

# Intervención académica en el norte de Guanajuato. Una propuesta de contribución universitaria al desarrollo local

Academic intervention in northern Guanajuato. A university proposal  
contribution to local development

Alex Ricardo Caldera Ortega\*<sup>◊</sup>, José Luis Coronado Ramírez\*\*, Daniel Tagle Zamora\*\*\*

## RESUMEN

Este trabajo aborda una experiencia de intervención académica desde una universidad pública a una región considerada de bajo desarrollo humano: el norte de Guanajuato. Se partió de una evaluación diagnóstica de la situación de vulnerabilidad económica, social y política, y se extendió a un marco de recomendaciones de políticas públicas que pretenden incidir en los llamados 'tres vértices del desarrollo local': calidad del gobierno local, desarrollo social y desarrollo económico. Todo ello como una forma de colaborar en la construcción de posibilidades de cambio y superación de la mano de la población y gobierno local.

## ABSTRACT

This paper deals with an experience of academic intervention from a public university to a region considered low human development: northern Guanajuato. It began with a diagnostic assessment of situation of economic, social and political vulnerability, and spread to a framework of policy policies recommendations intended to influence the so-called 'three vertices of local development': quality of local government, social development and economic development. All as a way to collaborate in the construction of possibilities for change and improvement of labor population and local government.

## INTRODUCCIÓN

La idea de esta estrategia de intervención académica nace de los resultados de un proyecto previo realizado por el Cuerpo Académico Transformaciones Sociales y Dinámicas Territoriales (CATSyDT) llamado "Crecimiento económico y desarrollo local en la región centro-occidente de México"<sup>1</sup>, el cual se concentró en los municipios del corredor industrial de Guanajuato, conjuntamente con otros municipios de Querétaro y Aguascalientes. Las discusiones en el seminario permanente sobre desarrollo local del CATSyDT llevaron a plantear la necesidad de concentrarse en los municipios del norte de Guanajuato, algunos de ellos los más deprimidos del estado: Tierra Blanca, Victoria, Atarjea, Doctor Mora, Ocampo, Xichú, Santa Catarina, San Diego de la Unión, San Felipe, San Luis de la Paz y San José de Iturbide (figura 1).

Producto del proyecto previo mencionado se calculó el índice de desarrollo humano (IDH) para todo el estado, pero resaltó la pregunta acerca de las condiciones institucionales que mantienen con bajo desempeño en términos de desarrollo humano a ciertos municipios. La idea se extendió a la posibilidad de que un nuevo proyecto generara un marco de recomendaciones de políticas públicas que pudieran incidir en los tres vértices del desarrollo local: calidad del gobierno local, desarrollo social y desarrollo económico (figura 2).

Recibido: 20 de junio de 2016

Aceptado: 5 de octubre de 2016

### Palabras clave:

Norte de Guanajuato; desarrollo humano; políticas públicas; intervención académica.

### Keywords:

Northern Guanajuato; human development; public policies; academic intervention.

### Cómo citar:

Caldera Ortega, A. R., Coronado Ramírez, J. L., & Tagle Zamora, D. (2016). Intervención académica en el norte de Guanajuato. Una propuesta de contribución universitaria al desarrollo local. *Acta Universitaria*, 26(NE-2), 93-108. doi: 10.15174/au.2016.1472

\* Departamento de Gestión Pública y Desarrollo, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Campus León, Universidad de Guanajuato. Blvd. Puente Milenio núm. 1001, Fracción del Predio San Carlos, León, Gto., México, C.P. 37670. Correo electrónico: arcaldera@ugto.mx

\*\* Departamento de Estudios Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Campus León, Universidad de Guanajuato. Correo electrónico: jlcoronador@gmail.com

\*\*\* Departamento de estudios Sociales de la División, Ciencias Sociales y Humanidades, Campus León, Universidad de Guanajuato. Correo electrónico: datagle@yahoo.com.mx

<sup>◊</sup> Autor de correspondencia.

<sup>1</sup> Proyecto "Crecimiento económico y desarrollo local en la región centro-occidente de México", financiado por Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (FORDECyT, núm. 143534). Para los resultados generales, véase Rodríguez & Caldera (2013).



Figura 1. Identificación de los once municipios del norte de Guanajuato.  
Fuente: Elaboración propia.

El problema se centró, pues, en la significativa disparidad en el desarrollo humano, que involucra una vida digna, saludable y con acceso a la educación de los habitantes de los municipios de la región norte del estado de Guanajuato. El problema que distingue a esta región es la significativa disparidad en el desarrollo humano, que involucra ingreso, salud y educación de los habitantes de estos municipios. A continuación, mostramos los resultados (figura 3) del IDH en los once municipios que participaron en la intervención académica.

Los dos últimos municipios si bien no son de los más deprimidos del estado —ya que como se puede observar su IDH de 0.822 para San Luis de la Paz, como el 0.840 de San José de Iturbide, es mayor al 0.791 de la media municipal guanajuatense o el 0.804 de IDH calculado para el estado en su conjunto—, en términos territoriales por su proximidad pueden servir como casos de control en la región seleccionada (figura 3).

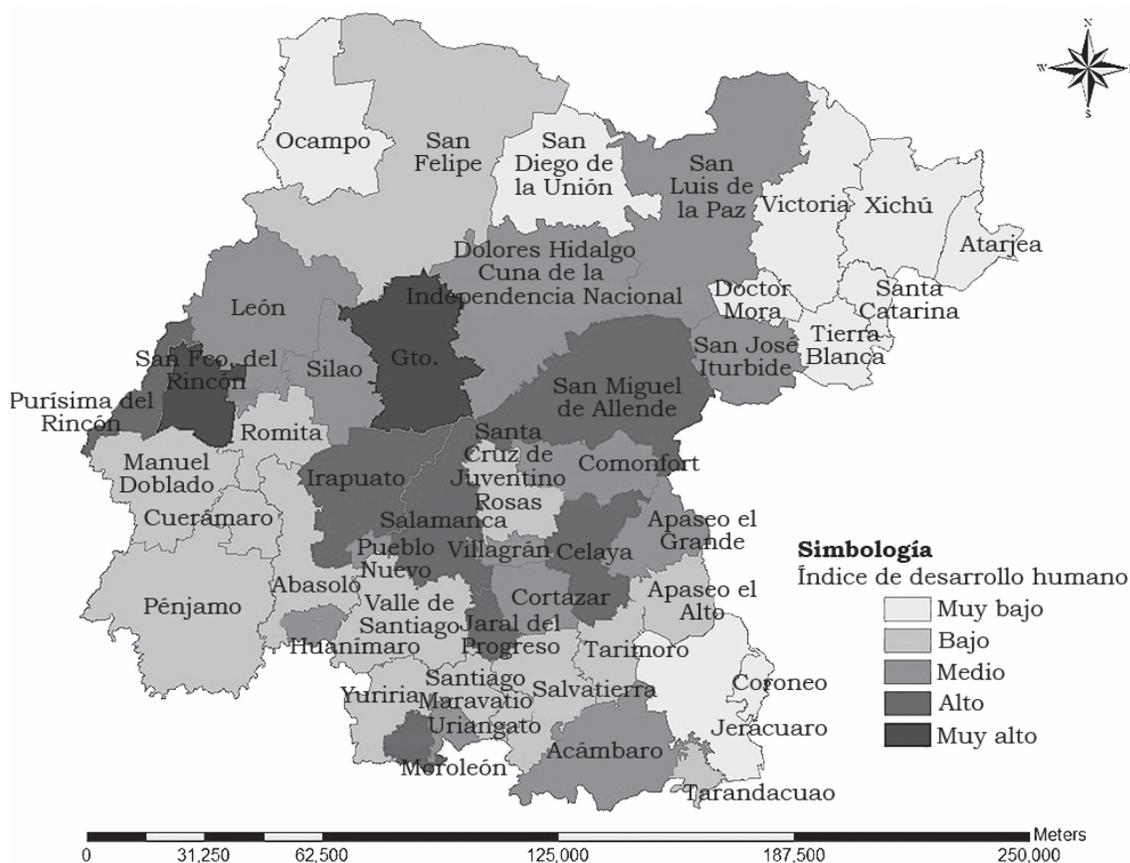
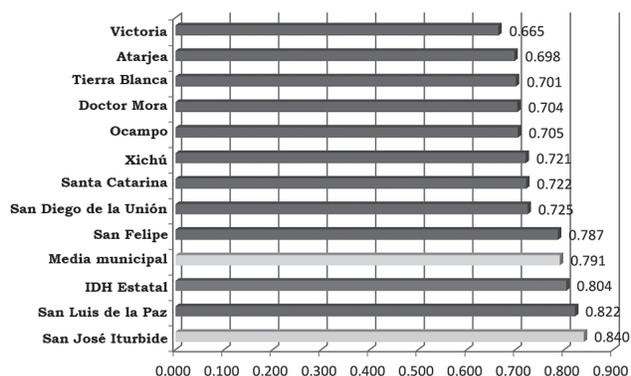


Figura 2. Índice de desarrollo humano (2010) en Guanajuato.  
Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto “Crecimiento económico y desarrollo local en la región centro-bajo de México” (FORDECYT, núm.143534). León: Universidad de Guanajuato. 2011.



**Figura 3.** Cálculo de IDH (2010) en municipios de la región norte de Guanajuato. Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto "Crecimiento económico y desarrollo local en la región centro-bajo de México" (FORDECYT 143534), Universidad de Guanajuato, 2011.

El modelo de desarrollo propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) recientemente ha insistido en que el ámbito "local" es el espacio más adecuado para promover procesos de beneficio social e incremento de capacidades y oportunidades para las personas. La estrategia se basa en la "intervención territorial" para superar y recuperar situaciones estructurales que afectan el proceso de desarrollo humano. El territorio es visto como un contexto social de cooperación activa. La idea es orientar acciones hacia territorios socialmente organizados, capaces de materializar innovaciones y difundir conocimiento para generar sinergias positivas entre los diferentes actores de desarrollo (público, privado y social).

### Consideraciones sobre el desarrollo local

El desarrollo local, llamado también *desarrollo endógeno* o *desarrollo 'desde' lo local*, es la potenciación de los recursos y capacidades de la propia localidad —entendida esta como el territorio municipal en su integridad—, tal como Rosales (2007) lo propone al describir la relación "desarrollo-calidad de vida y actores sociales", donde una nueva óptica trasciende a la tradicional donde lo nacional o regional obvia los intereses y las decisiones de los actores enmarcados en un ámbito local.

Las ideas de localidad y desarrollo son centrales y, como puede suponerse, aproximarse a ellas obliga a

definir desde qué ángulo se hace. Primero para localidad se considera que es una equivalencia al orden municipal<sup>2</sup>, es decir, lo cercano, lo territorialmente inmediato a las experiencias de vida de los actores sociales que, dependiendo de su madurez y visión, optarán por alternativas de cambio en beneficio colectivo. No obstante, se hace necesario reconocer que la heterogeneidad está presente en estos espacios, pues también se encuentran diferenciaciones entre las dinámicas urbano-local e incluso el rural-local, ambas muy cercanos al concepto mismo de comunidad.

Bajo nuestra idea de desarrollo, tal como se ha definido en otros trabajos (Caldera, 2012; Coronado, 2012), se ha ubicado que son esenciales las condiciones institucionales y las capacidades desplegadas por los distintos actores involucrados para incidir en el proceso de gobierno (principalmente en el de planeación para el desarrollo), así como en la posibilidad de incidir en "la forma en que ellos desean la impartición de justicia o superar las condiciones que delinean su calidad de vida como: la educación, la salud, su trabajo y bienestar" (Coronado, 2012). Es decir, el desarrollo local incluye el incremento de las capacidades organizacionales de una comunidad que impacta positivamente su calidad de vida.

De acuerdo con Boisier (2005), en un sentido estricto, el desarrollo local comprende una fuerte condición de voluntad y capacidad de actores locales<sup>3</sup>. Una valoración de potencialidades locales, la relevancia de la pequeña y mediana empresa, la capacidad de integrar iniciativas empresariales con un territorio dotado de instrumentos adecuados y una capacidad de interacción entre lo local, lo nacional y lo internacional. Este enfoque implica el tratar de identificar las relaciones de análisis y organización en la planeación del territorio poniendo mayor énfasis en los procesos sociales relacionados al "desarrollo económico, innovación, gobiernos locales, género y medio ambiente" (Rosales, 2007).

Un aspecto relevante es la consideración de la empresa y su capacidad de innovación, donde esta última será la articulación entre actores, territorio, recursos naturales y dinámica social. Dado que se considera que la innovación se encuentra ligada a un proceso de aprendizaje constante, el cual es a su vez un proceso colectivo donde la movilidad de la fuerza laboral, la interacción organizacional y la tecnología, la imitación y los servicios especializados y complementarios de

<sup>2</sup> En varios países hispanoamericanos "lo municipal" es la unidad básica de división político-administrativa de gestión de territorio, incluido México. En otro puede incluso incluir lo comunal, el cantón o el distrito.

<sup>3</sup> En teoría social se le conoce como *agencia*, y más adelante lo desarrollaremos con más amplitud.

información orientan e incentivan las transacciones comerciales y la dinámica económica. Dependiendo siempre del nivel mismo en el que se encuentre la economía local, dado que con frecuencia se espera observar una red que promueva y facilite crear vínculos entre empresas (Helmsing, 2002).

Existe, además, otro factor importante para el desarrollo local. Son las instituciones (entendidas como reglas del juego, formales e informales) que pueden posibilitar o inhibir procesos organizacionales, productivos y catalizadores<sup>4</sup>. Los vínculos entre ciudadanos y gobierno pueden generar cambios positivos en formación de recursos humanos, gestión de recursos generados localmente, elevar la calidad en las relaciones y participación ciudadana.

De esta manera, el desarrollo local o endógeno ha venido siempre centrándose en un ámbito de análisis inferior al nacional y coincidiendo con mucho con el de un “recorte” territorial (Sforzi, 2007) en nivel regional (local-infranacional), que bien puede considerarse para el caso mexicano como el ámbito municipal, o incluso, el ámbito local-urbano o local-rural que comparte características físico-territoriales, económicas, étnico-culturales y políticas, comunitarios. A decir de Sforzi, serían *los lugares de vida* en que las familias, las empresas y las instituciones que “se han coordinado y organizado a través del tiempo” (Sforzi, 2007).

Es evidente que la expectativa de abordar los problemas derivados de la desigualdad social y económica, así como del uso inadecuado de los recursos y la afectación casi irreversible de procesos naturales, tenga como esperanza la participación ciudadana y la de todos aquellos actores que se encuentran en contacto cotidiano con el territorio en el cual conviven y vislumbran las alternativas de desarrollo (Albuquerque, 2011).

Se trata de procesos que son “abajo hacia arriba”, es decir, autogenerados en el territorio y no impuesta desde afuera. El hecho que las prioridades de la agenda de desarrollo se definan “desde abajo” implica que “la participación de la sociedad local en los procesos de decisión asume un papel fundamental” (Sforzi, 2007). La agenda de los actores, a su vez, han incluido temas como “servicios comunes, la asociación de productores y la definición de políticas industriales” (Helmsing, en Rosales, 2007), entendidas estas últimas como políticas económicas hacia actividades productivas que generan riqueza. Estos temas son solamente

indicativos de muchos que se imponen, de acuerdo con las particularidades históricas, económicas y ambientales de cada ámbito territorial.

También es notable que las tensiones entre lo local, lo nacional y lo internacional o global sean tareas a resolver todos los días, sobre todo cuando existen confrontaciones importantes. Lo *local* no solo tiene problemas de aislamiento, sino también de injerencia de intereses externos a la comunidad, aunque estos sean “nacionales” o con intereses mucho más poderosos que siguen una ruta de actuación ligada a grandes empresas transnacionales (Albuquerque, 2004). La capacidad de los actores locales en ser agentes interlocutores y gestores de las ventajas competitivas y de la vocación productiva local se vuelve muy importante. Son ellos los únicos interesados en su propio desarrollo o, al menos, sería positivo que así fuera.

Aun cuando el discurso externo sea siempre de “ayuda”, “apoyo”, “rescate”, “detonador del desarrollo”, etcétera, el interés de abordar lo local se encuentra en oposición a la tradicional idea del desarrollo “desde arriba” que se practica en las esferas de los gobiernos estatales y federales en México, y que consiste en el aporte de programas y recursos ideados, imaginados y en ocasiones inventados desde los gobiernos centrales y sus equipos de planeación, bastante alejados de los aspectos reales que día a día enfrentan los actores locales. O en la coincidencia de las políticas nacionales con las de empresas transnacionales o inversión extranjera directa en el territorio considerado “polo de desarrollo”, aun cuando desde hace no menos de 50 años que se ha demostrado su incapacidad para lograr un desarrollo equilibrado en el que los actores locales saldrían beneficiados.

Si bien, el peso de los procesos internacionales es cada día mayor y nos encontramos inmersos en un “globalismo” económico imparable y en una globalización cultural innegable, la aplastante influencia no permea del todo en el México “profundo”, donde los cambios tienden a ser con temporalidades distintas (tal vez de mayor duración), pero no menos determinantes y con secuelas irreversibles (Coronado, 2011; Vázquez, 2000). Los cambios y las relaciones entre lo local y lo global ya han sido debatidos, e incluso precisados (Boisier, 2005), sin embargo, se siguen experimentando cambios constantes en dicha relación y cada día se vuelve innegable el hecho que los actores locales son una parte importante del desarrollo.

<sup>4</sup> Parfraseo de Douglas North en Caldera (2012).

Es interesante revisar las críticas a la intervención nacional en regiones funcionales construidas por planificadores o expertos desde oficinas centralizadas, que casi nunca considera las condiciones locales (ni los mercados locales o la “economía doméstica”, ni las capacidades organizacionales, ni las formas de gobierno, ni la cultura, ni la propia historia regional, entre otros elementos) en sus iniciativas, propuestas e inversiones. Ya en los años ochenta del siglo pasado, Coraggio (1981) hacía una detallada disección de la planeación latinoamericana, donde las teorías “económico espacial”, de “macroeconomía regional” o de “polos de desarrollo” han orientado tales intervenciones, provocando fracasos profundos y la agudización de desequilibrios regionales, más que “desarrollo”.

La apuesta por el desarrollo local se puede entender también como una reacción de las propias comunidades que han quedado total o parcialmente marginadas del crecimiento económico, generados de acuerdo con la lógica de los flujos de inversión de la economía de mercado. Este modelo de desarrollo evidentemente ha producido varias desigualdades territoriales, dejando marginadas a varias localidades y dejando a los actores locales con poca capacidad de acción para escapar de esos procesos.

El antecedente clásico ha sido considerar la economía social y la medición de indicadores de calidad de vida antes que penetrar en los contrastes y problemas desde la perspectiva de sus habitantes (Méndez, 1997). Desde estas perspectivas se reconoce la posibilidad de “conocer” los niveles de marginación que la localidad puede padecer, incluso se aprecia la posibilidad de compararla con otros vecinos que también la padecen. Pero ello no garantiza que habrá alguna intervención consensada al respecto, ni siquiera que dicha intervención, aun cuando existiera, fuera de alcance significativo para detener o revertir la tendencia regional de atraso y miseria.

No son pocos los trabajos que muestran una tensión aguda por el desarrollo regional (Álvarez & Castro, 2000; Bartra, 2000; García de León, 2002; Hiernaux & Lindón, 2013; Rodríguez, 2002, 2005, entre otros), donde se reflejan posiciones de poder contrapuestos o las visiones muy superficiales de la realidad local por parte de los planificadores sujetos al poder de gobiernos nacionales, estatales o su combinación. La convivencia del poder, la riqueza y la marginación son temas constantes en estos textos. Sin dejar ninguna duda acerca de que “el desarrollo regional es, pues, una cuestión política” (Coraggio, 1981).

De ello se desprende casi de inmediato el peso y la importancia de las condiciones institucionales y la capacidad de los gobiernos locales, que son el articulador y gestor de las políticas consensadas entre lo nacional-exógeno y lo local-endógeno. Porque es el gobierno local el que cuenta con la capacidad de “facilitar el diseño de reglas y condiciones institucionales para la participación, el diálogo, la deliberación y el consenso” (Caldera, 2012), entre los distintos ámbitos (municipal, estatal, nacional o internacional) y los diferentes sectores de la vida económica y social. Donde la probabilidad se haya no solamente en la capacidad y eficiencia del gobierno local mismo, sino en su misión democrática de reflejar fielmente (o lo más fielmente posible) la voluntad popular y las prioridades para atender las propias necesidades antes que las externas.

El PNUD, al ajustar y proponer las dimensiones de longevidad y nivel de conocimientos, además del de calidad de vida incorporó las dimensiones —citadas arriba— de vida saludable y acceso al conocimiento a la ya tradicional de una vida digna sintetizada en el ingreso o el Producto Interno Bruto (PIB). Pero, aun así, no fue suficiente. Trabajos importantes (Rosales, 2007, Sforzi, 2007; Nussbaum & Sen, 1998, entre otros) muestran la necesidad de incorporar al enfoque de capacidades humanas como un fin en sí mismo con énfasis en la participación social para promover el desarrollo.

### Los tres “vértices del desarrollo”

El propio PNUD ha insistido en una estrategia basada en una “intervención territorial” que atienda las condiciones institucionales que afectan el proceso de desarrollo humano. Además de medir las capacidades de la gente para vivir la vida que ellos juzguen digna de ser vivida, también se debe analizar las estructuras e instituciones sociales que determinan el nivel y la dinámica del desarrollo humano en cada sociedad (PNUD, 2006). En otras palabras, no se puede hacer desarrollo humano sin hacer también desarrollo institucional (De Alba & Álvarez, 2010).

Tanto el PNUD, como otras agencias para el desarrollo, han adoptado la idea de que la “gobernanza democrática” resulta ser la configuración de los arreglos de autoridad idónea para que la acción pública alcance resultados positivos en el desarrollo social, económico y político (Caldera, 2012).

El triángulo del desarrollo local, además de la gobernabilidad local (traducida en esta ocasión como “calidad del gobierno local”), lo complementan la atención de acciones de bienestar social y la animación

por parte del gobierno local de un diseño institucional que impacte positivamente el crecimiento económico sustentable con el medio ambiente. Se tiene claro que no basta promover actividades productivas sin condiciones para que las personas puedan participar activamente en la definición de los objetivos del desarrollo; lo mismo que sin un gobierno local eficiente y efectivo que preste servicios públicos de calidad o procure ordenamientos jurídicos eficaces y respetados, difícilmente se impactará en mejorar la calidad de vida de la población. Analíticamente, lo que se propone está basado en un paradigma que pone en el centro al proceso de expansiones de libertades de los individuos (en términos de aumentar las capacidades que les permitan a ellos vivir de la forma en que quieran vivir), y donde el crecimiento económico, el régimen político democrático y la solidaridad son los principales instrumentos para lograrlo (Sen, 2004).

La reivindicación de lo local en términos de organización social se basa en la valoración positiva de la actitud proactiva y emprendedora de los actores locales en contra partida a una posición pasiva o dependiente a la acción gubernamental que incluso puede llegar a ser paternalista y clientelar. El capital social no debe ser entendido como algo preexistente en el territorio, sino como un activo que es necesario fomentar localmente por todos los actores públicos y privados, mediante la creación de espacios y mecanismos de concertación y colaboración.

Para dimensionar las posibilidades de un entramado institucional “mínimo” que se considera condición necesaria —aunque evidentemente no suficiente— para el logro de desarrollo humano en lo local se vuelve útil reflexionar en torno a las transformaciones que los actores, individuales y colectivos, pueden impulsar para obtener resultados positivos de su convivencia e interacción.

La idea de “agencia” logra sentido en la medida en que son los actores sociales, políticos y económicos ubicados en el territorio los capaces de transformar las instituciones de manera estratégica (Costafreda, 2004). Dos conceptos están ligados en este punto, los cuales son necesario aclarar. Por un lado, la agencia política puede ser entendida como cualquier acción individual o colectiva que se concreta en una opción política y que puede redundar en una oportunidad de cambio, mientras que el concepto de actor estratégico se refiere a aquel que dispone de los recursos y tiene la capacidad de movilizarlos de modo tal que puede influir en el proceso de toma de decisiones o simplemente bloquearlo (PNUD, 2006). Estos conceptos permiten tener conciencia de que en Latinoamérica el principal actor estratégico seguirá siendo el gobierno, y se

apuesta porque sea la autoridad municipal —y no el gobierno central (para el caso mexicano el gobierno federal)— quien coordine en lo local los esfuerzos conjuntos de actores económicos y sociales con liderazgo.

La búsqueda de reformas institucionales que impacten en el desarrollo humano están lejos de conseguirse de manera automática como producto de un cálculo totalmente racional, pues además del liderazgo de ciertos actores estratégicos será necesario identificar las ventanas de oportunidad creadas por un buen entendimiento de los problemas particulares que originan el déficit social en la localidad de que se trate, la disponibilidad de soluciones pertinentes y las posibilidades de acuerdo político entre fuerzas relevantes.

El cambio institucional también necesita la aceptación social, la conciencia y la demanda de condiciones más equitativas para obtener beneficios del intercambio político, social y económico por parte del mayor número de actores posible. Sin embargo, la transformación institucional puede presentar ciertos obstáculos:

- Los actores beneficiarios de ciertos arreglos institucionales injustos, quienes utilizarán todos los recursos políticos a su alcance para bloquear las iniciativas de reforma.
- Las rutinas en la sociedad que generan resultados subóptimos en el intercambio y que son difíciles de modificar por su arraigo heredado por la historia particular. Tal es el caso de ciertos elementos patrimoniales y clientelares inhibidores de una cultura genuina de la legalidad.

Como lo subrayan los especialistas en cambio institucional, este no es solo una cuestión de diseño, sino que implica la construcción de coaliciones sociales a favor de las transformaciones, capaces de enfrentar las resistencias y de legitimar la futura acción estatal a la hora de hacer cumplir las nuevas reglas.

El PNUD (2006) ha concentrado su estrategia en ciertas acciones que considera clave para el fortalecimiento de estas condiciones institucionales para el desarrollo, tales como las siguientes:

- Consolidación de procesos de participación ciudadana.
- Formación de liderazgos conscientes.
- Capacidades para el control social.
- Fomento al respeto frente a la diversidad étnica, de género, de condición económica y religiosa.
- Mejora en la eficiencia de la gestión pública.

- Animación de iniciativas para el ‘emprendimiento’ e innovación empresarial y generación de ambientes económicos competitivos.
- Mejora de las condiciones de ingreso a partir de vocaciones endógenas.
- Estímulo a la cooperación para el desarrollo y la capacidad de conciliación por la paz, a través de actores con capacidad para ello (por ejemplo, universidades u organizaciones de la sociedad civil).
- Compromiso de responsabilidad social y medioambiental de las empresas.
- Consolidación de redes de apoyo a procesos solidarios, económicos, por la paz, etcétera.

El gobierno local jugará el rol de articulador de las dinámicas e iniciativas provenientes principalmente de la sociedad civil, donde el mercado es efectivamente solo un instrumento para la búsqueda de asignaciones eficientes, pero donde la intervención de los primeros se justifica mediante la primacía de los criterios de justicia y equidad en aras del desarrollo humano.

El cambio requerido no es solo un “mejoramiento preponderantemente administrativo y técnico”, sino un proceso de innovación social e institucional complejo. Al individuo se le reconoce como el eje fundamental y razón de ser del desarrollo, aunque el camino para fortalecer sus capacidades se concentre en instituciones y organizaciones. La labor principal del desarrollo de capacidades es asegurar que no existan constreñimientos que limiten la decisión de los individuos, a fin de garantizar oportunidades para todos. Las iniciativas en lo local para el desarrollo de capacidades institucionales tienen el potencial de atención más puntual y efectiva en este sentido.

En esta perspectiva, por lo menos se identifican tres vertientes o dimensiones institucionales relevantes para el desarrollo en lo local (figura 4):

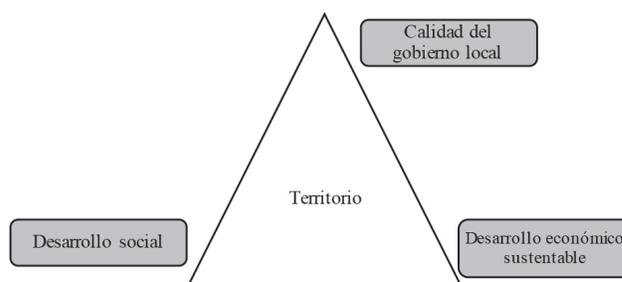
- a. Calidad del Gobierno local.** Se le asocia con el análisis de dos dimensiones de los gobiernos locales: la *Arquitectura institucional* (existencia de estructuras y reglas de control de la discrecionalidad gubernamental en la prestación de servicios públicos, rendición de cuentas y transparencia) y

*Procesos y prácticas de gestión* (existencia de una orientación estratégica efectiva en la acción de gobierno, ligada a la administración presupuestaria, de recursos humanos e informáticos).

- b. Desarrollo económico sustentable.** En esta dimensión se analizan las capacidades emprendedoras locales que pueden ser activadas y dinamizadas para valorizar los recursos productivos tradicionales (agricultura, artesanado, pequeña y mediana industria) y no tradicionales (energías renovables, protección del medio ambiente, cuidado y/o valorización del patrimonio y cultura local, turismo), las cuales caracterizan a la región en términos productivos y principales ramas generadoras de empleo.

- c. Desarrollo social.** Proceso de promoción del bienestar de las personas, ligado al desarrollo democrático y económico duradero que conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos tales como la salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, salarios, entre otros. Además, se considera importante de una actitud proactiva y emprendedora de los actores locales en contra partida a una posición pasiva o dependiente a la acción gubernamental que incluso puede llegar a ser paternalista y clientelar.

La estrategia de intervención en el desarrollo local involucra los tres vértices mencionados, en principio, dado que se encuentran estrechamente relacionados a las asimetrías regionales y se vincula directamente con la información verificable que pueda orientar políticas públicas que impacten directamente en el desarrollo humano (PNUD, 2006)<sup>5</sup>.



**Figura 4.** El triángulo del desarrollo local.  
Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2006).

<sup>5</sup> Analíticamente, lo que se propone a partir de la perspectiva del desarrollo humano es un paradigma que pone en el centro al proceso de expansiones de libertades de los individuos (en términos de aumentar las capacidades que les permitan a ellos vivir de la forma en que quieran vivir), y donde el crecimiento económico, el régimen político democrático y la solidaridad son los principales instrumentos para lograrlo (Sen, 2004).

Por ello, el marco teórico y metodológico que se propuso en la nueva estrategia de intervención académica en los municipios del norte de Guanajuato derivó del paradigma del desarrollo humano promovido por el PNUD. Si bien, el IDH se concentra en tres dimensiones medibles del desarrollo (integradas en el IDH), como el ingreso, la salud y la educación, nuestra perspectiva analítica abarcó además otras dimensiones: el acceso al agua potable y el saneamiento, así como la calidad de la gestión pública desarrollada desde los gobiernos locales.

Reconocemos que el desarrollo es un proceso donde la dinámica económica, social y política de un territorio determinado es parte del comportamiento, acciones e interacciones de los agentes (económicos, políticos y sociales), los cuales tienen la obligación de incrementar sostenida y sustentablemente el nivel y la calidad de vida de los habitantes de dicha área geográfica, usando plena y eficientemente sus recursos humanos y materiales.

Con el estímulo de estas dimensiones del desarrollo se está en mejores condiciones de autoconocimiento de las comunidades sobre sus problemas estructurales, principalmente de aquellos que impiden la equidad, la justicia, el bienestar social y el pleno uso de las capacidades del ciudadano.

La pregunta que guió la intervención académica fue entonces: ¿cuáles son los factores institucionales que fortalecerían los tres vértices del desarrollo en municipios con bajo desarrollo humano en los municipios del norte de Guanajuato?

### La idea de intervención académica como modalidad de la cooperación para el desarrollo

La idea de impulsar el desarrollo, entendido como un cambio positivo en comunidades o colectividades específicas para incrementar sus capacidades económicas y organizacionales tiene ya una amplia historia, tanto en ámbitos planetarios como nacionales (regionales y locales). Desde los primeros programas de impulso económico, las agencias para el desarrollo surgieron obligadamente, pues se imponía organizar los flujos de recursos y todas las actividades relativas a que estos fueran correctamente utilizados y evaluados sus alcances.

A nivel mundial, Naciones Unidas ha venido creando numerosas agencias que se involucran temáticamente en problemáticas regionales diversas: la

atención a la infancia (fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]), a los refugiados (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]), a la distribución de alimentos (Programa Mundial de Alimentos [PMA] y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO, por sus siglas inglés]), a la población (Fondo de las Naciones Unidas para las Actividades en Materia de Población [FNUAP]), al medio ambiente (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA]), contra las drogas, el crimen y el terrorismo (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC, por sus siglas en inglés]), la salud (Organización Mundial de la Salud [OMS]), etcétera, incluso el desarrollo mismo (PNUD). De tal manera que dichas agencias son el conducto real y activo por medio del cual recursos y especialistas estudian, previenen e intervienen en los múltiples problemas que afectan a la humanidad. De la misma manera, existen agencias con interés e injerencia regional o mucho más específico, entre las que destacan las agencias de corte financiero y las estrictamente regionales o muy específicas, por ejemplo, las que se interesan en el combate y contra la proliferación de armas químicas o las que combaten el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH-SIDA), entre muchas otras. La flexibilidad temática y los alcances geográficos son evidentes y responden a las agendas de los países dispuestos a financiar las actividades de las agencias creadas para intervenir en ellos porque las consideran relevantes o prioritarias.

Del mismo modo, aunque con un carácter diferente, las agencias nacionales de desarrollo son las que se derivan de las estructuras estatales y las normas tradicionales (constituciones) que dan vida a la administración pública de cada país y que están dispuestas para financiar, operar y hacer eficientes sus programas sectoriales. Son muchas veces los instrumentos políticos para hacer realidad (o al menos intentarlo) un desarrollo nacional que con frecuencia se convierte en un recurso político de promoción y propaganda que desvirtúa la naturaleza de su existencia social y humanitaria, porque en ellas el ideal se vuelve derecho y el derecho en obligación. En el lenguaje común se conocen como ministerios o secretarías que comparten estatus gubernamental, pero que tienen una responsabilidad ligada al desarrollo y dependen, en gran medida, de cómo ese gobierno en particular define y opera el concepto. Su función reconocida es la redistribución de la riqueza y la búsqueda de la equidad. Esta sería la interesante temática de las políticas públicas de alcance estatal y federal en el México del siglo XXI.

Siguiendo el orden de escala sugerido, seguirían las agencias de corte local, que surgen o pueden aparecer a partir de particularidades regionales y vinculadas a tiempos y actores con una identidad específica. Son las agencias que regionalmente se interesan en vincular esfuerzos internacionales y nacionales para hacer coincidir los recursos y el interés en ámbitos que agrupan municipios, conjuntos de localidades, localidades aisladas, o zonas y colonias al interior de grandes ciudades y en las que se relacionan de manera natural las organizaciones de la sociedad civil. Aquí es cuando confluyen las entidades regionales como las instituciones de educación superior, las empresas locales o las organizaciones religiosas o culturales en el más amplio sentido. Dichas agencias locales adquieren también diferentes modalidades y peso organizacional, dependiendo de su interés particular en intervenir en alguna problemática específica.

En particular, las universidades y los centros de investigación (particulares y públicos) han configurado diversas instancias organizacionales como labor de “extensión” que las acerca a su comunidad huésped y con la que pueden ligarse sistemáticamente. Han existido centros comunitarios, unidades de extensión, clínicas universitarias, unidades multidisciplinarias de extensión, etcétera. Ello las hace muy flexibles dadas las características financieras de apoyo, el interés particular y los recursos humanos y sus capacidades disponibles. Estos elementos deben combinarse para lograr una práctica de impulso al desarrollo en un amplio sentido, pero un cambio específico con metas y acciones determinadas en su actuar cotidiano.

Sin embargo, las agencias de desarrollo local en diferentes países son emprendimientos (propuestas de intervención) que involucran no solamente a universidades e instituciones de educación superior e instancias de investigación particular o pública, sino a gobiernos locales (municipios), organizaciones e instituciones de la sociedad civil (que pueden ser asociaciones civiles, cámaras, consejos, etc.), y a empresas con una evidente responsabilidad social con los cuales se posibilitan acciones que potencian capacidades de todos los actores que coinciden en un interés colectivo. El peso o participación de los actores es diverso y tiene su propia estructura formal y legal.

Las experiencias son abundantes y los resultados se visualizan mejores que los de las agencias nacionales o internacionales, dado que los actores interesados pueden diseñar y/o configurar las metas que visualizan como prioritarias en función de sus propias capacidades y contexto. Las iniciativas son muy amplias, desde las puramente económicas como el fomento al empleo, al surgimiento de microempresas,

la optimización en la organización y comercialización de los propios bienes y servicios etcétera, pasando por propuestas de carácter social como combatir el analfabetismo, la baja escolaridad, la baja calificación laboral o las amenazas diversas contra la salud de diferentes grupos de edad y condición de la población; hasta acciones orientadas a mejorar la vida cultural y fortalecer la identidad regional.

Por ello es muy importante que la detección de necesidades, la definición de problemáticas o retos, la visualización de esferas de oportunidad y las posibilidades de jerarquizar prioridades que partan de diagnósticos consensados y análisis de fortalezas y debilidades en las capacidades para su realización. Referente a esto, son las universidades las que pueden facilitar los canales de comunicación y volverse factores de vínculo y acción legítima. Por un lado, se permite un involucramiento desde la multidisciplinaria y, por otro, desde por los tres frentes de acción: la investigación, la docencia y la extensión universitaria.

La capacidad institucional de las universidades, que actúa como agencia local de desarrollo tiene entonces múltiples posibilidades y puede ser reforzado constantemente, a partir de su estructura organizacional y calificación de sus recursos humanos (profesores y alumnos).

En el norte de Guanajuato, una estrategia de intervención académica desde la idea de cooperación para el desarrollo local es una opción viable y deseable. La presencia de actores que pueden confluír y coincidir ya existen y vale la pena explorar las áreas de interés común, haciendo una tarea incluyente y modesta en sus alcances.

## La metodología de la intervención académica

La presente intervención se centró solamente en tres aspectos fundamentales, considerados “vértices” de la misma: 1) los gobiernos municipales y su capacidad de organización política y administrativa en términos de arquitectura institucional democrática y prácticas de gestión efectivos (que resumimos en el concepto de ‘calidad del gobierno’); 2) el desarrollo social que se ha logrado y soporta los resultados más redistributivos de los últimos esfuerzos gubernamentales por impulsar mejores condiciones de vida en los habitantes de la jurisdicción municipal; y 3) el desarrollo económico vinculado al conocimiento y aprovechamiento de los recursos naturales y de la interrelación con el medio ambiente. En particular, en el manejo del agua como un elemento clave. Los tres vértices involucrados en el desarrollo de cada uno de los once gobiernos municipales o entidades locales analizadas y mencionadas arriba.

**Tabla 1.**  
Fases y entregables del proyecto.

Fase	Descripción	Duración	Entregable
1	Correspondió a una primera visita a cada uno de los municipios para establecer, en acuerdo con el alcalde, un enlace municipal, generalmente el responsable de las áreas de planeación, desarrollo social, económico o urbano del gobierno local, con quien se entabló una comunicación contante para retroalimentar el primer análisis.	4 meses (enero-abril 2013)	11 diagnósticos integrados con las principales estadísticas del perfil socioeconómico y político del municipio.
2	Segunda visita a los municipios organizando talles participativos en los que se validó información de los primeros diagnósticos y se recogió información y opiniones de voz de los actores participantes.	5 meses (abril-agosto 2013)	11 documentos por municipio que enriquecieron los diagnósticos y se agregaron las opiniones de los actores locales.
3	Tercera visita a tres regiones que incluía a subconjunto de municipios en los que se entregaron los resultados finales y se retroalimentó con alcaldes, enlaces municipales y actores clave.	1 mes (noviembre 2013)	1 documento final diagnóstico regional.

Fuente: Elaboración propia.

En México, los gobiernos locales son la cadena más débil del andamiaje institucional del Estado. Su debilidad radica en primera instancia en el marco de alcance que delinea el propio artículo 115 constitucional, limitándolo a una acción de gobierno y gestión los servicios públicos (agua potable; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en términos del artículo 21 constitucional —policía preventiva y tránsito—; y otros que la legislatura locales determinen), así como la planeación del desarrollo urbano. Si bien, como se ha dicho en otro momento (Caldera, 2012), estos temas son básicos y nodales para el desarrollo local; habría que identificar que se tiene poca capacidad de influencia en acciones que inciden en las capacidades de las personas, tales como el establecimiento de condiciones para mayores flujos de inversión económica para generar empleos directos, generar infraestructura o diseñar políticas propias de educación y salud.

Tenemos claro, sin embargo, que si los gobiernos locales incrementan su capacidad de acción a partir de reglas, mecanismos e instrumentos de su arquitectura institucional (que aseguren control de la discrecionalidad) y mejoran sus prácticas de gestión (tendientes a asegurar un desempeño burocrático eficiente), se estará en mejores circunstancias para ejercer el liderazgo estratégico que le corresponde para hacer frente a los retos del desarrollo local, en conjunto con otros actores del territorio (Cejudo & Zabaleta, 2009).

Las capacidades de los gobiernos locales en México están determinadas por varios factores, entre ellos algunos de carácter exógeno, como lo es la férrea estructura fiscal centralizada primero en la federación, y luego en los gobiernos de los estados, así como un proceso inconcluso de descentralización en temas de política pública clave del desarrollo social y económico. Una debilidad de los propios municipios proviene

del proceso de reinención sucedida cada periodo gubernamental de iniciado cada tres años, pues al no existir un servicio civil de carrera consolidado se improvisa y se cae en los mismos errores trienio tras trienio, dado la falta de profesionalización y aprendizajes organizacionales.

En varios estudios previos se demuestra, además, que los gobiernos municipales de zonas rurales, semi-rurales y áreas urbanas pequeñas se tienen menos capacidades y enfrentan retos que muchas veces rebasan las atribuciones de estas autoridades (Caldera, 2014; Herrera & René, 2014). Sin embargo, dada la complejidad principalmente encontrada en los municipios semirurales y urbanos pequeños —ya que se atienden igualmente lógicas urbanas en las cabeceras municipales y propiamente rurales en el resto del territorio—, estos se convierten en municipios en transición, lo cual abre la oportunidad de generar y construir una fuerte institucionalidad arraigada desde abajo en alianza con actores clave (Herrera & René, 2014).

En este sentido se propuso una intervención académica en once municipios del norte del estado de Guanajuato, en los que sobre todo se trabajó teniendo como interlocutores a las autoridades municipales de planeación, desarrollo social, económico y urbano, con apoyo de actores relevantes de cada uno de esos lugares.

Se trabajó en tres fases en las que intervinieron activamente estos actores (tabla 1). Se tuvo en cuenta que el proceso de toma de decisiones implica tanto cuestiones técnicas, como valorativas (de *racionalidad subóptima* dice Hebert Simon), y que todas requieren además de información, un proceso de análisis y criterios de decisión (Mejía, 2003). Asimismo, se reconoció que las decisiones en el espacio público son derivadas de un conjunto de procesos, negociaciones e intervenciones de diversos agentes, por lo que la consideración de la participación de actores clave era esencial.



**Figura 5.** Técnicas e instrumentos de análisis y evaluación de políticas públicas. Fuente: Mejía (2003).

Del repertorio de tecnologías para el análisis y evaluación de políticas públicas se revisaron las siguientes a partir de criterios que incluyeron la capacidad analítica o posibilidad creativa en escenarios participativos, así como en términos de costos, lo complejo o simple que resultaría su aplicación a partir de los recursos disponibles (figura 5).

Después de un análisis con los criterios señalados se decidió que la intervención académica se apoyara en tres tipos de instrumentos y métodos, regularmente utilizados por organismos de cooperación para el desarrollo local. Estos instrumentos fueron: *a)* indicadores de desempeño; *b)* métodos participativos, principalmente la técnica de grupo nominal; y *c)* marco lógico.

*a) Indicadores de desempeño.* Dado que los gobiernos locales estudiados no tienen estructurado un sistema de evaluación del desempeño, se partió de estadística básica producida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como instancias como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Consejo Nacional de Población, la propia Universidad de Guanajuato, entre otros. Esta información sirvió para integrar los primeros diagnósticos, los cuales fueron integrados con apartados que cubrían cada una de las dimensiones correspondientes a los tres vértices del desarrollo: gobernabilidad/calidad del gobierno, desarrollo social y desarrollo económico sustentable.

*b) Técnica del grupo nominal.* Los talleres participativos iniciaron con un análisis de las principales problemáticas por cada una de las dimensiones del análisis. Esta técnica incluye la priorización de

dichas problemáticas a partir de un proceso de debate, deliberación y votación por parte de los participantes en el taller.

*c) Marco lógico.* Ya con las problemáticas priorizadas por cada una de las dimensiones de análisis (gobernabilidad/calidad del gobierno, desarrollo social y desarrollo económico sustentable), se trabajó con los participantes en los talleres con los principales elementos del marco lógico: elaboración de árboles de problemas para identificar causas y efectos, elaboración de árboles de objetivos para visualizar una imagen de futuro y se estructuró una matriz de marco lógico, llegando al nivel de resumen narrativo (fin, propósito, componentes y principales acciones) para delinear una estrategia básica de acción. La matriz fue complementada posterior con el apoyo de los investigadores, tratando de identificar supuestos de implementación, y un listado con los principales fondos públicos a los cuales pudiera recurrirse y proponiendo los principales indicadores de desempeño para dichos programas en un futuro sistema de evaluación del desempeño.

En los once talleres realizados participaron cerca de 350 personas (30 personas en promedio por evento) provenientes de la sociedad civil, empresarios y funcionarios municipales. Estos participantes enriquecieron el diagnóstico de los tres ejes del desarrollo para cada municipio.

## RESULTADOS

A partir de los talleres participativos y bajo la utilización de la técnica del grupo nominal se identificaron los principales problemas presentados en la región en términos de las dimensiones del triángulo del desarrollo. En los talleres participativos se iniciaron con un análisis de los diagnósticos estadísticos preparados por los investigadores del proyecto y discutidos con los actores sociales asistentes a las reuniones (tabla 2).

Posteriormente de tener las problemáticas identificadas se ubica la priorización de estas a partir de un proceso de debate, deliberación y votación por parte de los participantes de cada taller. La priorización se hizo por municipio, pero en seguida se agrega una ponderación regional a partir del tamaño de los municipios participantes en el proyecto con el fin de agrupar municipios con las mismas características poblacionales (tabla 3)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Esta clasificación de los municipios mexicanos es la de Enrique Cabrero Mendoza (Cabrero, 2004: 765) y se utilizan los datos del INEGI de su Censo Poblacional 2010 para organizarlos conforma al número de habitantes: Municipios metropolitanos (más de 500 000 habitantes); Municipios urbanos-medios (desde 100 000 hasta 500 000 habitantes); Municipios urbanos-pequeños (desde 15 000 y hasta 100 000 habitantes); Municipios semirurales (entre 2500 y 15 000 habitantes); Municipios rurales (menos de 2500 habitantes).

**Tabla 2.**

Problemas ubicados por participantes de los talleres de los 11 municipios del estudio

Calidad del gobierno local (G)	Desarrollo Social (DS)	Desarrollo Económico (DE)
a. Mecanismos de participación ciudadana no funcionales y con poca incidencia en políticas públicas.	a. Inseguridad creciente asociada principalmente a la delincuencia común, y en menor medida al crimen organizado.	a. Pocos apoyos o programas para proyectos productivos.
b. Funcionarios públicos poco profesionalizados que se traduce muchas veces en mala atención a la ciudadanía.	b. Falta de oportunidades educativas en todos los niveles.	b. Pocas fuentes de empleo, y los que hay con poca calidad o mal remunerados.
c. Los instrumentos de planeación para el desarrollo no se identifican como guía de la acción gubernamental, sino básicamente a partir de las necesidades, la oportunidad política, la necesidad coyuntural y la improvisación.	c. Servicios públicos municipales básicos (agua potable, saneamiento, electrificación, disposición de residuos, etc.) de baja cobertura y calidad.	c. Poco apoyo tecnológico y capacitación para la producción.
d. Se identifica discrecionalidad en el uso de los recursos y no se mide resultados de las acciones de gobierno emprendidas.	d. Altas tasas de migración tanto nacional como a Estados Unidos.	d. Degradación ambiental principalmente por uso pesticidas, así como abuso de extracción de recursos naturales (mineral, vegetal y animal).
e. Poca recaudación fiscal en el orden municipal, con alta dependencia financiera en referencia a otros órdenes de gobierno.	e. Accesos carreteros en mal estado en toda la región, poca accesibilidad a comunidades.	e. Falta de infraestructura para disposición de residuos urbanos e industriales.
f. Se identifican procesos dentro de la administración pública municipal no reglamentados, funciones de puestos no clarificadas y poca coordinación entre dependencias para la acción.	f. Falta de acceso a servicios de salud de segundo y tercer nivel.	f. Acceso limitado al agua tanto para consumo humano como para actividades productivas. Incluye contaminación de cuerpos de agua.
	g. Cohesión y capital social bajo (solidaridad).	

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3.**

Priorización regional de problemáticas de los tres vértices de desarrollo en 11 municipios del norte de Guanajuato.

Municipios semirurales	Atarjea			Santa Catarina			Xichú			Prioridad											
	G	DS	DE	G	DS	DE	G	DS	DE	G	DS	DE									
	e	e	a	e	b	a	c	b	b				e	b	a						
	c	f	b	c	c	b	e	e	a				c	e	b						
	a	b	c	a	a	c	a	g	d				a	a	d						
	b	a	d	b	d	d	b	a	f				b	d	c						
	d	g	f	d	f	f	d	d	c				d	f	f						
Municipios urbanos pequeños	Tierra Blanca			Doctor Mora			Ocampo			San Diego			San José Iturbide			Victoria			Prioridad		
	G	DS	DE	G	DS	DE	G	DS	DE	G	DS	DE	G	DS	DE	G	DS	DE	G	DS	DE
	a	c	b	A	b	b	f	b	b	a	f	d	c	b	b	b	a	b	a	b	b
	b	b	a	B	c	a	c	d	a	b	b	f	f	c	a	a	f	a	b	c	a
	c	f	f	C	e	c	a	f	c	c	g	b	b	a	e	d	b	d	c	f	c
	d	g	d	E	f	d	b	g	d	e	c	a	a	d	d	c	c	c	e	a	d
f	a	c	D	a	f	d	c	f	d	d	c	e	f	f	e	e	f	f	e	f	
Municipios urbanos medios	San Luis de la Paz			San Felipe			Prioridad														
	G	DS	DE	G	DS	DE	G	DS	DE												
	c	b	a	c	b	a				c	b	a									
	b	a	b	e	e	d				b	a	d									
	a	f	d	a	a	b				a	c	b									
	e	g	c	b	g	c				e	f	c									
f	c	f	f	f	f				f	g	f										

Fuente: Elaboración propia a partir de 11 talleres participativos en municipios del norte de Guanajuato entre mayo y agosto de 2013. En conjunto, las iniciales G, DS y DE hacen referencia a cada uno de los tres vértices del desarrollo, y los incisos a, b, c, etcétera, hacen referencia a las problemáticas identificadas en la tabla 2 por cada vértice.

**Tabla 4.**

Resumen narrativo con recomendaciones de política pública para incidencia en el desarrollo humano en la región norte de Guanajuato.

<b>Propósito</b>	La región norte de Guanajuato logra incidencia en desarrollo humano a partir de acciones coordinadas en torno a los tres vértices de desarrollo: capacidad de gobierno local, desarrollo social y económico sustentable.		
<b>Componentes</b>	G.C1. Procurar una reglamentación municipal actualizada y difundida.	DS.C1. Contribuir a lograr los niveles de educación formal de calidad y con cobertura suficiente para apoyar el desarrollo municipal.	DE.C1. Elevar la calidad de vida a través de la atracción de inversión productiva y de proyectos productivos locales.
	G.C2. Fortalecer las capacidades de planificación del Gobierno municipal.	DS.C2. Contribuir a lograr la incorporación productiva (producción, distribución y consumo) de bienes y servicios en la región a través de un medio carretero, confiable y eficiente.	DE.C2. Se implementan programas de desarrollo sustentable y de protección del medio ambiente.
	G.C3. Fortalecer la coordinación entre el gobierno municipal y los actores locales (actores económicos y sociedad civil).	DS.C3. Contribuir a incrementar la eficacia en seguridad pública a partir de estrategias que incidan en las condiciones sociales de la delincuencia y basado en un enfoque de seguridad ciudadana.	DE.C3. Elevar los niveles de disponibilidad de agua para uso doméstico, y al mismo tiempo establecer normas de utilización y re-utilización de aguas residuales.
	G.C4. Asesorar, formar y capacitar el capital humano del gobierno municipal.	DS.C4. Incrementar índices de atención en salud de la población de la región.	
	C5. Mejorar la gestión financiera municipal: gestión del presupuesto y recaudación fiscal.		
<b>Actividades</b>	G.C1.1. Iniciar proyecto de actualización profunda de reglamentación municipal a partir de un Código General Municipal de Buen Gobierno.	DS.C1.1. Incrementar la capacidad de atención de escuelas de nivel básico, medio y superior en la región.	DE.C1.1. Gestión de proyectos de inversión para el desarrollo de infraestructura (carretera y de parques industriales de empresas pequeñas y medianas).
	G.C1.2. Desregular de trámites para obtención de servicios y beneficios, así como de permisos otorgados por el gobierno municipal.	DS.C1.2. Gestión de inversión en infraestructura física de escuelas de nivel medio superior.	DE.C1.2. Fomento y apoyo a organizaciones sociales productivas (empresas agrícolas y forestales).
	G.C1.3. Generar proyecto de educación cívica municipal en poblaciones objetivo: estudiantes de todos los niveles, empleados públicos y grupos de colonos y comunidades rurales.	DS.C1.3. Fortalecimiento de la calidad en los niveles básicos de primaria y secundaria.	DE.C1.3. Existencia de programas de capacitación para el trabajo, con especial énfasis en uso de tecnología.
	G.C2.1. Apoyar la implementación de la ruta metodológica del Plan de Ordenamiento Territorial.	DS.C1.4. Educación para el emprendurismo y altamente vinculado con las necesidades económicas de la región.	DE.C1.4. Fomento a empresas ecoturísticas y promoción de la región con esta orientación.
	G.C2.2. Apoyo para la planificación municipal: PDM y POA municipales (Fase I) + Plan Municipal de Desarrollo 2035.	DS.C1.5. Establecer vínculos con universidades y tecnológicos regionales que apoyen con proyectos específicos para abaratar la construcción de unidades escolares con el equipamiento (talleres, laboratorios, instalaciones deportivas, bibliotecas) suficiente.	DE.C1.5. Fomento a producción artesanal de la región, así como promoción de tradiciones, identidad y cultura a través de programas municipales de atracción turística.
	G.C3.1. Reestructura de espacios de participación ciudadana, organizando todo un sistema a partir de un Observatorio Ciudadano o Consejo Ciudadano del Municipio con facultades de formulación y evaluación de políticas.	DS.C3.1. Implementación de estrategias de control y coordinación que suponen una efectiva coordinación entre municipios y el mando policial en el estado y, en algunos casos, el aumento de dotación e implementación de las policías. Se consideran líneas de acción en el control de la criminalidad a nivel local y de coordinación en el desarrollo de dichas acciones.	DE.C2.1. Se manejan y aprovechan los bosques.

Tabla 4.

Resumen narrativo con recomendaciones de política pública para incidencia en el desarrollo humano en la región norte de Guanajuato (continuación).

Actividades	G.C3.2. Reestructura de COPLADEMUN con capacidades de seguimiento a instrumentos de planeación municipal.	DS.C3.2. Implementación de estrategias de control y coordinación que suponen una efectiva coordinación entre municipios y el mando policial en el estado y, en algunos casos, el aumento de dotación e implementación de las policías. Se consideran líneas de acción en el control de la criminalidad a nivel local y de coordinación en el desarrollo de dichas acciones.	DE.C2.2. Contribuir al desarrollo de la conciencia y educación ambiental por parte de todos los actores de los municipios de la región norte.
	G.C4.1. Formación de regidores municipales en legislación.	DS.C3.3. Elaboración de diagnósticos situacionales de las condiciones sociales del delito y la violencia local.	DE.C2.3. Vinculación con universidades para el desarrollo de proyectos productivos comunitarios.
	G.C4.2. Formación de funcionarios municipales en tópicos de gestión pública.	DS.C3.4. Cada municipio elabora su propio plan de seguridad ciudadana contemplando las acciones viables de implementar, los plazos, responsables y resultados esperados de dichas acciones.	DE.C2.4. Colaboración con organizaciones no gubernamentales interesadas en la protección del medio ambiente que colaboren con acciones concertadas en el uso de ecotecnias.
	G.C5.1. Fortalecer la gestión financiera y recaudación municipal (poner en marcha un programa de formación y mejora individualizado para mejorar la capacidad de gestión sobre la base de las opciones que permita el marco jurídico).	DS.C3.5. Aumento de la infraestructura y dotación policial.	DE.C3.1. Gestión de unidades de almacenamiento y distribución (tanques, depósitos, canales, líneas de agua entubada, sistemas de bombeo, vertederos).
	G.C5.2. Consolidar mecanismos de transparencia e información pública de la ejecución del gasto público.	DS.C3.6. Estrategia de prevención comunitaria y situacional.	DE.C3.2. Elaboración, difusión y supervisión de normas de uso del agua, por parte del Gobierno local, así como del manejo de las aguas residuales entre los habitantes.
	G.C5.3. Programa de "pone a mano" en pago de derechos y servicios.	DS.C4.1. Reducir los obstáculos que quedan para el acceso a los servicios, mejorando la disponibilidad y la calidad de estos y ampliando progresivamente el paquete de atención médica cubierto por el Seguro Popular en la región.	DE.C3.3. Programas de colaboración Gobiernos municipales-universidades y con Gobierno estatal que permitan vincular la generación de proyectos productivos adecuados a la disponibilidad de agua.
	G.C5.4. Establecimiento de Programa Anticorrupción y Contraloría Social.	DS.C4.2. Generando esquemas de retención de profesionales en salud (médicos y enfermeras) en centros hospitalarios de primer y segundo nivel de atención.	DE.C3.4. Programa de educación ambiental con énfasis en el mejor uso del recurso hídrico.
		DS.C4.3 Fomento a la calidad y la rentabilidad de la atención, fortaleciendo la prevención de enfermedades y las iniciativas de promoción de la salud, sobre todo para atender el aumento de la obesidad y la diabetes.	DE.C3.5. Fortalecimiento del organismo operador para una mejor gestión de infraestructura existente, prestación de servicio con calidad y colaboraciones público-privadas en términos de nuevo financiamiento de infraestructura.

Fuente: Elaboración propia a partir de 11 talleres participativos en municipios del norte de Guanajuato entre mayo y agosto de 2013.

Ya con las problemáticas priorizadas por cada una de las dimensiones de análisis (calidad del gobierno, desarrollo social y desarrollo económico sustentable), se trabajó con los participantes en los mismos talleres con los principales elementos metodológicos del marco lógico: elaboración de árboles de problemas para identificar causas y efectos, elaboración de árboles de objetivos para visualizar una imagen de futuro, y se estructuró una matriz, llegando al nivel de resumen narrativo (fin, propósito, componentes y principales acciones) para delinear una estrategia básica de acción. La matriz fue complementada posterior con el apoyo de los investigadores, tratando de identificar supuestos de implementación, a principalmente bolsas de fondos públicos a los cuales pudiera recurrirse y proponiendo los principales indicadores de desempeño para dichos programas en un futuro sistema de evaluación del desempeño.

Enseguida mostramos la matriz (resumen narrativo de recomendaciones de política pública) para las tres dimensiones desde una perspectiva regional (tabla 4).

## CONCLUSIONES

El esfuerzo colectivo de intervenir regionalmente, en el caso de la región norte de Guanajuato, permitió corroborar información documental y precisar elementos importantes de organización y participación social en los once municipios recorridos.

Los alcances de la teoría revisada en torno al desarrollo local se vieron coincidentes con la realidad mexicana y permitieron interpretar el papel del municipio mexicano y guanajuatense en ellos. El municipio sigue siendo ese territorio-comunidad que lucha por organizarse y ser eficiente en la medida de sus capacidades. Su organización administrativa y política (eficiencia y participación ciudadana) siguen siendo claves en el desarrollo.

La metodología seleccionada tuvo resultados discutibles, desde varios ángulos. Su implementación requiere una efectiva participación social. Cuando ello no ocurre, la información resultante aleja posibles alternativas de solución a los problemas encontrados. Es, con mucho, esa aproximación metodológica la clave para encontrar opciones viables y básicas en un camino al desarrollo buscado.

Los resultados de información obtenidos permitieron compilar y proponer en 22 documentos: diagnósticos mucho más precisos con prioridades sentidas y discutidas por la comunidad de cada municipio y las alternativas de solución a las mismas, así como una valoración de los programas nacionales, estatales y locales en proceso. Todo ello con una estructura propositiva que puede orientar fácilmente el diseño de políticas públicas para el desarrollo.

La idea de “intervención académica” por parte de un grupo de investigación universitaria puede ser una variación de vinculación universidad pública-sociedad-gobierno local que puede incidir en el desarrollo local. Los datos transformados en información sobre las condiciones del desarrollo en el orden municipal, así como los diagnósticos y propuestas de políticas públicas articuladas participativamente entre académicos y actores estratégicos de los municipios se convirtieron en insumo de los procesos de planeación gubernamental para las administraciones públicas locales que iniciaron funciones a finales de en 2015<sup>7</sup>.

## REFERENCIAS

- Albuquerque, F. (2004). *El enfoque del desarrollo económico local*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo (Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad), Programa Integral de Apoyo a la reactivación del Empleo en Argentina (AREA) - Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Albuquerque, F. (2011). Políticas públicas para el desarrollo económico territorial. En *Políticas públicas para el desarrollo local* (pp. 65-79). Primer Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Local. Andalucía.
- Álvarez, E., & Castro Soto, O. (2000). *Participación ciudadana y gobierno local*. México: Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (Cesesm), Centro de Estudios para la Reforma del Estado (Cere), Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM -IIS), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Bartra, A. (2000). Sur profundo. En Armando Bartra (comp.), *Crónicas del sur*. Utopías campesinas en Guerrero. México: ERA.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*, (86), 47-62.
- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?, *Gestión y Política Pública*, vol. xiii, núm. 3, segundo semestre, (pp. 735-784). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

<sup>7</sup> Si bien, la transferencia de los documentos de política municipal se hizo al finalizar el proyecto financiado por la Dirección de Apoyo a la Investigación y al Posgrado de la Universidad de Guanajuato en 2013, los mismos fueron utilizados por el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (Iplaneg) para apoyar a las administraciones municipales entrantes del norte de Guanajuato durante la elaboración de sus planes de gobierno municipal 2015-2018.

- Caldera, A. R. (2012). *Reflexiones sobre el paradigma de desarrollo humano* (pp. 5-8). Alex R. Caldera, José L. Coronado (coords.) (Ed.), México: Miguel Ángel Porrúa / Universidad de Guanajuato.
- Caldera, A. R. (2014). Calidad del Gobierno Local en Guanajuato. In J. A. L. (coord.) (Ed.), *Libertades y participación política: desafíos de la consolidación democrática en Guanajuato* (pp. 71-120). México: Fontamara / Universidad de Guanajuato.
- Cejudo, G., & Zabaleta, D. (2009). *La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder*. México: Centro de Investigación y Docencias Económicas.
- Coraggio, J. L. (1981). Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina (Un enfoque crítico). En *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de práctica* (pp. 147-163). Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Coronado, J. L. (2011). La descentralización y los problemas locales en México en el marco de una crisis global. En Susana Suárez, María A. Valerdi & Carlos Encinas, *Dinámica local-global: dilemas socioterritoriales en el centro de México* (pp. 11-36). Buenos Aires: Libros en Red.
- Coronado, J. L. (2012). Presentación. En A. R. C. Caldera & J. L. Coronado (Ed.), *Reflexiones sobre el paradigma de desarrollo humano* (pp. 5-8). México: Miguel Ángel Porrúa / Universidad de Guanajuato.
- Costafreda, A. (2004). Del determinismo institucional a la agencia política. Escenarios para el cambio en América Latina. *Documentos de Trabajo del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*, 2.
- De Alba González, A. C., & Álvarez, D. G. (2010). Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo. En D. G. Álvarez, *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados.
- García de León, A. (2002). *Fronteras interiores: Chiapas, una modernidad particular*. México: Océano.
- Helmsing, A. (2002). Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado. *Revista de Estudios Urbano Regionales*, 28(84), 33-61.
- Herrera Torres, H. A., & Colín Martínez, R. (2014). Capacidades de gestión pública. Análisis de los gobiernos de los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3, 121-146.
- Hiernaux, D., & Lindón, A. (2013). El concepto de espacio y el análisis regional. En Blanca Rebeca Ramírez & Emilio Pradilla, *Antologías. Teorías y políticas territoriales*. México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- Mejía Lira, J. (2003). *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Méndez, R. (1997). *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global*. España: Ariel.
- Nussbaum, M., & Sen, A. (1998). *La Calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2006). *Caja de herramientas de desarrollo local*. Bogotá: PNUD.
- Rodríguez, J. A. & Caldera, A. (2013). Índice de desarrollo humano. Un acercamiento desde la región centro-bajo. *Acta Universitaria*, 23(6), 34-42.
- Rodríguez, W. (2002). Remunicipalización, movimiento indígena y poderes locales en el oriente de la Costa Chica de Guerrero. En Raúl Solís & Miguel Bazdresch, *Memoria del Segundo Congreso de la Red de investigadores de gobiernos locales en México: Democracia y reforma del Estado*. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM).
- Rodríguez, W. (2005). *La disputa por el desarrollo regional*. México: Plaza y Valdés.
- Rosales, R. (Coord.). (2007). *Desarrollo local: teoría y prácticas socioterritoriales*. México: UAM-I.
- Sen, A. (2004). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Sforzi, F. (2007). Del distrito industrial al desarrollo local. En R. Rosales, *Desarrollo local: teoría y prácticas socioterritoriales* (pp. 27-50). México: UAM-I.
- Vázquez, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *Eure*, 26(79). Recuperado el 25 de noviembre de 2014 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19607903>