es sustantivo que requiere de condiciones políticas propicias para la expansión de la libertad para ejercer opciones y oportunidades que proporcionan capacidades para que las personas sean las depositarias de los beneficios del crecimiento económico.

2.2. Teorías del desarrollo

La hipótesis central de la teoría del desarrollo plantea que el desarrollo económico traerá consigo el desarrollo político. Las dos principales teorías del desarrollo son la basada en monoeconomía y la de beneficios mutuos.

2.2.1. Monoeconomía

La monoeconomía se enfoca en las condiciones específicas de los países menos desarrollados, tales como los enfoques de la economía ortodoxa y el marxismo.

2.2.2. Beneficios mutuos

La basada en los beneficios mutuos estudia las interacciones entre los países desarrollados y los menos desarrollados tales como la economía ortodoxa y la economía del desarrollo. Para Williamson (1998:76) la gobernabilidad consiste en los medios para lograr el orden en relación a los conflictos que amenazan las oportunidades para la obtención de beneficios mutuos en las transacciones, consideradas como las unidades de análisis.

Las principales teorías sobre el desarrollo socioeconómico son la teoría de la modernización, la dependencia, la globalización, los sistemas mundiales y la teoría del desarrollo sustentable. Las teorías anteriores centran su objeto de estudio en el estado nación, a diferencia de las dos siguientes cuyo objeto de estudio toma otras perspectivas. A pesar de lo novedoso de los planteamiento de la teoría del desarrollo sustentable, su aplicación ha sido hasta hora un verdadero fracaso.

2.3. Teoría de la modernización

Habermas (1994) puntualiza que el “vocablo modernización se introduce como término técnico en los años cincuenta; caracteriza un enfoque teórico que hace suyo el problema del funcionalismo sociológico. Las teorías del derrame ya desacreditadas en la economía desarrollista se mantuvieron como la respuesta al dilema de la distribución y la teoría de la modernización fue resucitada para pronosticar la última convergencia de los sistemas económicos y políticos a través del globo. La modernidad se define como el desarrollo económico industrializado con una convergencia hacia la democracia liberal. La teoría de la modernización sostiene que el desarrollo social y político de los pueblos ocurre en el cambio de racionalidad de una sociedad basada en los afectos a una sociedad basada en los logros individuales. La teoría de la modernización plantea como hipótesis que el desarrollo económico traerá consigo el desarrollo político

La teoría de la modernización sostiene que el desarrollo es un proceso sistemático, evolutivo, progresivo, transformador, homogeneizador y de “americanización” inminente. Esta teoría identificó etapas evolutivas de desarrollo de los pueblos. De hecho, los defensores de la modernidad occidental pregonan el progreso científico y tecnológico de la humanidad mediante el establecimiento de los principios de libertad, igualdad y justicia para todos.

La modernización parte de la premisa de que el desarrollo es un proceso evolutivo inevitable que incrementa la diferenciación social la cual crea sus instituciones económicas, políticas y sociales que siguen el patrón de desarrollo occidental. La modernización era vista como un proceso de diferenciación estructural e integración funcional donde tenían lugar las categorías de clasificación del mundo, Esta diferenciación social y una creciente disociación de la vida social son producto de los procesos de modernización, los cuales traen inestabilidad.

El concepto de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y el incremento de la productividad del trabajo; a la

implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de los valores y normas; etc. Los procesos de modernización generan aprendizajes rápidos y traen consigo un incremento en las demandas de bienes y servicios e inflación de las expectativas para satisfacer las necesidades y deseos, lo cual no siempre desarrolla la infraestructura y capacidad para lograrlo.

Para Giddens (1984, 1990), la teoría de la modernización es vista como un proceso de distanciamiento espacio temporal, en el cual el tiempo y el espacio se desarraigan de un espacio y un tiempo concretos.

El enfoque estructuralista de la modernización acepta los costos sociales como exigencias de la implementación del modelo y apuestan a la gobernabilidad que acota la subjetividad. La subjetividad es refugio o resistencia contra el modelo de pensamiento único hegemónico (Bourdeau, 1998).

La convergencia de la modernización económica definida como desarrollo económico industrializado y la democracia liberal, requieren de nuevas instituciones, actores y agentes e involucran limitadamente las capacidades del Estado.

2.4. Teoría de la dependencia

La teoría de la dependencia centra el desarrollo en los mercados domésticos, el papel del sector industrial nacional, generación de demanda agregada mediante incrementos salariales que aumentan los niveles de vida. La teoría de la dependencia de la división internacional del trabajo (Cardozo y Faletto 1969) considera que las diferentes regiones y países tienen intercambios desiguales en un sistema que concentra los recursos tecnológicos, la manufactura, la educación y la riqueza, mientras que otras regiones y países periféricos solo son proveedores de mano de obra y materia prima barata. Por su parte, la teoría del desarrollo (Lerner 1958, Rostow 1960, Germani 1971) de la división internacional del trabajo considera la importancia de que las denominadas "sociedades parciales" se modernicen con tecnología y valores tradicionales.

La teoría de la agencia y la teoría de la dependencia de recursos son las perspectivas con más aplicaciones en la governance corporativa, y por lo tanto, su integración es importante. La función de la provisión de recursos de acuerdo a la teoría de la dependencia de recursos se refiere a la habilidad del consejo para obtener recursos para la organización, que pueden ser cualquier cosa en términos de fortaleza o debilidad organizacional. La teoría de la dependencia de recursos establece los procesos competitivos en los recursos o insumos que implican cambio en respuesta a un estándar, es decir, trata de los procesos competitivos por los cuales la escasez de recursos que implican el uso de estándares, implican cambios.

2.5. Teoría de la globalización

La teoría de la globalización enfatiza las transacciones económicas y sus vínculos políticos y financieros realizados con la complicidad del desarrollo de la tecnología de la información y la comunicación, desde una perspectiva de los elementos culturales. Así, la globalización es el triunfo de la teoría de la modernización que homogeneiza y estandariza valores en los principios del capitalismo y la democracia, estimula el crecimiento económico y promueve los valores de la democracia, aunque incrementa las condiciones de inestabilidad e incertidumbre. Sin embargo, lo que queda claro es que el

crecimiento económico no es causa de la democracia

2.6. Teoría del sistema-mundo

La teoría de sistemas mundiales se centra en el estudio del sistema social y sus interrelaciones con el avance del capitalismo mundial como fuerzas determinantes entre los diferentes países, incluyendo a los pequeños. El fundador de la escuela Immanuel Wallerstein y sus seguidores nunca trataron de argumentar que solo la unidad de análisis real era la economía mundial capitalista que se originó dentro del sistema del Estado europeo del siglo XVI y vino a trascender en el globo entero. Al respecto, Wallerstein (1997) sentencia: "Mi propia lectura de los pasados 500 años me lleva a dudar que nuestro propio sistema mundo moderno sea una instancia de progreso moral sustancial, y a creer que es más probablemente una instancia de regresión moral."

Es en este sentido que Wallerstein (1999, 1994, 1983) sugiere que la unidad de análisis no debe ser el Estado-nación o la sociedad nacional, sino el sistema-mundo en su conjunto.

La economía-mundo capitalista es un sistema que "incluye una desigualdad jerárquica de distribución basada en la concentración de ciertos tipos de producción (producción relativamente monopolizada, y por lo tanto de alta rentabilidad), en ciertas zonas limitadas" de acuerdo a Wallerstein (1998), y que además "pasan a ser sedes de la mayor acumulación de capital...que permite en reforzamiento de las estructuras estatales, que a su vez buscan garantizar la supervivencia de los monopolios". El sistema mundo capitalista funciona y evoluciona en función de los factores económicos.

En la teoría del sistema mundo capitalista se analiza "la formación y la evolución del modo capitalista de producción como un sistema de relaciones económico sociales, políticas y culturales, que nace a fines de la edad media europea y que evoluciona hasta convertirse en un sistema planetario" de acuerdo a Dos Santos (1998:130), y en cuyo enfoque "se distingue la existencia de un centro, una periferia y una semiperiferia, además de distinguir entre economías centrales, una economía hegemónica que articula al conjunto del sistema". De las perspectivas sociológicas existentes la escuela del sistema-mundo llegó a predecir más cerca la tendencia general de eventos durante el último cuarto de siglo pasado.

De acuerdo a Wallerstein (1998), las relaciones económicas del centro con los países semiperiféricos y periféricos dependen de tres factores estratégicos: el grado en que sus industrias sean importantes o fundamentales para el funcionamiento de las cadenas de mercancías clave, el grado en que los países sean importantes o esenciales para sostener un nivel de demanda efectiva para los sectores de producción más rentables, y el grado en que los países sean importantes en decisiones estratégicas (localización, poderío militar, materias primas, etc.).

La evolución de este sistema global actualmente dio lugar a las naciones incluyendo aquéllas del tercer Mundo y determinó su posición relativa en la jerarquía internacional. Aquí, tiene poco sentido hablar de desarrollo nacional si la entidad que realmente se desarrolla es la economía mundial capitalista. El enfoque de la atención permanece firmemente dirigida a otras variables, tales como los flujos comerciales entre las naciones, sus ventajas geopolíticas relativas y sus fortalezas militares e ideológicas.

Las decisiones político-económicas permean la economía mundo. Los procesos de globalización establecen formas de apropiación desigual de la riqueza y por tanto,

interacciones económico-sociales diferenciadas que generan relaciones de subordinación entre los Estados nacionales. La desigualdad existente entre los Estados nacionales que integran el sistema mundo es la causa de que los más avanzados se apropien de los excedentes de los menos avanzados, considerados como los periféricos y semiperiféricos. Este sistema mundo no ha sobrevivido de la crisis moral que marca el final del milenio.

Los procesos de producción globalizados se estandarizan para integrarse a un solo sistema global, supeditando la "lógica de la geografía a la lógica de la producción" en una "compresión espacio-temporal". La estandarización y homogeneización de las normas es un paso ineludible para profundizar los procesos de globalización. El sistema mundial propone la separación de las superestructuras políticas y culturales conectadas por una división internacional del trabajo.

McGrew (1990) sostiene que la globalización constituye una multiplicidad de ligamientos y conexiones que trascienden a los Estados-nación, y por implicación a las sociedades, lo cual forma el sistema mundo moderno. Define el proceso a través del cual los eventos, decisiones y actividades en una parte del mundo puede tener una consecuencia significativa para los individuos y las comunidades en partes bastante distantes del mundo.

2.7. Teoría del desarrollo sostenible o sustentable

El desarrollo centrado en los paradigmas del crecimiento no es sustentable y por lo tanto es necesario tomar en consideración la relación del crecimiento con equidad, de tal forma que se preserven los recursos naturales para las futuras generaciones mediante la generación de las condiciones de beneficio de todos del ciclo de crecimiento. El impacto de las crisis financieras en la pobreza, la desigualdad y el desarrollo sustentable ha aumentado en la misma proporción en que las crisis se han profundizado y se han hecho más frecuentes.

Para el movimiento altermundista el modelo de desarrollo económico neoliberal es inviable porque ha agotado sus alcances, los proceso de globalización se encuentra en crisis de legitimidad y credibilidad porque ha profundizado la depresión económica mundial y urge a cambiar el rumbo económico. Los altermundistas proponen una organización mundial de comercio equitativo que reemplace a la actual OMC que formule la política comercial mundial bajo las mismas reglas que siguen los países desarrollados para que las sigan los menos desarrollados sobre las premisas de respeto a los derechos humanos y al interés público de los pueblos que buscan el desarrollo sustentable.

Hasta ahora, la teoría del desarrollo sostenible ha fracasado porque entre algunos de sus resultados está dejando a más de una tercera parte de la humanidad con algún tipo de hambre y sin condiciones sanitarias, una deforestación creciente que aniquila a las selvas del amazonas y de África consideradas los pulmones del mundo, los gases clorofluorocarbonados crecen geométricamente causando daños irreparables a la capa de ozono y comprometiendo la salud de millones de habitantes, el agrandamiento de los hoyos negros en el Ártico, la lluvia ácida crece, los climas cambian...son algunas de las causas que traerán serias consecuencias para la supervivencia de las generaciones futuras.

Los "bienes públicos globales" aseguran las capacidades para el desarrollo sustentable

pero cuyos costos son evadidos por los pueblos más avanzados. La ecología política analiza las sociedades en pequeña escala, la división internacional del trabajo y contribuye al debate del desarrollo presentando conceptos tales como desarrollo sustentable y ambiente global.

El capital humano y el social como factores determinantes del desarrollo sostenido tienen impactos en la equidad y la democracia. Los regímenes de política social con el fin de identificar los medios del desarrollo sustentable para construir la capacidad de las instituciones públicas, privadas, y cívicas permitirá responder y dar cuentas por referirse a las necesidades sociales.

La creación de espacios para la toma de decisiones mediante mecanismos de gobernabilidad que democráticamente informen del bienestar, de los principios de derechos humanos, del desarrollo sustentable y del desarrollo social es un rol importante de la sociedad civil. Por lo tanto, el intercambio de la información es un componente para el desarrollo sustentable que mejora la calidad de vida y les da mayor control a las personas.

3. Desarrollo al nivel macro-regional

El colapso de la economía socialista y la implosión estratégica de las economías de mercado que abandonan el modelo de desarrollo centrado en el Estado nación y basado en la industrialización por sustitución de importaciones, dieron lugar a una transformación cualitativa de los procesos de desarrollo económico impulsados por una competencia abierta entre localizaciones ubicadas en distintas partes del mundo, dando lugar a una globalización de los procesos económicos. Con el fin de la guerra fría disminuyeron las presiones hegemónicas globales, pero se da lugar a las presiones hegemónicas regionales.

La referencia espacial del desarrollo se ha movido del nivel nacional con el debilitamiento del Estado nación al nivel supranacional y local con el fortalecimiento de los bloques regionales de integración y con la descentralización de funciones en los gobiernos locales. Así, la geografía económica y política del espacio nacional están cediendo su lugar a la geografía política y económica en los ámbitos espaciales locales, regionales y globales.

Las macroregiones se forman con la integración de varios países en bloques económicos. Para mundializar las relaciones económicas, las corporaciones transnacionales transforman las formas sociales, económicas, productivas y tecnológicas mediante procesos de relocación macroregional y regional.

La competencia y no la colaboración o cooperación, es la regla universal del mercado. La competencia entre individuos, organizaciones, regiones y naciones es el concepto central de la doctrina neoliberal. Desde la década de los sesenta, la competencia se intensifica debido a la intensificación de las relaciones a niveles inter industriales e internacionales. En una nueva era de demanda homogeneizada de los mercados globales, las corporaciones requieren de habilidades para colocar en los mercados productos estandarizados de alta calidad y precios más bajos que los competidores mediante el uso de economías de escala en los procesos de producción, distribución, administración y mercadotecnia a pesar de que los patrones de consumo pueden diferir marcadamente entre las regiones y países.

Cada uno de los procesos de integración regional tiene su propia lógica económica y

política que difiere de los demás. La tríada (América del Norte, Unión Europea y Japón con la Cuenca del Pacífico) que controlan y mantienen los poderes internacionales, luchan entre sí por encontrar un equilibrio mediante el incremento de medidas proteccionistas hacia el interior de su bloque económico regional.

La integración de bloques regionales de países con instituciones supranacionales en un entorno de mercado global competitivo, puede ser considerada como el último reducto estratégico del Estado de Bienestar que resiste a los procesos de globalización como el caso del cono sur en América Latina. Esta tendencia de transformación regional económico-política y social reconfigura las funciones del Estado y sus capacidades de gobierno que responde al colapso de la gobernabilidad que proporcionaron las ya decadentes instituciones financieras de Bretton Woods.

No obstante, por contradictorio que parezca, la desregulación de los mercados financieros se sustentan en acuerdos concretos de los Estados nacionales para estabilizar la regulación extraeconómica mediante la formación de redes regionales que contrarrestan la formulación de políticas económicas impuestas por el imperialismo capitalista global. A pesar, los signos de agotamiento del neoliberalismo se presentaron a partir de las crisis financieras regionales iniciadas con la mexicana en 1994 y con el caos provocado por la dinámica de la nueva economía que pretendió ser la locomotora de la economía global entró en crisis en el 2001.

Bajo un nuevo arreglo geoeconómico que modifica las economías centradas en el estado nación, las unidades de producción territorialmente organizadas son sustituidas por la formación de cadenas de valor agregados que abren la competencia entre los clusters locales, las ciudades y regiones organizadas para generar espacios funcionales de aglomeramientos transfronterizos.

El desarrollo en la globalización han sido en general capitalocéntrica porque sitúa al capitalismo "en el centro de las narrativas de desarrollo, tendiendo en consecuencia, a devaluar o marginar cualquier posibilidad de desarrollo no capitalista" (Graham y Gibson 1996:146). En este sistema imperial, las empresas transnacionales dominan los mercados y los Estados nacionales. Este nuevo mercantilismo monopoliza la mayor parte de las regiones comerciales.

En el modelo de Heckscher and Ohlin la reducción de las barreras al comercio especializa la producción en ambas regiones, tiende a aumentar la desigualdad salarial en el Norte y a reducirla en el Sur. La naturaleza de la integración regional en la economía capitalista global ha reforzado las formas extremas de desigualdad e injusticia ampliamente esparcidas que prevalecen en esta parte del mundo

La transferencia de actividades de producción del Norte al Sur incrementan la intensidad de las habilidades en ambas regiones y amplía la brecha salarial entre los trabajadores calificados y los no calificados (Feenstra and Handson, 1996). Los teóricos han denominado a esto con el término "convergencia económica y social" definida por Ivanova (2000) como el "grado en el cual los desequilibrios en el bienestar económico de varios países o de varias regiones de una zona integrada son social y políticamente tolerables...estas disparidades no van a determinar ninguna acción por parte de los gobiernos nacionales que pudiera poner en peligro el buen funcionamiento de una unión."

Latinoamérica está sometida aun proceso de neocolonización por un nuevo imperialismo

y que cuenta con el apoyo de las elites económico políticas que, al decir de Galeano (1971p.341-342), no hacen "más prósperas a sus colonia aunque enriquezca a sus polos de desarrollo; no alivia las tensiones sociales regionales, sino que las agudiza; extiende aún más la pobreza y concentra aún más la riqueza: paga salarios veinte veces menores que en Detroit y cobra precios tres veces mayores que en Nueva York; se hace dueño del mercado interno y de los resortes claves del aparato productivo; se apropia del progreso, decide su rumbo y le fija fronteras; dispone del crédito nacional y orienta a su antojo el comercio exterior; no sólo desnacionaliza la industria, sino también las ganancias que la industria produce; impulsa el desperdicio de recursos al desviar la parte sustancial del excedente económico hacia fuera; no aporta capitales al desarrollo sino que los sustrae."

De acuerdo a los análisis de Prats (2002), en América Latina existe una "brecha institucional" en relación a otras regiones del mundo que obstaculiza el crecimiento económico y su desarrollo social y político.

Una economía moderna en América Latina sólo es viable si se forma lo que Dieterich (2002) denomina el Bloque Regional de Poder, cuya diferencia cualitativa a los demás bloques de poder es que debe "integrar desde su inicio elementos claves de la Democracia Participativa o sea, del Socialismo del Siglo XXI", con una "política mercantilista y con sustento en cuatro polos de crecimiento: 1. las pequeñas y medianas empresas (PYMES); 2. las corporaciones transnacionales nacionales (CTN); 3. las cooperativas y, 4. las empresas e instituciones estratégicas del Estado. Esta verdad debería constituir, por lo tanto, el punto de partida de toda teoría y planificación económica en América Latina".

4. Desarrollo local

El objeto local, de acuerdo a Bourdin (2000) se expresa en cuatro visiones que denomina "la vulgata localista", "lo local necesario" que incluye lo "local interaccionista", "lo local heredado", y "lo local construido". Estos modelos locales de desarrollo desafían "lo inevitable" de la penetración capitalista con los procesos de globalización y que por lo tanto, se puede decir que todo lo que surge de la globalización encaje en el guión capitalista.

Las investigaciones de A. J. Scott, M. Storper y R. Walker sobre el crecimiento de Los Angeles, California concluyeron que la concentración en determinadas formas territoriales de pequeñas empresas favorece las economías de escala y flexibiliza al sistema productivo. Estas formaciones territoriales son conceptualizadas como "tecnopolos" o "polos de crecimiento" (Storper 1988) como "entornos o ambientes generadores de innovación" (Dosi y Salvatori 1992).

El "desarrollo local" conceptualizado como un paradigma teórico tiene su origen en los distritos industriales de Italia en el análisis del carácter endógeno del desarrollo y sus relaciones de cooperación y competencia con la organización industrial (Becattini, 1990, 1992; y Bagnasco & Trigiglia, 1993). García Delgado (1999) y Calderón & Dos Santos (1999) estudian el desarrollo local como escenario del Estado neoliberal. Arocena (1999) analiza el modo de desarrollo, el sistema de actores locales y la identidad local como variables del desarrollo local.

Los derechos fundamentales y políticamente relevantes para la gestión sustentable del desarrollo local son el derecho a la identidad, al territorio, a la autonomía y a su propia

visión del desarrollo. El desarrollo humano se manifiesta en el espacio del desarrollo local como la expresión del capital social que resulta de la participación de todos los agentes económicos y actores políticos en los diferentes procesos de decisiones. En el escenario local, dice Boisier (1988) se optimiza la participación individual, pero resulta ser demasiado estrecha para la acción colectiva, justamente lo que la tendencia globalizadora requiere para profundizar su modelo neoliberal de desarrollo centrado en los intereses individualistas. El desarrollo local pivota sobre la base de interacciones comunitarias solidariamente comprometidas, en forma activa y continuada, independientemente de que existe contigüidad territorial y física.

Es en las mismas comunidades donde se encuentran grandes reservas de organización político social para la promoción del desarrollo local. La gestión comunitaria de recursos debe crear las condiciones suficientes para la transferencia de funciones del nivel nacional al local, con el soporte estructural de arreglos institucionales que faciliten la participación política en un sistema democrático, de tal forma que reduzca las brechas del crecimiento económico y desarrollo social desigual. La capacidad de una comunidad se refleja en su nivel de desarrollo endógeno.

A escala local, las disfuncionalidades institucionales pueden ser mayores por la falta de coordinación con la burocracia del Estado y la carencia de sensibilidad para detectar las necesidades comunitarias para administrar programas de desarrollo. Las instituciones se constituyen en las instancias mediadoras que vinculan las políticas macroeconómicas con los agentes económicos y sociales en el ámbito del desarrollo local que se relaciona con la esfera pública, particularmente en la dotación de bienes y servicios públicos requeridos. En los procesos de preinstitucionalización, las organizaciones innovan independientemente buscando soluciones técnicas viables a los problemas locales.

Las instituciones se constituyen en las instancias mediadoras que vinculan las políticas macroeconómicas con los agentes económicos y sociales en el ámbito del desarrollo local que se relaciona con la esfera pública, particularmente en la dotación de bienes y servicios públicos requeridos. La calidad de las instituciones locales junto con el desarrollo de instituciones sociales y jurídicas contribuyen al incremento de la productividad de la fuerza de trabajo, reducen los conflictos sociales, etc.

La construcción espacial de los gobiernos locales debe ser promovente de un diseño institucional y de políticas públicas que contribuyan a lograr niveles altos de crecimiento económico y desarrollo social. Es a partir de la dimensión territorial como la reforma del Estado de concentra en los gobiernos locales y micro regionales, por ser los espacios donde se dan los máximos contactos entre la sociedad civil y el Estado y en donde por lo tanto, existen las mejores posibilidades para territorializar adaptando y flexibilizando las políticas y estrategias de desarrollo.

La capacidad de respuesta de los gobiernos locales está asociada a las capacidades de formulación e implantación de políticas públicas que promuevan el desarrollo económico mediante un incremento de las contribuciones de las actividades económicas, políticas y sociales. Desafortunadamente, los gobiernos locales no reconocen su responsabilidad como agentes del desarrollo local en la toma de decisiones relacionada con la sociedad. Los gobiernos locales constituyen las instancias más próximas a la participación de la ciudadanía y tienen una función importante como agentes del desarrollo económico y social de las localidades en la dinámica de una economía globalizada.

El nuevo gobierno local, de acuerdo a la Unión Iberoamericana de Municipalistas

(DHIAL, 2001), "reivindica el trabajo en equipo, visión y estrategias conjuntas, democracia de deliberación, participación ciudadana, fortalecimiento de las capacidades del gobierno local para abordar los problemas de desarrollo, el rescate de la metodología de la planificación popular y de seguimiento y rendición de cuentas". Entre las principales funciones del gobierno local está la de detectar y crear los espacios de interacción y contacto entre los actores y sus mecanismos de negociación, resolución de conflictos y procesos de toma de decisiones, la selección de opciones de políticas públicas y la implantación de proyectos de desarrollo local.

La localización del espacio público de los gobiernos locales permite dentro de su ámbito de autonomía, la incorporación de los ciudadanos mediante mecanismos de reconocimiento que garantizan su acceso a la información, a los procesos de formulación e implantación de las políticas públicas, al desahogo de agendas de trabajo que promuevan el crecimiento económico y el desarrollo social y político, al fortalecimiento interno de las capacidades de gobierno y su función prestadora de servicios públicos, a propiciar los mecanismos de gobernabilidad de la organización social, etc.

La estrategia de crecimiento económico se orienta hacia el desarrollo local basado en los proyectos municipales impulsados por los agentes económicos y actores políticos y sociales locales. En la agenda del gobierno local, su reinversión política se expresa en la urgencia por promover las competencias del municipio en materia de promoción del desarrollo económico mediante políticas que articulen los esfuerzos locales con los regionales y los esfuerzos nacionales. Los municipios orientan su desarrollo económico en función de las estrategias del mercado, por lo que la satisfacción de los requerimientos y demandas de los agentes económicos tiene como finalidad incrementar la competitividad mediante políticas que articulen los esfuerzos locales con los nacionales, y estos a su vez con los globales. La aplicación de una economía estratégica pueden dar mayor flexibilidad a los programas locales de desarrollo en los países en desarrollo.

El municipio tienen el atractivo de la producción y prestación de servicios a la ciudadanía y en materia de desarrollo económico tiene que satisfacer las necesidades y demandas de los agentes económicos. Sin embargo, se presentan problemas que trascienden el espacio territorial de los municipios, cuyas soluciones requieren de esfuerzos conjuntos con otros municipios.

La política industrial en los países menos desarrollados debe orientarse a apoyar las inversiones extranjeras y las transformaciones industriales pero asegurando que los productores locales puedan competir. Las inversiones directas extranjeras contribuyen al desarrollo local si invierten en infraestructura y servicios, en actividades que tienen efectos de "derrame" mediante la creación de empleo, desarrollo de capital humano, desarrollo de tecnología y no crean grandes desigualdades con respecto a las empresas locales. Se requiere de un Estado fuerte y una política industrial que apoye a los gobiernos locales en el desarrollo de clusters sectoriales.

La estructura política local involucra a los individuos en instituciones locales de gobierno y de gestión de bienes públicos. Los grupos subordinados a las elites locales buscan el apoyo de las elites nacionales mediante petición más que organizarse en grupos de resistencia por la implicación de los costos fijos. Además, las elites locales tienden a coludirse más que las nacionales para capturar las agencias locales mediante

compromisos de agendas políticas.

Para atender las diferencias locales, bajo un enfoque de federalismo, el estado debe formular e implementar políticas diferenciales que consideren sistemas de incentivos a los comportamientos de los actores sociales y políticos para desactivar la relación perversa existente entre la clase política y el clientelismo y para que operen como articuladores del desarrollo económico social local. Por lo tanto, el gobierno local desempeña la función catalítica de las fuerzas sociales y políticas en una comunidad que le permiten la obtención del consenso en las decisiones sobre políticas de desarrollo local.

Para lograr una mejor racionalización de los recursos para el desarrollo económico y social local, se requiere un sistema de información que despliegue el potencial. Los gobiernos locales deben administrar los esfuerzos de las diferentes agencias que concentran sus estructuras a efecto de establecer e implantar un sistema de planeación e información coherente con el desarrollo económico local. El diseño e implantación de programas de desarrollo local integral tiene que considerar la pluralidad e inclusión de los intereses de los agentes económicos y actores políticos, a efecto de establecer acuerdos y compromisos, así como coordinar los esfuerzos de todos en forma eficiente.

La nueva gestión pública local debe promover la creación de foros para el debate público sobre los problemas de desarrollo local para lograr el consenso en la formulación e implantación de las políticas públicas. Los gobiernos locales democráticos con una gestión estratégica pueden alcanzar las expectativas de altos niveles de desarrollo económico y social satisfaciendo las expectativas de los ciudadanos. La administración eficaz de los recursos financieros y naturales en el ámbito local representa una acción relevante del gobierno que se proponga como meta el desarrollo local. La administración de sistemas locales deben ser capaces de conducir a una mayor eficiencia institucional, transparencia y rendición de cuentas en el desarrollo y entrega de servicios sociales.

Los procesos de descentralización intensifican el desarrollo local como parte de la reforma neoliberal del Estado, que bajo un enfoque en los gobiernos y el poder locales trasladan presupuestos y responsabilidades del desarrollo del nivel nacional y estatal a los municipios. La redefinición de las funciones de los gobiernos municipales requieren del compromiso de servidores públicos capaces de formular e instrumentar estrategias de desarrollo a largo plazo.

La ingeniería social permite establecer sistemas flexibles de alianzas estratégicas y asociacionismo entre los diferentes agentes económicos y los actores políticos y sociales, de tal forma que el empleo eficaz de recursos humanos, financieros y materiales por el gobierno local abra importantes perspectivas para el desarrollo local. Las asociaciones voluntarias promueven la reciprocidad práctica que reduce los riesgos en las sociedades que están sujetas a cambios rápidos y cuyo impacto tiene alguna relación con el desempeño de los gobiernos locales en las distintas regiones.

La reconstrucción territorial que privilegia al gobierno local en la determinación autónoma de espacios de decisión pública de abajo hacia arriba, tiene que promover la corresponsabilidad de las competencias en la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno y en la concertación de proyectos conjuntos de desarrollo entre los sectores público y privado. En formas muy diversas de colaboración, cooperación y asociacionismo de recursos y esfuerzos entre los gobiernos locales y otros agentes

económicos (empresas, sociedad civil, individuos, etc.) y actores políticos (partidos políticos, gobiernos municipales, etc.), se puede impulsar el desarrollo económico de las localidades.

5. Desarrollo al nivel micro – regional

Las regiones adquieren un papel creciente y determinante en la geografía de los procesos de globalización económica, ya sea por el aprovechamiento de las ventajas competitivas regionales y su cercanía con los mercados globalizados. La geografía económica regional inició análisis de distritos industriales en Italia (Becattini, 1990) a finales de la década de los noventa y continuó con estudios de las ciudades globales como nodos de la economía global (Sassen, 2000) y los city regions (Scott, 2001). En este sentido, se entiende por región, el espacio territorial en el que se materializan las fuerzas mundiales, nacionales, regionales y locales (Ortegón Espadas, 2000).

El análisis sobre los mecanismos de polarización territorial de la economía geográfica invierte la teoría del equilibrio del comercio internacional y del crecimiento regional. En este crecimiento regional, el Estado como un actor político y social y un agente económico sigue teniendo un papel importante.

La política de industrialización de regiones de los países de la periferia capitalista denominado como el Tercer Mundo, bajo el modelo de sustitución de importaciones, se llevó a cabo con una fuerte intervención del Estado en la economía, que surgió como una crítica de la teoría liberal del comercio internacional que considera que cada nación debe dedicarse a explotar sus ventajas comparativas.

En la década de los setenta del siglo pasado, los procesos de planeación normativa y centralizada implementados en el paradigma organizacional se orientaron hacia el modelo de desarrollo centralizado basado en un modelo de planificación regional desconcentrada pero dirigida y coordinada desde una institución nacional. Así, la rivalidad parcial en el uso y la localización de los bienes públicos son aspectos relevantes que sugieren interesantes consecuencias en el producto de largo plazo que pueden explicar las diferencias entre las regiones subnacionales.

La planeación participativa se sustenta en una selección de demandas populares, definición de prioridades y establecimiento de mecanismos de gestión popular o participativa para la formulación e implantación de políticas públicas. Putnam (1995) demostró que los patrones culturales reflejan los patrones históricos de la asociación cívica, los cuales tienen más influencia que las diferencias económicas entre las regiones.

La emergencia de un sistema transnacional lleva implícito el resurgimiento de los nacionalismos, regionalismos y la etnicidad. El nacionalismo es el rasgo político y cultural característico del siglo XX y ha servido para justificar la liberación de los pueblos y la reivindicación de intra- regionalismos. Este regionalismo se manifiesta internamente en los Estados-nación y es el resultado de un sentimiento de libertad producto de los cambios culturales que resultan de los procesos de globalización. Este tipo de regionalismo intraestatal se distingue porque ocurren dentro de las fronteras territoriales de un Estado-nación.

La interactividad de las relaciones entre las empresas y su entorno institucional formado por estructuras de gobernabilidad y redes de meso-economías guiados por una empresa líder, constituyen la base de la competitividad sistémica de regiones completas mediante

la formación de cadenas de valor agregado en sus múltiples operaciones de producción, distribución y consumo. Las interacciones que generan tensiones por rivalidad empresarial en una región, así como las sinergias creadas por relaciones de confianza de redes empresariales o clusters dan lugar a eficiencias colectivas como ventajas competitivas. Así lo demuestran los trabajos de Krugman y Venables (1995) y Porter (2001).

El aprendizaje por interacción intraregional entre empresas locales organizadas en clusters, es un sistema de innovación dinámico que como economía de innovación desarrolla ventajas competitivas y mejora su posicionamiento en la economía global. La formación de conglomerados y clusters empresariales dinamizan los factores territoriales que generan sinergias en los procesos de innovación tecnológica mediante redes interactivas que incrementan los niveles de competitividad y contribuyen a aumentar el desarrollo económico regional.

Sin embargo, las diferencias de la densidad de las organizaciones sociales también varían regionalmente ofreciendo diferentes niveles de oportunidades y posibilidades de organización, expresión y manifestación de los intereses de los individuos, por lo que se puede decir que tanto social como territorialmente, la sociedad civil es desigual.

La "tendencia postmoderna de pensamiento" apareció recientemente como expresión o aprehensión de una realidad social específica que hace referencia al pensamiento emergente de la modernidad tardía o de era postindustrial manifiesto en las condiciones de vida específicas de los grandes centros urbanos de los países desarrollados, o bien como una cultura conformada por un conjunto de modos de vida en las regiones hiperindustrializadas. Muchos de los habitantes de la regiones menos desarrolladas viven bajo condiciones que pueden ser descritas como modernidad desigual más que postmodernidad.

6. Discusión

La arquitectura de la economía global se fundamenta en una red interactiva que forma un sistema de varios niveles interrelacionados para dar respuesta a los crecientes imperativos de una economía más globalizada requieren del desarrollo de potencialidades locales y regionales y de sistemas de cooperación en las localizaciones intra-regionales. Los intergubernamentalistas enfatizan los aspectos normativos y fácticos de las estructuras y políticas de gobernabilidad económica global emitidas por las instituciones y organizaciones multilaterales que configuran el marco macroeconómico para la acción de los agentes económicos en sus diferentes localizaciones, considerando las posibilidades de ejercicio de soberanía interna en el diseño de políticas de integración regional.

La crisis de los Estados Latinoamericanos se agudiza en la década de los noventa con la ruptura de las alianzas con los sectores populares para incorporarse a los procesos económicos y socioculturales articulados con la globalización, a costa de la desarticulación de las economías locales y micro-regionales, dan como resultado la profundización de las características de una sociedad dualista: sectores socioeconómicos incrustados en la modernidad y los procesos de globalización, y sectores desarticulados con bajos niveles de competitividad y sin posibilidades de mejorar su desarrollo, condenados a una dependencia tecnológica, financiera, etc.

El sistema redistributivo territorial sobre la base de las iniciativas y aportaciones locales

“no es compatible con el objetivo de equidad” (Finot, 2000). En vez de sostener el crecimiento económico y una mayor igualdad social, la modernización de las sociedades del tercer mundo produjo varias consecuencias negativas no esperadas tales como el prematuro incremento de los estándares de consumo con muy poca relación a los niveles locales de productividad; la bifurcación estandarizada entre las elites capaces de participar en el consumo moderno y masas concientes de ello pero excluidas, presiones migratorias en tanto que los individuos y sus familias buscan ganar acceso a la modernidad moviéndose directamente a los países de donde proviene la modernidad (Portes, 1997).

Las estructuras de gobernabilidad global son factores exógenos en la economía global porque dan sustento a marcos normativos para las instituciones multilaterales, las grandes corporaciones transnacionales y multinacionales, los Estados nacionales, las cuales tienen impactos directos sobre las regiones y las localidades. Por lo tanto, en los contextos de las formas y estructuras de gobernabilidad global de los mercados que interacciona con la gobernabilidad local, se integran en procesos de globalización económica los emplazamientos y clusters locales y regionales.

Estos impactos demuestran las interrelaciones existentes entre los niveles globales, regionales, nacionales y locales y dejan en entredicho el modelo estratificado. Las estructuras de gobernabilidad local y regional se interrelacionan e interaccionan a través de las redes transnacionales con la gobernabilidad global que se extiende más allá del control intergubernamental y del mercado.

La lógica territorial de la gobernabilidad, también denominada como “governancia del territorio” delimita el espacio de aplicación en términos como gobernancia local o regional. La importancia que para los intergubernamentalistas adquieren la governance local y regional como base de las normas globales y la competitividad en los procesos de integración económica, se fundamenta en las interacciones locales del mercado, el Estado y los actores sociales.

No todos los mercados se han transformado globalmente, todavía existen los mercados nacionales, internacionales y regionales. “El desafío de la globalización no es detener la expansión de los mercados globales sino encontrar las reglas y las instituciones de una governance mejor –local, regional, nacional y global- para preservar las ventajas de los mercados y la competencia global pero también para proveer los recursos comunitarios y medioambientales suficientes para asegurar que la globalización trabaja para la gente y no solo reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (Martínez, 1999, citada por Prats, 2001).

Por un lado, las interrelaciones entre las grandes corporaciones transnacionales con la normatividad de las organizaciones multilaterales en los mercados globales y las estructuras intergubernamentales interaccionan con cadenas globales de valor agregado formada por los clusters en localizaciones regionales y locales.

Es importante que las autoridades actúen a través del espacio público de las estructuras político institucionales de los gobiernos local y micro- regional democráticos de tal forma que se conviertan en fuerzas multiplicadoras de las expectativas y oportunidades de desarrollo equilibrado por las relaciones entre sociedad, estado y mercado. Las instituciones locales, nacionales, regionales y mundiales ponen en marcha complejos sistemas regulatorios de políticas y procesos de toma de decisiones.

Los efectos de la globalización no son los mismos en los diferentes territorios y en las sociedades locales. La sociedad local y regional adquiere relevancia como un actores sociales que promueve el crecimiento económico y el desarrollo más equitativo y justo de las regiones. Por lo tanto, es claro que para que exista una democratización de la sociedad, es necesario que exista primeramente una transformación socialista. La dimensión política de la globalización apunala su expansión en todas las regiones y países, promoviendo su democratización. Pero esta democratización no se apunala en una transformación socialista. Los gobiernos locales democráticos y micro- regionales con una gestión estratégica pueden alcanzar altos niveles de desarrollo satisfaciendo las expectativas sociales.

Esto significa poner en tela de juicio el actual sistema de condicionalidades institucionales al desarrollo local e intra- regional contrarias a la idea de cooperación como también al restablecimiento del equilibrio entre los desiguales vínculos existentes entre países ricos y países en desarrollo. El ejercicio del poder político tiene que ser convenido para ser compartido por instituciones locales, nacionales, regionales e internacionales.

Las instituciones locales y regionales mayoritarias que sufren de las cargas de los procesos no tienen motivos para quejas cuando hacen mal uso del poder acordado por el sistema de la regla mayoritaria, aunque pareciera que la regla mayoritaria es en sí misma no democrática, por lo que las decisiones vía las mayorías electorales no necesariamente son el camino para el buen gobierno, el cual se desarrolla mediante mecanismos que permiten a la sociedad su desarrollo socioeconómico. El reto queda en identificar, definir e implementar algún tipo de obligación en el gobierno para aquellos que no forman parte de las mayorías.

Los procesos de desarrollo locales y regionales requieren de una transformación sustancial de las relaciones negociadas entre los agentes económicos y los actores políticos. Las inversiones extranjeras, por ejemplo, son menos comprometidas con las economías locales, no se sujetan a las regulaciones o las rechazan y son menos pegajosas que las nacionales. Hasta ahora se establecen estos estándares y normas en forma muy desordenada en función de sistemas de incentivos que provienen de los intereses de una constelación multiforme de actores privados, grandes corporaciones transnacionales empresas y clusters locales, consumidores, científicos sindicatos y organizaciones no gubernamentales dentro de las redes de políticas globales .en procesos de cooperación y conflicto entre los actores involucrados en situaciones donde las empresas se ven obligadas a adoptar normas por la presión de los otros actores.

Existen ciertos factores no precio que inciden en competitividad y que significan las funciones del ambiente, del entorno y de las instituciones en el desarrollo de capacidades competitivas, otorgan relevancia a los factores espaciales y geográficos que se materializan en un determinado territorio como elementos estratégicos que abren oportunidades de desarrollo a partir de las características específicas de la localidad.

La coherencia entre las acciones internacionales, macro- regionales, nacionales, locales y micro- regionales asegura ciertos beneficios a los países en desarrollo mediante su integración en la economía global, por lo que las reformas a los gobiernos nacionales tienen que acompañarse con reformas en los gobiernos locales, regionales y las correspondientes en las instituciones internacionales para fundamentar una regulación internacional más coherente. El rol estratégico del Estado es adoptar políticas que

maximicen los beneficios y minimicen los costos de la integración mediante acuerdos estratégicos regionales que promuevan el crecimiento económico y el desarrollo social. El estado considerado como un importante actor social sigue jugando un papel importante en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo equitativo y equilibrado entre las diferentes regiones y localidades.

Ante el paulatino retroceso que en las sociedades contemporáneas está teniendo el Estado de bienestar, uno de los principales retos es el empoderamiento de las organizaciones sociales y comunitarias para que desempeñen activamente su rol en los procesos de desarrollo local y regional. La organización en red resuelve en parte los problemas que plantea el aumento del conocimiento acerca del desarrollo y crea poder en las comunidades locales mediante el involucramiento de las personas y una mayor penetración geográfica para resolver sus problemas de desarrollo sustentable. La ciudad global, como un caso representativo, es multinodal y policéntrica, guiada y coordinada por un punto de una red flexible que se interrelaciona en forma complementaria con otros niveles regionales, dando lugar a una sociedad red de la era de la información.

El conocimiento en redes puede compartir soluciones para atacar problemas de desigualdad, degradación del medio ambiente, injusticias, etc., con lo cual se lograría un mejor desarrollo económico y humano. Sin embargo, las organizaciones civiles y las organizaciones no gubernamentales (ONG's) no rinden cuenta de sus actividades a las autoridades locales, regionales o nacionales con lo que socavan la soberanía y la democracia de los pueblos y la sustituyen por la soberanía consumidora que deja al mercado las principales decisiones en materia de oportunidades de desarrollo para los ciudadanos. Entonces, la condición de ciudadano, no está limitada a una comunidad política, sino que se convierte en extensiva a la demarcación regional y global en última instancia.

Finalmente, la emergencia del pensamiento postmoderno en el desarrollo de los pueblos. El mayor daño que el postmodernismo causa a los países en desarrollo es una guerra de culturas para convertirse en consumidores acrílicos de culturas foráneas si se considera como el reflejo múltiple de la cultura de la posmodernidad donde el trabajo de la Ilustración no ha concluido y en donde se identifican el irracionalismo postmoderno con las mentalidades irracionales que no acaba de realizar la civilización.

7. Bibliografía

Arocena, José (1999) *Propuesta Metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local*. CLAEH. Montevideo. Uruguay. Ms.

Bagnasco and Triglia (1993) citado por Chávez Molina 2001.

Becattini (1992) citado por Chávez Molina 2001.

Becattini, G. (1990) 'The Marshallian Industrial District as a Socio-Economic Nation', en F. PYKE, G. BECATTINI, y W. SENGENBERGER, W., (eds), *Industrial Districts and Inter-Firm Co-operation in Italy*, Geneva, 1990, p. 37-51.

Boisier, Sergio (1988). "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos", ILPES. Documento 88/02. Serie ensayos. Santiago de Chile.

Bourdeau, Pierre (1998). "The essence of neoliberalism", *Le Monde*. December.

Bourdin, Alain (2000): *La question locale*, Presses Universitaires de France, collection

« La politique éclatée », 1ère édition, Mai 2000, Paris, 254 páginas.

Calderón, Fernando & Mario Dos Santos (1999) Del petitorio urbano a la multiplicidad de destinos. Potencialidad y límites de los movimientos sociales urbanos. Tesis para revisar.

Cardozo, F.H. y Enzo Faletto (1969). Dependencia y Desarrollo en América Latina. Fondo de Cultura Económica. México.

Chávez Molina, Eduardo (2001) El desarrollo local en un municipio periurbano. Tesis de Maestría. Ms.

Chua, Amy L. (1998). "markets, democracy, and ethnicity: toward a new paradigm for law and development", The Yale Law Journal, Vol. 108, Number 1, October

DHIAL (2001). "Los desafíos del gobierno local en América Latina: Una nota en apoyo a la Declaración de Baeza. Documento confeccionado con motivo del V Congreso Iberoamericano de Municipalistas", Instituto Internacional de Gobernabilidad. http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial20/dhial20_2.htm.

Dieterich, Steffan Heinz (2002). "Jaula de leones, economía de ovejas", La página de Dieterich, La nación, 10 de Agosto, Buenos Aires.

Dos Santos T. (1998). La teoría de la dependencia, un balance histórico. En López Segrera, F; Los retos de la globalización, Ensayos en homenaje a Teótonio Dos Santos, Tomo I, UNESCO.

Dosi and Salvatori (1992) citado por Chávez Molina 2001.

Escobar, Arturo (2000) El lugar de la naturaleza o la naturaleza del lugar globalización o postdesarrollo. En: Viola, Andreu comp. Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina. Pp. 169-216 Paidós studio. España.

Feenstra, Robert and Gordon Hanson (1996). "Foreign investment, outsourcing and relative Wages", in R. Feenstra, G. Grossman and D. Irwin (eds), Political Economy of Trade Policy: Essays in Honor of Jagdish Bhagwati, Cambridge: MIT Press.

Finot, Ivan (2000). "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina", Documento del CLAD. <http://www.clad.org.ve/rev15/Finot.html>.

Galeano, Eduardo. (1971) Las venas abiertas de América Latina. Madrid, Siglo XXI

Germani, Gino(1971) Sociología de la modernización. Paidós. Buenos Aires.

Giddens (1990) The consequences of modernity. Stanford University Press.

Giddens, A. (1984) The constitution of society. Los Angeles. University of California Press.

Graham & Gibson (1996) The end of capitalism (as we knew it). Basil Blackwell. Oxford. G.B.

Habermas, Jürgen (1994). "Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State," in Multiculturalism, A. Gutman, ed. Princeton: Princeton Univ. Press.

Held, David (2000) "¿Hay que regular la globalización? Claves de la razón práctica, No. 99, enero del 2000.

- Ivanova, Antonina (2000) "Globalización y convergencia", Ciencias Administrativas, teoría y Praxis, Año 2, No. 1, Junio del 2000, México, páginas 105-128.
- Krugman, P. y Venables, J. (1995) 'The Seamless World. A Spatial Model of International Specialization', Discussion Paper 1230, Centre for Economic Policy Research, London,
- Lerner, Daniel (1958) The passing of traditional society. New York, Free Press.
- Martínez, Elena (1999). Directora del Buró de América Latina y el Caribe del PNUD, México, octubre de 1999.
- McGrew, Anthony (1990). "A global society" in Stuart Hall, David Held, and Anthony McGrew, Modernity and its futures. Cambridge: Polity Press.
- Porter, M. (2001) 'Regions and the New Economics of Competition', in Allen Scott (ed.), Global City-Regions. Oxford, (2001) p.139-157
- Portes , Alejandro. (1997) "Neoliberalism and the sociology of development" Population and Development Review, Vol. 23, Number 2, June 1997 pp.229-259.
- Prats, Joan (2002). Instituciones y desarrollo en América Latina ¿Un rol para la ética?. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 17 de septiembre de 2002.
- Putnam, Robert (1995) Bowling alone. Journal of Democracy 6: 65-78.
- Rostow, W.W.(1960) The stages of economic growth: a non communist manifesto. Cambridge University Press.
- Sassen, S. (2000). Cities in a World Economy, Thousand Oaks, 2000.
- Scott, A. (2001) Global City-Regions. Oxford, 2001.
- Storper (1988) citado por Chávez Molina 2001.
- Sutcliffe, Bob (1995) Desarrollo versus ecología. En: Ecología política. Cuadernos de Debate Internacional pp: 27-50. Icaria Barcelona.
- Wallerstein, Immanuel (1999) "World-System análisis", en Enciclopedia of Political Economy, Ed. Routledge, Londres, 1999.
- Wallerstein, Immanuel (1997) "¿Cambio social? El cambio es eterno, nada cambia jamás." Memoria No. 100. P del cemos. México, junio 1997.
- Wallerstein I. (1998), Paz, estabilidad y legitimación 1990-2025/2050. En López Segura F; Los retos de la globalización, Ensayos en homenaje a Tehotónio Dos Santos, Tomo I; UNESCO, 1998.
- Wallerstein, Immanuel (1994) "Hold the tiller firm: on method and the unit of analysis", Comparative Civilizations Review, Num 30, Spring 1994.
- Wallerstein, Immanuel (1983) "An agenda for world-system analysis" in Contending Approaches to world-system analysis, Ed. Sage, Beverly Hills, 1983.
- Williamson, O. E. (1998). "The institutions of governance", AER Papers and Proceedings 88(2), 75-79.

CAPITULO VI

Situación actual y propuesta de desarrollo económico organizativo para la descentralización política peruana

Leopoldo José Taddey Diez¹⁸

Universidad Científica del Sur
Universidad San Martín de Porres
Escuela de Gerencia Continental.
Perú

leopoldo.taddey@gmail.com

RESUMEN

El Perú reinició su proceso de descentralización, con una realización por etapas, siendo el objetivo a largo plazo el desarrollo integral del país. Frente a las grandes diferencias entre las condiciones de vida promedio de la capital de la República y las de los demás departamentos que constituyen el territorio nacional, el gobierno peruano tuvo que promover el proceso de descentralización, como una de las acciones fundamentales en la reforma del Estado, que provea de oportunidades de crecimiento a los departamentos. Así, la ubicación geográfica, económica y política regional se constituyen como las condiciones iniciales necesarias para un proceso de desarrollo auto-sostenible. De esta manera, el Estado peruano ha implementado una política de regionalización por departamentos, a través de la elección de los Gobiernos Regionales, política que, como un primer paso para la constitución de Regiones, que integren a varios Gobiernos

¹⁸ Peruano, Economista, Magíster en Administración, Post Grado en Proyectos de Inversión, Doctorante en Economía. Catedrático de Universidades: Científica del Sur, San Martín de Porres y Escuela de Gerencia Continental. Mail: leopoldo.taddey@gmail.com

Regionales con posibilidades económicas y geográficas, con el objetivo de lograr mayores beneficios relacionados a una mayor eficiencia en la gestión departamental, el desarrollo social equitativo, la posibilidad de ejecutar proyectos de inversión pública de competencia, el desarrollo de oferta exportable e intercambio comercial y la creación de clusters o redes y circuitos turísticos.

La promoción a la creación de Regiones ha considerado incentivos a la mejora del esfuerzo fiscal para lograr un aumento y mayor eficiencia en la recaudación tributaria, incentivos para el uso eficiente de los recursos públicos, incentivos para la inversión pública y privada, entre otros.

A base de lo manifestado, en el presente trabajo se expone sobre el diagnóstico de los Gobiernos Regionales de Lambayeque, Cajamarca, Amazonas, Arequipa, Puno, Moquegua y Tacna. Se resalta los beneficios de la descentralización que la población aprecia como positivos, cuyo proceso se inició sin mayor éxito hace un cuarto de siglo, habiéndosele desactivado, y se hace referencia al actual proceso de descentralización en vías de ejecución.

Se detalla la apreciación de los ciudadanos peruanos sobre el proceso de descentralización. Se consigna una breve referencia al actual proceso de descentralización, la participación de la población en este proceso, la transferencia tanto de programas sociales como de competencias sectoriales.

Finalmente se comenta sobre la descentralización en un nuevo contexto, transferencia realizada de competencias y funciones, la complementación de la descentralización fiscal, la transparencia y participación ciudadana, las posibilidades de la integración regional, las elecciones regionales realizadas y se propone un modelo político organizativo para la descentralización por regiones en el Perú.

PALABRAS CLAVES: Descentralización, Gobierno Central, Gobierno Regional, Gobierno Local, Región, Administración, Gestión, Desarrollo Económico, Desarrollo Integral, Reforma del Estado.

1. DIAGNOSTICO ADMINISTRATIVO Y GESTION DE GOBIERNOS REGIONALES PERUANOS

El diagnóstico se realizó considerando una muestra de siete Gobiernos Regionales de Departamento, tres en la zona norte siendo Lambayeque, Cajamarca y Amazonas, existiendo la expectativa de conformación de una Región entre ellos, y, cuatro en la zona sur, siendo Arequipa, Moquegua, Tacna y Puno, existiendo asimismo la expectativa de conformación de una Región entre ellos. Se destaca que son 26 Gobiernos Regionales Departamentales con que cuenta el Perú.

Se considera que los departamentos seleccionados en la muestra, son representativos de la realidad social, económica y geopolítica del país, por lo que se estima que su elección sirve adecuadamente para extrapolar los resultados al universo de los gobiernos regionales. La elección de los siete Gobiernos Regionales de Departamento, se basó en los criterios que se detallan a continuación.

En el caso de la Zona Norte, se tomó Lambayeque, Cajamarca y Amazonas, dado que (i) representan departamentos de las tres regiones naturales del país (costa, sierra y

selva); y (ii) que estos departamentos han constituido en el pasado reciente la Región Nor-Oriental del Marañón (RENON), además de presentar una intención formal de integración a través de la constitución de una Junta de Coordinación Regional.

Lambayeque, cuenta, por estar en la costa, con un mayor desarrollo relativo a los departamentos de la sierra y selva. Además representa al típico departamento agrícola de la costa norte del país y la gestión actual del Gobierno Regional cuenta con un respaldo popular aceptable.

En el caso de Cajamarca, destaca la clara posición minera del departamento con la generación de un canon que representa un porcentaje elevado dentro del presupuesto regional anual.

Por otro lado, Amazonas, representa a la región de la selva, relegada de servicios públicos, con potenciales turísticos y forestales aún no explotados que mantiene ecosistemas frágiles que necesitarán de mayor atención de los gobiernos regionales y locales en el futuro.

En el caso de la Zona Sur, se tomaron los departamentos de Arequipa, Moquegua, Tacna y Puno, dado que (i) representan departamentos que mantienen áreas geográficas significativas en las tres regiones naturales del país (costa, sierra y selva); y (ii) que tres de ellas han constituido en el pasado la Región José Carlos Mariátegui y una de ellas, Arequipa, constituyó durante el mismo período, una región independiente. Asimismo los departamentos de Moquegua, Tacna y Puno han avanzado acuerdos de integración regional.

Por un lado Arequipa, representa un departamento poderoso en varios de los sectores productivos, incluyendo minería, agricultura, pesca, industria y transporte. Más aún, es un departamento de gran desarrollo relativo al resto y de capacidades humanas que mantienen ventajas significativas frente a los otros departamentos (posibilidades de formación, demanda laboral, etc.).

En el caso de Moquegua y Tacna, son dos departamentos de la costa con un alto PBI per capita, vinculado a las actividades mineras, que representa un desequilibrio con respecto al desarrollo de otros sectores productivos.

Por otro lado Puno, está ubicado en el altiplano peruano, en un espacio geográfico que ofrece condiciones de vida difíciles, con una población con índices de pobreza relativamente altos y vinculados a la fragilidad de la explotación del lago Titicaca. Más aún, su potencial integración al Brasil y otros factores como la presencia de zonas selváticas aún inexploradas, así como la fuerte migración de sus habitantes hacia los otros tres departamentos incluido en la muestra, hicieron de Puno un departamento interesante a ser incluido.

De otro lado, el proceso administrativo o la administración en los gobiernos regionales departamentales, se refiere a la realización de las acciones para la consecución o logro de los fines perseguidos, ya sea a nivel general por una institución o por cualquiera de los elementos integrantes de la misma.

El proceso administrativo o la administración, es transversal y se realiza en todos los estamentos que forman parte de una institución, ya sea productiva, financiera, marketing, investigación, seguridad, informática, etc. En razón de lo mencionado el proceso administrativo, que es genérico, no es aplicado con exclusividad en el área

administrativa, que es específica al tratamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de una institución.

El proceso administrativo o la administración está conformado por los elementos o partes que se son señalados a continuación: Planeamiento, Organización, Coordinación, Dirección, Evaluación y Control.

Es indudable que las instituciones han avanzado en el tratamiento del proceso administrativo con la aplicación del enfoque sistémico resultando así los sistemas administrativos.

En el área gubernamental se ha avanzado en la organización de los sistemas considerándose a presupuesto, personal, tesorería, contabilidad, crédito, contrataciones y adquisiciones e inversión pública. Ver referencia en el artículo 87° de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

La Gestión es asociada con la Administración y específicamente con la parte referida a la Dirección, decir al elemento catalizador que implica poner en funcionamiento a los demás elementos o partes de la Administración, con el fin de lograr los fines.

La Gestión es realizada por todos los trabajadores de una Institución pero dirigidos fundamentalmente por las Jefaturas, especialmente de los más altos niveles, que realizan las acciones necesarias para la consecución de las metas y objetivos de las Instituciones.

Por ello, los Sistemas Administrativos y de Gestión son vitales en el funcionamiento de los Gobiernos Regionales, para que puedan conseguir eficientemente los fines y objetivos que les han sido encomendados.

Tipo de Sistema	Actividad	Evaluación Interna	Evaluación Externa
Sistemas Administrativos y de Gestión	Planificación	Falta de capacitación del personal y carencia de elementos que permitan una evaluación con potencial de gestión, así como disposición de sistemas informáticos	Las restricciones Presupuestales (Recursos Financieros Limitados) constituyen un elemento en el retraso de los planes y propuestas de desarrollo
	Adm. y Finanzas	Falta de capacitación del personal en las áreas de contabilidad y tesorería, y, Falta de sistemas y equipos Informáticos	Las restricciones Presupuestales (Recursos Financieros Limitados) constituyen un elemento en insuficiencia de capacitación y de sistemas y equipos informáticos.
	Recursos Humanos	Deficiente capacitación, de Equipamiento y de sistemas, Desmotivación del personal por el bajo nivel salarial y la falta de incentivos..	Las remuneraciones de de los trabajadores de la ley 276 (personal nombrado) son menores que las del personal con otro régimen ocasionando desmotivación, pese a los esfuerzos de los GRs para mitigar esta situación.
	Adquisiciones	Procesos no sistematizados y falta de preparación del personal en el manejo logístico integral	Demora en el pago a los proveedores por parte del Gobierno Regional, de aproximadamente 45 días en promedio a los proveedores lo que origina desmotivación en Los Proveedores no entregan con oportunidad los bienes y/o servicios requeridos.
	Organización	MOF que no responde en la práctica a las funciones y objetivos del GR Deficiencia de equipos y sistemas así como de asistencia técnica y capacitación	Organigrama Estructural establecido Mediante normatividad que limita la dinámica de los cambios organizacionales
	Inversiones	La falta de capacitación y asistencia técnica en la fase de identificación de los problemas de un PIP determina	Normatividad engorrosa del SNIP que no facilita la concreción de los PIPs.

		una fuente de atraso	
Líneas de Servicios	Educación	Restricciones Presupuestales	Demora gradual en la transferencia de competencias sectoriales a los GR por parte del Gobierno Central
	Salud	Restricciones Presupuestales	Demora gradual en la transferencia de competencias sectoriales a los GR por parte del Gobierno Central
	Transportes	Restricciones Presupuestales	Demora gradual en la transferencia de competencias sectoriales a los GR por parte del Gobierno Central
	Agricultura	Restricciones Presupuestales	Demora gradual en la transferencia de competencias sectoriales a los GR por parte del Gobierno Central
	Promoción de la inversión	Restricciones Presupuestales	Demora gradual en la transferencia de competencias sectoriales a los GR por parte del Gobierno Central

Potencialidades comunes destacables encontradas en los gobiernos regionales (Lambayeque, Cajamarca, Amazonas, Arequipa, Puno, Moquegua y Tacna)

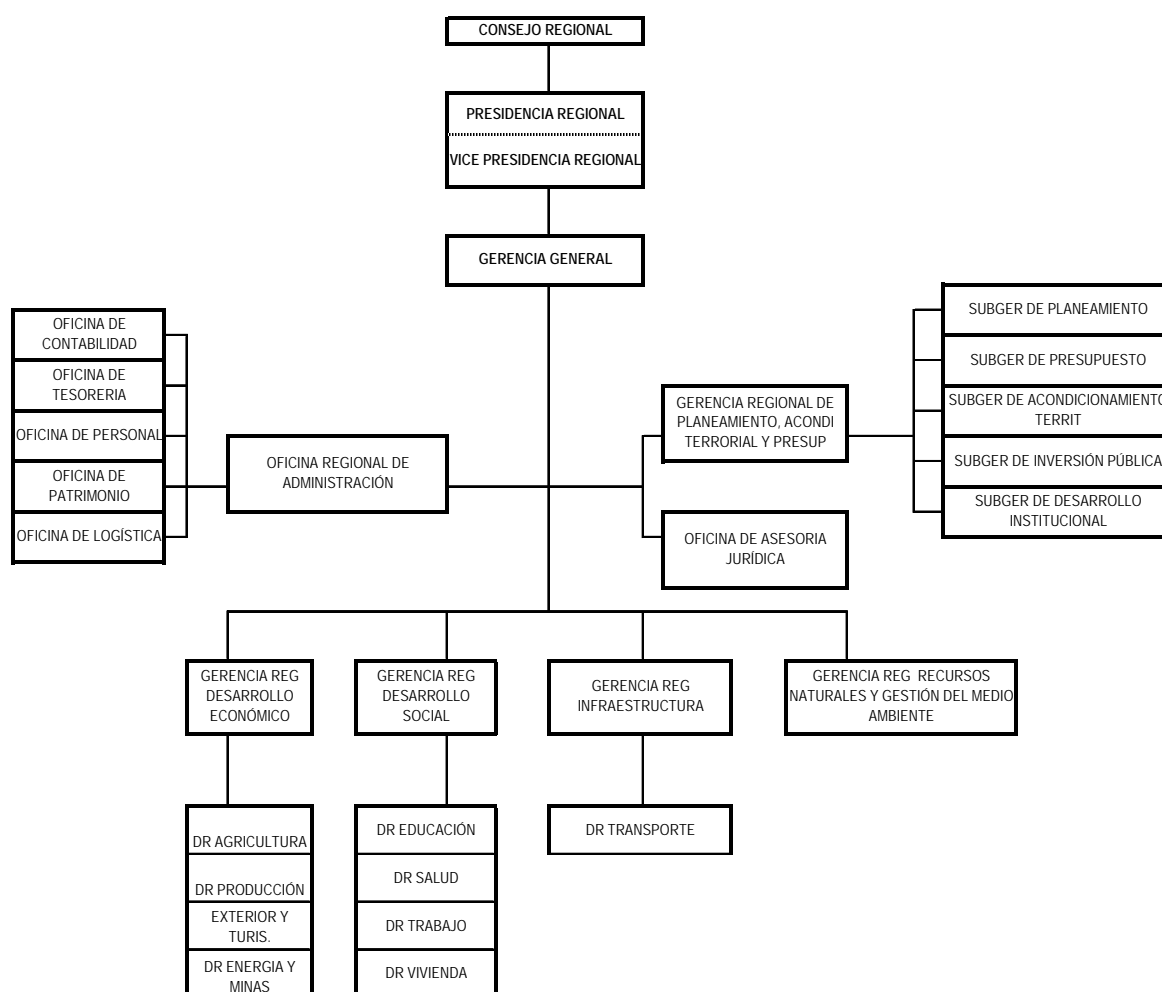
- Alta Dirección de Gobiernos Regionales es conciente de la necesidad del fortalecimiento administrativo y de gestión.
- Gobiernos Regionales cuentan con adecuados Planes de Desarrollo e Inversiones.
- Cobertura de casi todos los puestos del CAP de Gobiernos Regionales.
- Funcionarios de Gobiernos Regionales solicitan aplicación de Planes de Capacitación y Asistencia Técnica.
- Asimismo, existe deseo de contar con tecnología moderna en Sistemas de Información Gerencial.
- Alta profesionalización de funcionarios en los Sistemas de Inversiones.

Deficiencias comunes encontradas en los gobiernos regionales (Lambayeque, Cajamarca, Amazonas, Arequipa, Puno, Moquegua y Tacna)

- Inadecuado manejo de los activos de los Gobiernos Regionales afectando la situación patrimonial y los resultados de los Estados Financieros.

- Carencia de manuales de procedimientos y directivas internas (flujogramas y métodos de trabajos).
- Insuficientes mecanismos de evaluación y control en los sistemas administrativos.
- Bajo nivel de capacitación y asistencia técnica.
- No se respeta la programación de gastos.
- Falta de motivación del personal por bajas remuneraciones.
- No se dispone de capacidades adecuadas en recursos humanos y físicos en las áreas de desarrollo económico y social.
- Los planes y presupuestos no son utilizados como herramientas de gestión.
- Gran porcentaje de proyectos de inversión no son viables.
- Deficiente organización de almacenes.
- Pago inoportuno a proveedores.
- Mayoría de Gobiernos Regionales no cuentan con Programas de Asistencia Social y de Salud.
- No se cuenta con un efectivo Sistema de Información Gerencial.
- No existen relaciones inter e intra sistémicas entre las áreas.

Organigrama Estándar Regional



2. PERCEPCION DE BENEFICIOS DE LA DESCENTRALIZACION

2.1 ANTECEDENTES

Durante los últimos 25 años, el Perú ha experimentado una serie de intentos para alcanzar una descentralización política y económica. Los resultados obtenidos en los distintos procesos no han sido auspiciosos.

En este contexto, en julio de 2002, se dio inicio al más reciente intento por implementar un nuevo proceso de descentralización. Esta iniciativa pretendía alcanzar una transición de un esquema de gobierno centralista y autoritario, como el de 1992-2001, a uno descentralista y democrático.

Luego de algunos años del inicio de esta nueva reforma, destacan como logros importantes la aprobación del marco normativo general del proceso, la creación de nuevos espacios de participación ciudadana y el inicio de la transferencia de competencias sectoriales y programas sociales a los gobiernos subnacionales.

No obstante, todavía subsisten algunas dificultades que deberían ser superadas. Entre los principales obstáculos destacan, la falta de consensos sobre la asignación efectiva de competencias y las transferencias a los gobiernos subnacionales; la ausencia de una voluntad política clara y uniforme de las autoridades en cuanto al rumbo de la reforma; y, la existencia de vacíos en el marco normativo que aún no han sido subsanados.

De otro lado, el actual proceso de descentralización ha involucrado dos aspectos que conviene resaltar. El primero de ellos relacionado a los hitos o secuencias políticas ampliamente publicitados, como las elecciones regionales del año 2002 y el referéndum para la integración de regiones de 2005. El segundo, por su parte, está referido a las medidas de diseño técnico del proceso, las cuales han sido menos difundidas y, al vez, menos politizadas. En este último ámbito destacan el fomento de la participación ciudadana y la puesta en marcha de las transferencias de competencias hacia los gobiernos subnacionales.

El énfasis y la prioridad que se otorgó a la difusión de los hitos electorales – de la primera categoría – ha llevado a que un gran sector de la población confunda el mensaje descentralista con el de la regionalización. Esta confusión ha generado que muchas personas evalúen el proceso de descentralización en temas más relacionados al referéndum (conformación de regiones) que al proceso en sí mismo.

En este contexto, para asegurar la continuidad de una reforma de largo plazo como la descentralización, además de trabajar en una agenda de reformas y medidas pendientes, es de vital importancia que se analice si la población percibe la descentralización como beneficiosa. Es conveniente mencionar que la evaluación de beneficios requiere precisar respecto a qué temas u objetivos se realizará la medición. Para definir el ámbito de evaluación es importante que el tiempo que la reforma lleva en marcha sea consistente con los objetivos que son factibles de alcanzar en este horizonte.

En línea con este objetivo resulta importante identificar qué factores podrían estar afectando dicha percepción. Precisamente, se incide en la evaluación de la percepción

de beneficios que la población tiene del proceso y en la explicación de heterogeneidad que esta percepción tiene a nivel departamental.

La aproximación propuesta contrasta con la reducida atención prestada por la literatura de reformas de la administración pública, la cual ha estado centrada principalmente en temas como la revisión y corrección del marco normativo, y el estudio de experiencias exitosas a nivel mundial. Este sesgo resalta la necesidad de realizar una mayor investigación sobre la percepción de los ciudadanos.

La actual reforma descentralista es un proceso que se inició recientemente, por lo tanto los resultados obtenidos deberían ser considerados como una primera línea de base para su evaluación desde el punto de vista de la percepción de beneficios de la ciudadanía.

Asimismo, es necesario que estos resultados sean contrastados con los que se encuentren en investigaciones posteriores a fin de determinar si existen mayores rezagos entre la implementación de la reforma y la percepción de beneficios.

En ese orden de cosas, se presentan los principales estudios previos sobre la percepción de la descentralización en el Perú. Luego se muestran las características esenciales del actual proceso de descentralización. A continuación se describe la aproximación empleada para el análisis de los beneficios que la ciudadanía percibe de la misma. Posteriormente se examina la metodología de estimación y se discuten los resultados empíricos logrados.

2.2 OPINION DE LA POBLACIÓN SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

En las últimas décadas, la descentralización ha recibido una mayor importancia en la agenda política de los distintos países latinoamericanos. En efecto, este proceso ha cobrado relevancia en la medida que permite reorganizar el Estado y lograr una mejor prestación de los servicios públicos.

Las experiencias más recientes – tanto en América Latina como en otras naciones – demuestran que la descentralización no debe ser vista como un fin, sino como un medio para lograr la eficiencia de la administración pública.

En el caso peruano, en los últimos años, la descentralización ha recobrado relevancia en la medida en que es considerada como una reforma necesaria en el ámbito político y económico. Este mayor interés propició un mayor estudio, lo que devino en la publicación de una serie de análisis relacionados directa o indirectamente con el objetivo perseguido.

Estas investigaciones buscaron evaluar las visiones, opiniones y percepciones ciudadanas sobre aspectos referidos a la descentralización, concentrándose tanto en aspectos cuantitativos (encuestas), como cualitativos (focus groups). Sin embargo, la mayoría de estudios se realizaron antes de la puesta en marcha del proceso actual de descentralización, por lo que deben ser comprendidos como una primera línea de análisis de la percepción ex ante de la ciudadanía.

Una de las principales conclusiones de esta serie de estudios es que la descentralización es percibida por la población como un hecho positivo. Asimismo, se evidencia un alto grado adhesión ciudadana, ya que se reconoce que este proceso está fuertemente

asociado con mayor desarrollo y bienestar económico. No obstante, existen diversas formas de entender la reforma descentralista y su implementación.

Por otra parte, se identifica a las municipalidades como una instancia clave en el proceso de descentralización, aún cuando el protagonismo político lo han tenido las instancias regionales como parte del énfasis por lograr una integración territorial basada precisamente en las regiones.

La mayoría de estos estudios han coincidido en que factores como el acceso a la información de las personas, el grado de ruralidad de las poblaciones, sus características socioeconómicas generales y sus actitudes hacia la política, son componentes críticos en la formación de la opinión ciudadana sobre el proceso de descentralización. Por ello, una gran proporción de los encuestados manifestaba que la descentralización no estaba reportando beneficios.

Se presenta a continuación una breve revisión de la literatura disponible sobre la opinión que la ciudadanía tiene del proceso de descentralización. Como se observa, una gran parte de estos estudios han empleado datos de encuestas, aunque éstas han estado circunscritas sólo a determinadas áreas geográficas del país.

Opinión ciudadana en aspectos relacionados con la descentralización

Estudio	Año	Método	Alcance	Principales conclusiones
Grupo Ciudadana Propuesta "Descentralización, participación ciudadana y reforma del Estado: Sondeo de Opinión Pública"	1994	Sondeo de opinión pública	Departamentos Lima, Cusco, Junín, Loreto y Piura)	Población no percibe necesidad de una reforma descentralista. Población se muestra inclinada a potenciar municipios en lugar de crear regiones.
Zárate "Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado"	2002	Grupos focales		En ámbito rural se cuenta con menor conocimiento del término descentralización. Cuando se introduce e interioriza el concepto, éste es visto como aspecto positivo.
Trivelli "Somos o no descentralistas?"	2002	Encuesta de IEP	Regiones Lima, norte, centro, sur y selva alta	Población se considera mayoritariamente descentralista y se muestran a favor de la reforma. Se identifica como descentralistas a ciudadanos con mayor nivel de educación, mayor nivel de ingresos, residentes de zonas urbanas y de mayor juventud.
Trivelli y Zárate "Encuesta de percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización"	2004 2005	Dos encuestas	Departamentos Ayacucho, Cusco, Huanuco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali	Se identifica el desarrollo de departamentos como principal logro que podría tener la descentralización. No adhesión al proceso en el 2005 es similar al del 2004. No obstante, la no adhesión en el 2004 se debe a un desconocimiento del proceso mientras que la del 2005 se debe a que no se percibe beneficios concretos.

Munoz, Motta Solari "¿Qué pensamos de la descentralización? Visiones y expectativas de alcaldes, líderes de opinión y funcionarios políticos"	2002	Testimonios de alcaldes, funcionarios públicos y líderes de opinión.	Departamentos Arequipa, Junín, La Libertad, San Martín y provincia de Lima.	Mayor presencia de instituciones públicas y mayor agilidad administrativa figuran como potenciales beneficios de la descentralización. Entre los posibles riesgos del proceso figuran la corrupción y los malos manejos administrativos.
ESAN "El otro Perú: Crisis y Responsabilidades"	2004	Encuesta, grupos focales y entrevistas a actores sociales e institucionales.	9 regiones	Se percibe a la descentralización como una de las reformas más requeridas pero no se señala el centralismo como un problema fundamental. Población mantiene una alta valoración de los programas sociales administrados por gobiernos locales.
Cuánto "Encuesta sobre la percepción del proceso de descentralización y el referéndum para la conformación de regiones realizado en octubre de 2005"	2006	Encuesta	Nacional	La mayoría de encuestados se encuentra de acuerdo con la descentralización como definición conceptual y con el actual proceso de descentralización. Una amplia proporción de encuestados opina que este proceso no le está reportando beneficios.
Huamán y Jara "La percepción sobre la gestión del Gobierno Central y la de los Gobiernos Regionales en el contexto de la descentralización"	2006	Encuesta de IMASEN	Nacional	Recursos deben ser manejados por gobiernos subnacionales, sobre todo por las municipalidades. Mayoría de encuestados opina que los gobiernos regionales son necesarios.

3. EL ACTUAL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

El actual proceso de descentralización ha abarcado no solamente la transferencia de recursos y competencias a los gobiernos subnacionales, sino también la organización del territorio y el fomento de la participación ciudadana. La amplitud del proceso y la consecuente complejidad del mismo han llevado a la generación de un marco normativo abundante y al surgimiento de una serie de obstáculos en su implementación.

En consecuencia, resulta necesario revisar los factores que pueden afectar la percepción de la ciudadanía desde el punto de vista del diseño e implementación de la reforma. Para ello, se revisan brevemente los principales aspectos del marco normativo con el fin de evaluar qué cambios podría percibir la ciudadanía como consecuencia de la implementación del proceso.

La actual iniciativa de descentralización tiene sus orígenes en la Ley de Reforma Constitucional, en la que se estipulaba que "la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

Asimismo, los principales lineamientos fueron recogidos en la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783) y en el marco normativo posterior. Así por ejemplo, se establecía que el proceso se realizará por etapas y en forma gradual, lo que permitirá

una adecuada transferencia de funciones y recursos a los gobiernos subnacionales.

Si bien se señalaba que la base inicial para la formación de regiones la constituyen los 24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao, se estipulaba también que dos o más departamentos contiguos podrían integrarse para formar una Macrorregión en caso esta iniciativa fuera aprobada vía referéndum.

En el cuadro siguiente se muestra el resumen de la cronología del marco normativo del proceso y los principales hitos durante el período 2002 – 2005.

Año	Fecha	Norma
2002	07/03/2002	Ley de Reforma Constitucional - DL 27680
2002	20/07/2002	Ley de Bases de la Descentralización – DL 27783
2002	17/11/2002	Elecciones de presidentes regionales, alcaldes provinciales y distritales.
2002	18/11/2002	Ley Orgánica de GGRR – DL 27867
2003	01/01/2003	Modificación a la Ley Orgánica de GGRR (Creación de CCR) – DL 27902
2003	27/05/2003	Ley Orgánica de Municipalidades – DL 27972
2003	28/07/2003	Se aprueba directiva N° 003-P-2003 sobre Mecanismos de verificación – RP. 071-CND-P-2003
2003	08/08/2003	Ley Marco del Presupuesto Participativo – DL 28056
2004	09/07/2004	Ley de Sistema de Acreditación de los GGRR y locales – DL 28273
2004	09/07/2004	Ley de Incentivos para la conformación de regiones – DL 28274
2005	15/04/2005	Plan de Transferencia Sectorial del Quinquenio 2005 – 2009 – RP. No. 026-CND-P-205.
2005	30/10/2005	Referéndum para la conformación de macro-regiones – DL 28056

3.1 Participación ciudadana

La mayor participación ciudadana constituye uno de los principales ejes del proceso. Esto se refiere a la participación voluntaria de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas y en los procesos de vigilancia de sus autoridades.

El deseo de promover la participación en el marco de la descentralización tiene sus orígenes en el régimen de los noventa y la consecuente crisis de representatividad que el país experimentó a principios de esta década. En este contexto, los mecanismos de participación ciudadana proveían una salida de esta crisis y una oportunidad para alcanzar una gestión más eficiente y equitativa de los recursos.

A pesar que la normativa del proceso de participación ciudadana pueda parecer novedosa, ésta se fundamenta en las experiencias de concertación para el desarrollo llevadas a cabo en una serie de distritos del país en los últimos 20 años.

Así, se tiene los casos de zonas como Villa El Salvador y Limatambo, donde la voluntad

de alcanzar consensos entre autoridades municipales y la sociedad civil permitió que se crearan espacios de participación ciudadana sin que exista un marco normativo que obligara su constitución o que rigiera su funcionamiento.

Para canalizar ordenadamente la participación ciudadana, el actual proceso de descentralización incluye la creación de dos instancias básicas, los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL).

Las mencionadas instancias son organismos consultivos (los primeros a nivel regional y se encuentran relacionados a la asignación del gasto de inversión, mientras que los segundos son a nivel provincial y distrital, y, establecen los lineamientos sobre cómo se debería canalizar dicho gasto) en materia de Presupuesto Participativo y Plan de Desarrollo Concertado. Estos incluyen tanto a autoridades de los gobiernos subnacionales como de organizaciones de la sociedad civil.

Una serie de fallas en el marco normativo, así como la poca voluntad de las autoridades públicas y de la sociedad civil, ha llevado a que los logros alcanzados por estas instancias sean limitados. Por ejemplo, establecer el requerimiento de personería jurídica para las organizaciones de la sociedad civil que quisieran participar resultaba muy limitante, sobre todo en zonas rurales. Además, los CCR y CCL solamente tenían dos reuniones obligatorias al año y no se incluía un presupuesto para que éstos puedan cubrir sus gastos de operación, lo cual desincentivaba la participación. Por último, se evidenció el poco compromiso de las autoridades, pues muchas crearon estos espacios fuera del plazo establecido, y la poca capacidad técnica de organismos de la sociedad civil para la presentación de proyectos.

No obstante, el balance de lo desarrollado no es del todo negativo. Algunos municipios han flexibilizado las normas en cuanto a cupos de participación para la sociedad civil y los requerimientos jurídicos establecidos inicialmente, sobre todo en los distritos con altos niveles de pobreza. Por otro lado, se están haciendo esfuerzos para coordinar la labor de los nuevos espacios con otras instancias de participación con el fin de evitar una dualidad de funciones.

3.2 Transferencias de programas sociales

El segundo eje del proceso comprende la transferencia de los recursos y la gestión de los programas sociales. Estos programas constituyen el primer avance para el traspaso gradual de competencias a los gobiernos subnacionales, cuyo objetivo es buscar una mejora en la calidad de estos servicios.

La Ley de Bases de la Descentralización estipulaba que el proceso de transferencias se iniciaría en el año 2003 y solamente los municipios que hubieran cumplido con los requisitos establecidos en el Sistema de Acreditación participarían del proceso. No obstante, dado que el reglamento del sistema no se aprobó hasta el año 2004, se establecieron lineamientos transitorios que resultaron básicamente administrativos, lo que no permitió evaluar la capacidad de gestión de los municipios.

En este contexto, se dispuso que los programas que serían transferidos fueran:

- A Trabajar Rural y Mejorando Tu Vida, manejados por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), entidad encargada de realizar proyectos de infraestructura social y cuyos fondos serían asignados por los municipios distritales.

- Tres programas de complementación alimentaria del PRONAA, los cuales serían gestionados por los municipios provinciales.
- Por último, se incluyó el traspaso de otros programas vinculados a la lucha contra la pobreza como Pro Vías Rural y el Proyecto ORDESUR.

En el primer año del proceso se aprobó la transferencia de los programas de complementación alimentaria del PRONAA a 67 municipios provinciales y de FONCODES a 241 municipalidades distritales. En el 2004, se transferiría recursos y responsabilidades a 223 municipios lo cual recién se concretó a inicios de 2005.

El proceso de transferencia de ambos programas ha tenido resultados heterogéneos. En cuanto al PRONAA, si bien se esperaba que la transferencia lograra una mejora en los niveles de filtración de los beneficiarios y una mayor calidad del servicio, en la práctica, el proceso de transferencia ha experimentado una serie de dificultades.

En este sentido, la problemática de los programas de complementación alimentaria escapa al ámbito de la descentralización, ya que es más del tipo estructural y está asociada a su orientación fundamentalmente asistencialista.

En cuanto a la transferencia de FONCODES, si bien se ha logrado la ampliación del número de municipios rurales partícipes del fondo, existe una tendencia de las autoridades a tratar estos recursos como parte de FONCOMUN y asumirlos como recursos propios.

Los municipios han buscado tener un mayor control sobre los nuevos recursos de FONCODES. Para ello, los gobiernos locales han interpretado esta transferencia como un traspaso de competencias y han buscado sustituir el mecanismo de "núcleos ejecutores" por la administración directa, a pesar que ésta puede ser administrativamente más engorrosa.

3.3 Transferencia de competencias sectoriales

Para la transferencia de competencias sectoriales, cada sector del gobierno central tenía que elaborar su propuesta para el Plan de Transferencia Quinquenal, mientras que los gobiernos descentralizados plantearían solicitudes de transferencia. EL Consejo Nacional de Descentralización, CND, articuló dichas solicitudes con las propuestas presentadas para elaborar el plan de transferencia final.

Las Transferencias de competencias empezaron en el 2003 y en transcurso de los primeros tres años se han podido observar una serie de fallas en este proceso. En primer lugar, cabe resaltar que se ha violado la secuencia establecida en la Ley de Bases de la Descentralización, pues en ésta se establecía que las transferencias empezarían una vez terminado el proceso de reordenamiento territorial.

En segundo lugar, si bien se busca que los gobiernos compartan responsabilidades, en la práctica, gestionar una competencia en forma compartida resulta complicado desde el punto de vista administrativo y técnico. Finalmente, muchas de las funciones transferidas en 2004 y 2005 ya eran propias de los niveles regionales de gobierno.

4. DESCRIPCION DE LA APROXIMACION A LA PERCEPCION DE BENEFICOS DE LA DESCENTRALIZACION

La percepción de la población sobre una reforma en curso se encuentra en función a los aspectos más publicitados de ésta. Además, la interrogante sobre la aceptación o no de

una reforma puede llevar a resultados sesgados, ya que cada persona responde de acuerdo a lo que opina que deben ser los objetivos que debe alcanzar dicha reforma, sin que éstos sean, necesariamente, las metas que se pretenden lograr.

Por ende, para la percepción de los beneficios de la descentralización se deben evaluar temas específicos en los que el diseño de la oferta de la reforma intentó alcanzar determinados objetivos.

Con el objetivo mencionado se elaboró un índice econométrico que recoge la percepción de los ciudadanos en cuatro puntos básicos de la reforma, tomando como fuente la pregunta 23 del Módulo de Gobernabilidad de la ENAHO.

Cada persona debe señalar si la descentralización ha significado:

1. Una mayor participación en la toma de decisiones.
2. Una mejora en los servicios.
3. Una mayor atención a las demandas de ciudadanos.
4. Una mayor injusticia/abuso por parte de las autoridades locales.

Los cuatro puntos mencionados constituyen ejes centrales del proceso y, por ende, son temas en los que la población debería identificar si la descentralización ha reportado beneficios tangibles durante sus primeros años de implementación.

Percepción de beneficios

Luego de iniciar el proceso de descentralización, es importante contar con elementos de guía que permitan evaluar la manera como la población percibe los avances realizados. Una forma de realizar esta labor es a través de la evaluación de los beneficios que los ciudadanos perciben como consecuencia de la puesta en marcha del proceso.

Esta matriz es importante, puesto que en la medida que la población perciba beneficios, se reforzará el carácter permanente del proceso ya que se generarán incentivos para consolidar los avances alcanzados con la implementación de la descentralización.

Los resultados muestran que, a nivel nacional, la percepción de beneficios de la descentralización son bastantes reducidos y no alcanza a niveles aprobatorios, ya que el promedio nacional se sitúa en porcentajes del 46%.

Una desagregación a nivel de zonas geográficas (departamentos y Lima provincias) permite contar con patrones diferenciados. Así por ejemplo, Loreto tiene una aceptación del 60.5%, mientras que Tacna cuenta con un porcentaje de aceptación que sólo alcanza al 33.5%.

Los resultados también evidencian que un mayor nivel educativo y de gasto per cápita están asociados a una mejor percepción de los beneficios de la descentralización, lo que indica que la comprensión de los alcances del proceso y su valoración están condicionados a la posición socioeconómica de las personas, siendo percibida de manera más favorable por aquellos segmentos de mayor educación y mayor capacidad adquisitiva.

Además el carácter urbano del estrato de residencia del individuo también está relacionado positivamente con una mejor percepción de beneficios del proceso, lo que indica que todavía queda una labor pendiente orientada a extender la percepción de beneficios hacia aquellas zonas más alejadas y de menor densidad poblacional.

Dentro de los demás factores que afectan a la percepción de beneficios del proceso de descentralización destacan variables institucionales como la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones públicas, su interés en asuntos políticos y la valoración de la democracia, las que están asociadas positivamente con el grado de, percepción de beneficios del proceso de descentralización.

De otro lado, se encuentra que las personas de mayor edad perciben de manera más escéptica al proceso, señalando que los beneficios percibidos son menores en comparación con grupos de menor edad.

Un punto importante está asociado a la heterogeneidad que se observa entre departamentos. La puesta en marcha del proceso de descentralización involucró velocidades de implementación disímiles entre distintos niveles de gobierno. Ello implicó que de un modo efectivo los alcances de la descentralización no se presenten de un modo homogéneo a nivel nacional, marcando un claro contraste entre las distintas regiones.

Asimismo, este contraste se hace más pronunciado aún si se considera niveles de análisis aún más específicos como por ejemplo, a nivel rural y urbano, entre la capital provincial y capital departamental.

5. LA DESCENTRALIZACION EN UN NUEVO CONTEXTO

El gobierno tiene la responsabilidad de conducir una nueva etapa de la reforma descentralista. Los mensajes del ejecutivo tocan temas importantes de esta agenda, en los cuales se han asumido compromisos políticos que seguramente marcarán el derrotero de esta importante reforma.

Una apreciación general de las medidas, denominadas por el Presidente como shock descentralista, es que se tratan de un conjunto de anuncios importantes pero que, por su generalidad y dispersión, son insuficientes para afirmar que se está ante una propuesta estructurada sobre los alcances y el sentido que quiere dar el gobierno a la reforma.

Se realiza a continuación un análisis de los temas pendientes en cuatro de los principales ejes planteados en el mensaje, que se consideran fundamentales para la consolidación de la reforma descentralista y participativa del Estado. Asimismo se señala algunas reflexiones iniciales sobre el significado de las recientes elecciones regionales y municipales.

5.1 TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES

El gobierno se ha comprometido a transferir a los gobiernos regionales, antes de diciembre de 2007, las 185 funciones que están contempladas en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. Con ello parece expresarse una clara voluntad de avanzar con mayor rapidez en el proceso descentralista.

A partir de esa orientación, en el corto plazo se requieren definiciones en aspectos estratégicos para la viabilidad de la reforma. El tema más complejo es la reforma del Poder Ejecutivo, la cual es indispensable para garantizar un proceso ordenado de transferencia de las competencias y funciones, la gran mayoría de las cuales son de carácter compartido entre los diversos niveles de gobierno. Hace falta una cuidadosa ingeniería institucional que se oriente a crear condiciones para una articulación basada en la complementariedad, la colaboración y la generación de sinergias entre las

municipalidades, los gobiernos regionales y el gobierno nacional. No se puede avanzar en esta perspectiva sin tener definido el nuevo rol del gobierno central.

Por la dimensión y la importancia del desafío, el Ejecutivo y el Congreso tendrán que hilar fino y rápido para presentar, debatir y aprobar la denominada Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Se propone tomar como punto de partida el dictamen aprobado por unanimidad en la Comisión de Descentralización del Congreso anterior. Rectificar errores y mejorar contenidos es mejor que asumir la vieja costumbre de la política peruana de desconocer todo lo anterior. Se considera la conveniencia que el presidente complemente sus anuncios mencionando esta importante Ley.

Otra dimensión importante de la transferencia de funciones y que requiere precisiones es el anuncio presidencial de implementar un Plan Nacional de Construcción de Capacidades. Un primer aspecto a precisar es si se trata de una visión sustentada en la formación de los funcionarios y autoridades regionales, lo cual es un aspecto positivo y necesario, pero insuficiente. Se necesita un enfoque más amplio e integral que, si bien debe incluir la dimensión formativa, precisa incorporar también otros aspectos como el diseño organizativo y evaluación de estrategias, políticas y proyectos.

5.2 DESCENTRALIZACION FISCAL

Como bien ha sido señalado por el Ejecutivo, las competencias y funciones que se transfieren deben estar acompañadas de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su adecuada implementación. Se trata de un compromiso político importante que no debería limitarse a una mayor transferencia inmediata de recursos, sino ser el inicio de una efectiva descentralización fiscal. El eje orientador de esta reforma debe ser la consolidación de la autonomía financiera de los gobiernos regionales y locales.

A pesar de los anuncios, el presupuesto 2007 no se orienta en una perspectiva descentralista. La mayor parte de la ampliación presupuestal para el próximo año ha sido asignada al gobierno central y el porcentaje de las regiones en el presupuesto global se mantiene igual. En el año 2006, la participación del presupuesto del gobierno central disminuyó en dos puntos porcentuales, como resultado del efecto del servicio de la deuda en las cuentas del gobierno central y del aumento del canon, sobrecanon y regalías para los gobiernos regionales y municipales.

El crecimiento de la inversión en las regiones se debe fundamentalmente a los recursos que recibirán por el canon mientras que, en el caso de Lima, se explica por el uso de recursos ordinarios, es decir por lo recaudado a través de tributos en el ámbito nacional. El discurso descentralista del actual gobierno debería estar acompañado por una mayor inversión de las entidades del gobierno central en las regiones: sin embargo, esto no es así y se mantiene una alta concentración en Lima – por encima de su peso poblacional – en relación con los recursos ordinarios destinados a la inversión.

Para avanzar en una efectiva descentralización fiscal se requieren algunos pasos importantes. Hay que sincerar la captación de recursos del Estado, vinculando el pago de los tributos con el territorio en el cual se genera la actividad productiva y no en función de la dirección fiscal. Esta medida, posible de ser aplicada desde el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, SUNAT, modificaría de manera significativa la base desde la cual se construye un sistema fiscal descentralizado. Se requiere mayor transparencia y menor discrecionalidad

en la asignación de los recursos, lo cual plantea la necesidad de establecer criterios e indicadores de asignación directa de los ingresos obtenidos por los diversos tributos a los diferentes niveles de gobierno.

Finalmente, si se entiende que el presupuesto es un instrumento orientado a distribuir los siempre limitados recursos financieros en función de promover el desarrollo desde la administración pública, se requiere de la inmediata implementación del centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), de tal manera de devolver al Estado su capacidad de construir concertadamente una visión, objetivos y metas nacionales. Se trata de dar forma a un sistema nacional de planificación que articule los distintos referentes territoriales y que organice, en función de sus orientaciones, una adecuada asignación de recursos.

5.3 TRANSPARENCIA Y PARTICIPACION CIUDADANA

Se debería complementar el mensaje del ejecutivo con propuestas orientadas a profundizar la transparencia y la participación ciudadana en la administración pública. Sin duda se han dado pasos adelante en estos años de transición, pero se requiere una clara expresión de voluntad política desde el gobierno, de tal manera de enfrentar las limitaciones y problemas de esta propuesta de cambio en la relación entre el Estado y la sociedad.

Superar la resistencia de autoridades, funcionarios y dirigentes políticos es un primer tema. Se trata de cambiar una cultura política caracterizada por el secreto y la exclusión de la sociedad de la administración pública. La nefasta década del fujimorismo muestra los efectos que esta visión de la política puede alcanzar en términos de generalización de la corrupción y de debilitamiento de las instituciones. La ineficiencia tiene relación con las limitaciones de información que tiene la sociedad organizada y la ciudadanía para evaluar el desempeño de los gobernantes electos.

Es importante reforzar el marco normativo orientado a consolidar las instancias de participación y vigilancia como los Consejos de Coordinación Regional, los Consejos Sectoriales y los Comités de Vigilancia. Debe trabajarse en la perspectiva de articular estas dimensiones al proceso de formulación participativa de los planes y presupuestos regionales y locales.

Es necesario que el ejecutivo y el congreso los aborden, hagan las modificaciones necesarias a la legislación y promuevan iniciativas que las consoliden como una política de Estado.

5.4 INTEGRACION REGIONAL

Parecen relevantes las medidas señaladas con respecto a la regionalización, la formulación de un plan de regionalización, el fortalecimiento de las Juntas de Coordinación Regional y la conformación de regiones piloto.

Es fundamental construir un plan concertado de regionalización en el cual se definan los criterios, estrategias y mecanismos para avanzar hacia un nuevo ordenamiento del territorio nacional. Asimismo se deben consolidar las Juntas de Coordinación Interregional ampliando sus funciones, promoviendo incentivos para la formulación de políticas y proyectos conjuntos. En esta perspectiva es muy importante extender la mirada pasando de la demarcación política a una visión que articula las diversas dimensiones del desarrollo.

Finalmente, hace falta pasar del anuncio de la formación de una región piloto al diseño de su sentido y contenido. No se trata sólo de identificar potenciales demarcaciones sino de definir las características, temas y referentes institucionales que sustenten dichas experiencias.

5.5 ELECCIONES REGIONALES

Los resultados regionales y municipales recientes muestran una nueva manifestación de la relación entre los partidos políticos y la sociedad, así como una nueva evidencia que la gran mayoría de los denominados partidos nacionales tienen que realizar articulaciones sociales e institucionales en las regiones y provincias del país. La población ha vuelto a expresar su desconfianza al sistema de partidos, probablemente por una serie de razones y criterios.

El resultado debería ser asumido por los partidos como una oportunidad para hacer cambios basados en el diálogo con la sociedad, en la transparencia, en la profundización de la democracia interna, así como en la descentralización efectiva de las decisiones en el marco de una estrategia nacional coherente.

En estas elecciones se consolidan los denominados movimientos regionales. Si bien pueden ser espacios con una marcada tendencia personal, también expresan la búsqueda de una nueva forma de representación, voluntad que no es nueva y que ha ido cobrando forma desde hace varios años y ha logrado el triunfo significativo en regiones en las elecciones. Tienen el reto de superar sus debilidades organizativas y programáticas y avanzar en la construcción de movimientos interregionales y nacionales. Es importante considerar que se trata de movimientos con orientaciones diversas, una presencia significativa de la izquierda democrática, núcleos radicalizados en pocas regiones y tendencias vinculadas a sectores empresariales y de derecha, junto con liderazgos con una tortuosa vinculación al fujimorismo.

Es importante tomar en cuenta que han sido elegidos liderazgos con amplio reconocimiento regional, quienes se pueden constituir en interlocutores de mayor peso y trascendencia frente al gobierno nacional y las municipalidades. Una gestión eficiente, transparente y participativa puede ser el punto de partida para impulsar procesos de cambio en nuestro sistema político.

6. PROPUESTA GENERICA DE ORGANIZACIÓN REGIONAL

6.1 ORGANIZACIÓN SISTEMICA

El modelo organizativo propuesto considera establecer sistemas en cada una de las Regiones que sean conformadas, tomando en cuenta a todas las funciones principales existentes, a partir de la Gerencia General Regional, que se encuentran incluidas en los organigramas de los actuales Gobiernos Regionales de Departamento que las constituirían.

Es así que se propone los siguientes siete sistemas que se establecerían:

- Sistema de Direcciones Regionales de Administración,
- Sistema de Direcciones Regionales de Asesoría Jurídica,

- Sistema de Gerencias Regionales de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial,
- Sistema de Gerencias Regionales de Desarrollo Social,
- Sistema de Regionales de Desarrollo Económico,
- Sistema de Gerencias Regionales de Infraestructura, y,
- Sistema de Gerencias Regionales de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.

Cada uno de los sistemas indicados estaría constituido por todas las Direcciones o Gerencias Regionales de los actuales Gobiernos Regionales de Departamento, que conformarían una Región.

No existiría una cabeza fija de cada sistema mencionado, por el contrario éstas tendrían la característica de ser rotativas, mediante una programación que se establecería al respecto. Las Direcciones o Gerencias Regionales, que no les corresponde ser cabeza del sistema de acuerdo al planeamiento efectuado, se constituirían en miembros del sistema. Se considera que esta propuesta proporcionaría similar importancia a todos los integrantes de los sistemas.

Cada sistema se podría reunir físicamente dos veces al mes, tomando los acuerdos que sean necesarios para optimizar su funcionamiento corrigiendo posibles problemas que serían tratados y resueltos. Las reuniones físicas se podrían complementar con reuniones virtuales, las cuales se realizarían las veces que se estime pertinente.

En las reuniones que realicen los sistemas aludidos se coordinaría sobre diversos temas como, técnicos, presupuestarios, administrativos, normativos, etc. Asimismo se realizarían coordinaciones sobre proporcionar y recibir colaboraciones para realizar mejor las actividades por desarrollar.

Las reuniones de los sistemas servirían para homogeneizar conocimientos y estandarizar formatos y procedimientos. Participarían en las reuniones de los sistemas los Directores o Gerentes Regionales, aunque también podrían incluir a los Sub Directores o Sub Gerentes, cuando sea pertinente.

Las ventajas de este enfoque se refieren a una constante relación e influencia entre todos los miembros del sistema así como a un análisis del entorno con una retroalimentación permanente.

6.2 ORGANIZACIÓN MATRICIAL

La organización matricial consiste en el desarrollo de funciones de distinta naturaleza, tipo matriz, que pueden realizar los trabajadores de una Región. La primera entrada de las funciones se refiere a un trabajo eventual y específico, y, la segunda entrada de ellas se refiere a un trabajo permanente y general.

Se trata de un diseño estructural que permite la creación de comités o grupos de trabajos, limitados a un tiempo relativamente corto y que no están considerados en la organización formal Regional, con el objeto de cumplir un proyecto específico que les ha sido encargado.

Los comités o grupos de trabajo mencionados son dirigidos por una persona distinta a los Directores o Gerentes Regionales, pudiendo ser asesores internos o externos, y, se

encuentran integrados por personal de las diversas Direcciones o Gerencias Regionales, asignados al proyecto por un periodo limitado.

El director del comité o grupo de trabajo responde directamente a quien lo nombró, que puede ser el Presidente Regional o el Gerente General Regional, pero debe realizar coordinaciones con las Direcciones y Gerencias Regionales, sin tener dependencia de éstas, con el objeto de evitar conflictos que se pudieran presentar por trabajar con personal de éstas.

El personal de las diversas Direcciones o Gerencias Regionales, tiene doble dependencia mientras dura el proyecto específico, primero con el jefe del comité o grupo de trabajo establecido que se constituye en su jefe solamente para el cumplir con el encargo recibido, y, segundo con los Directores o Gerentes Regionales, que son sus jefes permanentes.

En consecuencia, el personal de las diversas Direcciones o Gerencias Regionales comparte su tiempo de trabajo, entre su puesto habitual permanente y su asignación al proyecto específico. Este personal debe responder eficaz y eficientemente tanto por el trabajo habitual que desarrolla como por aquel encargado en el proyecto específico.

La organización matricial responde a dos necesidades. La primera se refiere a las necesidades de especializar las actividades de los trabajadores de las Direcciones o Gerencias Regionales con experiencias técnicas permanentes.

La segunda se refiere a la necesidad de trabajadores con habilidades especiales durante un tiempo determinado y precisado, que permitan completar satisfactoriamente un proyecto específico.

6.3 AMPLITUD DE CONTROL Y TENDENCIA A LA HORIZONTALIDAD

La amplitud de control se refiere al número de trabajadores que los Directores y Gerentes Regionales, y en general las jefaturas de todos los niveles de la Región, deben supervisar efectivamente.

Se recalca la necesidad de los Directores y Gerentes Regionales, y en general las jefaturas de todos los niveles de la Región, de coordinar las actividades de sus trabajadores de forma más precisa que permita lograr un trabajo más eficaz y eficiente.

Por ello, se sugiere la conveniencia que los Directores y Gerentes Regionales, y en general las jefaturas de todos los niveles de la Región, tengan a su mando una cantidad no muy extensa de trabajadores, para integrar de manera adecuada las actividades que ellos realizan en las áreas en que se ubican en la Región.

Otro tema a considerar para definir el diseño de estructuras organizativas apropiadas en la Región se refiere a la manera de obtención y procesamiento de la información para la toma de decisiones efectiva.

La existencia de una estructura organizativa con muchos niveles en la Región, limita las posibilidades que la información procesada pase de manera oportuna y apropiada de los trabajadores a los Directores y Gerentes Regionales.

Por ello, se propugna la tendencia a la mayor horizontalidad en la organización de la Región, es decir la existencia de menos niveles posible entre los Directores y Gerentes Regionales con sus trabajadores, para permitir la llegada adecuada de la información procesada.

Se resalta que la función de las relaciones horizontales es facilitar la solución de los problemas que surgen de la división del trabajo, y su naturaleza y características se encuentran determinadas por los trabajadores que tienen objetivos organizacionales diferentes, pero actividades interdependientes que necesitan entremezclarse.

6.4 RELACIONES CON FUNCIONARIOS QUE RECIBEN NORMATIVIDAD SECTORIAL DEL GOBIERNO CENTRAL

Los Gobiernos Regionales de Departamento tienen dos tipos de trabajadores en las Gerencias Regionales. Los primeros se refieren a los que dependen administrativamente y funcionalmente de los Gobiernos Regionales de Departamento, y los segundos se trata de aquellos que dependen sólo administrativamente de los Gobiernos Regionales de Departamento ya que funcionalmente tienen dependencia del Gobierno Nacional a través de los Ministerios.

El segundo tipo de trabajadores se encuentran ubicados en las Direcciones Regionales desconcentradas de los Ministerios y se constituyen en las Unidades Ejecutoras de los Gobiernos Regionales de Departamento.

Las Direcciones Regionales desconcentradas de los Ministerios se vinculan con los Gobiernos Regionales de Departamento a través de las Gerencias de Regionales de Desarrollo Económico y Desarrollo Social.

Las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico de los Gobiernos Regionales de Departamento se vinculan con las Direcciones Regionales desconcentradas de los Ministerios de Comercio Exterior y Turismo, Producción, Energía y Minas, y, Agricultura.

Mientras que las Gerencias Regionales de Desarrollo Social de los Gobiernos Regionales de Departamento se vinculan con las Direcciones Regionales desconcentradas de los Ministerios de, Educación, Vivienda y Saneamiento, Salud, y, Trabajo y Promoción del Empleo.

Los problemas actuales de los Gobiernos Regionales de Departamento se refieren a que no han implementado suficientemente las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico y Desarrollo Social.

La falta de implementación mencionada se origina básicamente por la falta de claridad de las funciones que deben cumplir los funcionarios de las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico y Desarrollo Social con dependencia total de los Gobiernos Regionales de Departamento.

Asimismo, en los pocos avances realizados en las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico y Desarrollo Social, se aprecian duplicidades de funciones con aquellas que cumplen las Direcciones Regionales desconcentradas de los Ministerios.

Sin embargo, la solución que se plantea es simple pero se estima efectiva. Se debe definir las funciones del personal con total dependencia de los Gobiernos Regionales de Departamento, es decir aquel que se encuentra en las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico y Desarrollo Social, como coordinadores, integradores y de apoyo a las funciones que realizan las Direcciones Regionales desconcentradas de los Ministerios.

Lo anotado significa considerar que sean las Direcciones Regionales de los Ministerios las principales ejecutoras y normadoras en los Gobiernos Regionales de Departamento.

En consecuencia, los principales trabajadores de los Gerencias Regionales de Desarrollo Económico y Social de los Gobiernos Regionales de Departamento deben ser aquellos que se encuentran en las Gerencias Regionales desconcentradas de los Ministerios.

Las Gerencias Regionales desconcentradas de los Ministerios deben ser consideradas como parte integrante de la formulación y evaluación de los Planes Regionales de los Gobiernos Regionales de Departamento.

Se plantea utilizar similar esquema de funcionamiento en las Regiones que sean conformadas con Gobiernos Regionales de Departamento.

6.5 PARTICIPACIÓN DE POBLACIÓN CIVIL EN ELABORACIÓN DE PLANES REGIONALES

Siendo la participación un principio fundamental del proceso actual de descentralización, se estima necesario que la población civil, a través de los representantes de sus principales organizaciones, sea permanentemente convocada para participar en los planes que tenga que elaborar la Región.

Los Planes Regionales de, Desarrollo, Inversiones, Planeamiento Estratégico, entre otros, deben ser elaborados y actualizados con la participación de los representantes de las principales organizaciones de las correspondientes poblaciones regionales.

Asimismo, se debe contar con representantes de las principales organizaciones de las correspondientes poblaciones regionales para la realización de las evaluaciones periódicas que se realicen de los Planes mencionados.

Las Regiones deben organizar las formas más convenientes para la participación de los representantes de la población civil en la elaboración, actualización y evaluación de los Planes mencionados con el fin de lograr aportes que se consideren contribuciones significativas.

Sólo con su participación, la población civil se considerará parte integrante de los Planes Regionales elaborados y existirá una mayor probabilidad de contar con apoyo efectivo.

6.6 ESTABLECIMIENTO DE INDICADORES DEL MARCO LÓGICO Y DEFINICIÓN DE LA METODOLOGÍA DE CALCULO

Es conveniente que la conformación de Regiones a base de los Gobiernos Regionales de Departamento origine el establecimiento de matrices de Marco Lógico con el fin de realizar el seguimiento del cumplimiento de los objetivos establecidos.

La matriz de Marco Lógico utiliza indicadores que son instrumentos para medir y verificar el cumplimiento de los objetivos regionales, en cada uno de los niveles de análisis. La condición fundamental para el empleo de los indicadores se refiere a que los objetivos sean cuantificables y que puedan limitarse a un período preciso en el tiempo.

Asimismo, es necesario definir los valores deseables que los indicadores deben alcanzar, para verificar la manera como se están alcanzando los objetivos planteados.

Los medios de verificación constituyen la complementación de los indicadores ya que proporcionan la fuente de dónde obtener la información para su elaboración. Entre los principales medios de verificación se encuentran, las encuestas a la población en torno al impacto del objetivo, registros y reportes del objetivo, etc.

Por lo tanto es conveniente establecer indicadores para realizar el seguimiento del

cumplimiento de los objetivos de la conformación de Regiones y determinar que tan bien se van alcanzando y establecer las medidas correctivas si son justificadas.

6.7 APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN POR OBJETIVOS

Es conveniente que se establezca un programa de administración por objetivos en las Regiones que se conformen, con el fin que cada trabajador esté conciente de los objetivos que se espera cumpla en un tiempo determinado.

Estos objetivos son negociados entre los trabajadores y sus jefes con el fin que su establecimiento responda a bases reales posibles de obtención. Además la negociación sirve para evitar la idea de imposición y se considera una posibilidad de motivación.

Asimismo, se negocian los apoyos que los trabajadores esperan recibir de sus jefes que les permita el cumplimiento de los objetivos determinados y establecidos.

Una vez establecidos los objetivos, ambas partes son concientes de lo que cada una de ellas debe cumplir y aportar.

Transcurrido el período establecido se procede a evaluar el cumplimiento de objetivos y apoyos acordados. El cumplimiento o no de los objetivos debe significar premios y castigos, que han sido también previamente acordados.

6.8 ACTUALIZACION PERMANENTE DE FUNCIONES INSTITUCIONALES, DIRECCIONES Y GERENCIAS

Las funciones de las Instituciones, Direcciones o Gerencias y de los puestos sufren cambios a través del tiempo, por una serie de factores, como variación o ampliación de los objetivos, nuevos proyectos por desarrollar, nuevas tecnologías por aplicar, etc. Por ello, se convierten en obsoletas las funciones cuando no son actualizadas en forma permanente.

En la reciente visita realizada a los Gobiernos Regionales de la Zona Norte (Lambayeque, Cajamarca y Amazonas) y de la Zona Sur (Arequipa, Puno, Moquegua y Tacna), se ha constatado que no han sido actualizadas las funciones de los niveles Institucionales, de Direcciones o Gerencias y de los puestos.

En el caso específico de las funciones de los puestos, se presenta el problema que algunos trabajadores han formulado reclamos porque las tareas que en la actualidad realizan no están en relación con las funciones asignadas originalmente.

Consultados al respecto los responsables de elaborar y actualizar las funciones en los Gobiernos Regionales de Departamento, y como nota folklórica, indican que la solución práctica pasaba por agregar a las vigentes funciones, una frase de clisé, "y todas las funciones que sobre el particular se requieran".

Por lo tanto, y para otorgarle la seriedad correspondiente, es indispensable que con determinada periodicidad los Gobiernos Regionales de Departamento actualicen las funciones en los niveles correspondientes, ya sean Institucionales, de Dirección o Gerencia, y, de puestos.

Asimismo, cuando se produzca la conformación de Regiones, se deben formular las funciones pertinentes y realizar su actualización con una periodicidad que se estima puede ser anual.

6.9 ESTABLECIMIENTOS DE MECANISMOS DE MOTIVACIÓN A TRABAJADORES

Es indiscutible que contar con trabajadores motivados permite la realización de más y mejores en las Instituciones.

Por ello, es indispensable el establecimiento de un programa de motivación entre los trabajadores de la Región, que se conforme, para lograr una actitud positiva de éstos que posibilite el incremento de la calidad y cantidad de las funciones asignadas.

Se mencionan a continuación un listado tentativo de actividades que sirvan para lograr la motivación de los trabajadores regionales.

- Implementación de un sistema de sugerencias.
- Aplicación de un programa de incentivos por cumplimiento de metas.
- Premios por aportes o contribuciones importantes a la Región.
- Coordinaciones apropiadas con jefes directos sobre problemas detectados en el trabajo.
- Premios por permanente actitud colaborada.
- Participación en reuniones grupales para tratar temas determinados.
- Aplicación de Círculos de Calidad.
- Promociones.
- Felicitaciones en el boletín de la Región.
- Publicación mensuales de los mejores trabajadores por áreas.
- Participar de la familia de los trabajadores en reuniones sociales propiciadas por la región.
- Contratación de programas de motivación para aplicar a los trabajadores de la Región.

6.10 APLICACIÓN DE PROGRAMAS DE CAPACITACION PERMANENTE A TRABAJADORES

Un objetivo importante en la Región debe constituirse en incrementar permanentemente las capacidades de los trabajadores de la integran.

Son los programas de capacitación los que posibilitan incrementar las capacidades de los trabajadores de la región.

De acuerdo al diagnóstico y estudio de mercado realizado, las necesidades de capacitación son generalmente comunes en todos los Gobiernos Regionales de Departamento. Serán asimismo comunes las necesidades de capacitación cuando se conformen Regiones a base de los Gobiernos Regionales de Departamento.

En consecuencia se considera indispensable la aplicación del programa de cursos diseñado para los trabajadores de los Gobiernos Regionales de Departamento o a las Regiones que sean conformadas.

6.11 UTILIZACIÓN DE TECNOLOGÍA APROPIADA EN HARDWARE Y SOFTWARE PARA PROGRAMAS DE CONECTIVIDAD REGIONAL

Es indispensable que los Gobiernos Regionales de Departamento o las Regiones conformadas a base de éstos, cuenten con equipos informáticos con la capacidad suficiente para instalar programas avanzados que se usan actualmente en la operación en los sistemas administrativos y de gestión.

Asimismo, es indispensable que los Gobiernos Regionales de Departamento o las Regiones conformadas a base de éstos, cuenten con programas aplicativos avanzados sobre los sistemas administrativos y de gestión, ya sea que se adquieran en el mercado o se generen en las oficinas de sistemas regionales.

Cualquiera de las dos opciones planteadas, es conveniente se realice su estandarización en todos los Gobiernos Regionales de Departamento o en las Regiones que sean conformadas, a través del Consejo Nacional de Descentralización.

Además para lograr la conectividad interna en los Gobiernos Regionales de Departamento o en la Región conformada, se requiere contar con equipos y programas informáticos potentes.

Más aún la conectividad externa de los Gobiernos Regionales de Departamento o la Región conformada, ya con las Sub Regiones, con las Direcciones Regionales y con los Gobiernos Locales, demanda poseer equipos y programas informáticos más potentes con la inclusión de antenas parabólicas de avanzada.

6.12 ESTABLECIMIENTO DE MANUALES DE PROCEDIMIENTOS Y FLUJOGRAMAS DE PROCESOS

Los manuales de procedimientos y flujogramas de proceso forman parte integrante de la organización de los Gobiernos Regionales de Departamento o las Regiones conformadas a base de ellos.

Se trata de establecer el Know How, es decir el cómo hacer, detallado de cada uno de los procesos administrativos y de gestión que posibilite la comprensión total de los mismos.

Permite comprender asimismo las responsabilidades que les corresponden a las Dirección o Gerencia, o jefatura de menor nivel, de los Gobiernos Regionales de Departamento o de las Regiones que sean conformadas, de las partes de los procesos administrativos y de gestión que son desarrollados por ellos.

Por ellos, es necesario tomar la decisión de establecer manuales de procedimientos y flujogramas de procesos, de los sistemas administrativos y de gestión, asignando la responsabilidad de su elaboración al órgano competente al respecto y determinarle el tiempo apropiado para su conclusión.

7. CONCLUSIONES

- Es importante que se haya relanzado en el año 2002 el proceso de descentralización peruano considerándosele como una de las principales reformas del Estado.
- El proceso de descentralización ha avanzado más rápidamente en el aspecto normativo que en la realización de avances significativos.

- Dado que el proceso de descentralización es todavía reciente, no se pueden juzgar con mayor severidad las deficiencias detectadas en el desempeño de los Gobiernos Regionales Departamentales.
- Hace falta que el Ejecutivo transfiera más rápidamente funciones del Gobierno Nacional al Gobierno Regional acompañándolas con la transferencia de recursos económicos y con un plan de desarrollo de capacidades en los trabajadores regionales.
- La población tiene expectativas en el desarrollo regional pero todavía no percibe beneficios tangibles en el desempeño de los Gobiernos Regionales.
- En las últimas elecciones regionales han sido elegidos liderazgos con amplio reconocimiento regional, quienes se pueden constituir en interlocutores de mayor peso y trascendencia frente al gobierno nacional, siendo necesario la realización de una gestión eficiente, transparente y participativa como punto de partida para impulsar procesos de cambio en nuestro sistema político.
- Se presenta un modelo general de organización de las Regiones que se constituyan en función de los Gobiernos Regionales actualmente existentes.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Ley de Bases de la Descentralización – Ley N°27783.
- Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. Ley 27867.
- Ley 27902 “Ley que modifica la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales N°27867, para regular la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil en los gobiernos regionales y fortalecer el proceso de descentralización y regionalización- Ley N°27902.
- Ley N°28273 “Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales”
- Decreto Supremo N°080-2004-PCM “Reglamento de la Ley N°28273 -Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales”.
- Decreto Supremo N°038-2004-PCM “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2004”.
- Decreto Supremo N°052-2005-PCM “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2005”.
- Decreto Supremo N°021-2006-PCM “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2006”.
- Decreto Supremo N° 076-2006-PCM “Gobierno Dispuso la Inclusión de más Competencias en el Plan Anual de Transferencias 2006”.
- Descentralización y regionalización.
www.predes.org.pe/ayudatematica_pdf/descentralizacion_regionalizacion.pdf
- Antecedentes históricos de la regionalización.
www.regionarequipa.gob.pe/region/presidencia/2005/historia.pdf
- Informe de Monitoreo de Medios sobre Regionalización

www.calandria.org.pe/campanas/monitoreo.pdf

- Eugenio D´Medina Lora. "Los diez mitos de la regionalización"

www.elregionalpiura.com.pe/editoriales/opiniones/dmedina/dmedina03.htm

CAPITULO VII

De lo local a lo microregional. Notas sobre el desarrollo local en el Noroeste Argentino¹⁹

Lo local es el punto de encuentro de procesos sincrónicos y diacrónicos, donde se precipitan tiempos y momentos diferenciados; es el lugar en donde se articulan identidades culturales y potencialidades ecológicas. Es pues el punto de convergencia de los tiempos de la sustentabilidad (Enrique Leff, 2002)

Mg. Lorena G. Coria²⁰

Universidad Nacional de Luján
Buenos Aires. Argentina
corialorena@yahoo.com.ar

Resumen

El artículo se propone analizar la gestión del desarrollo local en un recorte territorial particular de la provincia de Catamarca (República Argentina). El área conjuga una serie de componentes económicos, sociales, culturales y físico naturales que configuran una realidad ambiental singular.

La Microregión Andalgalá Pomán, es producto de un proceso de regionalización inducida desde el gobierno Provincial, que da cuenta de un conjunto de municipios con perfiles de desarrollo con cierta diversidad.

El desarrollo local encuentra en ése recorte territorial potencialidades de desarrollo concreto. El interrogante se plantea en relación a la capacidad que posee el marco

¹⁹ El artículo se inscribe en del proyecto de beca "ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS PARA LA APLICACIÓN AMBIENTAL LOCAL EN LAS COMUNIDADES DEL NOA. EL CASO DE LA COMARCA OCCIDENTAL DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA". Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Luján. Encuadrado en el proyecto "Desarrollo local sostenible" Departamento de Ciencias Sociales-UNLU. Disposición del CDD-CS No. 146/05. Dirección: Mg. Alicia Iglesias.

²⁰ Magister en Desarrollo Local de la Universidad Internacional de Andalucía. Licenciada en Información Ambiental de la Universidad Nacional de Luján. Especialista en Evaluación de Impacto Ambiental de la Universidad Politécnica de Catalunya. Especialista en Educación Ambiental de la Universidad Nacional del Comahue. Docente y Becaria de Investigación de la UNLU. Investigadora Asociada del Instituto de Desarrollo Local la Universidad de Huelva. Miembro de la Comisión Directiva de la Red Académica Iberoamericana Local Global

normativo y político de sostener y acompañar los procesos de desarrollo local desde la órbita nacional, provincial y municipal.

A continuación se presentará una caracterización expeditiva de las condiciones ambientales de la micro región, se analizarán los programas de desarrollo local y el marco institucional asociado de la órbita nacional y provincial y, finalmente se analizará las estrategias de desarrollo local y la estructura municipal de las unidades involucradas en la Microregión Andalgalà Pomán.

La metodología utilizada incluyó la observación participante, entrevistas in situ y lectura e interpretación de fuentes bibliográficas y documentos fotográficos y cartográficos.

Palabras Claves: Desarrollo Local. Microregión. Instrumentos Normativos. Gestión Local.

1. Introducción

La globalización y la localización, entendidas como la integración a la economía mundial y la creciente demanda de autonomía local, son identificadas como las dos fuerzas que, en la actualidad, más influyen en la forma que adopta el desarrollo en cada sociedad (The World Bank, 1999).²¹

La globalización generó cambios en los patrones de localización del capital; el mayor flujo de comunicación permitió incentivar el desarrollo de nuevas interacciones en el territorio produciendo competencia entre las regiones y ciudades, concentración y desestructuración del tejido productivo de base fordista. También la globalización generó la crisis del Estado-Nacional, el que perdió capacidad de regulación y de soberanía al ser sometido a una doble erosión: por arriba, las empresas multinacionales y los organismos internacionales, y por debajo, la revalorización de lo local que el discurso y la dinámica de la globalización alentaba en desmedro de los estados nacionales, que se presentaban como demasiado pequeños para los grandes problemas y demasiado grandes para los pequeños problemas (Cravacuore, 2004).

En el contexto actual, las sociedades locales deben por un lado enfrentar los cambios de la economía internacional y sus consecuencias, por otro asumir nuevas funciones y responsabilidades de las que los niveles estatales supralocales se han desentendido, y juntamente intentar coordinarse, esto es articular su diversidad; junto a esta tarea las tendencias propiamente urbano-locales marcan la necesidad de que junto a los avances en la articulación entre el estado y la sociedad se hace necesaria una coordinación entre gobiernos locales que son atravesados por una creciente interdependencia regional, por problemáticas de escala en la prestación de servicios y por externalidades que tienen alcance más allá de ámbito territorial de influencia de un gobierno local (Mazzalay, 2003).

El desarrollo local, es un proceso multidimensional vinculado a tres ejes claves: el crecimiento económico, la equidad social y la sustentabilidad ambiental. Este último eje, por su propia naturaleza es transversal a los primeros, ya que se refiere en principio, a la base de recursos naturales a partir de los cuales se puede generar crecimiento económico y beneficios sociales e incluye, a los procesos físico naturales de causa efecto

²¹ Citado en: ITURBURU, Mónica Silvana (2001) Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino. Instituto Nacional de la Administración Pública. Editorial Eudeba, Buenos Aires, Argentina.

que compromete a todos los elementos involucrados en el diseño e instrumentación de las estrategias de desarrollo.

Visto así, el proceso de desarrollo busca transmitir capacidades, organización, disciplina y educación congregando a distintos actores provenientes de tres sectores: Estado, Mercado y la Sociedad Civil con manifestaciones y dinámicas que se desenvuelven y que responden a distintas escalas territoriales.

En este sentido, el territorio junto con las condiciones ambientales que lo caracterizan define la “matriz de desarrollo” que puede emprender un recorte territorial determinado. En este contexto, las unidades municipales se constituyen como una categoría que permite identificar en la escala más próxima a lo local, los componentes y relaciones que configura la matriz de desarrollo.

Una “organización municipal”, en el contexto de América Latina y El Caribe, es el órgano jurídico y político de un municipio, siendo este último la unidad primaria político-administrativa del Estado. Su rol queda determinado por la constitución política del Estado y el cuerpo jurídico instrumental, en donde se identifica medios y fines característicos (Arriagada, 2002).

El “régimen municipal” argentino comprende distintas formas de gobierno con particulares denominaciones y estructuras organizativas: municipios –con o sin carta orgánica-, comunas, delegaciones, comisiones municipales, vecinales o de fomento.

Cuadro Nro. 1: Características del sistema municipal Argentino

Organización Estatal	Federal
Nivel en donde se normatiza la Organización Municipal	Provincia
Autoridades Municipales	
Autoridad Máxima del Poder Ejecutivo	Intendente
Origen	Elección Directa
Autoridad Máxima del Poder Legislativo	Concejo Deliberante
Origen	Elección Directa

Fuente: RIADEL Red de Investigación y Acción para el Desarrollo local y CAO, Horacio y Ángel Vaca (2006) Información sobre municipios: ubicación, población, partidos políticos a cargo del Ejecutivo. SERIE INAP – AAG. DNEYD – CEPAS

Para el encuadre y posicionamiento del lector debe señalarse que la República Argentina adopta para su gobierno la forma Representativa, Republicana y Federal, según la establece el artículo Nro. 1 de la Carta Magna. En este sentido se agrega:

- *Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. (artículo Nro. 121)*
- *Cada provincia dicta su propia Constitución (...) asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. (artículo Nro. 123)*

- *Las provincias pueden crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. (artículo Nro. 124)*

Las Provincias poseen todas las facultades menos las delegadas a través de la Constitución al Gobierno Federal. Por otra parte, ellas son las que delegan facultades a los municipios. Las facultades de éstos podrían ser modificadas en cualquier momento mediante una reforma constitucional provincial (Drnas de Clement, 2003).

Los sujetos de la relación federal en Argentina son la Nación, las Provincias y desde 1994 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los municipios argentinos no son “sujeto” de la relación federal, aún cuando sean un factor inductivo muy importante del mismo (...). (Marchiario, 2005).

Así planteada la “distribución territorial del poder”²² en Argentina se identifican 23 provincias más la ciudad Autónoma de Buenos Aires y un total de 2.172 Municipios.²³

Una breve radiografía del contexto municipal permite señalar:

- El número mínimo de habitantes para constituir un municipio debe ser superior a 500 habitantes. El 21.74% de las provincias requieren más de 500 habitantes mientras que otro grupo de provincias que representa el 21.74% requiere más de 2.000 habitantes. No obstante, más del 26.09% de las provincias no mencionan población o no cuantifica.²⁴
- Casi un tercio de las provincias presenta un total de tres categorías de municipios, mientras que el 21.74% presenta un total de dos categorías, otro 21.74% presenta un total de cinco categorías de municipios.²⁵
- Cinco provincias tienen un promedio de población por municipio que está entre los 58.000 y los 107.000 habitantes, un grupo muy numeroso (14) de provincias tiene entre 5.000 y 20.000 habitantes por municipio (Iturburu, 2001). La disparidad en la distribución es muy pronunciada tal como se observa en las cifras.
- Se observa una gran dispersión entre los gobiernos locales argentinos: mientras los pequeños (de menos de 10.000 habitantes) representan el 80% del universo, tienen una población promedio de 2.400 habitantes y reúnen apenas al 13% de la población total; los medianos (entre 10.000 y 250.000 habitantes) constituyen el 18%, concentran en promedio 40.000 habitantes y en ellos vive el 48% de la población; los gobiernos locales grandes (más de 250.000 habitantes) representan

²² (Bilbó y Pa s t o r, 1996, págs. 454-455 y 458-461) en: GRAGLIA, Emilio (2006) Municipalismo y regionalización en Argentina: el caso de Córdoba. Diálogo Político. Publicación trimestral de la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXIII - N° 1 Marzo, 2006. Córdoba, Argentina.

²³ En base a información provista por la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Republica Argentina. Sitio en Internet: www.mininterior.gov.ar

²⁴ Entre ellas se ubica Buenos Aires, La Rioja, Mendoza, Tucumán, Misiones y Chubut.

²⁵ Sólo las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, La Pampa y Mendoza presentan una sola categoría de municipio.

apenas el 1%, tienen un promedio de 470.000 y concentran al 39% de la población (Iturburu, 2001).

La Región del Noroeste Argentino agrupa un total de cinco provincias: Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. La región es resultado de las gestiones de las provincias y el Consejo Federal de Inversiones, instituyéndose en el año 1962.²⁶

Las regiones producto de la concertación política, constituyen el comienzo de un proceso de integración que busca dar respuesta a la necesidad de coordinación a mayor escala, para la promoción del desarrollo económico y social. Como muestran las experiencias de integración subnacional luego del retorno de la democracia en Argentina, todas las fases desde la creación, consolidación, letargo y eventual relanzamiento regional coinciden con la evolución del grado de acuerdo entre gobernadores, condicionados a su vez por los propios ciclos políticos y afectados por las distintas coyunturas económicas, tanto en el ámbito local, como nacional e internacional y su correspondiente impacto en el grado de conflictividad social (Castillo, 2006).

La región del Noroeste Argentino, presenta una extensión de 559.864 km² y 4.458.470 habitantes, en este contexto, la provincia de Catamarca representa en la región el 7.5% de la población y el 18.33% de la superficie regional.

Estos cinco estados se encuentran fuertemente unidos por su historia indígena y colonial y por sus tradiciones, cultura, folklore y composición étnica, todo lo que ha conformado un tipo particular de personalidad.²⁷

Cuadro N° 2. Estado de Situación de Municipios Argentinos 2006
Provincias del Noroeste Argentino

²⁶ El trabajo da lugar a la primera división regional del país que reconoce: a) Patagonia: provincias de Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur b) Comahue: La Pampa, Neuquén, Río Negro y partidos del Sur de Buenos Aires c) Centro: Córdoba, San Luis y La Rioja d) Cuyo: San Juan y Mendoza e) Noroeste: Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán y Catamarca f) Noreste: Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes g) Pampeana: Santa Fe, Entre Ríos, resto de Buenos Aires. En: ARGERICH, Federico Raúl (1996) El problema regional de Catamarca. Edicosa. San Fernando del Valle de Catamarca. Argentina. (Pág.21 y 22)

²⁷ En base a: ARGERICH, Federico Raúl (1996) El problema regional de Catamarca. Edicosa. San Fernando del Valle de Catamarca. Argentina. (Pág.25)

Región	Provincia	Superficie en Km ² (1)	Cantidad de habitantes Año 2001 (1)	Nº Municipios (2)	Categorías de municipios(3)	Promedio de población por municipio	Cantidad de población para constituir municipio (3)
Pampeana	Ciudad de Buenos Aires	200	2.776.138	1	1	2.776.138,00	
	Buenos Aires	307.571	13.827.203	134	1	103.188,08	No mencionan población
	Santa Fe	133.007	3.000.701	363	1	8.266,39	Más de 10.000 hab.
	Entre Ríos	78.781	1.158.147	264	2	4.386,92	Más de 1.500 hab.
Noroeste	Catamarca	102.602	334.568	36	3	9.293,56	Más de 500 hab.
	S. del Estero	136.351	804.457	71	4	11.330,38	Más de 2.000 hab.
	Tucumán	22.524	1.338.523	112	3	11.951,10	No mencionan población
	Jujuy	53.219	611.888	60	3	10.198,13	Más de 3.000 hab.
	Salta	155.488	1.079.051	59	3	18.289,00	Más de 1.500 hab.
Centro	Córdoba	165.321	3.066.801	428	3	7.165,42	Más de 2.000 hab.
	La Rioja	89.680	289.983	18	2	16.110,17	No mencionan población
	San Luís	76.748	367.933	64	3	5.748,95	Más de 1.500 hab.
Noreste	Corrientes	88.199	930.991	66	4	14.105,92	Más de 500 hab.
	Chaco	99.633	984.446	68	4	14.477,15	Más de 500 hab.
	Formosa	72.066	486.559	37	2	13.150,24	Más de 1.000 hab.
	Misiones	29.801	965.522	75	4	12.873,63	No cuantifica
Comahue	Neuquén	94.078	474.155	57	4	8.318,51	Más de 500 hab.
	La Pampa	143.440	299.294	79	1	3.788,53	Más de 500 hab.
	Río Negro	203.013	552.822	75	2	7.370,96	Más de 2.000 hab.
Cuyo	Mendoza	148.827	1.579.651	18	1	87.758,39	No mencionan población
	San Juan	89.651	620.023	19	4	32.632,79	Más de 2.000 hab.
Patagonia	Chubut	224.686	413.237	46	3	8.983,41	Establece como mínimo tener 500 electores
	Santa Cruz	243.943	196.958	20	2	9.847,90	Más de 1.000 hab.
	T. del Fuego	1002445	101.079	3	3	33.693,00	Más de 2.000 hab.
	Total	3.761.274	36.260.130	2.172		16.694,35	

Fuentes: (1) INDEC (2001) Superficie y cantidad de departamentos por provincias. Buenos Aires. Argentina// (1) INDEC (2001) Población total por sexo, razón de masculinidad y densidad de población, según provincia// (2) SECRETARIA DE ASUNTOS MUNICIPALES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR (2006) Información de municipios. Argentina// (3) ITURBURU, Mónica (2001) Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local. 2da Edición. INAP. DNEyD. DEI. // Elaboración Lorena G. Coria, 2006.

Catamarca forma parte de la Región Noroeste Argentino y de otra serie de regiones

concertadas y de macroregiones. Se puede mencionar la Región Norte Grande²⁸, ATACALAR²⁹ y ZICOSUR.³⁰ Con un total de 334.568 habitantes para el año 2001 y un territorio de alrededor de 102.602 km²,³¹ la provincia de Catamarca representa sólo el 2.73% de la superficie nacional y contiene el 0.92% de la población argentina.

Conforme al número de gobiernos locales, Catamarca representa sólo el 1.66% del conjunto del orden nacional (2.172 municipios). El panorama municipal conforme a las categorías usadas para definir y comparar las realidades municipales (Iturburu 2001. Arroyo 2001) permite señalar que el 77.77% de los municipios catamarqueños cae en la categoría de pequeños (menos de 10.000 habitantes) (Iturburu, 2001b) y un 22.22% recae en la categoría de municipios medianos (10.000 a 250.000 habitantes). No se identifican en el contexto provincial municipios grandes, es decir, de más de 250.000 habitantes, ya que aun la capital provincial (San Fernando del Valle de Catamarca) no supera los 150.000 habitantes.

Una categorización más acotada aplicable a la realidad catamarqueña (CAO:2006) permite señalar que el 69,44% de los municipios en el orden provincial presenta un tamaño de 1.000 a 10.000 habitantes³² y albergan sólo el 25.42% de la población catamarqueña.

El 42.22% de la población se ubica en municipios de más de 100.000 habitantes, paradójicamente Catamarca presenta sólo un municipio en esa categoría: el municipio Capital. La información se sintetiza en los cuadros Nro.3 y Nro.4.

Cuadro Nro. 3: Provincia de Catamarca

²⁸ Se encuentra conformada por las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán, desde el año 2004

²⁹ ATACALAR es una macro región que une a La Rioja, Catamarca y la Región III chilena de Atacama. Recientemente se incorporaron a este conjunto original: Santiago del Estero, Tucumán, Córdoba.

³⁰ La Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) es un proyecto que agrupa a Estados, provincias y regiones de seis países sudamericanos desde 1998. Desde Argentina integran la macro región además de Catamarca, las provincias de Chaco, Corrientes, Jujuy, Formosa, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. A este conjunto cabe añadir a Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. Este proyecto integracionista tiene como objetivo principal aunar esfuerzos para desarrollar el comercio exterior con los mercados de la Cuenca del Pacífico.

³¹ En base a información: INDEC (2001) Superficie y cantidad de departamentos por provincia. Buenos Aires. Argentina INDEC (2001) Población total por sexo, razón de masculinidad y densidad de población según provincia. Buenos Aires. Argentina. Sitio en Internet: www.indec.gov.ar

³² Ellos son: El Rodeo, La Puerta, Los Varela, Ancasti, Aconquija, Antofagasta de la Sierra, Corral Quemado, Hualfin, Londres, Pozo de Piedra, Puerta de Corral Quemado, Puerta de San José, Villa Vil, Huillapima, Capayán, El Alto, Icaño, Paclín, Mutquín, Pomán, Saujil, San José, Los Altos, Santa Rosa y Fiambalá.

Cantidad de Municipios por tipo

POBLACIÓN	CANTIDAD DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE
Menos de 1.000	3	8.33%
De 1.000 a 10.000	25	69.44%
De 10.000 a 100.000	7	19.44%
Mas de 100.000	1	2.77%
Total General	36	100%

Cuadro Nro. 4: Provincia de Catamarca

Cantidad de población por categoría de municipio

POBLACIÓN	CANTIDAD DE POBLACIÓN	PORCENTAJE
Mas de 100.000	141260	42.22%
De 10.000 a 100.000	105611	31.56%
De 1.000 a 10.000	85067	25.42%
Menos de 1.000	2090	0.62%
Total General	334568	100%

Fuente: Elaboración propia sobre base de categorías ofrecidas en: CAO, Horacio Antonio y Ángel Vaca (2006) Información sobre municipios: ubicación, población, partidos políticos a cargo del ejecutivo. Instituto Nacional de la Administración Pública. Argentina.

2. Lo municipal y lo microregional en Catamarca

2.1. Lo municipal

Atendiendo a la relación federal que caracteriza a Argentina, mencionada en el apartado Nro. 1, los municipios argentinos no son "sujeto" de esa relación federal.

El desarrollo económico territorial es una típica competencia concurrente asignada por el derecho público argentino a Nación-Provincia-Municipios. Su ejercicio concreto y real depende de las condiciones del contexto no jurídico que son las que determinan, por razones de escala, qué hace y qué no hace cada unidad territorial.

En la década de los noventa surgió una revalorización del municipio, tanto en el campo político como en los intereses académicos, que dio origen a una suerte de nuevo localismo (García Delgado, 1997:7). Esta revalorización se produjo en un contexto dominado por un cambio profundo en las relaciones entre el Estado y la sociedad que incluyeron la crisis final del Estado del Bienestar y el surgimiento del Estado Postsocial de cuño neoliberal (García Delgado, 1994). Por ello, los estudios sobre el municipio se extendieron enmarcados por la concurrencia de dos fenómenos que marcaron la década: la globalización y la reforma del Estado (Cravacuore, 2004).

El papel limitado que había caracterizado a los gobiernos locales, siguiendo a Cravacuore (2002) se circunscribía a las funciones de regulación y control de la infraestructura urbana, las actividades económicas que se realizaban en el territorio, la prestación directa de la ayuda social y la administración de recursos del gobierno local. Conformando éstas últimas el conjunto de las denominadas "competencias tradicionales" de los gobiernos locales.

Las denominadas "nuevas competencias" en la actualidad, involucran al papel del municipio como agente de promoción económica. Esto comprende, en términos de Iturburu (2001) por un lado, la tarea de política arquitectónica del desarrollo local, que implica el diseño e implantación de estrategias, la puesta en valor de sus sociedades y territorios; la gestión de la imagen territorial, de manera de generar entornos territoriales innovadores capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo; la identificación, ampliación y respaldo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente. Por otro lado, le compete al gobierno local vincular al sistema educativo con el sistema productivo para evitar la emigración de los jóvenes, apoyar la formación de recursos humanos y fortalecer a las empresas locales. Cabe mencionar también, el papel del Estado municipal como facilitador de oportunidades, a través de la coordinación e innovación empresarial; el agrupamiento de sectores productivos; el mejoramiento de las condiciones de presión y estímulo de la demanda local; la recolección, preparación y transmisión de información para el cambio; la incorporación de criterios de calidad en el sector privado; la articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extracomunitarios; la provisión de terrenos para actividades productivas, promoción y especialización productiva (Tecco, 1997; Madoery, 1997; García Delgado, 1997; Díaz de Landa y Parmigiani Bárbara, 1997).³³

A este conjunto, cabe sumar el cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental que se asumen como nuevas incumbencias municipales, íntimamente relacionadas con el interés de posicionar o reposicionar el territorio (Tecco, 1997; García Delgado, 1997; Arnoletto y Beltrán, 1997). El tradicional ejercicio de la autoridad o poder regulatorio en el ámbito local (tránsito, obras civiles, seguridad e higiene de los comercios e industrial), incorpora nuevas áreas que incluyen la defensa de la competencia y del consumidor, la calidad en los bienes y servicios prestados - particularmente los pagados con recursos públicos - y la policía del trabajo (Arnoletto y Beltrán, 1997; Finot, 1998).³⁴

Las competencias de los gobiernos locales de la provincia de Catamarca se vinculan a la promoción del desarrollo urbano y rural, educación y salud pública, integración social y comunitaria, la seguridad, regulación y el cuidado del ambiente. En cuadro Nro. 5. se señalan las competencias correspondientes a los gobiernos locales según lo fija la Carta Magna provincial.

Cuadro Nro.5 : Provincia de Catamarca

³³ Citado en: ITURBURU, Mónica Silvana (2001) Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local. Instituto Nacional de la Administración Publica. Buenos Aires, Argentina

³⁴ Citado en: ITURBURU, Mónica Silvana (2001) Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local. Instituto Nacional de la Administración Publica. Buenos Aires, Argentina

Competencias de los gobiernos locales

Promoción del desarrollo (económico, social y urbanístico)	El artículo 252 Inciso 8 de la Constitución de la Provincia de Catamarca señala: <i>Son atribuciones y deberes del Gobierno Municipal, sin perjuicio de lo que establezcan las Cartas Orgánicas y la Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas (...) Organizar y planificar el desarrollo urbano y rural, estableciendo los Códigos de Planeamiento y Edificación.</i>
Educación Salud Pública	En el mencionado artículo 252 se señala que es atribución y deber del Gobierno Municipal: <i>Proteger la salud pública, el patrimonio histórico, a cultura, la educación, el deporte y turismo social.</i>
Integración social y comunitaria	En el mencionado artículo 252 se señala que es atribución y deber del Gobierno Municipal: <i>Proteger la salud pública, el patrimonio histórico, a cultura, la educación, el deporte y turismo social.</i>
Cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental	En el artículo 252 se señala que le corresponde al Gobierno Municipal: <i>Preservar el sistema ecológico, recursos naturales, medio ambiente, a fin de garantizar las condiciones de vida de los habitantes.</i>
Seguridad	En la CP Catamarca se identifican dos artículos que hacen mención a este grupo de atribuciones. En el artículo Nro. 149, inciso 13 se señala: <i>"El Gobernador es el Jefe del Estado Provincial y tiene las siguientes atribuciones y deberes (...)Presta el auxilio de la fuerza pública a los Tribunales de Justicia y a los presidentes de las Cámaras Legislativas, a las Municipalidades y demás autoridades siempre que lo soliciten conforme a la ley."</i> En el artículo 252 inciso 3 se añade que es atribución y deber del gobierno municipal: <i>"Imponer multas y sanciones, decretar Inhabilitaciones, clausuras y desalojos de locales, demolición o suspensión de construcciones y decomiso de mercaderías en malas condiciones, solicitando en caso necesario el uso de la fuerza pública que no podrá serle negada, si estuviera encuadrada en la Ley."</i>
Regulación	Se identifican en la Constitución de la Provincia de Catamarca dos áreas de acción en este sentido: defensa del Consumidor y Poder de policía municipal. En relación al primer grupo de competencias en el artículo 252 inciso 7 se señala: <i>"Compete a los municipios el control de precios de los artículos de primera necesidad, cuando sea dispuesto por la autoridad competente."</i> En relación al segundo grupo de competencias se señala en el artículo 252 inciso 3: <i>"Imponer multas y sanciones, decretar Inhabilitaciones, clausuras y desalojos de locales, demolición o suspensión de construcciones y decomiso de mercaderías en malas condiciones, solicitando en caso necesario el uso de la fuerza pública que no podrá serle negada, si estuviera encuadrada en la Ley."</i> Y en el inciso 13, b " <i>Crear los Tribunales Municipales de Faltas con competencia en materia contravencional, limitada al juzgamiento de las faltas o normas dictadas en ejercicio del Poder de Policía Municipal."</i>

Fuente: Elaboración propia en base a: ITURBURU, Mónica Silvana (2001) Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local. Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

2.2. La Importancia de la unidad Microregional para el desarrollo local

Los planteamientos sobre la cuestión micro regional recorren un abanico de situaciones donde se reconoce a la micro región como una forma de regionalización de gobiernos municipales (Campari: 2000), un ámbito de concertación y actuación común sin dimensión política (Marchiaro:2001), una figura territorial en las que se base el desarrollo local (Roccatagliata: 2001), una unidad territorial (Lemoine y Sarabia: 2001), una asociación voluntaria de municipios (Peinetti: 2002), como resultado del asociativismo intermunicipal (Figueroa: 2005) y como un modelo de intermunicipalidad (Cravacuore: 2005 y Arroyo: 2001).

A los fines de este trabajo, se considera a la Microregión como una unidad operativa de gestión (Dourojeanni, 2000) resultado de la sobreposición e integración de uno o más espacios que origina lo que sería una "unidad de gestión y concertación" (Dourojeanni, 2000).

Como unidad, se encuentra enmarcada en los corrimientos territoriales-competenciales en donde se identifican los procesos intermunicipales, los procesos supramunicipales y la coordinación interjurisdiccional (Marchiaro: 2001, 2004, 2006).

La conformación de la micro región se concretiza aunque las Constituciones y leyes provinciales no mencionen explícitamente su categoría, apareciendo la micro región sin personalidad jurídica³⁵ y sin posibilidades de desarrollo de tarea política. *"lo microregional no podrá tener en el caso argentino dimensión política."* (Marchiaro, 2004)

La cooperación intermunicipal aparece como la única alternativa de viabilidad operativa para los municipios pequeños, que no superan los 10.000 habitantes. En Argentina se identifica sólo 12 provincias que hacen alusión al tema de cooperación intermunicipal en sus Cartas Magnas.

En el caso de la provincia de Catamarca, la microregión es una unidad no reconocida en la Constitución provincial y sólo menciona en relación al trabajo en conjunto de los municipios la posibilidad de firmar convenios para la construcción de obras o prestación de servicios comunes.

A pesar de estas consideraciones, la provincia dio inicio a un proceso de microregionalización inducida reconociendo un total de 10 Microregiones.

La microregión Andalgalá Pomán es una unidad de reciente formación, resultado de un proceso que se inicia hace más de una década a partir del diseño del Plan Estratégico Consensuado Provincial (1996) y culmina con el documento técnico del "Regionalización Socio productiva de la provincia de Catamarca".

3. Caso testigo: Antecedentes de la Microregion Andalgalá Pomán

La microregión Andalgalá- Pomán, presenta una serie de condiciones ambientales territoriales configuradas como resultado de la aplicación (u omisión) de series de instrumentos de política económica a escala nacional y provincial.

La microregión reúne a un conjunto de cinco municipios del Oeste de la provincia de Catamarca Pomán, Mutquín, Saujil, Andalgalá y Aconquija y se asienta sobre la formación geomorfológica del Valle de Andalgalá.

En líneas generales se trata de municipios pequeños, cuatro de los cinco presentan una población inferior a los 10.000 habitantes. El municipio que asume mayor importancia desde su contribución al componente demográfico es el municipio de Andalgalá, uno de los centros de mayor gravitación en la órbita regional y provincial.³⁶

La unidad micro regional involucra una superficie de 9.815 km², concentran, un total de 26.645 habitantes para el año 2001 y representa el 7.96% de la población provincial.

Cuadro Nro. 6: Microregión Andalgalá Pomán

³⁵ El autor señala: La microrregión aquí aparece sin personalidad jurídica, si la ley o la constitución provincial no dice nada. Cuando la ley provincial o la constitución no dice nada, la microrregión se puede formar. Es un ámbito de concertación entre distintos municipios que acuerdan políticas públicas y que se ejecutan cada uno con su funcionario en: MARCHIARO, Enrique José (2006) El Marco Jurídico del Municipio. Material de Lectura correspondiente al Curso en Desarrollo Local. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina

³⁶ La micro región cuenta así, con un municipio de primera (Andalgalá), con tres municipios de Segunda (Pomán, Saujil y Aconquija) y un municipio de Tercera (Mutquín).

Población, superficie y densidad de los municipios

Municipio	Población	Superficie km2	Densidad hab/km2
Andalgalá	14.068	3.800	3.7
Aconquija	3.034	946	3.2
Pomán	3.387	1.984	1.7
Saujil	4.949	2.783	1.7
Mutquín	1.207	302	3.9
Total Microregional	26.645	9.815	2.84
Provincia Catamarca	320.500	99.954	3.2

Elaboración propia en base a: DIRECCION PROVINCIAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS (2004) Provincia de Catamarca. Municipios 2003-2004. San Fernando del Valle de Catamarca. Argentina.

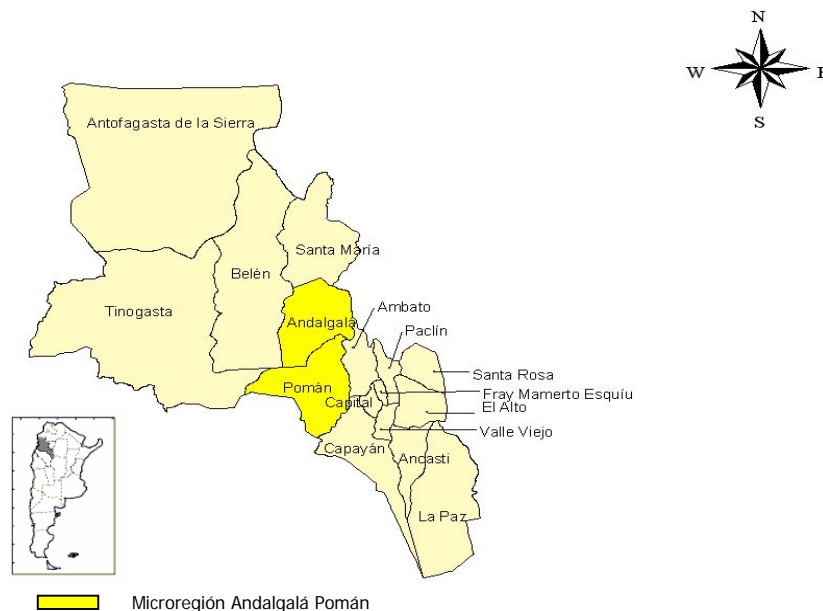
Los perfiles municipales (Arroyo, 2001) dan cuenta de una serie de municipios agrícolas, ganaderos y mineros. La actividad turística e industrial, ha sido periférica en todos ellos, pero de importancia creciente.

3.1. Las condiciones ambientales de la Microregión

La estructura territorial de la unidad, al igual que ocurre en la provincia de Catamarca, presenta como particularidad, una estructura organizada en el proceso prehispánico al que se superpone un modelo territorial colonial con débil evolución en el último siglo. La etapa indígena deja como herencia la localización de las comunidades étnicas en los mismos lugares en que se asienta luego la población hispánica.³⁷

³⁷ La estructura territorial en el Noroeste en el siglo XVI se presenta como un sistema tentacular, homogéneo y comunicante con un eje que son los valles y quebradas. Esa estructura peculiar constituía un óptimo lugar de asentamiento y permitía el desarrollo de las potencialidades de la cultura, posibilitando además la adecuada puesta en práctica de tres elementos clave de la vida cotidiana: subsistencia, defensa y comunicación. REBORATTI, Carlos y Graciela Taddey (1978) Configuración espacial en: El país de los argentinos. Noroeste. Compilador: Elena Chiozza Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, Argentina. (Pág.74)

Municipios de la provincia de Catamarca



El proceso de poblamiento, se caracteriza por la conservación de los nombres de las hoy localidades y parajes asignados originariamente por los "Diaguitas Calchaquíes."³⁸ Las comunidades micro regionales atribuyen su nombre a voz quechua o cacana.

La micro región presenta la particularidad de apoyarse sobre una unidad geomorfológica común, que se estructura sobre el componente orográfico que influencia, y que a su vez se ve influenciado, por el comportamiento de los componentes bióticos y abióticos del medio natural y del medio social. Se trata de la unidad geomorfológica de la Cuenca de Andalgala, donde la micro región ocupa la mayor extensión de uno de los extensos campos de hundimientos (Kanter, 1948).

La instalación de centros urbanizados se circunscribe a sectores puntuales en las bocas de las quebradas, que ofrecen cierto nivel de estabilidad del terreno y una provisión medianamente segura de recursos hídricos. El tamaño de los centros urbanos es reducido y las condiciones geomorfológicas así lo disponen ya que a medida que se amplía la planta urbana el riesgo ambiental aumenta en materia de incidencia de deslizamientos y aludes.

La observación de la disposición de los asentamientos humanos, permite señalar que los núcleos poblacionales más importantes se encuentran articulados por tres Rutas Provinciales N° 46, 47 y 48, reduciéndose la vinculación al interior de la micro región a estas redes viales. El vínculo extra microregional se encuentra circunscrito a Rutas Nacionales Nro. 40 y 60 que permiten el ingreso/egreso en la Microregión.

La articulación interna es relativa, y quedaría reducida a una serie de caminos de jurisdicción provincial de características precarias. Los servicios de transporte de

³⁸ Los Diaguitas Calchaquíes eran la comunidad indígenas que habitaba en las provincias de Salta, Catamarca, La Rioja, San Juan, Jujuy, Santiago del Estero y Tucumán.

pasajeros en sintonía con las características de infraestructura vial, garantizan una comunicación adecuada a nivel regional pero mínima a nivel intra microregional. La periodicidad de las empresas de transporte, condicionan los tiempos y lugares de desplazamiento, existiendo una buena conectividad municipio- ciudad Capital pero una regular conectividad al interior del orden municipal.

La desarticulación de la infraestructura férrea, añadió el ingrediente que garantizó y garantiza el monopolio de la comunicación interna por transporte terrestre.

Este conjunto de procesos permite señalar que la unidad microregional ofrece tres núcleos interurbanos con débiles articulaciones entre sí: Andalgala, Aconquija y Pomán. La poca cohesión de los tres núcleos urbanos señalados dificulta reconocerlos como un sistema socioeconómico integrado.³⁹

Por su parte en la zona del Bolsón de Pipanaco, se identifica toda una serie de parajes rurales, conocidos como Puestos de Campos Comuneros.

La intervención del Estado, a nivel provincial y nacional, a través de la instrumentación normativa ejerció influencia sobre las condiciones socioeconómicas del orden microregional. Se identifica con especial atención dentro de todo el conjunto de instrumentos promocionales a las leyes de Desarrollo Económico y de Inversión Minera (Nros.22.021, 22.702, 24.196 y 25.429).⁴⁰

Las principales cadenas agrícolas que se identifican en los municipios se encuentran vinculadas a las plantaciones de olivo, nogal y vid, que se conforman como uno de los atractivos principales para el desarrollo del turismo rural. La ganadería, por su parte, se fundamenta en el ganado bovino, caprino y equino.⁴¹

³⁹ El esquema de influencias polares reconoce dos escalas, nacional y regional. A escala nacional, se identifica a la Ciudad de Córdoba que polariza comercio y servicios de los núcleos de la microregión. Por su parte, a escala regional si bien se reconoce a la ciudad de Andalgala, ésta tiene baja influencia en su Micro Región donde Aconquija es atraída por la ciudad de Concepción (Tucumán) y Pomán es atraída por la Capital Catamarqueña (San Fernando del Valle de Catamarca). Apartado en base a: Ministerio de Producción y Desarrollo. Dirección Provincial de Programación del Desarrollo. Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión. Subsecretaría de Ambiente. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2005) Regionalización Socio- Productiva de la Provincia de Catamarca. Catamarca, Argentina.

⁴⁰ El conjunto de instrumentos normativos de la órbita nacional y provincial se han enmarcado dentro de las políticas de desarrollo regional. Así se identifican a las Ley Provincial N° 2968 de Promoción Industrial, Ley N° 4914 y su modificatoria N° 4934, Decreto N° 1091/98 y Decreto Reglamentario N°1479/98 de Promoción Turística y las Leyes Nacionales N° 22.021 y 22.702 (Promoción industrial, agropecuaria y turística), Ley Nacional N° 24.196 y su modificatoria Ley Nacional N° 25.429 (Inversiones Mineras) y la Ley Nacional 25.080 de Inversiones en Bosques Cultivados (Adhesión por medio de la Ley Provincial N° 4.977).

⁴¹ Según los datos del Censo Nacional Agropecuario (CNEA 2002) la Micro región concentra el 12% de las Explotaciones Agropecuarias (EAPs) de la órbita provincial lo que representa un total de 174.920 ha, de las cuales solo el 5.51% se considera superficie implantada (9.648 ha), mientras que el porcentaje restante (94.49%) se destina a otros usos. Del total de superficie implantada el 79.99% se destina a cultivos perennes, el 6.76% a cultivos sin discriminar, el 3.88% a bosques y/o montes. A su vez, de la superficie implantada el 79.53 % responde a cultivos frutales, y dentro de ese grupo el 65.81% se destina a olivo para aceite, siguiéndole en importancia el nogal 15.35% y el 10.55 olivo para conserva 18.26% y con el 2.55% los cultivos de membrillo. En cuanto al tamaño de la propiedad se puede señalar que existe un predominio de unidades pequeñas, de menos de 10 has, que representan el 74.62 %, siguiéndole en importancia con el 11.69% la escala 5.1-10 has., y con el 4.89% la escala 10.1-25 has. Los sistemas de riego superficiales caracterizan a los municipios microregionales. Del total de EAPs el 96.55% utiliza sistema de distribución interna de agua superficial, mientras que el 3.44% utiliza un sistema basado en agua subterránea. Por su parte, del total de EAPs dedicadas a la actividad ganadera el 28.82% responde

Esta situación es resultado de las condiciones climáticas de la zona. El clima imperante en la micro región, al igual que en todo el territorio provincial es de tipo árido. Las reducidas precipitaciones, no supera los 350 mm anuales y se encuentran encuadradas bajo el régimen estival. Las temperaturas superan los 40°C en verano, mientras que los mínimos invernales provocan no menos de 30 días de heladas.

Los suelos semidesérticos, pobres en materia orgánica, de poca estabilidad y baja capacidad de retención del agua, predominan en todo el territorio provincial. Presentan vegetación de tipo xerófila, dispersa que da lugar a un fuerte trabajo erosivo por acción fluvial, pluvial y eólica.

Los caudales de las vías de drenaje dan cuenta de la diversidad de las condiciones climáticas. Los ríos de las divisiones municipales de la unidad microregional son de tipo primario de régimen estival, con niveles de base lejos del normal, y un fuerte trabajo erosivo y sedimentario violento. Este conjunto determina las posibilidades de los asentamientos humanos y el desarrollo de las actividades económicas.

Los municipios, tienen la particularidad de encerrar una notable riqueza en materia de aguas subterráneas. En la micro región se identifica una de las cinco cuencas hídricas de agua subterránea más importante con las que cuenta la provincia. La gran posibilidad de desarrollo particularmente económico, esta dada por la extraordinaria riqueza de agua subterránea existente en la cuenca, a muy poca profundidad y fácilmente explotable.

La actividad minera, de arraigambre histórica en la región, da cuenta de producciones tradicionales, que coexisten con explotaciones a gran escala⁴², actualmente en funcionamiento.

A este conjunto de explotaciones, debe sumarse la producción de carbón vegetal elemento estratégico a partir del cual se configura las economías de subsistencia,⁴³ como parte de un grupo de creciente importancia de la economía social.

El atractivo de las unidades productivas primarias del orden microregional se ve acompañado en algunos casos con instalaciones industriales, asociadas a las cadenas productivas. La dispersión territorial no favorece de igual manera a todas las unidades municipales pero en líneas generales existe en toda la micro región baja concentración industrial.

La característica común de los municipios se encuentra determinada por la fuerte gravitación del empleo público y de bajo nivel de instrucción que se identifica en la población. Este aspecto se suma a una serie de condiciones demográficas que dan cuenta de tendencia de expulsión de población.⁴⁴

a la categoría de ganado equino, le sigue en orden de importancia con el 23.67% responde a la categoría ganado bovino, y el 16.02% a la categoría caprino. En la microregión se identifica otras producciones no tradicionales tales como lombricultura y acuicultura.

⁴² Minera Alumbreira es una de las doce empresas mas importantes que se identifican en el contexto provincial. Presenta una inversión en el orden de los 1.200 millones de dólares y una producción promedio de 700 toneladas anuales de concentrados que contiene cerca de 190.000 tonelada de cobre metálico.

⁴³ La producción de carbón vegetal junto con la ganadería bovina y caprina se configura como la principal actividad que sostiene a los Puestos de Campos Comuneros, los parajes rurales que se emplazan en las cercanías del salar de Pipanaco, una de las formaciones geomorfológicas de mayor importancia de la micro región. Con condiciones tiránicas para el desarrollo de las actividades humanas.

⁴⁴ Presenta una densidad poblacional baja, que no supera los 3 habitantes por km², un claro predominio del sexo masculino, que queda reflejado en el alto índice de masculinidad (104.3) y da cuenta de una

En la región, el 77.95% de los recursos humanos posee un nivel de instrucción baja o nula, y sólo el 6% puede considerarse con un nivel de instrucción alto: del total de población mayor a 15 años sólo el 5.70% alcanza la formación de nivel universitario. En este sentido todos los municipios de la micro región presenta un mediano déficit de recursos humanos calificados, (Minist. de Producción Catamarca, 2005).

El equipamiento educativo y el alcance de los programas provinciales y nacionales en la materia limitan la formación de la comunidad en cantidad, calidad y especialidad temática.

3.2. Las estructuras municipales y estrategias de Desarrollo local

El ámbito de actuación del gobierno local se encuentra determinado “hacia adentro” a partir del establecimiento de criterios que permitan considerar y respetar los acuerdos de base (políticos, fundacionales o estatutarios) para mantener la cohesividad de la organización. En relación a las condiciones externas el gobierno debería asumir la tarea de pensar los escenarios futuros para tomar decisiones anticipadas.⁴⁵

El análisis de la estructura municipal y las estrategias de desarrollo local en la Microregión Andalgala Pomán demandará, a) análisis de las competencias que le corresponden al orden local b) una revisión del organigrama municipal y la gravitación y características del área de desarrollo local, c) filiación política de los municipios y posibilidades de trabajo en conjunto, d) análisis de las atribuciones presupuestarias y e) gravitación del empleo público en el conjunto de la población local y de la considerada población económicamente activa.

En la provincia de Catamarca, y dada la cantidad población de sus jurisdicciones, únicamente cinco (5) Municipalidades, tienen su propia Carta Orgánica.⁴⁶

La Ley provincial Nro. 4640 establece la Ley Orgánica Municipal y el Régimen Comunal vigente en los 36 municipios de la provincia de Catamarca, e identifica funciones y atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo. En este sentido le corresponde al Consejo Deliberante comunal entre otras funciones, la organización y planificación mediante las respectivas ordenanzas del desarrollo urbano y rural estableciendo los códigos de planeamiento y edificación.

Del total de atribuciones que le corresponden al poder Ejecutivo comunal, señaladas en el artículo Nro.48 de la ley provincial, se puede mencionar el inciso Nro. 11 que señala que le corresponde al departamento Ejecutivo y promover la salud pública, el patrimonio

población relativamente joven. Las pirámides poblacionales reflejan una población expansiva, con una base muy ancha y de un crecimiento natural alto. La población Económicamente activa representa el 57% del total de la población microregional. Los procesos migratorios se encuentran fuertemente marcados en la micro región. La población es atraída por la Capital Provincial y por provincias limítrofes tales como Córdoba y Buenos Aires. La combinación de las tasas de natalidad, mortalidad y mortalidad infantil la posiciona en una situación favorable. Todos los municipios involucrados en la unidad Microregional, presentan un 20% de su población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

⁴⁵ En base a: ETKIN, Jorge (2000) Política, gobierno y gerencia de las organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias. Prentice Hall

⁴⁶ Estas son las siguientes: Municipalidad de la Ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca, Municipalidad de Valle Viejo, Municipalidad de Fiambalá, Municipalidad de Santa María y Municipalidad de Recreo. ROMERO, Cynthia (2002) Análisis de la Implementación del Programa de Desarrollo Municipal PDM II. Provincia de Catamarca. 1996-2000. Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Catamarca. Catamarca, Argentina

histórico, la cultura, la educación, el deporte y el turismo social.⁴⁷

El organigrama, representa la estructura funcional- jerárquica que se da una organización para cumplir su misión, en atención a su estilo de administración y a las técnicas preferentemente empleadas. Determina las relaciones de dependencias, autoridad y responsabilidad, y representa los criterios de la subdivisión del trabajo (Arriegada, 2002).

Los organigramas funcionales correspondientes a los cinco municipios bajo estudio se encuentran en vigencia desde el año 2004. En principio, es posible establecer un análisis de la coherencia de la estructura municipal lo que permite señalar de forma expeditiva, algunos procesos singulares y concurrentes: a) Agrupamiento de áreas b) Concentración en la toma de decisiones c) Tiempos y prioridades políticas y técnicas no siempre concurrentes

En relación a las áreas de desarrollo local y su inserción en el organigrama municipal, los gobiernos locales, dan cuenta en el mayor número de los casos de municipios pequeños. En este sentido, se identifican en ellos la existencia en tres de los cinco municipios de "Direcciones de Producción" mientras que en los restantes se identificó "Secretaría de Producción". En principio, no podría establecerse en la Micro región, correlación entre el tamaño del municipio y la jerarquía del área, teniendo en cuenta que los municipios que presentan "Secretaría" corresponden al más poblado (Andalgalá) y a uno de los menos poblados (Aconquija).

Se debe agregar que en dos municipios, además de las áreas de producción se identifican otras áreas vinculadas al desarrollo local que asumen la forma de Unidad de Proyectos Especiales (UPE) para el caso del municipio de Pomán y Oficina de Empleo para el caso del municipio de Andalgalá. El trabajo en conjunto entre dichas áreas potencian y otorgan sinergia a los proyectos de desarrollo local.

Si se analiza la antigüedad de las áreas de desarrollo local se observa que en el 80% de los municipios bajo estudio, las áreas poseen una antigüedad inferior a los tres años de gestión. Este no se trata de un proceso singular de la provincia, y los municipios microregionales, sino que se trata de un proceso concurrente en la mayor parte de los municipios del orden nacional, donde la incorporación de las unidades de Gestión del Desarrollo Local, es reciente. Cabe aclarar, que su incorporación en la estructura municipal de los municipios microregionales posiciona a las unidades en una situación de ventaja relativa en relación a otros municipios.

En los municipios donde se han identificado áreas de desarrollo local, se ha verificado

⁴⁷ Esta Ley 4640, fue posteriormente modificada, mediante las leyes N° 4707 (1992) –estipula el pago de dietas para los Concejales-, N° 4747 (1993) –establece la realización de un sorteo para determinar la duración de los mandatos de los Concejales-, N° 4832 (1995) –dispone que en Municipios con menos de 2000 habitantes, se elegirá en forma directa, un Intendente Titular y un Intendente Suplente-, N° 4920 (1997) –legisla acerca de los derechos de iniciativa, referendum y consulta popular, como asimismo el reconocimiento de las organizaciones vecinales previstas en el artículo 247 de la Constitución Provincial, en los Municipios con menos de 10000 habitantes y con Concejo Deliberante-, y la ley N° 4941 (1998) –que establece como atribución de los Concejos Deliberantes, el dictar normas relativas a las condiciones y exigencias que se deben cumplimentar para la aprobación del fraccionamiento parcelario y exigir para ello que, los mismos deberán contar, como mínimo, con la provisión de agua potable y energía eléctrica en: ROMERO, Cynthia (2002) Análisis de la Implementación del Programa de Desarrollo Municipal PDM II. Provincia de Catamarca. 1996-2000. Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Catamarca. Catamarca, Argentina

que poseen un personal reducido, no superando las cinco personas por área en todos los casos. Esta situación abre una ventaja de oportunidad frente a las posibilidades de inserción de nuevo personal. Asimismo, atendiendo a la cualificación del personal existente se observa que el 60% de los encargados del área poseen estudios terciarios y universitarios completos e incompletos. Más del 90% del personal de las áreas de producción responde al sexo masculino.

Un elemento más que se debe sumar al análisis de los recursos humanos de las áreas de desarrollo local se encuentra vinculado al origen del personal. El 40% de los municipios el personal vinculado al área responde a la órbita local, identificándose personal que proviene del contexto extra municipal y extraprovincial.

En la mayor parte de los casos, la capacitación interna, al interior de las áreas de desarrollo local debe intensificarse. La predisposición y pro actividad del personal vinculado a las áreas de desarrollo local ha permitido aprovechar algunas instancias de capacitación del personal fuera de la órbita municipal vinculadas al diseño de proyectos, situación que posibilita el aprovechamiento de las líneas del orden nacional y provincial, especialmente la participación en los proyectos financiados con regalías mineras. Los organismos involucrados son Consejo Federal de Inversiones, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Ministerio de Trabajo.

Los servicios que brindan las áreas de desarrollo local de los municipios microregionales se encuentran vinculados al manejo fitosanitario, campaña parasitaria, vacunación y emisión de guías de permisos de comercialización de carbón. La labor en este sentido asume importancia creciente atendiendo a la inserción de estas actividades de acompañamiento del municipio vinculadas a pequeñas y medianas producciones de los pobladores locales.

El 60% de los municipios se encuentra fomentando instancias de microemprendimientos, utilizando fondos de regalías mineras y programas del orden nacional. En este sentido se observa una correlación entre el número de emprendimientos y el tamaño del municipio, atendiendo a la situación del municipio de Andagala se destaca en el conjunto. El abanico de rubros da cuenta de pequeñas producciones enlazadas con las principales actividades económicas que caracterizan al municipio, pero aún así, de desarrollo incipiente. Asimismo se identifican el trabajo de algunos municipios en áreas innovadoras para el desarrollo económico, incursionando en producciones singulares y diversificadas del orden local.

La gravitación del empleo público en el conjunto de la población microregional asciende a un 4.05%, que casi duplica el promedio provincial de 2.41%. Si se observa la gravitación del empleo público sobre la Población Económicamente Activa, se puede decir que el promedio microregional del 6.09%, que también duplica la media provincial.

Al interior de la Microregión, asume mayor importancia la situación de los municipios de Pomán y Mutquín, donde el empleo público compromete a más del 9% de la PEA.

Cuadro Nro. 7: Microregión Andalgala Pomán
Población, Población Económica Activa y empleo público

Municipio	Población	Población Económicamente Activa (PEA)	Total del personal municipal	Relación empleo público población local	Relación empleo público/PEA
Andalgala	14.068	9545	408	2.9	4.27
Aconquija	3.034	1905	100	3.3	5.23
Pomán	3.387	2275	226	6.67	9.93
Saujil	4.949	3197	272	5.5	8.5
Mutquín	1.207	795	73	6.04	9.18
Total Microregional	26.645	17.717	1079	4.05	6.09
Total Provincial	320.500	228.119	7735	2.41	3.39

Elaboración propia en base a: DIRECCION PROVINCIAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS (2004) Provincia de Catamarca. Municipios 2003-2004. San Fernando del Valle de Catamarca. Argentina.

La región pone en diálogo a municipios con distinta filiación política, así identificamos tres partidos políticos. Las relaciones entre los municipios de diferente color político son reducidas lo que repercute en los intercambios de información y recursos. No obstante, este proceso no es singular y reducido a este conjunto de municipios, sino que participan de un proceso concurrente evidenciado en otras escalas del orden nacional.

El presupuesto municipal en la provincia de Catamarca se encuentra determinado por las Leyes provinciales Nro. 5174, Decreto G. y J. y H. F. N° 175 y Decreto GJ. y HF. N° 77- B.O. N° 15/07 y Ley N° 3689 de Coparticipación a los municipios.

Los municipios participarán con un veinticinco (25 %) por ciento del total de los ingresos provenientes de los regímenes impositivos provincial y de Coparticipación Federal vigentes.

La participación del conjunto de los municipios establecida en el conjunto normativo se asignará en un 5 % a los denominados Fondo de Desarrollo Municipal y Fondo de Emergencia Municipal.

El 95% restante se distribuye de la siguiente manera:

- Un sesenta y seis y medio (66,5 %) por ciento en proporción directa a la población.
- Un dieciocho (18 %) por ciento con el criterio de partes iguales para los municipios agrupados de la siguiente manera:

1. Para cada uno de los municipios de más de cien mil (100.000) habitantes, lo que resulte de dividir el monto de aquel porcentaje en el número total de jurisdicciones municipales existentes.

2. El remanente se dividirá, primero, en partes iguales entre los siguientes cuatro (4) grupos de municipios: entre diez mil (10.000) y cien mil (100.000) habitantes; entre cinco mil (5.000) y diez mil (10.000) habitantes; entre dos mil (2.000) y cinco mil (5.000) habitantes; y con menos de dos mil (2.000) habitantes; y luego, el monto correspondiente a cada grupo de municipios señalados se dividirá en partes iguales para cada uno de los municipios integrantes de cada grupo.

- Un ocho (8 %) por ciento en proporción inversa al cociente resultante de dividir la población sobre el número de la planta de personal especificada en el inciso 2) del artículo siguiente.
- Un tres (3 %) por ciento en proporción directa a los recursos propios recaudados.
- Un tres (3 %) por ciento en proporción directa al cociente resultante de dividir los gastos de capital ejecutados sobre el total de erogaciones también ejecutadas.
- Un uno y medio (1,5 %) por ciento en proporción directa a la superficie.

Los datos que permitirían la correlación entre el tamaño de los municipios y el presupuesto municipal y su distribución por áreas, no se encuentra disponible.

3.3. Cooperación intra y extra microregional

La articulación se presenta cuando dos o más organismos acuerdan llevar adelante políticas que se traducen en acciones concretas y en donde cada uno realiza una o más tareas específicas en relación de cooperación horizontal con los otros organismos participantes. Esta horizontalidad no hace referencia a lo cuantitativo de las acciones (siempre unos harán mas que otros) sino a los cualitativo (todo hacen algo con otros y no necesariamente bajo su subordinación).

Para Daniel Cravacuore (2004) la articulación responde a la necesidad de evitar contradicciones de objetivos o superposición, obtener coherencia en las políticas a implantar a partir del ensamble coherente y producir sinergia de forma implícita o explícita.

Se podrían identificar dos tipos de articulación, la “interinstitucional” que se da entre organismos públicos y el “asociacionismo” que se presenta entre organismos estatales y no estatales (tercer sector o privados).

3.3.1. La cooperación Interinstitucional local

La articulación interinstitucional se presenta cuando se plantea la coordinación entre el municipio, a través de cualquiera de sus dependencias, y otras organizaciones públicas, desde el punto de vista organizacional, se observa que esta articulación no se utiliza para las tareas rutinarias y sistemáticas sino para resolver problemas específicos o implementar proyectos, más o menos formalizados, que demandan la participación de diferentes instituciones públicas. Desde la lógica política, para que la articulación entre instituciones perdure, debe basarse más en relaciones horizontales que en jerárquicas, lo cual no descarta la tarea de coordinación (Cravacuore, 2004).

En este sentido, se analizarán a) las relaciones municipio-municipio, dentro de los límites microregionales, regionales y provinciales b) las relaciones municipios-Provincia c) las relaciones municipios-Nación.

3.3.1.1. Las relaciones entre los municipios microregionales

El establecimiento de relaciones al interior de la microregión que identifica a los municipios como actores institucionales activos en la creación y fortalecimiento de estos vínculos resulta especialmente difícil, ya que los cinco municipios que conforman la unidad microregional se caracterizan por la baja densidad de relaciones que mantienen entre sí.

A pesar de los denominadores comunes que pueden establecerse en materia de condiciones ambientales y actividades económicas en el territorio microregional, los actores políticos vinculados directamente a los municipios microregionales mantienen un reducido diálogo entre sí en instancias formales, vinculadas a problemas puntuales o potenciales que afectan de igual manera a las unidades municipales.

En principio, es reducida la información con la que cuentan los municipios asociada a las actividades que desarrollan sus municipios vecinos del orden microregional. A esta situación debe agregarse, que es reducida la configuración de áreas o espacios de diálogo (foros) a mediano y largo plazo que permitan concertar ideas, intereses y acciones. Hasta el momento no se identificarían instancias de fomento o proyección de canales de comunicación interna.

Las razones de esta serie de procesos podrían atribuirse a) Distinta filiación política que prima en el área, ya que se identifican tres partidos políticos b) Competencia histórica que existe entre el municipio de mayor envergadura (Andalgalá) y los municipios más pequeños. c) Competencias y rivalidades singulares que existen entre los municipios del mismo departamento. d) La necesidad de fortalecer el rol activo de la provincia en formalizar a la Microregión inducida, promoviendo instancias de diálogo en conjunto e) Las condiciones físico naturales, especialmente las geomorfológicas que se traducen en barreras naturales que dificultan la conectividad.

Esta situación podría traducirse en dos desventajas:

a) Imposibilita el tratamiento en conjunto de problemas de desarrollo que no reconociendo los límites político administrativos afectan por igual a las divisiones municipales. Tales son los casos de la ampliación de la frontera agrícola y los posibles efectos derivados de la actividad minera que compromete a los recursos naturales de la zona.

b) Cierra ventanas de oportunidad en materia de gestión en el conjunto de actividades públicas y privadas actuales y proyectos e iniciativas productivas a futuro (diversificación de la producción local), que podrían traducirse en una disminución de costos, aumento de la competitividad y cierto nivel de garantía en materia de la sostenibilidad temporal de las iniciativas. Tales son los casos de la potencial gestión en materia de residuos sólidos urbanos, instalación de establecimientos industriales, cooperativas de trabajo, y oportunidades en materia de educación terciaria y universitaria.

3.3.1.2. Las relaciones entre los municipios y la Provincia

En la provincia de Catamarca los organismos que han desarrollado líneas y planes de acción en apoyo a iniciativas de desarrollo local son el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Producción y Desarrollo, Ministerio de Salud y Acción Social, Secretaría de Coordinación Regional e Integración y la Secretaría de Viviendas y Desarrollo Urbano

Se reconocen así un total de 81 programas, de los cuales unos 65.43% responden al ministerio de Salud y Acción Sociales, siguiéndole en importancia con el 19.75% la Secretaria de Coordinación Regional e Integración.

Del total de programas, se aplican al conjunto de municipios de la microregión un 75%. En este sentido, las líneas que devienen del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Salud y Acción Social, y Vivienda y Desarrollo Urbano son susceptibles de aplicar en su totalidad en el orden microregional.

Cuadro Nro.7 : Provincia de Catamarca.

Programas de Desarrollo Local

Organismo Responsable	Numero de propuesta	%	Aplicables a microregión	%
Ministerio de Obras y Servicios Públicos	1	1,23	1	100
Ministerio de Salud y Acción Social	53	65,43	41	77,36
Ministerio de Salud y Acción Social	3	3,7	3	100
Secretaria de Coordinación Regional e Integración	16	19,75	7	43,75
Secretaria de Vivienda y Desarrollo Urbano	8	9,87	8	100
Total de Programas	81	99,98	60	75

Fuente: Elaboración propia en base a: GOBIERNO DE CATAMARCA (2004) Guía de programas provinciales 2004. San Fernando del Valle de Catamarca. Argentina.

Conforme a las entrevistas en terreno se observa que del total de municipios del orden microregional, se han establecido vínculos en materia de fomento de iniciativas de desarrollo local con el Ministerio de Producción y la Secretaria de Turismo. Especial importancia reviste el caso del municipio de Aconquija, que presenta vínculos reducidos con los programas del orden provincial.

3.3.1.3. Las relaciones entre los municipios y la Nación

Se identifican desde la órbita nacional los siguientes organismos que mantienen líneas en materia de desarrollo local: Presidencia de la Nación, Ministerio del Interior, Ministerio de economía y Producción, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Publica y Servicios, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Se reconocen un total de 108 programas y alrededor del 60% de los programas recae dentro de la órbita del Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Economía y Producción

Del total de programas, el 91.66% identifican a la provincia de Catamarca como área de aplicación. Atendiendo a la posible aplicación dentro de la provincia de Catamarca, se observa que ése liderazgo es mantenido por parte de esas instituciones. El análisis

permite identificar que las líneas asociados al desarrollo local se aplican en su totalidad en los casos de aquellas que provienen de Presidencia de la Nación, Ministerio del Interior, Educación, Ciencia y Tecnología, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y en materia de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Cuadro Nro.6: Programas de Desarrollo Local de la Orbita Nacional

Organismo Responsable	Numero de propuesta	%	Aplicables a Catamarca	%
Presidencia de la Nación	6	5,5	6	100
Misterio de Interior	10	9,26	10	100
Ministerio de Economía y Producción	21	19,4	17	80,95
Ministerio de Planificación Forestal, Inversión Publica y Servicios	9	8,33	7	77,77
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	4	3,7	4	100
Ministerio de Desarrollo Social	18	16,66	17	94,4
Ministerio de Salud	22	20,37	20	90,90
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	8	7,4	8	100
Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	10	9,26	10	100
Total de Programas	108	-	99	91,66

Fuente: Elaboración propia en base a: MINISTERIO DEL INTERIOR (2005) Guía de programas nacionales con impacto social. Instituto Federal de Asuntos Municipales. Buenos Aires, Argentina.

Conforme al resultado de las entrevistas de campo realizadas en el orden microregional se observa que particularmente sólo en tres casos se identifica vínculos con programas del orden nacional.

En la práctica, las relaciones nación-provincia-municipio en nuestro país distan mucho de ser armónicas y articuladas. Tanto desde las estructuras jurídicas y presupuestarias, en cuanto a la distribución de competencias y recursos, como desde las prácticas e intereses político-partidarios, estas relaciones carecen de coordinación, son altamente desequilibradas y en muchos casos conflictivas. (ALTSCHULER, 2006)

Si comparamos las líneas de acción de las órbitas nacional y provincial se reconoce que mientras en el tema nacional se le da mayor importancia al plano social, en virtud de los aspectos sanitarios, en el provincial prevalece la importancia en lo económico, específicamente en las actividades agrícolas.

3.3.2. Asociacionismo público privado

La asociación entre el sector público y el no público también es llamada asociativismo. Esta genera un grado mayor de complejidad tanto organizacional como política; también surge para la implementación de un proyecto determinado pero en este caso se incorporan actores no estatales. Las organizaciones de la sociedad civil se integran a partir del valor que le puede agregar al proyecto, que puede ser concreto (recursos

económicos, humanos, relaciones estratégicas) o simbólico (legitimidad, transparencia). Los objetivos centrales se establecen entre los distintos actores, conservando cada uno también los propios. La institución convocante no siempre es la que coordina (Villar, 2002); en general se tiende a crear un nuevo organismo para administrar el proyecto (Cravacuore, 2004).

En el conjunto de municipios se destaca el rol que juega el municipio de Andalgalá junto con una empresa minera de importancia internacional ubicada en la órbita local. Los proyectos en curso responden a cuatro áreas temáticas: Salud, Educación, Desarrollo Sustentable y Desarrollo de proveedores. Especial atención reviste estos dos últimos grupos. Del total del primer grupo cuatro se aplican al departamento de Andalgalá y los participantes involucran al conjunto de Direcciones de riego, INTA y comunidad en general.⁴⁸

Además de los vínculos ya mencionados cabe agregar que son pocos los casos en los que los municipios presentan relaciones con organizaciones de la sociedad civil, consultoras, con otros municipios del orden provincial y nacional y con cooperativas. Este punto se convierte así en un área de vacancia para el trabajo en materia de desarrollo local.

4. Los procesos concurrentes y denominadores comunes

Se observa en el conjunto de municipios de la Microregión Andalgalá Pomán una serie de procesos que abren ventajas de oportunidad para el trabajo a mediano y largo plazo:

- Necesidad de intensificar las relaciones entre los gobiernos municipales involucrados en el orden microregional
- Necesidad de promover el surgimiento y la sostenibilidad de redes sociales y económicas inter locales
- Fomentar la institucionalidad de formas cooperativas dentro de la subregión y fortalecer el surgimiento de cooperativas de construcción de viviendas
- Fomentar el surgimiento de otros actores sociales que trabajen en materia de desarrollo local además de la presencia de los gobiernos locales
- Intensificar la formación de las capacidades técnicas en los Municipios en materia de formulación de proyectos y diseño de estrategias de desarrollo local
- Fomentar el surgimiento de programas de emprendimientos comunes entre los municipios microregionales
- Superar las debilidades existentes en algunos de los casos en materia de comunicación e información compartida

⁴⁸ Proyecto de optimización de los cultivos de comino, anís y pimentón. - Huertas bajo invernaderos y granjas comunitarias. - Proyecto de reconversión de los cultivos de nogal y vid. - Proyecto de industrialización de la producción nogalera. - Infraestructura para almacenamiento y mejoramiento de agua para riego. - Campañas fitosanitarias.

5. Reflexiones finales

Esta pequeña radiografía en relación a la gestión local del desarrollo, no es singular del caso de los municipios microregionales bajo estudio.

En este sentido, la situación de los gobiernos locales en la Argentina es, en general, de gran debilidad y vulnerabilidad, dadas sus características estructurales y la carencia de recursos de diverso tipo que poseen. Como se ha señalado, la descentralización del Estado en la Argentina significó principalmente un “tirar la crisis hacia abajo” (García Delgado y Arroyo, 1997) sin descentralizar en forma proporcional el poder de decisión y los recursos necesarios para afrontarla. Al mismo tiempo, esta debilidad se deriva de la poca tradición de los municipios en las nuevas funciones de promoción, desarrollo económico y procesos de gestión, dada la relativa novedad de las políticas de desarrollo local para los municipios, y el proceso de ampliación de sus funciones que se dio, de modo genérico, desde mediados de la década del ‘90 (ALTSCHULER, 2006).

No obstante, el proceso de microregionalización ofrece una serie de potencialidades para superar las debilidades mencionadas en los apartados precedentes.

La configuración de micro regiones debería ser una política orientada a profundizar la democracia y el desarrollo institucional. En ese sentido, no debería ser el producto de un actor que excluya a otros niveles de decisión, sino -por el contrario- responder a la concurrencia de todos los niveles de gobierno con impacto en el territorio. (Lemoine y Sarabia, 2001)

El proceso de microregionalización de articulación de la gestión municipal permitiría

- a) Profundizar la democracia porque el proceso requiere de la participación y el compromiso de los actores sociales en el diseño, ejecución y evaluación del proceso
- b) Fortalecer el desarrollo institucional, porque se requiere definiciones del alcance de esos compromisos y la delimitación de las responsabilidades de todos los actores intervinientes
- c) Permitirá el surgimiento de “asociaciones” como entidades de cooperación y trabajo en conjunto
- d) Las micro regiones permitirían dotar de mayor eficacia a la inversión nacional, pues posibilitarían al Gobierno central evaluar el impacto de sus programas en cada territorio y,
- e) Para las provincias y municipios, se generarían los beneficios derivados de la asociación: mayor escala, más recursos para administrar y gestionar, mayores posibilidades de calidad y sustentabilidad de las políticas por la diversificación, interrelación e interacción.

Todo el proceso contribuirá a alcanzar los tres objetivos de la articulación en la gestión municipal en términos de Cravacuore: a) alcanzar un objetivo que un municipio no puede obtener de forma aislada b) resolver un problema de gestión b) aprovechar una oportunidad externa. (Cravacuore: 2004 y Lemoine y Sarabia: 2001)

6. Bibliografía

ALTSCHULER, Bárbara (2006) Municipios y desarrollo local. Un balance necesario en: Desarrollo local. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes.

Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.

ALTSCHULER, Bárbara, Pablo Esteban Checura y Manuel Eugenio González (2004) Informe integral de gestión. Microregión del Sur Entrerriano. Instituto Federal de Asuntos Municipales. Argentina.

ARGERICH, Federico Raúl (1996) El problema regional de Catamarca. Edicosa. San Fernando del Valle de Catamarca. Argentina.

ARRIEGADA, Ricardo (2002) Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. Instituto latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile, Chile.

ARROYO, Daniel (2001) Las microregiones como instrumentos para el desarrollo local en Argentina. Anales IV Congreso Internacional del CLAD. Sitio en Internet: www.clad.org.ve/anales6/arroyo.html

CAMPARI, Susana y Alicia Guerrero (2000) El municipio como promotor del desarrollo regional. II Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al estudio de la Gestión en Gobiernos Locales "Nuevas Iniciativas Institucionales: La Cooperación Intermunicipal." Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina. Sitio en Internet: http://www.sgp.gov.ar/inap/redes/redmuni_seminario2000.htm

CAO, Horacio y Ángel Vaca (2006) Información sobre municipios: ubicación, población, partidos políticos a cargo del Ejecutivo. SERIE INAP – AAG. DNEYD – CEPAS

CASTILLO, Pedro (2006) ¿Puede la regionalización reducir los desequilibrios territoriales de Argentina?. Documento de trabajo de la Asociación Civil AMERsUR. Disponible en Internet: <http://www.amersur.org.ar/index1.htm>

COSTELLO, Julio Alberto y Gladis Aguirre (1993) Manual de Geografía de Catamarca. Editorial Sarquis. Catamarca, Argentina

CRAVACUORE, Daniel, Mariana Caminotti, Silvana Fernández, Silvana López y Oscar Madoery (2002) Experiencias de articulación interinstitucional para el desarrollo local en Argentina. Asociaciones Latinoamericanas de Organizaciones de Promoción. Centro Latinoamericano de Economía Humana

DÍAS DE LANDA, Martha Inés (2005) La participación ciudadana frente a innovaciones institucionales a nivel local y regional en pequeñas localidades argentinas. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 18 al 21 de Octubre. Santiago de Chile, Chile.

DOUROJEANNI, Axel (2000) Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable. División de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL. Santiago de Chile, Chile

DRNAS DE CLÉMENT, Zlata (2003) Vías de participación de las regiones intranacionales en los procesos de integración, aspectos institucionales. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Argentina. Sitio en internet: <http://www.acader.unc.edu.ar/artviasdeparticipacion.pdf>

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2004) Municipios de la provincia de Catamarca. Año 2001-2002. Secretaría de la Gobernación. Subsecretaría de Planificación.

ETKIN, Jorge (2000) Política, gobierno y gerencia de las organizaciones. Acuerdos, dualidades y divergencias. Prentice Hall

FIGUEROA, Manuel (2005) Esquema metodológico de un Plano Director para el Desarrollo Intermunicipal. Buenos Aires, Argentina.

GALLICCHIO, Enrique (2006) El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio. En Desarrollo local. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.

GOBIERNO DE CATAMARCA (2004) Guía de programas provinciales 2004. San Fernando del Valle de Catamarca. Argentina.

GRAGLIA, Emilio (2006) Municipalismo y regionalización en Argentina: el caso de Córdoba. Diálogo Político. Publicación trimestral de la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXIII - N° 1 Marzo, 2006. Córdoba, Argentina.

INDEC (2001) Superficie y cantidad de departamentos por provincia. Buenos Aires. Argentina INDEC (2001) Población total por sexo, razón de masculinidad y densidad de población según provincia. Buenos Aires. Argentina. Sitio en Internet: www.indec.gov.ar

ITURBURU, Mónica (2001) Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local. Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

ITURBURU, Mónica (2001b) Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino en Cooperación Intermunicipal en Argentina. Instituto Nacional de la Administración Pública. Editorial Eudeba, Buenos Aires, Argentina.

KANTER, Helmuth (1945) La cuenca de Andalgalá en la Argentina. Instituto de Estudios Geográficos. Universidad Nacional de Tucumán. Tucumán. Argentina.

LEMOINE, Graciela y Leticia Sarabia (2001) Microregiones: instrumento para el desarrollo sustentable del territorio nacional. Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental. Nro. 18 Primavera 2001. Argentina.

MARCHIARO, Enrique (2005) Las competencias Nación-Provincia-Municipio en el federalismo argentino. ASAE y FOSIP. Buenos Aires, Argentina.

MARCHIARO, Enrique José (2006) El Marco Jurídico del Municipio. Material de Lectura correspondiente al Curso en Desarrollo Local. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina

MARCHIARO, José (2004) Las relaciones inter y supramunicipales desde el actual derecho argentino. Revista Poder Local. Buenos Aires, Argentina. Sitio en Internet: www.poderlocal.net

MAZZALAY, Victor H (2003) Governance Regional para el desarrollo Económico Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Reconstruyendo la Estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad. 27 al 29 de septiembre. Argentina.

MINISTERIO DEL INTERIOR (2005) Guía de programas nacionales con impacto social. Instituto Federal de Asuntos Municipales. Buenos Aires, Argentina.

PEINETTI, Hugo (2002) Experiencia de Desarrollo liderada por una Asociación de Gobiernos Locales: La Pampa Consorcio Provincial para la Basura (COPROBA) en:

Experiencias de desarrollo local en Argentina. Documento de Trabajo Nro.16. Programa DELNET de apoyo al desarrollo local. Centro internacional de formación de la OIT. Argentina.

PNUD (2004) Índice de desarrollo, Sociedad civil de Argentina total país. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. BID, Banco Internacional de Desarrollo. GADIS, Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social. Argentina.

REBORATTI, Carlos y Graciela Taddey (1978) Configuración espacial en: El país de los argentinos. Noroeste. Compilador: Elena Chiozza Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, Argentina.

ROCCATAGLIATA, Juan A (2001) Las perspectivas del desarrollo a partir del fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio. Concurso Internacional Ordenación, Urbanismo y Medio Ambiente. Gijón, España.

ROFMAN, Alejandro (2006) El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones en Desarrollo local. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmas. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina

ROMERO, Cynthia (2002) Análisis de la Implementación del Programa de Desarrollo Municipal PDM II. Provincia de Catamarca. 1996-2000. Secretaria de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de Catamarca. Catamarca, Argentina

CAPITULO VIII

El desarrollo comunitario impulsado por el turismo rural: caso comunidad Ecológica de Singayta. México

Mtro. Rodrigo Espinoza Sánchez¹,
Centro Universitario de la Costa
rodrigoe@pv.udg.mx

Dra. Rosa María Chávez Dagostino²
Centro Universitario de la Costa
rosac@pv.udg.mx

Dr. Edmundo Andrade Romo³
Centro Universitario de la Costa
edmundoa@pv.udg.mx

Resumen

El desarrollo de las comunidades rurales ha sido y sigue siendo el eje central de los discursos de gobierno en todos sus niveles, que impulsados por la inspiración al poder buscan afanosamente encontrar respuesta de la gente del sector más desprotegido como lo es el sector rural. Una de las modalidades del desarrollo es éste, basado en el aspecto comunitario y mediante una estrategia vertebradora que integra o viene a convertirse en un complemento dinamizador de actividades convencionales dentro de ejidos y comunidades indígenas como lo es el turismo rural que se sustenta en el paradigma de la sustentabilidad. El aprovechamiento de los recursos bajo esta estrategia en la comunidad de Singayta en el Estado de Nayarit, México conlleva a hacer un análisis que permita describir e interpretar sus resultados e impactos generados al desarrollo de la comunidad local, así como, los roles que desempeñan y han desempeñado los actores y sectores involucrados en estos proyectos de desarrollo

¹ Mtro. en Desarrollo Sustentable y Turismo, Universidad de Guadalajara. Email: rodrigoe@pv.udg.mx.

² Dra. en Ciencias para el Desarrollo Sustentable, Universidad de Guadalajara. Email: rosac@pv.udg.mx.

³ Dr. en Cooperación y Bienestar Social, Universidad de Guadalajara. Email: edmundoa@pv.udg.mx

comunitario.

Palabras clave: comunidad rural, turismo rural, desarrollo comunitario, sustentabilidad.

1. Introducción

El mundo rural en México es una de las principales preocupaciones del sector gobierno y esto se manifiesta como una constante en los acuerdos comerciales que firman los estados para enfrentar las disparidades y desigualdades que aquejan a las poblaciones locales en todo el país; sin embargo, a pesar de estos acuerdos, la pobreza y pobreza extrema de la población mexicana se encuentra en el sector rural. La realidad de las comunidades rurales⁴ en México se ha visto en grandes desventajas en todos los aspectos comparativamente hablando con el sector urbano, ya que éste, al tener concentrada su población en un espacio determinado facilita su planeación y la mejora en servicios tanto públicos como privados (Everitt, et. al., 2001). Aunado a lo anterior, el modelo de desarrollo económico impulsado desde el centro por los gobiernos en turno ha conducido a estancamientos y cinturones de miseria que cobran con mayor "eco" a los sectores más desprotegidos como lo es el rural donde cohabita un 25% de la población nacional ocupando un 75% de la superficie territorial del país (Monroy, Calva, 1996). El turismo como instrumento de desarrollo ha sido utilizado por muchas economías emergentes en las cuales ha dado resultados satisfactorios para algunos sectores de la sociedad donde éste se aplica y, aunque trae consigo aspectos negativos para otros sectores de las comunidades el éxito de su funcionalidad se debe principalmente a la planeación de las prácticas turísticas enmarcadas dentro del modelo de desarrollo sustentable. Por otra parte, para que esta planeación turística de los resultados propuestos se requiere de un análisis exhaustivo de las experiencias que se han aplicado bajo las diferentes aristas o enfoques en el mundo turístico a las que hace alusión (Universidad de Guadalajara, 2007): el promocionalismo, el enfoque económico, físico/espacial, enfoque comunitario y el sustentable.

Lo anterior requiere enfatizar en los procesos productivos como ámbito fundamental de interrelación entre sociedad y naturaleza, ya que es imprescindible que en la búsqueda de la calidad de vida de la gente dentro de un modelo de desarrollo y, bajo el paradigma de la sustentabilidad, que los recursos naturales sean aprovechados y a la vez conservados. Con esto se puede externar que una comunidad puede ser destruida tanto por la mano del hombre como por la fuerza de la naturaleza, y para que las comunidades puedan recuperarse es necesario que los actores locales se cohesionen formando un vínculo de pertenencia y de actividad cívica que impacte positivamente en los centro de población de ingerencia (Massam, 2000).

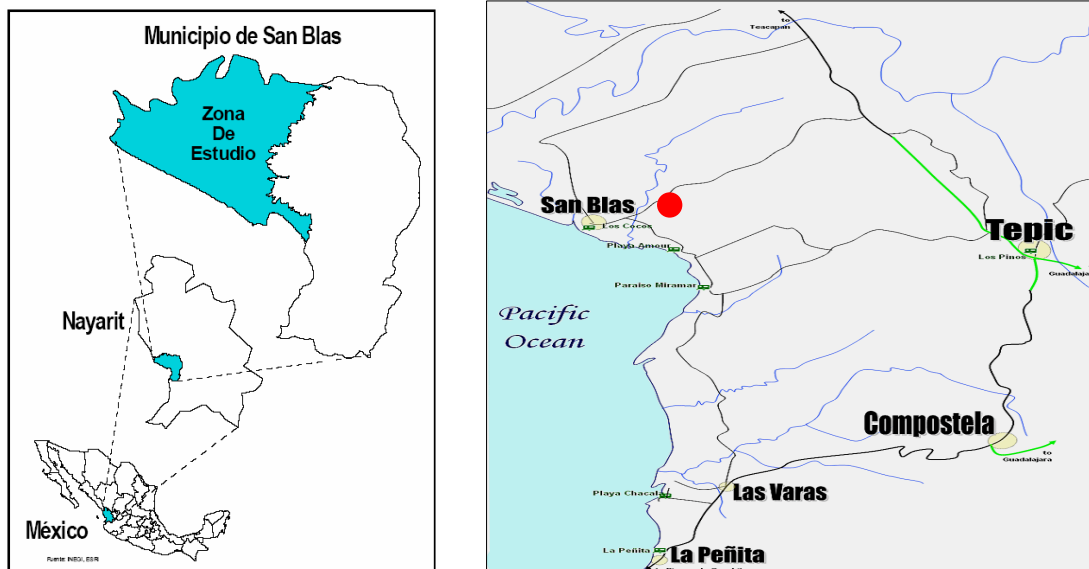
Es dentro de este espectro general donde se ubica el caso exitoso de la Comunidad Ecológica de Singayta en el municipio de San Blas, Nayarit, México.

2. Descripción general del área del área de estudio

México está conformado por 31 estados y un Distrito Federal, el estado de Nayarit es 18ª entidad federativa que conforma a la nación y éste a su vez se integra por 20 municipios en su totalidad, el municipio en el cuál se encuentra el proyecto de desarrollo comunitario que aquí se presenta se identifica con el número 12 acorde a su división política y concentra a 104 localidades en toda su extensión territorial. Singayta, Nayarit

⁴ El término "comunidad rural" se toma como aquella población que tiene menos de 2500 habitantes, según lo establece el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

nombre de la comunidad donde se encuentra el desarrollo comunitario de corte turístico rural se localiza a 7 Km. al noreste del Puerto de San Blas, al pie de la Sierra Madre Occidental y es el punto de intersección entre el Eje Neovolcánico Transversal y la llanura costera denominada Marismas Nacionales. La extensión mas amplia de bosques de mangle y humedales que tiene México en la costa del Pacífico (Bojórquez, 1997).



Fuente: INEGI, 1981.

Dentro de estos humedales, actualmente se lleva acabo un programa de protección del cocodrilo americano *Crocodylus acutus*, recolectando e incubando nidos para posteriormente liberar cada año un importante número de crías; a la vez, Singayta se reconoce a nivel internacional como uno de los sitios de mayor diversidad de aves en el mundo, aspecto por el que es visitado por una diversidad de grupos de observadores de aves, así como, por investigadores y académicos.

Singayta al pertenecer al estado de Nayarit, es privilegiado, ya que este cuenta con las características ecológicas más extensas del Pacífico mexicano, especialmente los del sistema Teacapán-Agua Brava, Marismas Nacionales-San Blas. Se les considera incluso como los ecosistemas más productivos; sin embargo, es también importante aclarar que amplias extensiones han sido perturbadas por diversas actividades productivas (Bojórquez, 1997).

En cuanto al clima, éste es notablemente variable del verano al invierno, ocasionando dos temporadas bien definidas, una lluviosa y otra seca. El principal fenómeno productor de precipitación en el estado de Nayarit es el monzón (cambio estacional en la dirección del viento), enriquecido en contenido de humedad por la zona intertropical de convergencia y los ciclones tropicales, de cuya presencia, número e intensidad depende que unos años sean más lluviosos que otros.

Con respecto a su población es de aproximadamente 200 habitantes agrupadas en 40 familias, formada básicamente de indígenas huicholes y mestizos que se establecieron

desde principios de los años 1900´s como un anexo de la Hacienda de Navarrete, y dedicados por generaciones a las actividades del campo y aprovechamiento principalmente de recursos naturales como la madera, palapa, coco de aceite, entre otros.

Es importante mencionar que de acuerdo al trabajo de campo realizado se encontró que mucha de la población que habita dentro de esta comunidad ha llegado de otros lugares del territorio nacional y se ha mezclado con los indígenas del lugar ocasionando que la pureza de sangre empezara a desaparecer y se iniciara con la interculturalidad del mestizaje, aspecto conductual de nuevas visiones e iniciativas de pertenencia y subsistencia (Roger, 2007).

3. Metodología

Esté trabajo se realizó con el objeto de identificar y evaluar aspectos relacionados con el desarrollo comunitario por medio de:

- Trabajo de campo en *situ*.
- Diseño y aplicación de entrevistas a miembros activos del proyecto.
- Investigación documental y cartográfica.

4. Descripción del proyecto

4.1. ¿Cómo nace el proyecto?

El proyecto "Comunidad Ecológica Singayta" es un proyecto de desarrollo comunitario que nace con el fin de proteger, conservar y aprovechar los recursos naturales, ya que la mayoría de sus recursos fueron afectados durante el paso del huracán "Kenna" en octubre de 2002.



Según cifras proporcionadas las pérdidas estimadas fueron del 80% de la vegetación del lugar, además de una significativa cantidad de fauna, aspecto que alteró el nivel del potencial de los recursos de esta comunidad.

Gracias al apoyo e interés del gobierno, de distintas asociaciones dedicadas a la protección y conservación del ambiente y de la comunidad misma, se iniciaron las actividades de rehabilitación, limpieza y reforestación del lugar. Además, existen otros organismos de intervención en este proyecto como:

- ACUANOVA
- SEMARNAT
- Grupo MANGLAR
- Asociaciones internacionales (Gallo Giro)

Las herramientas de educación ambiental les permitió a los pobladores de Singayta mantener un contacto activo de enseñanza- aprendizaje, que les permitió a los pobladores de la región tener el conocimiento y sensibilidad con respecto al potencial ambiental y de aprovechamiento de los humedales, y así, obtuvieron la visión para poder proponer, plantear y desarrollar proyectos productivos de desarrollo sustentable⁵

⁵ Desarrollo sustentable: entendido como el paradigma que busca el aprovechamiento de los recursos sin perturbar las interrelaciones propias de los ecosistemas y coadyuvando de manera justa al desarrollo

en su comunidad.



Luego de la rehabilitación del lugar, se empezaron a realizar reuniones que trataban sobre protección ambiental y cuidado de la naturaleza en las que la población participaba con gran interés. Al mirar la gran cantidad de recursos que tenían se dieron cuenta de que podían aprovecharlos e iniciar generando ideas de formar grupos de acción para la reproducción de plantas, prácticas ecoturísticas y la elaboración de artesanías.

En cuanto al financiamiento, los apoyos por parte de una comunidad camaronícola que proporcionó \$15,000 pesos M.N. 00/100 y, del un “icono” de la región conocido como “Juan Bananas” se pone en marcha el proyecto con la compra de un lote para la creación de un vivero denominado “El Milagro”.

La capacitación de los participantes de este vivero se lleva a cabo en el mismo lugar y cabe destacar que gracias a esto se descubrieron algunos petroglifos de aproximadamente 1,500 años de antigüedad, lo que ayuda a elevar el potencial turístico del lugar.



Foto: Petroglifo mural. Singayta, Nayarit.

4.2. Organización de la comunidad

El arranque o puesta en marcha del proyecto es con 33 participantes, quienes con el transcurso del tiempo y al no ver ganancias inmediatas, se generan conflictos y sucede

económico y social de la comunidad de soporte de las actividades.

lo que menciona Daft (2005) al afirmar que el conflicto se da entre grupos y entre individuos mostrando tres características o elementos imprescindibles: identificación con el grupo, diferencias observables y frustración. Si lo anterior se le agrega el elemento de la cultura del individuo del sector rural se encrudece todavía más la situación. En la actualidad participan alrededor del 50% de los miembros que iniciaron.

Es éste el principio que marca el “peregrinar” de un desarrollo comunitario soportado en una actividad complementaria de corte turística que vino a remediar o hacer el papel de emergente para la subsistencia de una población que dependía exclusivamente del sector primario.

4.3. Figura jurídico- administrativa

El Estado Mexicano esta constituido de *jure* como república federativa que para efectos de administración pública tiene un gobierno de elección democrática estructurado en tres niveles jerárquicos que se interrelacionan y coordinan para su labor de *facto* en sus diferentes espacios. Existen otras figuras jurídicas subordinadas a Secretarías de Estado y bajo ciertas normas legales que dan lugar a la conformación de “entes” con personalidad jurídica como lo es el Ejido creado por la Legislación Agraria con el objeto de dotar a un individuo denominado ejidatario con una superficie territorial que soportará la autosuficiencia alimentaria de una familia. La formación de esta figura apertura nuevos mecanismos organizativos para que los mismos ejidatarios se agrupen y puedan desarrollar actividades de beneficio colectivo como La “Comunidad Ecológica Singayta” que opera bajo el régimen de Sociedad de Producción Rural⁶ y en diciembre del año 2005 inicia la oferta del servicio convirtiéndose en una alternativa para el desarrollo de la población de la comunidad.

4.4. Objetivo

Lograr que la comunidad participe en el cuidado y conservación de los recursos, mediante su aprovechamiento de una forma sustentable, incorporando actividades turísticas respetuosas del entorno.

4.5. ¿Qué ofrece el proyecto?

La comunidad se encuentra ofreciendo sus servicios turísticos con todos los miembros de sociedad de producción rural como esta registrada; es decir, con aproximadamente los 15 miembros, quienes aprovechan los recursos con los que cuentan, pero el principal encomio es de que la derrama económica que se obtiene se destina en partes proporcionales para: a) apoyo al proyecto, b) conservación de los recursos y c) gratificaciones para los miembros o trabajadores del proyecto. Con esto queda de manera muy explícita como el turismo rural puede integrar la diversidad de los recursos, naturales, culturales, productivos, dentro de una visión integradora y de autosuficiencia, surgiendo así lo que mencionan textualmente Bringas y Barrera (2007) al decir “...el turismo en el ámbito rural ofrece una diversificación de productos de diferente índole: agroturismo, ecoturismo, turismo cultural, entre otras y eso es turismo rural...”

4.6. Servicios:

4.6.1. Paseos en lancha por los manglares.

⁶ La Sociedad de Producción Rural, es una agrupación de ejidatarios y avecinados que cohabitan dentro de una población rural y, que pueden aprovechar de una manera planeada y organizada el aprovechamiento de recursos de la dotación ejidal otorgada por la federación.

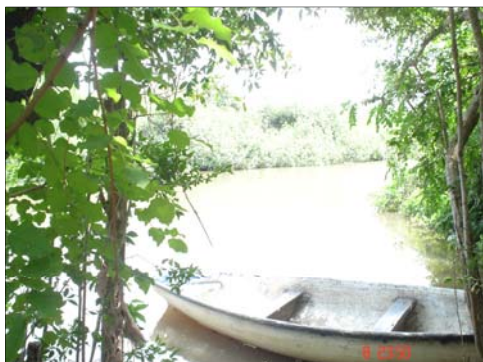


Foto: Autores, Estero y panga, para recorrido.

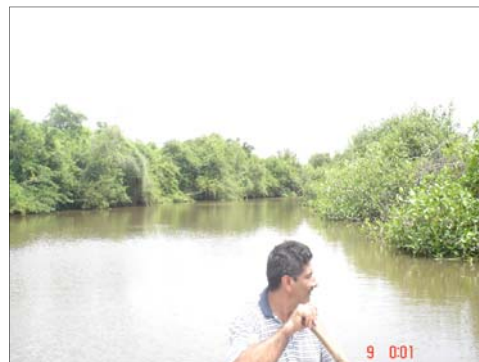


Foto: Autores, Recorrido en lancha, SinGayta

4.6.2. Recorridos en bicicletas, en caballos y en carreta.



Foto: Autores, callejones para ciclismo, Singayta.

4.6.3. Caminatas.



Foto: Autores, espacios para caminata

4.6.4 Observación de aves.



Foto: Autores, espacio para observación de aves, Singayta.

Las instalaciones en las que prestan el servicio: casa comunal que sirve de recepción, área para acampar con sanitarios, un vivero, instalaciones de restaurante típico del lugar, cocodrilario. La gastronomía es de alimentos típicos de rancho: frijoles, huevos, nopales y tortillas hechas a mano acompañados con agua fría de tamarindo.



Foto: Autores, cocina gastronómica, Singayta.



Foto: Autores, restaurante en Singayta

El equipamiento para prestar el servicio contiene: caballos, camionetas, varias lanchas, bicicletas, guías capacitados, entre otras.

4.6.5. Beneficios comunitarios

Uno de los principales beneficios para la comunidad y los inversionistas son la satisfacción de proteger y conservar los recursos naturales, así como, la derrama económica que genera cuando se reciben grupos, generación de empleo y reconocimiento por sus trabajos a nivel nacional e internacional.

Sectores que intervienen en el proyecto

Los sectores sociales que actúan en el proyecto son las comunidades de indígenas, el gobierno, organizaciones y asociaciones como el grupo "El Manglar", la Secretaría de Turismo del Estado, en cuanto a los sectores de la economía Intervienen los sectores primario y terciario.

4.6.6. Comercialización

Para dar a conocer el proyecto se han implementado campañas publicitarias por medio de la elaboración de una página Web del sitio, que gracias a sus características alcanza una cobertura significativa no sólo en el mercado nacional, sino también el internacional; sin embargo falta centrar más su publicidad en la región, para que los residentes locales sean los primeros que disfruten el recurso o recursos, a la vez que valoren su patrimonio (Espinoza, *et. al.*, 2007).

4.6.7. ¿Que recursos se aprovechan?

Para la realización de sus actividades, aprovechan recursos naturales como sus ecosistemas de selva tropical, los manglares, las lagunas, humedales y petroglifos, y la cultura viva.



Foto: Autores, laguna en Singayta



Foto: Autores, estero en Singayta.



Foto: Autores, petroglifo en Singayta.

5. Reflexiones finales

El sector rural de México se encuentra en una de las encrucijadas más difíciles de su existencia, debido principalmente al monocultivo agropecuario suscitado desde el origen del reparto agrario impulsado desde el centro a la periferia, lo que hace que los ejidos y comunidades en este sector se hayan convertido en grupos vulnerables y en subeconomías emergentes dentro de un sistema general, aspectos que los induce a buscar nuevas alternativas de subsistencia que les permitan permanecer y defender su patrimonio.

Aunado a lo anterior, es importante reconocer que los impactos generados por las prácticas de la agricultura y la ganadería de manera extensiva dentro de estos espacios han venido generando alteraciones en el metabolismo de la naturaleza, y esto ha llevado a que se empiecen a acentuar eventos naturales que destruyan tejidos sociales intrincados en áreas naturales con hermosos paisajes y que deben ser cuidados por la riqueza general de sus recursos, como lo es el del Ejido de Singayta.

La comunidad de Singayta, esta compuesta por personas del sector rural que dependían del trabajo de las tierras (agricultura y ganadería) ejidales, pero un evento natural los indujo a buscar una actividad complementaria a sus prácticas tradicionales como lo es el turismo rural, mismo que los ha ayudado a sobrevivir y a conocer nuevas

opciones que mejoran su calidad de vida.

El Turismo es una de las principales actividades económicas que presentan grandes facilidades para su operacionalización dentro del mundo rural y, a la vez, éste no requiere de gran especialización para su funcionamiento.

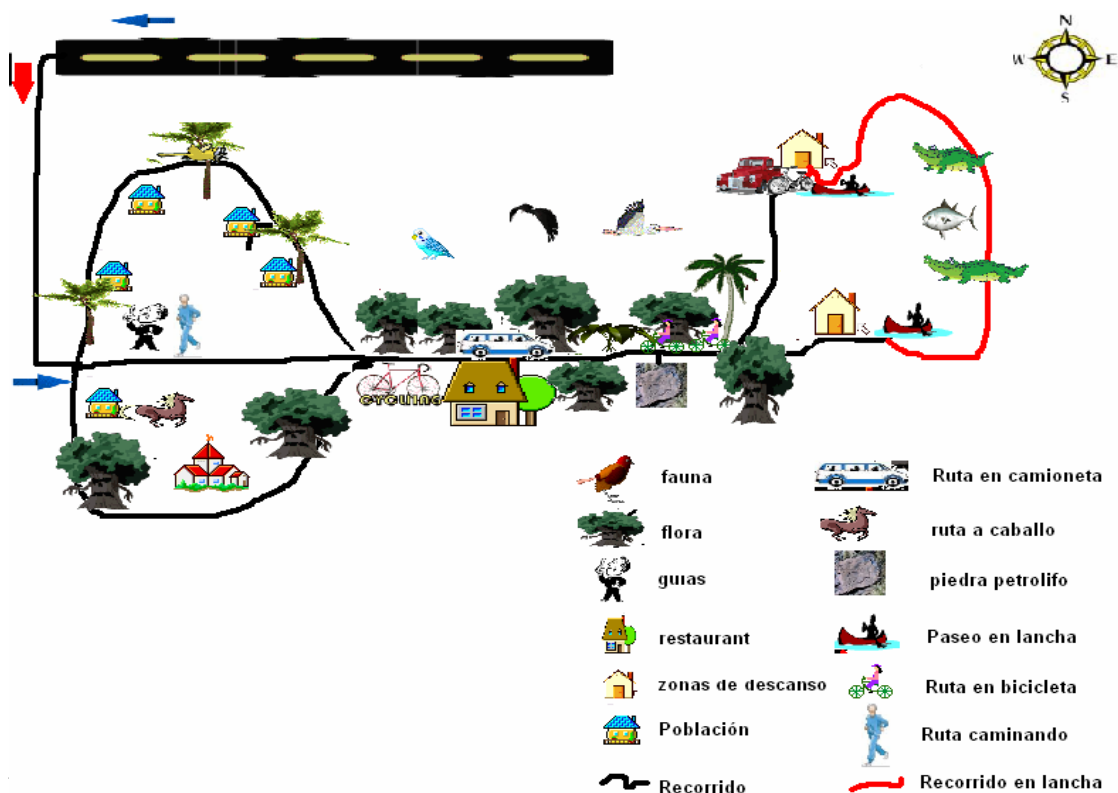
Partiendo de que todo inicio es difícil, en Singayta se presentó esta problemática ya que para un ejidatario el hecho de transitar de una actividad tradicional a una nueva los llevó a comprender y a entender las dificultades de romper paradigmas individuales de organización y de autoestima.

El trabajo de la mujer mexicana en el sector rural ha sido una constante inseparable de su existencia, con esta nueva opción ésta juega un nuevo rol, ya que se inserta al mundo laboral remunerado de esta nueva figura organizativa como lo es la Comunidad Ecológica de Singayta.

El desarrollo comunitario es una acción cívica de colectivismo, que se ha cultivado en esta población y, ha sido fortalecida por el afán de superación, y aunque los ejidatarios y comuneros dentro de su patrón cultural no tienen el hábito de planear y organizar sus actividades, el turismo rural los ha llevado a que estos lo hagan y de una manera aceptable. Lo que parece más encomiable es que han sabido coordinarse con otros organismos para funcionar como desarrollo turístico exitoso.

El trabajo académico en *situ* se enfocó a hacer un análisis que posibilitará hacer una propuesta que sirviera al mejoramiento del desarrollo y la prestación del servicio turístico dentro de la Comunidad Ecológica de Singayta y esto fue el resultado en forma de propuesta de un circuito turístico que aporte más beneficios a la comunidad local referida, quedando de la siguiente forma:

Propuesta: circuito para mejorar los servicios del desarrollo comunitario



Explicación del circuito: Esta ruta se crea con la intención de que los pobladores miembros del proyecto adapten las actividades de acuerdo al horario de servicio, y puedan optimizar sus recursos.

Itinerario

- Que a la llegada de los turistas, se les de un recorrido por el pueblo, caminando o caballo, como el turista lo prefiera, aquí el guía debe informar o dar a conocer la historia, antecedentes o una breve reseña del lugar y del proyecto.
- Después llevarlos a comer al restaurante del lugar.
- Dar el recorrido a la piedra (petroglifo) en bicicleta, camioneta o en carreta, por la distancia considerable que tiene desde la población, y proseguir hasta las lanchas.
- Continuando el recorrido agregamos dos zonas de descanso aquí se venderán todo tipo de bebida (agua, refrescos, horchata), uno al llegar al estero, para que los turistas estén ahí o compren una bebida antes del paseo y el otro al terminar el recorrido en lancha.
- Después que el transporte que eligieron ya sea bicicleta o camioneta estén ahí para esperarlos y regresar al restaurante donde será la partida de regreso del turista, también otra opción puede ser que el turista se quiera ir en camioneta y regresar en bicicleta.

6. Referencias bibliográficas

- Bojorquez, L.A. 1997. Ordenamiento Ecológico de la Costa Norte de Nayarit. OEA, Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente. Instituto de Ecología, UNAM. México.
- Bringas, O. y Ernesto Barrera. 2007. Emigración en México y América Latina: una propuesta de desarrollo basada en el turismo rural y las rutas alimentarias. Universidad de Sonora. México.
- Calva, J.L. 1996. Drama del Campo Mexicano y Principio de una Nueva Política Agrícola. Universidad Autónoma de México. México.
- Daft, R. 2005. Teoría y diseño organizacional. Thomson Learning. México.
- Espinoza, R., Rosa Ma. Chávez D y Edmundo Andrade Romo. 2007. Análisis patrimonial de la región baja del río Tomatlán. TURyDES. Vol. 1. octubre.
- Everitt, J., Rosa María Chávez Dagostino, Carmen Cortés L., Amilcar Cupul Magaña, Rodrigo Espinoza S., Luis F. González Guevara, Rafael García de Quevedo M. y Alma Rosa Raymundo H. 2001. "Viva Vallarta! Impacts of the re-definition of a tourist resort in Jalisco/Nayarit, Mexico". Prairie perspectives: Geographical Essays Vol. 4.
- H. Ayuntamiento Constitucional de San Blas, Nay. 1999-2002. Plan Municipal de Desarrollo, de San Blas, Nay. 1999-2002.
- <http://www.elmanglar.com/indexsp.html>

- INEGI. 1981. Carta Estatal Hidrológica Subterránea, Nay. México.
- Monroy, R. 1996. El desarrollo sustentable al alcance de la sociedad civil. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. México.
- PRONATURA, 1997. Guía de Educación ambiental, acércate al humedal. Programa estatal de capacitación y superación del magisterio y Secretaría de Educación y Cultura. Hermosillo, Sonora. México.
- Roger, E. 2005. Globalización, desarrollo e identidad. Niuki. Universidad de Guadalajara, CUNORTE. México.