
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE

Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de nivel superior según
Acuerdo Secretarial 15018, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA
FEDERACIÓN EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1976

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS SOCIOPOLÍTICOS Y JURÍDICOS

MAESTRÍA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL: EL CASO DE LA REGIÓN NORTE DE JALISCO A PARTIR DE LA ESTRATEGIA “UNIRSE”

Tesis profesional

PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

HELEODORO MORA MARES

Asesor: Dr. Ignacio Medina Núñez

Tlaquepaque, Jal., Abril de 2008

AGRADECIMIENTO

A Dios por permitirme vivir esta etapa que culmina con numerosas experiencias y con grandes amigos sumados con fines en común.

A mi Padre por darme la existencia así como por formarme de la forma en que lo hizo en el poco tiempo que lo tuve conmigo.

A mi Madre por ser pilar fundamental en mi vida así como la fuente de todo esfuerzo emprendido, por el apoyo incondicional brindado, el consejo y la presencia en los momentos oportunos a pesar de las diferencias ideológicas que presentamos. Por tener limitantes y por brindarme todo cuanto necesité.

A mi hermana Alma, por brindar la serenidad y la disciplina indirectamente con tu actuar, así como por ser un aliciente para el alcance de cada una de las metas fijadas.

A mi hermano Rafael, por estar ahí de alguna forma.

A la familia Navarro Plascencia por las amabilidades mostradas, la paciencia y el cariño brindados.

A la Universidad de Guadalajara que por medio de CUNorte me permitió vivir esta experiencia.

A los contados amigos que estuvieron presentes en el trayecto de esta emocionante experiencia.

Al Dr. Ignacio Medina Núñez por su tiempo, su dedicación y sus amplias enseñanzas, por su calidad humana.

Al Dr. José de Jesús Ramírez Macias y al Mtro. Rodrigo Velasco González por enriquecer el contenido del presente trabajo.

Índice

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	6
EVOLUCIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN DEL DESARROLLO	6
1.1 Génesis del concepto Desarrollo	6
1.2 Fusión de actores	12
1.2.1 Desarrollo local	15
1.2.2 Desarrollo endógeno.....	16
1.2.3 Desarrollo Humano	18
1.2.4 Participación social	21
1.2.5 La participación del Estado en el fomento de desarrollo.....	23
1.2.6 Gerencia Social.....	27
1.3 Normativa vigente al fomento de desarrollo	32
1.4 Desconcentración	39
1.5 Consideraciones del capítulo.....	44
CAPITULO II	48
EL CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL DEL NORTE DE JALISCO.	48
2.1 Características generales de la Región Norte de Jalisco	48
2.2 Indicadores demográficos.....	52
2.2.1 Población indígena.....	54
2.3 Indicadores Económicos.....	55
2.3.1 Sector Agropecuario	58
2.3.2 Sector Industrial	60
2.3.3 Sector Servicios	61
2.4 Indicadores de bienestar	61
2.4.1 Salud.....	65
2.4.2 Alfabetización.....	67
2.4.3 Educación	68
2.4.3.1 Primaria	69
2.4.3.2 Nivel Secundaria	71
2.4.3.3 Nivel Medio Superior	72
2.4.3.4 Nivel Superior	73
2.5 Potencialidades para la región	74
2.6 Consideraciones del capítulo.....	75
CAPITULO III	78
ESTRATEGIA UNIRSE	78
3.1 Regionalización en Jalisco	80
3.1.1 Fines de la Regionalización	83
3.1.2 Descentralización administrativa al interior	87
3.1.2.1. Los instrumentos	90
3.2 Los primeros pasos hacia la aparición de la Estrategia UNIRSE	93
3.3 La zona Norte y la cristalización de la estrategia UNIRSE	96
3.4 Contribución de la Estrategia UNIRSE al desarrollo.....	102
3.5 Consideraciones del capítulo.....	105
CAPITULO IV	110
SEGUIMIENTO DE PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL.....	110
4.1 Programa Alianza para el Campo.....	111

4.1.1 Principios del programa	113
4.1.2 Población Objetivo	116
4.1.3 Características de los apoyos	116
4.1.4 Mecánica de operación	117
4.1.5 Subprogramas pertenecientes a Desarrollo Rural	119
4.1.5.1 Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)	119
4.1.5.2 Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)	120
4.1.5.3 Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)	122
4.2 Evolución de la participación social regional dentro de Alianza para el Campo	124
4.3 Marco Metodológico	142
4.4. Perspectiva del Funcionario	147
4.4.1 Diseño del programa	154
4.4.2 Participación comunitaria	162
4.4.3 ¿Participación social con beneficio comunitario?	169
4.5. Perspectiva del Productor	174
4.5.1 Diseño del programa	178
4.5.2 Participación comunitaria	182
CONCLUSIONES	190
BIBLIOGRAFÍA	199
ENTREVISTAS REALIZADAS	205
ANEXOS	207
Anexo 1 Vocacionamiento regional según COPLADE, por sector de actividad	207
Anexo 2 Cobertura del Paquete Básico de Servicios de Salud (PBSS) en el año 2001	209
Anexo 3 Nueva regionalización para el Estado de Jalisco	210
Anexo 4 Integración de dependencias en la Estrategia UNIRSE y los servicios que ofrecen	211

Índice de gráficos

Gráfico 1. Gerencia social	28
Gráfico 2. Localización regional	50
Gráfico 3. Comportamiento poblacional regional	53
Gráfico 4. Metodología para el diseño de Planes de Desarrollo Regionales ...	92
Gráfico 5. Integración del programa de Desarrollo Rural	123
Gráfico 6 Evolución regional de solicitudes presentadas	126
Gráfico 7. Comportamiento regional de solicitudes al programa de Alianza para el Campo	127
Gráfico 8. Comportamiento distrital de solicitudes	129
Gráfico 9. Comportamiento de beneficiarios por distrito	130
Gráfico 10. Principales cadenas demandadas en Alianza para el Campo	135
Gráfico 11. Evolución de solicitudes PAPIR	137
Gráfico 12. Evolución de beneficiarios PAPIR	138
Gráfico 13. Evolución de solicitudes PRODESCA	139

Gráfico 14. Evolución de solicitudes PROFEMOR.....	142
Gráfico 15. Componentes para la promoción del desarrollo regional en la region norte de Jalisco.....	196

Índice de Tablas

Tabla 1. Marginación de la zona norte del Estado	52
Tabla 2. Comparativo poblacional de la Región Norte	53
Tabla 3. Habitantes que hablan lenguas indígenas	55
Tabla 4. Indicadores Económicos	56
Tabla 5. Distribución por municipios de la PEA de la región norte (año 2000)	56
Tabla 6. Comparativo Pobreza en Jalisco.....	58
Tabla 7. Sector Agropecuario en la Región Norte.....	59
Tabla 8. Indicadores de bienestar	64
Tabla 9. Comparativo de equidad de género	65
Tabla 10. Municipios con mayor porcentaje de Analfabetas	67
Tabla 11. Atención educativa regional a nivel básico.....	70
Tabla 12. Atención educativa regional a nivel medio básico.....	72
Tabla 13. Atención educativa regional a nivel medio superior	73
Tabla 14. La regionalización actual en Jalisco	85
Tabla 15. Solicitudes liberadas en las principales cadenas productivas	132
Tabla 16. Comparativo de producción de maíz de grano en el periodo de primavera-verano 2005	192

Glosario de Siglas

B y G	B y G Consultoría
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CECADER	Centro de Calida para el Desarrollo Rural
CECYTEJ	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Jalisco
CEJ	Congreso del Estado de Jalisco
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CNA	Comisión Nacional del Agua
CODE	Consejo Estatal para el Fomento Deportivo y el Apoyo a la Juventud
COEPO	Consejo Estatal de Población
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
COPLADE	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado
COPLADEMUN	Comité de Planeación del Desarrollo Municipal
COPLADEREG	Comité de Planeación y Desarrollo Regional
CORETT	Comisión para la Regularización y Tenencia de la Tierra
CUNORTE	Centro Universitario del Norte
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación por sus siglas en inglés (FAO, Food and Agriculture Organization)
I y SA	Insumos y Servicios Agropecuarios J y R S.A. de C. V.
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEEA	Instituto Estatal para la Educación de los Adultos
IIT	Instituto de Información Territorial
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INI	Instituto Nacional Indigenista
IPG	Índice de Potenciación de Género
IPROVIPE	Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PBSS	Paquete Básico de Servicios de Salud
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PED	Programa Estatal de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Siglas

SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transporte
SDH	Secretaría de Desarrollo Humano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDEUR	Secretaría de Desarrollo Urbano
SEIJAL	Sistema Estatal de Información Jalisco
SEMARNAP	Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEPLAN	Secretaría de Planeación
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SSJ	Secretaría de Salud Jalisco
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
U. de G.	Universidad de Guadalajara
UACH	Universidad Autónoma Chapingo
UNIRSE	Unidad Regional de Servicios del Estado
UPR	Unidad de Producción Rural

INTRODUCCIÓN

La concreción del Desarrollo Local contiene en sí mismo requerimientos precisos mediante los cuales se proyecta hacia una situación de desarrollo sostenido. Dichos requerimientos se plantean desde la participación social y apropiación de las políticas públicas diseñadas para las regiones en proceso de desarrollo, las sinergias que como sociedad se pueden formular y presentar, así como la explotación racional del medio ambiente.

En este sentido, deseamos conocer los requerimientos mencionados en la región norte del Estado de Jalisco, una región con particularidades precisas en donde la marginación estatal se presenta con índices que precisan ser tomados en cuenta. Sin embargo, es necesario puntualizar que los esfuerzos para promover un grado aceptable de desarrollo para esta zona se ha presentado de manera gradual e importante en las últimas dos gobernaturas. Es así que llama la atención que aún con los recursos destinados a la zona no se perciba un desarrollo eficaz en relación a la inversión realizada. Es por ello que surge de nuestra parte el interés de analizar la situación desde el punto de vista de la participación social como punto medular de la búsqueda constante de bienestar privado y colectivo y que ello promueva a incentivar un grado de desarrollo gradualmente mayor.

El presente documento presenta un análisis de la operación efectuada del programa de Desarrollo Rural que forma parte del Programa de Alianza para el Campo. Es necesario puntualizar que dicho programa cuenta con un diseño que se enfoca a que la sociedad promueva su propio grado de desarrollo mediante la potencialización de conocimiento, aptitudes y actitudes que se concentren en un

proyecto de inversión (que indistintamente en el documento también llamaremos iniciativas) que buscan, en todo momento, dotar de los recursos necesarios para efectuar actividades comerciales por sí mismos al interior de sus regiones. Esto promueve que el asistencialismo al que estamos acostumbrados, se presente paulatinamente a la baja. Esto indica pues, que la sociedad será responsable directa de su desarrollo.

Nuestro análisis está enfocado a conocer las peculiaridades del Programa de Desarrollo Rural en seis municipios en la zona. Cuatro, de ellos presentan los más altos Índices de Desarrollo Humano en la región, información basada en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), contrapuestos con los dos municipios que presentan los más bajos índices referidos. El análisis busca conocer la incidencia, si es que existe, del programa mencionado en el desarrollo municipal integral por medio de datos proporcionados por el Sistema Estatal de Información Rural en Jalisco (SISER) así como por entrevistas focalizadas a beneficiarios de estos programas en años anteriores.

Con el objeto de cumplir el objetivo de la investigación hemos dividido el documento en cuatro capítulos. Dentro del capítulo primero, analizamos un marco teórico que permite analizar la evolución que ha sufrido el concepto de desarrollo que nos permite conocer la magnitud del tema, así como la vasta problemática que emprende. Esta realidad aborda las exigencias necesarias a cumplir, en un entramado social e interdisciplinar que permita promover, en todo momento, el desarrollo sostenido. Punto medular resulta la percepción del factor vigente en las diversas investigaciones a que se refiere al desarrollo, es decir, el ser humano pensante y reflexivo de sus carencias, pero igual de las virtudes que posee. Es en este sentido que planteamos una visión general de la evolución que ha tenido el desarrollo, partiendo desde la percepción antigua que se postraba en el desarrollo económico, hasta el actual, que se refiere al desarrollo humano.

Esto no puede ser posible abordarlo sin la participación oportuna del Estado, como principal agente de promoción de desarrollo. Analizamos su participación como gerente de las políticas, y como visionario de las necesidades futuras de la sociedad que rige. Es en este sentido que puntualizamos su importancia respecto a la normativa respectiva que promueva en todo sentido y momento el desarrollo por igual, sin distinciones geográficas o poblacionales.

Con el objetivo de abonar al análisis presentamos información relevante de la región en el capítulo segundo, analizando de manera general las peculiaridades que presenta la región norte de Jalisco. Abordamos el contexto con las particularidades de la población en cuanto a economía, y la necesidad de diversificar las actividades en este sentido. Las potencialidades que existen de manera natural así como aquellas que pueden presentarse de manera emergente. La población requiere de un poder adquisitivo que permita acceder a los grados de bienestar al menos en igual medida que los referidos en la media estatal.

Cabe señalar que en este capítulo se hace uso reiterativo de indicadores que pretenden brindar una panorámica general de las situaciones referidas en cada caso. No obstante, el uso de dichos indicadores puede resultar relativo a la realidad regional que se pretende abordar. Por lo que no se puede aseverar que es una realidad tal cual la describe el indicador en referencia. Es, en todo caso una aproximación a dicha realidad.

En el capítulo tercero, nuestro análisis comprende una etapa histórica determinada en la zona norte del estado. Ésta se refiere a la aparición de la Estrategia UNIRSE (Unidad Regional de Servicios del Estado) que comprende la fusión, en un lugar físico de dependencias estatales y federales que, mediante los diversos servicios que ofrece cada dependencia, permiten a la ciudadanía contar con una diversidad de servicios que promueven, en cierta medida, un grado mayor de bienestar, sin la

necesidad de realizar trámites o solicitar servicios en la capital del estado, provocando así el traslado frecuente de la población.

Se aborda la problemática que provoca una propuesta de redimensionamiento de las regiones en el estado, con ello potenciar, dentro de ellas mismas los recursos existentes para la solución a sus propias problemáticas, promovido en todo momento por los actores principales que colaboraran al desarrollo de dicho proyecto. Es en este sentido que se aborda el proceso que llevó hasta su consolidación en la región norte del estado.

En el capítulo cuarto, realizamos un seguimiento del programa con estudios de caso en los municipios propuestos donde partimos de información estadística de los años que se tiene registro (2003-2007). Esta información nos da a conocer la evolución que ha tenido la participación ciudadana en los últimos años, así como los recursos destinados a la zona por este concepto y el número de beneficiados en cada uno de ellos.

Se provee información de bases de datos estatales que muestran la participación activa de la población en sus regiones respectivas. La información de campo se obtiene mediante entrevistas focalizadas, por un lado a los funcionarios y por otro a los productores. Nos permiten conocer la experiencia de los productores en relación a la operación del programa en el municipio respectivo, así como la percepción de su experiencia empresarial. Por su parte los funcionarios brindan su perspectiva que permite ubicar la problemática recurrente así como las potencialidades que brinda el programa

Después de toda la exposición, se presentan las conclusiones del análisis y se añade la bibliografía consultada. Como documentos de consulta adicionales se presentan varios documentos que pueden ayudar a una mejor comprensión de

algunos de los puntos que planteamos, así como la referencia de consulta en caso de desear la ampliación del tema referido.

CAPITULO I

EVOLUCIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN DEL DESARROLLO

1.1 Génesis del concepto Desarrollo

A través del tiempo el desarrollo ha implicado una serie de factores que no necesariamente tuvieron que ver con la distribución de la riqueza y la misma amplitud de oportunidades para todos por igual. El concepto se comienza a acuñar desde la Grecia clásica en donde era mencionado como “Progreso”, el cual logró desarrollar una ideología de fomento de creatividad en diversos campos así como alimentar la esperanza y la confianza de la humanidad y de los individuos en la posibilidad de cambiar y mejorar el mundo. El concepto se vio identificado con evolución, riqueza y crecimiento, de tal forma que la riqueza de las naciones se llegó a incrustar como la indicadora de prosperidad o decadencia de las naciones. (Cfr. Valcárcel 2006)

Así, después de la Segunda Guerra Mundial comienza la retórica en torno a una teoría desarrollista en donde se da, primordialmente, mayor peso a las políticas y programas que se enfoquen a realidades de incremento de riqueza. Es como Harry S. Truman (Trigésimo tercer presidente Estadounidense 1945-1953¹) en 1949 toma un discurso desarrollista, el cual se basó en el aumento de la producción y la adopción de nuevas tecnologías para lograrlo. Sin embargo, se hablaba de aumento del PIB per cápita, donde lejos de distribuirse a la población por igual, éste se concentraba en las comunidades económicamente desarrolladas, en donde el lema hasta los años 70 era meramente “crecimiento económico, no propiamente distribución”, así pues, este proceso contaba con 4 características:

¹ <http://www.whitehouse.gov/history/presidents/ht33.html>

- a) *Crecimiento Económico no necesariamente distribución de la riqueza*
- b) *Urbanización, desprecio y desvalorización del mundo rural. De ahí el despoblamiento de las zonas rurales, la emigración hacia las grandes ciudades y la creación de cinturones de miseria a su alrededor.*
- c) *Énfasis en los Estados Nación que contemplan el desarrollo como algo lineal e irreversible, que beneficiará a la larga a todos los países y a todos los grupos sociales.*
- d) *Falta de conciencia acerca de los límites del crecimiento y de los problemas medioambientales. (Barbeiro 2000: 2)*

Aunque comenzaba a hablarse de desarrollo comunitario desde las Naciones Unidas, al finalizar los años 70, el concepto se estanca y quedan al descubierto las diferencias tan marcadas de explosión demográfica y de equidad social. No obstante el problema se agudiza con la subida del precio del petróleo en 1973, esto propicia que se analicen nuevos elementos para considerar las estrategias de políticas de desarrollo. Es precisamente en esta época cuando las Naciones Unidas inician con un nuevo concepto denominado “Desarrollo Participativo”, que pretendía, sobre todo, brindar integración sectorial, regional y local a zonas geográficas determinadas, el cual fracasa, pero sienta las bases para los conceptos similares que vendrían posteriormente.

En el transito de los años 70 nace un concepto llamado Ecodesarrollo el cual es definido como:

“... desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente. Se introduce así un elemento claramente innovador en este enfoque respecto a los anteriores: la preocupación por el medio ambiente.” (Padillas 2003: 1)

Este concepto se retomaría tiempo después como “Desarrollo Sustentable” o sostenible, surge en la década de los 80 debido al desgaste ambiental

progresivo en donde el desinterés por el medio ambiente se presenta de manera grave. Los distintos modelos que buscaron indicios de desarrollo tomaban los recursos naturales como inagotables, por lo que los fines de lucro estaban presentes en las economías nacionales. Sólo al presentarse situaciones de contaminación de aguas de ríos, lagos y mares, polución en las ciudades, así como la constante, masiva y acelerada deforestación, se tuvo la atención global en este tema. Se razona en función de la conservación y protección del medio ambiente como medio natural de subsistencia humana, de que parte de las condiciones en que se desenvuelve el hombre, entre las distintas interacciones sociales que puede éste tener, requieren de las condiciones ambientales idóneas para contar con una esperanza de vida acorde a su entorno inmediato. Cabe entonces señalar que este concepto propone y busca que cualquier sistema de producción o modificación del entorno debe ser abordado de forma tal que se reduzca o bien sea erradicado el impacto negativo en el medio ambiente para fines económicos o sociales. (Cfr. Urribarri 2004)

A finales de los 70 y principios de los 80, nace otra concepción de otro tipo de “desarrollo”, el cual pretendía la fusión de “Hombre y Comunidad”, éste estaba dirigido al abastecimiento de las necesidades básicas del ser humano y de las comunidades que era el contexto de interacción. La principal idea de este tipo de desarrollo era la liberación del individuo de forma tal que él fuera el agente activo, dinamizador, responsable y crítico de la construcción paulatina y constante de la cultura y la sociedad. Sin embargo, para antes de la primera mitad de la década de los 80 se produce un estancamiento y retroceso de una parte importante de la humanidad. Es entonces, a finales de la década de 1980 cuando agencias internacionales promueven un cambio que se basa prácticamente en 4 ejes principales:

- 1) Desarrollo sostenible a escala humana, es decir, contempla la distribución.
- 2) Industrialización flexible y da importancia de las microempresas.

- 3) Descentralización administrativa, traspasando a comunidades locales, funciones del Estado.
- 4) Énfasis en la participación de la gente.

Estos principios inducen, de alguna manera, cambios estructurales en la forma de concebir el diseño de las políticas. Debido a que eran concebidas de “arriba-abajo”, por lo que dichas políticas normalmente estaban, por completo, desfasadas a la realidad local, a las necesidades y exigencias de la población enmarcada en el contexto de ejecución de dichas acciones. Así se plantea el rediseño de que las políticas con temas de desarrollo, fueran diseñadas de “abajo-arriba”, de esta manera se planearía la promoción de un protagonismo local.

Es así que en los años 90 se retoma el concepto de desarrollo sostenible debido a situaciones que surgen con particularidades en algunos sentidos. Por mencionar algunas, de manera global se presentan brechas importantes, sobre todo hablando de países localizados en el Norte y los localizados en el Sur². Así el Norte se propone redesarrollar lo que había hecho mal y el Sur a dismantelar todo aquello que había recibido de legado del Norte, lo cual era obsoleto y contaminante, así como desechar los desperdicios nucleares recibidos. Precisamente en esta época es cuando se dan las grandes cumbres, las conferencias y dentro de ellas, los conceptos con temática relacionada al desarrollo toman fuerza.

² Se menciona en sentido atípico en que las situaciones geográficas entre norte-sur se presenta de forma tal que tiende a terminar en una diferencia económica y de bienestar que marca una brecha social. Es decir, en sentido de territorio continental, los países mayormente desarrollados son aquellos que presentan un menor grado de identificación religiosa, un cierto grado de estabilidad política y una distribución equitativa en la renta y no existe una polarización económica tan marcada en cuanto a distribución de riqueza se refiere. Situación que es perceptible al interior mismo de los países. Los estados del norte guardan un mejor nivel de bienestar que los del sur.

En una investigación realizada en Italia, Robert Putman identificó este fenómeno al interior del país en donde se hacia notar, entre otras cosas, que la cohesión social que se presentaba en el norte era constante a través del tiempo y del espacio (la investigación se realizó a través de 19 años) mientras que en el sur la situación al respecto era totalmente distinta y se daba un peso importante tanto a la cohesión social como al desempeño institucional (Putman, 1993). Este tipo de situaciones se plantean con mayor detenimiento en el apartado 1.2.4

Tal es el caso que, en 1995 se realiza la cumbre de Copenhague en donde se visualiza el desarrollo social como un punto fundamental en la vida de los Estados. De tal forma que en la Declaración de esta cumbre se señala:

“Reconocemos que la población del mundo ha indicado de distintas maneras que existe la necesidad urgente de resolver graves problemas sociales, especialmente la pobreza, el desempleo y la marginación social, que afectan a todos los países. Nuestra tarea consiste en atacar las causas subyacentes y estructurales y sus penosas consecuencias, a fin de reducir la incertidumbre y la inseguridad en la vida de los seres humanos”.

“Reconocemos que nuestras sociedades deben atender más eficazmente a las necesidades materiales y espirituales de las personas, sus familias y las comunidades en que viven en nuestros diversos países y regiones. Debemos hacerlo no sólo con carácter urgente, sino también como un compromiso que ha de ser sostenido y ha de mantenerse inquebrantable en el futuro”.

“Estamos profundamente convencidos de que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes de desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente, lo cual constituye el marco de nuestros esfuerzos encaminados a lograr una mejor calidad de vida para todas las personas. Un desarrollo social equitativo que reconozca que los pobres deben tener el poder necesario para utilizar de modo sostenible los recursos ambientales es el fundamento necesario del desarrollo sostenible. También reconocemos que, para sostener el desarrollo social y la justicia social, es necesario un crecimiento económico de amplia base y sostenido, en el contexto del desarrollo sostenible”. (ONU 1995: 6)

Aunque el documento es bastante extenso, éste fragmento nos permite visualizar la importancia, relativamente reciente es cierto, que se comienza a dar como una forma de integración de diversos factores, la cual tiene un peso en la actualidad en donde no puede eximirse de su cumplimiento, y menos aún sin que la sociedad tome participación para lograr la concreción de dicho desarrollo. A su vez, la rapidez en la adopción de tales conceptos y su inclusión

dentro de las acciones gubernamentales tendrán, en su caso, la posibilidad de iniciar un proceso de desarrollo integral, en el que la sociedad sea parte fundamental dentro del sistema que haya sido diseñado para la búsqueda del desarrollo, como se ha planteado en la cumbre mencionada.

Es de llamar la atención que precisamente en esta década, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), después de esfuerzos en la conceptualización del desarrollo plantea situaciones novedosas, que si bien convergen con algunas tomadas en la década de los 70, dan un giro significativo al abordado anteriormente, dado que era precisamente con base en la producción, sin embargo, la novedad era realizarlo en función de las capacidades humanas. Es en esta época cuando se comienza la medición del desarrollo con el Índice de Desarrollo Humano. (Cfr. PNUD, 1990)

De esta forma el concepto de desarrollo ha pasado de ser cuantitativo a ser mayormente de carácter cualitativo, con mayor complejidad, multidimensional e intangible. Todo esto colabora a que el Desarrollo local pueda concebirse como un modelo en sí mismo, puntualizando los diferentes enfoques, así como las sinergias de los distintos elementos que puede contener.

La puesta en marcha del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estableció dos principios a nivel mundial:

- a) *“Pensar en lo global y actuar localmente. Es decir, adaptar las políticas genéricas (macro) a los casos concretos (micro) de cada entorno local.*
- b) *Fomentar la participación de las Comunidades Locales en sus Planes de Desarrollo. Es decir, convertir a las administraciones locales en los principales impulsores del desarrollo como fórmula para ajustarse al máximo a las necesidades y peculiaridades del entorno local.”* (Padillas 2003: 3)

Así, el nuevo modelo planteado por el PNUD promovía la cohesión de varios actores, en donde se reunieran esfuerzos por un objetivo en común, como se mencionaba anteriormente a principios de los 80, el desarrollo de las capacidades humanas era el nuevo reto, era el elemento dinamizador de este “nuevo” modelo.

Podemos percatarnos que el concepto conlleva un proceso complejo de análisis para ser abordado por varios actores en diferentes puntos del tiempo, aunque nuestro abordaje se enfoca a ubicar los distintos elementos que puede abordar el concepto, así como poder entender la realidad que analizaremos mediante un bagaje conceptual que permita explicar la situación local desde puntos económicos, sociales y ambientales en el territorio delimitado. Para nuestro análisis es sumamente importante el desarrollo de capacidades por parte de los actores sociales, es por ello que el concepto de desarrollo humano es parte fundamental de nuestro marco teórico. Por lo que volveremos al tema más adelante.

1.2 Fusión de actores³

Así pues, el concepto de desarrollo enfocado a lo local reúne un número importante de actores y lo realiza de una manera integral. Suma agentes económicos, sociales, culturales, políticos, ambientales y de género con la finalidad de abarcar los factores que importan a cualquier actor dentro de una sociedad dada. No obstante, no debemos perder de vista que como parte de un sistema, lo local representa una parte, independientemente del tamaño que esta sea, de la contextualizada a nivel nacional, permitiendo así su interactuar en su contexto natural⁴.

Lejos de que el desarrollo local, en el discurso político, se convierta en “más y mejor...”, como es costumbre, requiere de una modificación en el discurso y sobre todo en las acciones, las cuales proporcionen una modificación y/o

³ “Entendidos como el sistema de relaciones que estos general, que se va modificando a lo largo del tiempo y que, al mismo tiempo, los condiciona.” (Chiara , 2004;112)

⁴ Por éste deberemos entender el contexto próximo inmediato en el que se desenvuelve el individuo como parte activa de una sociedad.

transformación de la cultura política, del accionar social y de sus modos de vida. Para ello se requiere de un olvido total y rotundo del asistencialismo. Un desarrollo distinto requiere de un comportamiento distinto. La experiencia en este proceso representa las capacidades abordadas, exploradas y explotadas de manera colectiva tanto en la localidad en cuestión como en otras cercanas, sin embargo, no se puede tomar como panacea o receta, habrá factores que llamen la atención y que sean practicables, más no necesariamente una solución contundente.

Es necesario puntualizar que los esfuerzos por fomentar un desarrollo local en nuestros días, permitirán mejores expectativas a generaciones futuras. De esta manera podemos mencionar como punto fundamental del desarrollo local, que éste puede y debería ser transgeneracional, con la firme convicción de poder abonar hoy, al futuro de las sucesivas generaciones. En este sentido, es de primordial importancia que las políticas llevadas a cabo, como se ha mencionado anteriormente, sean factibles de manera local y sean diseñadas de manera “abajo-arriba” debido a la visión de operatividad de las mismas, las cuales se permite realizar de manera conjunta. Sin embargo, no podemos perder de vista que, como tal, el desarrollo local se percibe como un proceso dinámico que promueve la ampliación de las capacidades locales para elevar la calidad de vida intergeneracional. (*Cfr.* Coraggio 2004)

Sería un completo error pensar que el pasado y el presente son los únicos factores de tiempo que permiten plantear la iniciativa de un desarrollo, en algunas de sus dimensiones. Por ello, es perceptible que mucho sentido tiene la frase “Para que nuestros hijos vivan mejor...”, para llevarlo a cabo en nuestra época, es necesario el trabajo pertinente presente que permita abonar a nuestra causa para el futuro.

Ahora bien, conceptualicemos una causa con el peso necesario para realizar lo pertinente de forma gradual y transgeneracional. Si se realiza de manera solidaria, el desarrollo se podrá palpar por la sociedad incrustada en un

contexto geográfico determinado, en cambio, si no se realiza de esta manera, nadie puede mejorar sustantivamente su calidad de vida si su entorno no mejora sensiblemente y de manera generalizada. (Cfr. Yarmuch 1998)

Habrá que comprender que cuando se menciona al desarrollo “local”, no se establece la relación a algún factor pequeño y sin mayor visión que una limitada área geográfica. Por local, mencionamos a un subsistema, con factores comunes de asentamiento en la población, con objetivos, creencias, costumbres comunes, al igual que la visión del desarrollo para mejorar sus condiciones existentes. Esto desde la perspectiva puntual y descriptiva que hace Roberto Domeq con referencia a las peculiaridades locales y la percepción social de la problemática externa palpada desde lo local:

*“no son los riesgos generales que amenazan el equilibrio ecológico del planeta, es el deterioro concreto del ambiente en un ámbito determinado...;
... no son solamente el incremento de las diferencias entre los que más ganan y de los que menos tienen; es la exclusión que se instala en la vida social que compartimos; no son mutaciones técnico-económicas que afectan la estructura de la producción, son fábricas que se cierran e industrias que se instalan...;
...no es el deterioro de la vida social, es la desesperanza concreta, no es el desempleo, son desempleados.” (Domeq 1998: 63, 64)*

Es imprescindible pues llegar a concretar un proceso integral de desarrollo que sea perceptible de manera local, ya que ésta es la esfera que percibe directamente, sin intermediarios, la problemática, necesidades, exigencias y demandas de la sociedad.

Sabemos que la iniciativa de desarrollo no es sencilla, y menos aún, tratándose de invertir recursos para lograrlo debido al contexto capitalista en el que vivimos. En este sentido, hay cuestiones a las que es necesario hacer referencia:

- Desarrollo local integral (Desarrollo Endógeno y Humano)

- Participación social
- La participación del Estado en el fomento de desarrollo local.

1.2.1 Desarrollo local

Hemos visto información que nos permite conceptualizar, de manera general, a lo que desarrollo local se refiere, sin embargo, en este apartado nos referimos explícitamente a la puntualización de su concepto, y sobre todo de una panorámica a través de autores que nos hagan referencia al respecto.

La OCDE rescata el concepto de Greffe en el que menciona:

“El desarrollo local es un concepto de amplio alcance que puede entenderse mejor como un proceso mediante el cual ciertas instituciones y/o personas locales se movilizan en una localidad determinada para crear, reforzar o estabilizar actividades, usando de la mejor manera posible los recursos del territorio. Se puede entender como un esfuerzo de ‘abajo-arriba’ de los actores locales por mejorar los ingresos, las oportunidades de empleo y la calidad de vida de las localidades, en respuesta a las fallas de los mercados y de las políticas de los gobiernos nacionales para proveer lo que se requiere, particularmente en áreas subdesarrolladas o que experimenten ajustes estructurales. Las políticas de desarrollo pueden contribuir también a la meta de fortalecer la participación local y la democracia” (OCDE 2002: 25)

Existen un par de elementos que no se mencionaron que llama fuertemente la atención:

- Planeación del desarrollo, pero con vigencia y evaluación en función del éxito de estos, como lo menciona Domeq, es decir, de los cambios reales. No podremos perder de vista la idea del consenso para su elaboración. No cabe la menor duda que es un elemento de suma importancia en dos sentidos:
 - En el impacto, y por ende, el beneficio acarreado a la sociedad local o regional en su caso.

- La credibilidad, eficacia y eficiencia de la estructura gubernamental encargada de diseñar, planear, organizar y ejecutar dicho plan.
- La evaluación de los programas o planes diseñados y llevados a cabo, ya que se tomará en cuenta el comparativo entre el debiera ser y lo que realmente fue. Para efectos de nuestra investigación, esto es parte fundamental de ella, así que posteriormente abordaremos este tema con mayor profundidad. (capitulo tercero y cuarto)

Se requiere una planificación estructurada del desarrollo, la referencia al consenso o la fusión de esfuerzos en busca de un bien común, por ello, una parte fundamental del desarrollo local es precisamente la participación consensual y la fusión de esfuerzos:

“...definiremos el desarrollo local como un modo participativo y consensuado de cambiar la realidad en un espacio territorial determinado. Por estimulante que sea la elaboración de programas o planes estratégicos de desarrollo local, su vigencia y su evaluación sólo pueden efectuarse en función de los cambios que generen. Puede haber desarrollo local sin la expresión formalizada de un plan, no puede haber plan si no es posible reconocer en él, el modo en que va a actuar sobre la realidad y el modo en que actuó sobre dicha realidad.”
(Domeq 2004: 58, 59)

1.2.2 Desarrollo endógeno.

Se plantea que para que un desarrollo endógeno surta el mejor efecto es recomendable el desarrollo del capital humano, que las cadenas de producción se hagan lo más largas posibles como el proceso mismo requiera, se realicen grupos de empresas y el apoyo a la empresarialidad. Este punto final es importante debido a que el financiamiento es, quizá, para la mayor parte de las iniciativas que se desean emprender, un verdadero problema. En este sentido, el papel del Estado como promotor de desarrollo así como diseñador de políticas públicas para tales efectos es de vital importancia. Por ello las unidades de análisis abordadas posteriormente se refieren al financiamiento,

en su mayoría subsidio, a iniciativas desprendidas del sector rural, con la firme convicción de generar, por un lado el autoempleo y por otro la expansión de dichas iniciativas y, por ende, la generación de empleos y la promoción a la economía local. En este sentido es importante no perder de vista las implementaciones tecnológicas que se puedan adoptar, debido a la realidad intrínseca que se percibe a la localidad misma insertada en un sistema capitalista (Cfr. OCDE 2003)

El mencionar el desarrollo de esta forma, no es precisamente mencionarlo de forma aislada, ya que la realidad se expande más allá del ambiente local mismo. Es por ello que si bien los recursos, las herramientas, los factores de producción son endógenos, es necesario contemplar las oportunidades que abriga el comercio en sus múltiples facetas y sus múltiples cadenas de producción, y no sólo de manera nacional, sino internacional. Habrá que puntualizar que no necesariamente los factores de producción son los únicos bienes comerciales, por ello, las potencialidades que se puedan encontrar en la zona son eso precisamente, potencialidades comerciales naciendo desde un servicio cualquiera que éste sea y su especialización hasta la inserción al mercado de elección. Las iniciativas sociales que se emprendan deberán contar con una especificación solamente, que el proyecto sea perdurable a lo largo del tiempo:

“Muchas estrategias de desarrollo local trabajan en un objetivo explícito de desarrollo de largo plazo y pretenden evitar proyectos que respondan sólo a las prioridades inmediatas y que no serían adaptables ni útiles conforme las prioridades cambian. Además, muchos problemas económicos y sociales se concentran geográficamente y las políticas de desarrollo local tienen una importancia particular para ayudar a resolver los problemas de estas áreas.”
(OCDE 2002: 29)

El desarrollo endógeno requiere, para su concreción y amplia formación, de adoptar el desarrollo sustentable el cual la OCDE lo define como:

“...la maximización del bienestar humano y proveer una firme base económica, social, y ambiental para las generaciones presentes y futuras” (Idem)

Sin embargo, esto representa un requerimiento de la diversificación económica. En la medida en que suceda se convertirá en un elemento crítico del desarrollo sustentable. De igual forma, es necesaria la apertura al abanico de oportunidades, con ello se permitirá a la sociedad local incursionar en mercados donde la especialización local tenga soporte comercial. El desarrollo endógeno requiere de un cambio estructural en el comportamiento y accionar social, institucional y de los agentes de interacción en el marco territorial determinado

Puntualizando, el desarrollo endógeno es un proceso de transformación productiva e institucional desde un espacio geográfico determinado cuyo fin es potenciar los recursos y capacidades existentes, por ello es necesario proyectar a su máximo potencial el valor agregado de los recursos locales subutilizados, integrar las actividades rurales y urbanas en una sola dimensión territorial, centrada en proyectos económicos regionales e incorporar a la población rural a las oportunidades de empleo e inversión generadas por el crecimiento local. (Cfr. Valcárcel 2006)

1.2.3 Desarrollo Humano

Este tema es fundamental para nuestra investigación en el sentido de entenderlo y abordarlo como la potencialidad que tiene la comunidad social para desarrollar sus capacidades y poder colaborar a la transformación de su entorno basado en actividades específicas con sus mismas capacidades. Marcel Valcárcel aborda una serie de pensadores los cuales analizan la complejidad del problema con perspectiva mundial, y no se enfocan a crisis económicas o políticas o sociales, sino a la crisis que puede percibirse en su conjunto con estos factores, es por ello que, se menciona un diagnóstico que

puede realizarse de la convergencia de todos ellos, que la integración de dichas crisis es mayor a la suma de sus partes:

- *“En lo político, la crisis se ve agudizada por la ineficiencia de las instituciones políticas representativas frente a la acción de las elites de poder financiero, por la internacionalización creciente de las decisiones políticas y por la falta de control que la ciudadanía tiene sobre las burocracias públicas. Contribuyen también a la configuración de un universo político carente de fundamento ético...*
- *En lo social, la creciente fragmentación de identidades socio-culturales, a falta de integración y comunicación entre movimientos sociales, la creciente exclusión social y política y el empobrecimiento de grandes masas, han hecho inmanejables los conflictos en el seno de las sociedades, a la vez que imposibilitan las respuestas constructivas a tales conflictos.*
- *En lo económico, el sistema de dominación sufre actualmente cambios profundos, donde inciden de manera sustancial, la mundialización, de la economía, el auge del capital financiero con su enorme poder concentrador, la crisis del Estado de Bienestar...y los múltiples efectos de las sucesivas oleadas tecnológicas en los patrones de producción y consumo” (Valcárcel 2006: 19)*

Aunque pareciera grave el problema, lo es aún mayor al concentrarse en poblaciones pequeñas y/o medianamente desarrolladas, en donde la urbanización, la tecnología, la cohesión social, los flujos financieros no se presentan, donde la sobrevivencia pareciera estar condicionada como lo estipula el Darwinismo económico, a que sobreviva sólo el más fuerte o el mejor adaptado. En este sentido la exclusión social se agudiza, la pobreza aumenta y las capacidades humanas no son promovidas. Por tanto, la adaptación es necesaria mediante un ofrecimiento de capital humano calificado para desarrollarse mediante capacidades.

Podremos percibir a una economía en constante movimiento, con exigencias peculiares, y aunque este precepto perdió el papel principal en el desarrollo, no pierde su vínculo con el desarrollo. En función a esto, los bienes y servicios son importantes y valiosos, más no por sí mismos, sino por el valor que radica en lo que la gente puede hacer con ellos.

En este enfoque el desarrollo es percibido como un proceso de expansión de capacidades humanas, individuales y colectivas elegidas y valoradas libremente. Por lo que la oferta y la demanda de bienes y servicios son percibidas como complemento. Se enfoca a lo que el individuo puede “ser y hacer” por y para sí mismo en un conjunto de acciones cualquiera que pueda percibirse como un bien para él. La libertad instalada en este concepto es fundamental porque prácticamente de él dependerá su ubicación en este ámbito y la explotación de sus propias capacidades en busca de un mejor vivir, según sea esto valorado, claro está. Para ello, el Estado debe proveerle de un acceso a algunos ámbitos indispensables como educación, salud, servicios públicos, vivienda, empleo. Lo anterior conlleva pues, a un proceso de búsqueda en la prolongación de oportunidades para los individuos, para vivir una vida plena, prolongada y saludable, según define el PNUD el concepto de Desarrollo Humano. (Cfr. PNUD, 1990)

Aunque el concepto se toma definido de manera muy concreta, el proceso es complejo en la medida que se pretenden abordar los beneficios individuales hacia la sociedad, entendida como un flujo de comunicación e interacción entre integrantes de una comunidad con características específicas. Así, hay situaciones que deben regir la sociedad para la sana convivencia y desarrollo de la misma. En este sentido, es necesario ubicar procesos de elección de los mecanismos que llevan a mediar las relaciones sociales, ya sea por instituciones diseñadas, normadas y dirigidas por ellos mismos o bien por sistemas o procesos que se den ajenas a la participación social, pero que permiten ofrecer las condiciones necesarias para el desarrollo de ésta.

Es así que la sociedad requiere de libertades que son puntuales en cuanto a la participación en los procesos mencionados, por un lado es la participación activa como representado en diversos mecanismos para la selección de normas e instituciones presentes en una sociedad, o bien como participantes a ser representantes, esto depende claro de los sistemas políticos en los que la misma sociedad tenga por normativa, así como las distintas oportunidades, si es que las tiene, de acceder a dicho dinamismo. Queda puntualizado pues, que las libertades van más allá de lo que puede ser la elección de situaciones básicas para su sobrevivencia, en función a ello, las libertades deben ser entendidas también como aquellas en donde las cuestiones políticas, su normativa, su participación en ellas y todo su contexto, deben ser respetadas como decisiones individuales. (*Idem*)

1.2.4 Participación social

La existencia de desigualdades en todos sentidos, ingreso, equipamiento, infraestructura medica, educativa, vivienda, por mencionar algunos, hacen que las condiciones regionales se agudicen, que como sociedad se presente la desintegración y la desvalorización en sentido humano en lo más amplio de su concepto. Es por las crisis, por la problemática gradual, por falta de oportunidades y por la lucha constante de sobrevivir a cualquier costa que Jordí Borja comenta:

“A un nivel más general se piensa hoy en la invención de nuevas pautas de crecimiento, de producción y de consumo, la reconstrucción de un tejido social más organizado y solidario, la experimentación de nuevos roles sociales que difundan funciones y responsabilidades entre una población cada vez más afectada por el paro y la marginalidad, y la consecución de nuevos consensos en torno a proyectos colectivos, solo podrá promoverse desde las estructuras políticas próximas, representativas y globales, como son las locales y regionales” (Borja 2000: 33)

La participación debe ser percibida como un elemento que permite la fusión de esfuerzos y la búsqueda integral de mejoras económicas y sociales, que lejos de darse al margen de la sociedad, sea ésta misma la que decida el rumbo, la que escriba su propia historia. La solidaridad, la ayuda mutua, la honestidad, la cooperación y la participación son herramientas que colaboran en su consolidación. Es requisito indispensable el percibir y con ello construir la región como un espacio social, lo cual debe ser ampliado con un espacio cultural, esta es la única forma de conseguir una lealtad regional y permitir así que la sociedad civil vaya impulsando el proceso. (Cfr. Palma 2000)

La única posibilidad, y no es sólo mencionarlo de manera pesimista sino más bien realista, es tomar en cuenta la realidad de las localidades, para favorecer su desarrollo, y de esta forma ellas mismas empiecen a operar de manera horizontal, no meramente en un principio de eficiencia, porque ésta, en sí misma, no asegura igualdad social. Lo básico resulta articular redes de producción de bienes y servicios que permitan, de manera aunada, subsanar sus principales necesidades. De esta forma puede ser un principio para poder aumentar las cadenas de valor, aunado a esto, es provocar un incentivo económico de tal forma que la población cuente con el poder adquisitivo suficiente para cubrir sus necesidades.

La participación social es la que permite, de alguna manera, el desarrollo o estancamiento de una sociedad en un marco territorial que se pretenda analizar. Una investigación al respecto efectuada por Robert D. Putman efectuada entre 1970 y 1989 permite conocer la trascendencia y el peso que tiene la sociedad en un marco de participación y ayuda mutua. Dicha investigación es un claro ejemplo de lo que sucede, de manera comparativa, cuando existen elementos de cohesión social entre el industrializado norte y el atrasado sur de Italia. Estos polos opuestos tienen como factores comunes a una participación social opuesta entre sí. Mientras que en el norte, se presentan mayores avances industriales, mayores grados de educación y población adulta alfabetizada, una cohesión social y una participación

ciudadana con mayores índices de recurrencia; en el sur predomina el retraso industrial, la deserción escolar, el analfabetismo, el desinterés educativo, la desconfianza, el clientelismo y la apatía ciudadana. (Cfr. Putman 1993)

La realidad mundial es cada vez más exigente, el acceso a entornos con ingerencia globalizada, mercantilmente hablando, contienen restricciones, los mercados laborales requieren de capacidades e idiomas diversos, y no se menciona que sea una realidad pasajera, sino es una realidad que llegó para quedarse, como ha pasado en muchos países desarrollados. Por ello, los países que están con etiqueta de subdesarrollados, deben exigirse, y que mejor forma de exigencia que la compartida. Los desgastes pueden ser considerables, sin embargo, la fortaleza social y el compromiso compartido permiten un soporte mayor al emprendido de manera individual. Resultados extraordinarios requieren de trabajos y esfuerzos extraordinarios, que mejor que realizarlo de manera compartida con la firme convicción de que permanezcan y trasciendan.

Si bien es cierto que la sociedad es pilar fundamental en la construcción de su entramado socioeconómico, ésta no lo puede hacer sin las condiciones propicias que permitan explotar las capacidades locales en base a las necesidades percibidas. Dentro de este aspecto presentamos la importancia de la participación del estado desempeñando un papel de fomento al desarrollo.

1.2.5 La participación del Estado en el fomento de desarrollo.

Analizar el papel del Estado como promotor del desarrollo parte desde el momento mismo en que la sociedad abandona la iniciativa propia y sus intereses comunes y los entrega a la institución gubernamental. Así pues, dicho papel no sólo se limita a la erogación de la normativa que lo rija, sino que requiere de un complejo contexto situacional y de interacciones de sociedad y estructura gubernamental, como lo menciona Marcos Kaplan, en función a la participación del Estado desempeñando dicho rol:

“(se lleva a cabo)... a través de una dinámica de expansión, diversificación, y concentración en el trabajo, la técnica, el intercambio y las estructuras sociales, todo ello como una cadena de mutaciones (productivas, socioculturales, organizativas) simultaneas y mutuamente interfirientes. Supone la preexistencia o la realización de condiciones en que el avance de la complejidad a partir de la división, la especialización y la jerarquización del trabajo y las funciones, la diferenciación en clases y sus conflictos generen condiciones que potencien los roles específicos de cada actor...” (Kaplan, 1989, 49)

Ahora bien, el Estado, asume el papel activo, con el dote institucional que posee generando las condiciones necesarias desde su perspectiva, en función a las necesidades particulares localizadas que generan a su vez proyectos previamente establecidos que permitan vislumbrar una mejora de vida para la sociedad en general en lapsos de tiempo a considerar. No mencionamos específicamente periodos de gobierno, dado que los proyectos de visión de crecimiento nacional rebasan dichos periodos, cuando de desarrollo en su amplio concepto se refiere. Es necesario señalar que los intereses particulares con limitaciones específicas y de alcances cortos, quedan relegadas a los intereses generales y de alcances con periodos de tiempo mayores. (Cfr. Iglesias, 2006)

Esta situación nos permite ubicar un contexto sociopolítico-productivo en el cual aún con la estructura del Estado la sociedad desempeña un papel de suma importancia, en donde su rol comprende la explotación de las condiciones generadas por el mismo Estado en relación a las actividades cotidianas de su población con función a las capacidades individuales de los sujetos comprendidos en marcos sociales determinados. Es decir, se refiere a un círculo virtuoso en donde la sociedad demanda condiciones específicas que al generarse estas, se participa de alguna manera y se apropia de las mismas. (Idem)

En este sentido, a partir de la creación de la Comisión económica para América Latina (CEPAL) (1948) se buscó en América Latina, un modelo económico que propiciara un desarrollo económico a través de la industrialización y de la redefinición del papel del Estado, en donde se estableció la necesidad de una implementación de políticas enfocadas a desarrollar los sectores agrícola e industrial. Es así que una meta fue elevar el bajo nivel de vida de la mayor parte de la población, a fin de lograr la estabilidad social y política y fortalecer la democracia en todo el continente, lo cual dependía a su vez de la transformación y diversificación de la economía. (Idem)

En cuestiones económicas se ha puntualizado de manera precisa que la participación del Estado en la economía debe ser limitado en algunos casos, sin embargo, como en los países en vías de desarrollo, la participación del Estado tiene un papel con un grado de importancia mayor, dado que la población no cuenta con los mismos niveles de ingreso para el consumo mínimo necesario. En estos casos es necesaria la participación del Estado, dado que existe población con condiciones de pobreza que requieren empleo, por mencionar un ejemplo, mismo que las empresas privadas no pueden brindar por diversidad de circunstancias. En este sentido el Estado, con su participación brinda, vía subsidios de diversas índoles, un contexto de bienestar para aquellos que no cuentan con condiciones económicas aceptables. Al respecto Catalina Banko cita al economista argentino Raúl Prebisch:

“Cualquier sistema que no corrija la insuficiencia dinámica de la economía y no promueva una más equitativa distribución del ingreso habrá perdido irremisiblemente su justificación de prolongarse” (Banko, 2000: 14)

Así pues, aún cuando el Estado pueda percibirse como el “responsable” directo y único del fomento de desarrollo, es perceptible que progresivamente se suman actores tanto de la esfera gubernamental como de la sociedad civil. Con ello se tendrá como resultado una de las vías más adecuadas para poner en práctica proyectos concretos que permitan reactivar la economía y atender

los problemas sociales en sentido integral. Existe coincidencia con relación a la necesidad de redefinir el papel del Estado en la economía, junto a la participación activa de diversas instancias de la sociedad civil que ha venido fortaleciéndose y reclama un mayor espacio en la conducción de la vida pública.

Esto requiere en todo sentido renunciar al asistencialismo y lograr dotar al factor humano de las condiciones necesarias para la búsqueda constante y progresiva de sus propios niveles de bienestar. En la medida que el asistencialismo se presente, será la medida que se perpetúe la pobreza, sin el menor grado de certeza que ésta será erradicada y menos aún que se presenten grados de desarrollo.

Es así que el Estado mediante su amplia estructura puede formar parte en base a presencia de instituciones pertinentes con servicios óptimos, propiciando de esta forma el dotar de los factores necesarios que potencien las capacidades de los individuos en cuestión. Dicho esfuerzo requiere de un análisis interdisciplinario, en donde los actores locales tienen una ingerencia importante dado el conocimiento preciso que se tiene de las necesidades, provocando así un uso eficiente y razonado de los recursos destinados.

Estas condiciones generan la creación de mecanismos que permitan el diseño de políticas sociales como resultado de la interacción entre distintos actores y organizaciones locales. Tales situaciones requieren de investigaciones constantes para el abordaje de realidades cambiantes con el factor tiempo, mismas que crearan condiciones distintas para la institución Estatal. Es por ello que se requiere compromiso de ambas partes y aún con la estructura a favor, es preciso contar con gerentes sociales comprometidos con las distintas realidades.

1.2.6 Gerencia Social

El tema es vasto ya que comienza a aparecer el concepto en la década de los 80, sin embargo, el estudio formal es reciente. Diversos investigadores han abordado este tema, por lo que podemos conceptualizar, para los fines metodológicos de nuestra propuesta, el campo de acción de la gerencia social. No pretendemos en ningún sentido agotar el tema por lo mencionado, es un tema extenso y la bibliografía escasa, por lo que nuestro abordaje al respecto será lo más práctico que nos permita el mismo concepto.

Hemos abordado distintos temas que tienen que ver con la búsqueda y promoción del desarrollo, los elementos necesarios así como los distintos actores involucrados para llevarlo a cabo y hasta cierto punto su postura en relación al contexto en que se desenvuelve. Pero lo que no hemos mencionado es la forma de interacción de la estructura gubernamental y la social.

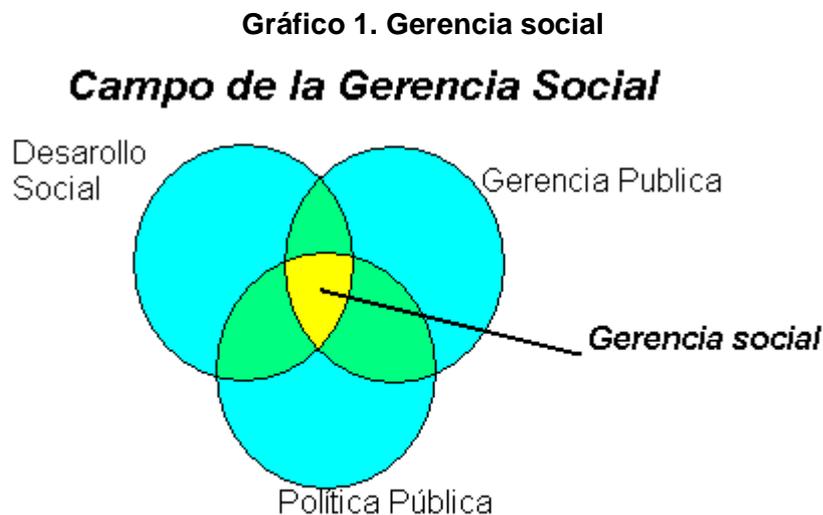
Las acciones de gobierno que puedan presentarse tienen su diagnóstico y diseño pensado en las necesidades de la población objetivo⁵, por lo que son acciones llevadas a cabo por personal específico en el sector y tiene un cierto contacto directo al momento de su ejecución. La importancia de la gerencia social entonces se plantea como la optimización del rendimiento de los actores sociales en el enfrentamiento del desarrollo social⁶ equitativo.

“La gerencia social...es un campo de conocimiento y de prácticas, acotado por la intersección de los campos del desarrollo social, las políticas públicas y la gerencia pública, que promueve que las políticas y los programas sociales contribuyan significativamente a la reducción de la desigualdad y de la pobreza, y al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía, a través de procesos participativos de formación de políticas que generan valor público...su tarea consiste en garantizar la creación de valor público por medio de su gestión...” (Repetto 2005: 17)

⁵ Entendida como la población específica a que va destinada la acción concreta.

⁶ Se entiende el proceso dinámico y multidimensional que conduce al mejoramiento sostenible del bienestar de los individuos, las familias, comunidades y sociedades en un contexto de justicia y equidad. (Mokate, 2006; 2)

No mencionamos conceptos complejos o de difícil asimilación. Pero notemos que se habla de un campo de convergencia de diferentes ámbitos, como se muestra en el gráfico 1, centrándose en la promoción de acciones concretas, que surgen de distintas fuentes pero con la inclusión diversa de estas, que propicien situaciones que la sociedad pueda aprovechar para sí misma. Se habla de un “valor público” y este es dado por la participación activa y la misma apropiación de las acciones emprendidas o a emprender, y de la intervención de los receptores de estas mismas políticas. De esta manera hablaremos de responsabilidades en el ámbito gubernamental con su vasta estructura, y en el campo social con la participación social. Precisamente este amplio y complejo sistema de interacciones es el que permite que la gerencia social se presente. Por lo tanto, el desempeño de este sistema es directamente proporcional al desempeño de cada uno de los ámbitos arriba señalados.



Fuente: Mokate, 2006; 4

Es de relevante importancia la participación del personal representante del Estado en esta parte, debido a que su propia estructura está dirigida por distintos tipos de gerentes, los cuales deberán contar con un agudo sentido de percepción y de raciocinio ante las adversidades percibidas y albergadas en su

contexto territorial. No mencionamos que sea el salvaguarda a quien corresponda modificar la realidad existente, pero sí el mediador que permita brindar un mejor contexto social con mejores perspectivas de vida a los ciudadanos en función de sus exigencias y demandas. (Cfr. Mokate 2006)

De nada sirve contar con políticas sociales que tengan un perfecto diseño o que alberguen una dinámica especialista en desarrollo, en determinado sector social, si los actores involucrados no se desempeñan óptimamente dentro de su sistema. De igual forma no se desea hacer mención que los actores interactuaran independientemente y en un solo ámbito. Ya que los fines que se persiguen son valiosos pero complicados de alcanzar sin una fusión de esfuerzos. Recordemos que la gerencia social colabora en determinados sentidos para lograr prácticamente 4 fines:

- 1) Reducción de la desigualdad
- 2) Reducción de la pobreza
- 3) Fortalecimiento del estado democrático
- 4) Fortalecimiento de una ciudadanía plena, incluyente y responsable.

Se puntualizan como principios rectores según lo estipula Mokate, sin embargo, no se estipula que estos sean los ejes fundamentales, incuestionables e insorteables sin poder realizar una situación que permita adecuarlos a las necesidades específicas en distintos territorios. La situación no es así de radical. Lo que se maneja es que la gerencia social fue concebida para regirse por estos 4 “principios” pero dando la total apertura a las situaciones peculiares que deban abordarse y abatirse en distintas zonas en sus determinados momentos de ejecución. Solamente se enfatiza que debe existir una articulación de factores económicos, sociales y político-institucionales que permitan contribuir gradualmente al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos (*Idem*)

Podemos percibir que se plantea de manera interdisciplinaria, de tal manera que adquiere una naturaleza propositiva que contiene en función de agenda,

construcción, implementación, ejecución y evaluación de acciones políticas y programas sociales.

Se deja de lado la idea asistencialista que se tenía anteriormente, de aquí la importancia para nuestro análisis. Se hace referencia a situaciones que los mismos gerentes, determinados a programas sociales específicos, buscan en beneficio de la sociedad, por medio de información que ésta misma proporcione. Lo anterior en referencia al traslado que puede haber de mecanismos que permitan conocer las situaciones que deben abordarse, así como la prioridad que representará cada una de ellas.

Se trata de trasladar el proceso administrativo no como la estructura que alberga una empresa en sí misma, sino que se traslada la sistematización con la cual opera, es decir partir de un diagnóstico, planear las situaciones, organizar los elementos y acciones a realizar, los recursos a implementar al igual que el personal necesario y los perfiles de éste, coordinar el sistema, ejecutar los planes y acciones propuestos y llevar a cabo una evaluación con el fin de retroalimentar las situaciones negativas que se hayan presentado dentro del sistema.

Hacemos énfasis en que es necesario trasladar la sistematización solamente, debido a que la implementación de un sistema empresarial busca en todo momento la maximización del beneficio pero para la empresa misma, si bien es cierto que hay un interés en la sociedad, se percibe a ésta última como el cliente potencial. Por lo que es imperante romper ese paradigma clientelar.

El programa que planteamos busca potenciar las capacidades personales-profesionales de los sujetos con base en los lineamientos marcados por el programa, no se plantean situaciones específicas a realizar, sino el sujeto mismo las crea. De aquí la diferencia con el asistencialismo y los programas sociales que analizaremos en su momento en el capítulo 3. Se deja de ser “cliente” pasivo y se le da el rol de agente de cambio activo.

El cliente se ve beneficiado por determinado bien o servicio, no hay reciprocidad, no hay fusión de esfuerzos para consumir, no hay la búsqueda del bien común. La gerencia social busca precisamente esto, el bien común. Así la estructura planteada al igual que la sistematización necesaria se enfoca a la búsqueda de la realidad que tenga que ver con la comunidad. Líneas arriba mencionamos que nadie puede mejorar sustancialmente si no es que se modifica el entorno en que está inmerso.

Resulta sumamente necesario hacer esta acotación, debido a que las situaciones que se presentaban tiempo atrás tenían dos elementos, que lejos de colaborar al desarrollo social, solamente representaban situaciones de gasto público sin mayor impacto que el ejercicio mismo de los recursos. Los elementos a que hacemos mención son, por un lado el asistencialismo que no permitía potenciar los recursos existentes, así como una nula participación ciudadana bloqueada en sentido de aplicación de conocimientos, habilidades, intereses y adecuación de las condiciones según sus múltiples necesidades. La otra eran diseños de políticas, programas, planes o proyectos totalmente desfasados de la realidad, debido a que no se tenía contacto con la situación a que estaba enfocada la acción, se diseñaban desde las cúpulas políticas. Esto por supuesto, no tenía efecto social importante.

El elemento a destacar es el gerente social que está en contacto con el medio, con la sociedad, que percibe las necesidades y que cuenta con un nivel de sensibilidad que le permite buscar soluciones integrales, objetivas de manera tal que trasciendan y a su vez permanezcan con el paso generacional. Pero no mencionamos a esta figura como un todopoderoso, sino que la sociedad lo puede dotar del conocimiento necesario mediante el contacto permanente. De esta forma, si el gerente tiene el conocimiento de la realidad y a su vez cuenta con la estructura gubernamental necesaria como con la percepción amplia de ésta, las soluciones pueden llegar a concretarse satisfactoriamente. Es así que precisamos al gerente social como un serio ejecutor de programas sociales.

Con la finalidad de que el desarrollo no quede sólo en las buenas intenciones que pueda tener la estructura gubernamental, aparece a ésta, de forma tácita, la estructura normativa que promueve el fomento al desarrollo, así como el proceso en los órdenes gubernamentales respectivos, incluso la forma en que participa la sociedad.

1.3 Normativa vigente al fomento de desarrollo

El Estado como proveedor de bienestar en servicios básicos para la población elabora los Planes Nacionales de Desarrollo albergados en la Carta Magna en el Artículo 25, el cual menciona tres párrafos importantes al respecto:

Párrafo 1: "Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución..."

Párrafo 7: "La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios⁷."

Así pues, en el artículo 26 Constitucional menciona lo referente a la participación social para la elaboración del Plan de Desarrollo Nacional:

Párrafo 1 "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía..."

⁷ A este artículo nos referiremos más adelante al abordar el tema de la estrategia UNIRSE.

Párrafo 2 “Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal”.

Párrafo 3 “La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática⁸, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”.

De la misma forma el Gobierno del Estado de Jalisco alberga el marco normativo respectivo referente a la planeación del desarrollo estatal y municipal:

Artículo 15.- “Los órganos del poder público del Estado proveerán las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de los individuos y grupos que integran la sociedad y propiciarán su participación en la vida social, económica, política y cultural de la entidad. Para ello:

fr. VI. Las autoridades estatales y municipales, organizarán el Sistema Estatal de Planeación, para que mediante el fomento del desarrollo sustentable y una justa distribución del ingreso y la riqueza se permita a las personas y grupos sociales el ejercicio de sus derechos, cuya seguridad y bienestar protege esta Constitución”

⁸ Contenido en el capítulo segundo de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus municipios

El artículo 50, fracción X de la Constitución Política del Estado de Jalisco alberga una de las obligaciones del gobernador en torno a la planeación del desarrollo y se refiere a:

“Organizar y conducir la planeación del desarrollo del Estado y establecer los medios para la consulta ciudadana y la participación social”

En referencia a los municipios la Constitución Política del Estado de Jalisco menciona los planes de desarrollo:

“Artículo 80.- Los municipios a través de sus ayuntamientos, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

Fr. I. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal...

Fr. VII. Organizar y conducir la planeación del desarrollo del municipio y establecer los medios para la consulta ciudadana y la participación social...”

En su capítulo cuarto, artículo 40 de la Ley de planeación para el estado de Jalisco y sus Municipios puntualiza:

“El Plan Municipal precisará los objetivos generales, estrategias y líneas de acción del desarrollo integral del municipio; se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirán la orientación de los programas operativos anuales, tomando en cuenta, en lo conducente, lo dispuesto en el Plan Estatal y los planes regionales respectivos”

La referencia que hace esta última parte lo hace con respecto a una conformación sistémica de acciones que conllevan un mismo fin, el desarrollo. Es decir, aún tratando de ver una realidad local que desea ser abordada para crear las condiciones sociales necesarias para una mejor calidad de vida de la

sociedad, se consideran los regionales y los estatales como parte de un mismo sistema.

Ahora bien, el proceso de planeación para el desarrollo del estado de Jalisco es promovido por la Secretaría de Planeación⁹ la cual a partir del 1º de marzo de 2007 asume las funciones del COPLADE¹⁰. Esta Secretaría es la dependencia facultada para dirigir y coordinar el Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado por medio de un proceso democrático como se mencionó líneas arriba. Así pues, dentro del artículo 10 de dicha ley hace referencia al proceso que se lleva a cabo para canalizar la participación social:

“Para efectos de esta ley la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal; los sistemas de información y consulta; los organismos de los sectores privado y social y la sociedad en general en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, se hará a través del COPLADE¹¹, de los COPLADEMUN y de los Subcomités Regionales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Los coordinadores de los subcomités sectoriales, regionales y, en su caso, especiales, serán convocados para sesionar en el pleno del COPLADE cuando menos cada año, asegurando la participación social y privada de cada uno de ellos, para dar seguimiento a los avances de los planes y programas derivados de esta ley” (Ley de planeación, 2007)

Este proceso conlleva la elaboración de los planes estatales, regionales y municipales así como los programas necesarios para llevar a cabo dichas acciones. Para tal efecto se estipula, dentro del artículo trece de la Ley de

⁹ Dependencia perteneciente al Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco según decreto No. 21825-LVII, en donde se reforma el artículo 23 y se adiciona el numeral 31-BIS de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado. En dicha reforma se plasma las facultades de dicha Secretaría, publicado en *El Estado de Jalisco*, periódico oficial del Estado el día 27 de febrero de 2007, Número 27. Sección VI.

¹⁰ http://www.seplan.jalisco.gob.mx/?q=marco_normativo

¹¹ *“la instancia de coordinación gubernamental y concertación social **auxiliar** del Ejecutivo Estatal y estará integrado por las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y las organizaciones representativas de los sectores privado y social” (CEJ,2000)*

Planeación que deberá efectuarse los planes en base a la información proporcionada por el Sistema Estatal de Información Jalisco (SEIJAL), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco (IIT), el Consejo Estatal de Población (COEPO) y las instituciones de educación superior y de investigación, así como cualquier otra que colabore a los fines planteados.

Es necesario puntualizar la importancia que tienen los Planes de Desarrollo Regional ya que, adicionales a los esfuerzos y a la programación que se desarrolle al interior de los municipios, con los Planes de Desarrollo Municipales, los Planes de Desarrollo Regional cuentan con la visión de dar sustento a las acciones de gobierno en cada una de las regiones del estado¹², que tienen la firme intención de hacer frente a las desigualdades regionales partiendo de las potencialidades locales.

A partir de que se emprende la regionalización en Jalisco con la administración estatal 1996-2001 se diseñan planes de desarrollo regional que, como lo menciona la normativa anteriormente expuesta, la ciudadanía participa activamente en su elaboración. Tal es el caso del programa vigente¹³ que cumple con los términos que la Ley de Planeación estipula así como cumple con un proceso de evaluación, revisión, y actualización de las estrategias de los municipios y las regiones de Jalisco.

Es necesario puntualizar que la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus municipios decretada el 16 de noviembre del 2000¹⁴, la cual entró en vigor en el mes de diciembre del mismo año, estipula el papel que juega el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) el cual representa, según el artículo 17 de dicha ley:

¹² Para abundar en el tema de la regionalización se retoma en el capítulo tercero.

¹³ Dicho plan se encuentra en <http://seplan.jalisco.gob.mx/files/dtm/PDR01norte.pdf>

¹⁴ La actualización más reciente de dicha ley se presenta en el mes de enero de 2007 bajo el decreto 18674

*“... la instancia de coordinación gubernamental y concertación social **auxiliar** del Ejecutivo Estatal y estará integrado por las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y las organizaciones representativas de los sectores privado y social.” (CEJ 2000)*

Y que tiene por atribuciones las comprendidas en el artículo 18 de la misma ley:

“Fr. I. Coordinar las actividades de la planeación estatal del desarrollo;

Fr. II. Coordinar la elaboración, evaluación y en su caso actualización o sustitución del Plan Estatal de Desarrollo y los programas especiales, considerando las propuestas de los Poderes Legislativo y Judicial, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, del sector privado y de la sociedad en general, de conformidad con lo estipulado en la presente Ley; (Idem)

Fr. III. Asesorar y coordinar la planeación regional y municipal, con la participación que corresponda a los gobiernos municipales...” (Idem)

Observamos pues, que dicha dependencia cuenta con un papel vital en la planeación del desarrollo en el Estado. Es necesario puntualizar que las acciones mencionadas requieren de la integración de Programas Operativos Anuales, los cuales consideran las propuestas que se realizan al respecto por parte de los poderes Legislativo y Judicial así como de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal. Para los Ayuntamientos, los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Municipios (COPLADEMUN) son los organismos auxiliares encargados de la planeación y programación integral del municipio en cuanto a acciones de desarrollo se refiere. (Cfr. CEJ, 2000)

Así las cosas, el desarrollo no está eximido de la normatividad en cada uno de los tres órdenes de gobierno y por ende, podemos decir que, de manera coercitiva el desarrollo, o por lo menos, la búsqueda de él, debe darse por cada Ayuntamiento constituido en el país, como unidad fundamental y principal del sistema de planeación. Nos damos cuenta que de alguna manera los objetivos de desarrollo local (el cual no es el objetivo en sí mismo), están generalizados en el Plan Nacional de Desarrollo, para el caso de nuestro país, por lo que la acción colectiva que pueda darse por medio de las situaciones locales permite una participación gradual y sostenida para el cumplimiento de dicho plan.

La normatividad puede percibirse, a nivel social, como un grado de certidumbre en el que las acciones respectivas en sentido de desarrollo parten de las necesidades vigentes que la sociedad expresa en los instrumentos diseñados para el recabo de información. De aquí la importancia que la ciudadanía participe en estas jornadas para proveer de información al Estado sobre sus condiciones socioeconómicas y las principales demandas que, como sociedad, se requieren de abastecer.

El marco normativo al respecto reúne un proceso exhaustivo enfocado a la búsqueda del bienestar social por parte de las autoridades locales, con base en el diagnóstico y planeación de una realidad que se desea abordar y modificar en función a las posibilidades y alcances institucionales y sociales existentes. Cabe señalar que dicha planeación reúne las herramientas para conducir dicho proceso en función a las capacidades y alcances locales, promoviendo en todo momento la iniciativa de progreso y crecimiento. En este sentido es necesario recordar que a partir de la reforma constitucional de 1983, iniciada por el Presidente Miguel de la Madrid, los municipios comienzan una nueva era en donde son ellos mismos los principales partícipes de la promoción de desarrollo local, por ende, el principal promotor de la creación de condiciones favorables para el desarrollo integral de la población. Como principio rector de dicho contexto se presenta la descentralización, la cual abordaremos en el siguiente apartado.

1.4 Desconcentración

La centralización provoca un margen mayor de desigualdad, un mayor estancamiento social y provoca, aún de forma indirecta, líneas clientelares de manera pronunciada. Por ello, para poder sobrevivir la sociedad se presenta de una manera más segmentada en base a necesidades particulares, más no de una inclusión intersectorial. Los grupos definidos que abarcan los sectores mencionados, permite que se tenga un arraigo de diversos tipos dentro del territorio definido. No obstante, el no contar con factores económicos, políticos o culturales para actuar por sí mismos en contextos de mayor complejidad, con mayores exigencias, y que a su vez les permita contar con una opción de sobrevivencia, superación y desarrollo continuo y permanente, obstaculiza cualquier esfuerzo que desee emprenderse en pro del desarrollo.

Es así que la concepción de desarrollo de los movimientos con base regional se ha planteado con fuerza y a su vez permite y exige una acción real de la dirección territorial comunitaria. Podemos pensar en los beneficios que esto conlleva para la región, el recuperar sus valores, la confianza mutua, la promoción de la cohesión social y proyectar de una manera activa en su conjunto el futuro. De esta manera se requiere de la reconstrucción y recuperación de estructuras organizacionales que permitan canalizar las capacidades de intervención en política y de relación con distintas instituciones. No pasemos por alto que la desconcentración se puede valorar en base a la eficiencia de la actuación pública por medio de programas y proyectos específicos, así como la transferencia o delegación de responsabilidades de los sectores personales. (Cfr. Borja 2000)

Es necesario puntualizar, de manera concreta, la diferencia conceptual en lo que tomaremos como desconcentración¹⁵ y no propiamente

¹⁵ Esta representa una redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central hacia oficinas no localizadas en la capital. (Finot, 2001: 33)

descentralización¹⁶. Ya que ésta última representa una complejidad mayor a la que requerimos en la temática de la presente propuesta, debido mayormente a problemas políticos que no propiamente son necesarios abordar para la temática planeada. Así el concepto de desconcentración:

“...no requiere sino delegar funciones relacionadas con la administración federal por medio de oficinas en las entidades federativas que se consideren convenientes y por tiempo determinado... La desconcentración no es propiamente un proceso político... su efecto es aumentar los poderes de los órganos territoriales del estado no autónomos, pero no afecta al poder del propio gobierno, ni implica mayor participación de los ciudadanos, ya que las autoridades que gobiernan dichos órganos territoriales no son elegidos completamente por ellos” (Palma 2000: 5)

Es así que la desconcentración no produce, en sí misma problemática política. Es entendida de manera mayormente operativa, en donde se transfiere competencia administrativa, intrínsecamente vinculada a la capacidad de decisión de una entidad a otra, en la que está sujeta y sometida jerárquicamente a la primera y depende de su propia estructura, esto se refiere a la misma persona jurídica que se transfieren competencias entre organismos de un mismo ente.

Es de vital importancia entenderlo en sentido de la operatividad y de la eficiencia de los programas emitidos y ejecutados por cualquier entidad de orden nacional. Esto, con la finalidad de operar mejor sus programas, se

¹⁶ La descentralización sería la transferencia de responsabilidades de planeación, gerencia y recaudación y asignación de recursos desde el gobierno y sus agencias a unidades territoriales “...su principio (en sentido estrechamente político) se refiere a la elección de autoridades territoriales y su ejercicio se daría a través de la planificación participativa ‘gestión democrática y técnica de los ciudadanos en el ejercicio de las competencias de sus órganos regionales y locales’...La descentralización es consubstancial a la democracia y al proceso de democratización del estado, al permitir:

a) Ampliar el campo de derechos y libertades ,b) incorporar los sectores excluidos a instituciones representativas y c)viabilizar un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas”. (Finot, 2001:33)

Un punto interesante que nos precisa atención es el principio de Toqueville, que retoma Finot ‘todo aquello que puede decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a un nivel superior’.

desconcentra de un punto específico a lo largo del territorio previamente determinado, es decir, la competencia es transferida a un órgano de la Administración del Estado situado fuera de la capital y enfocadas a la periferia del país o de entidades federativas en su caso. Es así que señalamos que la desconcentración no implica, en ningún sentido, redistribución de poder, prueba de ello es que, como se mencionó en el abordaje de Palma y Rufián, los organismos desconcentrados no requieren de elección por medio de sufragio, por esto se entiende que se enfoca a capacidades personales y profesionales del personal a tomar los cargos a desempeñar. Lo anterior debido a que los organismos serán los encargados de la gestión directa, la acción concertada y de las decisiones que impliquen la puesta en funcionamiento de la política de gobierno y de la reglamentación en vigor. Ello implica una especialización en la competencia a recibir.

Nos atrevemos a abordar una parte del documento de Borja en función a las peculiaridades de la zona, sus necesidades y exigencias en relación a la infraestructura gubernamental, sin embargo, el atrevimiento es en sentido de que él lo hace en referencia a la descentralización propiamente, creemos que para fines metodológicos es interesante abordarlo de manera de desconcentración. Este fragmento da respuesta a los criterios que permiten determinar las competencias y funciones de descentralización, que como se menciona, parecen abordables para el caso de lo que es la desconcentración:

- “a) Todo aquello que se puede gestionar desde un nivel bajo, sin que aumente el coste significativamente, no puede gestionarse desde un nivel superior.*
- b) Conviene transferir a un área territorial aquellas competencias y funciones que se refiere a problemática que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferente de su población*
- c)... se justificará asimismo cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público*

d)... las competencias y funciones en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.” (Borja 2000: 35)

Los tiempos evolucionan de tal manera que la sociedad no se conforma con el papel que está jugando el Estado frente a mayores exigencias y con un dinamismo mayor al presentado anteriormente. Es por ello que su papel de sólo proveedor de servicios está quedando poco a poco en la obsolescencia. Por lo que, tomando en cuenta la realidad, la problemática pareciera diversificarse de tal manera que, el propio Estado de forma concentrada, no puede llegar a ser el solucionador de dicha problemática tan divergente entre sí. Por lo que parte de la desconcentración permite tomar los factores locales para trazar planes y programas con realidades distintas entre sí, pero que dadas las condiciones y el diseño con visión “abajo-arriba” permiten posibilidades reales de éxito.

Pensemos en la evolución constante y permanente de la sociedad, además de la explosión demográfica en algún lugar determinado. Esto se resume en una problemática aún más compleja, y con una exigencia gradualmente mayor, por lo que se requiere de una visión, recursos, programas, planes, acciones y los agentes necesarios para desarrollar pautas de solución a las demandas sociales. De aquí la importancia de lo que menciona Borja en las características de lo que a descentralización se refiere, que como mencionamos, nos referiríamos a lo que para nosotros es desconcentración y sus características.

Compréndase que no se desea restar importancia al autor antes mencionado, simplemente las características en que se da la implementación de la estrategia UNIRSE se presenta con base en las características mencionadas por el autor, pero a comparación de lo referido por éste, no se presenta una descentralización como tal, aunque la estrategia estatal emprendida así se

menciona. Sin embargo dadas las características podemos darnos cuenta que es una desconcentración.

La unión de esfuerzos de los distintos niveles en la estructura gubernamental es indispensable en el desarrollo local, se requiere implementar programas diseñados por el orden estatal pero con las características locales. Es por ello que se requiere de la visión local, de la sensibilización de los actores gubernamentales por medio de la interacción con la problemática real. Cabe hacer mención que sin esta estructura, las limitaciones serían considerables, de tal forma que las estrategias a implementar, correrían el riesgo de no ser implementadas, o en su caso no completarse, o bien, del fracaso rotundo por la falta constante de recursos, planes, etc. (Cfr. Yarmuch, 1998) Esto puede darnos como resultado, la creación de las condiciones necesarias para que la ciudadanía, mediante un esfuerzo compartido, busque su propio desarrollo.

Como aparente acierto, el gobierno de Acción Nacional del Ing. Alberto Cárdenas Jiménez tomó, como iniciativa de desarrollo, la regionalización de dependencias, rompiendo así el paradigma de que sólo el municipalismo es la única forma de descentralización promotora de desarrollo. (Cfr Castañeda, 2001)

Habría que puntualizar como principio rector que, el estado tiene la capacidad y solidez que ninguna institución tiene para poder fomentar, iniciar, motivar y sostener un verdadero proceso de desarrollo. De esta forma, y partiendo de su estructura, puede ser el motor que movilice, socialmente, a la población buscando acciones que favorezcan la participación social que tiempos atrás han minado o quizá, colaborado a desaparecer. Dicho suceso requiere de la autenticidad y credibilidad de que se tenga registro. Quizá esto sea un proceso complicado cuando se ha tenido un proceso con precedentes negativos (falsas promesas, acciones inconclusas o acciones desfasadas de las prometidas), sin embargo, para tratar de allanar dicha realidad es necesario involucrar a actores sociales con presencia comunitaria contribuyendo a solidificar los lazos entre

sociedad e institución. Es necesario señalar que las convocatorias deben contar con una apertura total fuera de cualquier acción monopolizada que pueda interpretarse como un vicio institucional y que, por ende, termine en una nula credibilidad institucional. (Cfr. Coraggio 2004)

1.5 Consideraciones del capítulo

Recapitulando, los distintos conceptos abordados anteriormente, nos permiten visualizar los vastos elementos que puede abordar el concepto de *Desarrollo*. Sin embargo, partiendo de una realidad demarcada geográficamente con características productivas y económicas similares y distintas en usos y costumbres, entre las poblaciones existentes en la región, las sociedades evolucionan de tal forma que sus demandas incrementan de manera gradual, por lo que los mecanismos de producción y las mismas instituciones, deben de evolucionar a la par que la sociedad. Si las exigencias se ven rebasadas al accionar social, se puede pronosticar un futuro no del todo alentador para las poblaciones en cuestión. Las capacidades que posee el gobierno se verán limitadas estructuralmente en función de la visión y de las capacidades con que cuente su personal. Es así, que, independientemente de las mencionadas capacidades, la sociedad debe realizar un papel activo en el rol de promotores de desarrollo.

Partiendo de los propios actores que son los beneficiados directos con el mejoramiento de sus condiciones, se requiere que ellos, con el conocimiento pleno de sus necesidades y recursos disponibles, actúen en consecuencia planteando acciones en conjunto, con la finalidad de impactar a un mayor grado la realidad en que viven. Las acciones emprendidas deberán llevar un análisis razonado, el cual les dará sus múltiples experiencias o bien, un estudio especializado al respecto, buscando en todo momento el mejorar sus condiciones actuales.

Aunque se pensara que es difícil y poco probable que las potencialidades de la zona, o acciones a realizar, serán emprendidas por personas foráneas, no

estamos completamente seguros que tal situación se presente. Sería idealista pensarlo de esa forma. El entorno está listo para ser abordado, para plantear situaciones de mejora, las que tendrán que contar, en todo momento y como punto rector, la preservación del medio ambiente. La población tiene el conocimiento preciso que permite ubicar las potencialidades, los recursos, y mejor aún, conoce sus capacidades, sus aptitudes y actitudes al respecto. Con ello, es preciso llevar a cabo una planeación que permita, paso a paso, concretar acciones que impacten, en su conjunto, de manera tal que se modifique la realidad en que se vive. Sabemos que no es una tarea sencilla, menos aún que cuente con una rapidez implícita. Algo es cierto, el rezago económico, la marginación y las condiciones negativas de una región no son modificables en tanto no se planteen acciones con impacto significativo y se actúe al respecto. Las instituciones gubernamentales no tienen la capacidad para realizarlo solas, se requiere de las capacidades comunitarias, del trabajo razonado en equipo.

Se dice que *“a toda acción corresponde una reacción...”*, como ya se encuentra en una de las leyes de la física. Sin embargo, en nuestro ámbito es posible retomar dicha frase para abordar el tema que nos ocupa. Si las situaciones antes expuestas se pueden presentar, en algún grado, será el que afecte otros ámbitos que están ligados a la localidad. Es decir, si la sociedad llega a participar de manera tal como se ha expuesto, los resultados vienen por añadidura. Los municipios tendrían recursos que fueran enfocados a otros ámbitos que no fueran políticas sociales asistencialistas debido a grados de pobreza importantes. La distribución de la riqueza se daría en función a la búsqueda de la misma, a las acciones productivas emprendidas con igualdad de género, y la inserción a las cadenas productiva que tengan valor, participación y demanda local.

No habrá que perder de vista que para todo lo expuesto se requiere de un raciocinio que nos permita analizar y diagnosticar antes de actuar, de poder ubicar y potenciar algún recurso, y todo ello se lleva a cabo con base en las

capacidades, y no lo mencionamos sólo como forma de destrezas, sino como también las capacidades de razonar y visualizar situaciones que sean potencialmente provechosas para la comunidad. Aquí recae un gran peso en el desarrollo humano que se refirió en el contenido del capítulo, este concepto permite ubicar en la realidad la importancia de contar, en cualquier demarcación geográfica, con personal formado, dotado de capacidades cognoscitivas más allá de las destrezas mismas.

La presencia de la estructura para llevar a cabo las acciones que sean identificables como necesarias es fundamental. En este sentido es importante mencionar dos situaciones:

- 1) Existirán políticas sociales que son de implementación independientemente de las condiciones locales, es decir, son políticas diseñadas fuera de los contextos regionales que, concibiendo las demandas sociales generales dentro del país, se diseñan y ejecutan con la firme idea de cubrir las necesidades, abatir las exigencias y cubrir las demandas más apremiantes. De esta forma dichas políticas promueven bienestar con factores comunes a nivel nacional.
- 2) Las “políticas” llevadas a cabo por la estructura regional que surge de la desconcentración de dependencias de la entidad federativa respectiva, así como de sus recursos, programas y distintas acciones que son naturaleza propia de cada dependencia. Con ello se hace mención a la participación de programas específicos destinados a un sector social determinado. Sin embargo, no de manera asistencialista, sino más bien como promotores de las capacidades sociales encontradas en una delimitación geográfica. Con ello se realiza la promoción potencial de iniciativas sociales que resulten en propuestas capaces de explotar, con potencial propio sumado al adquirido por la estructura gubernamental, los diversos recursos presentes en la zona.

No obstante los esfuerzos deben ser compartidos por ambos actores (gobierno y sociedad), así como visualizar los objetivos alcanzables y la trascendencia de

las acciones de cada uno de ellos. No es del todo permisible los sujetos pasivos, en ningún ámbito (social o gubernamental), los límites son puestos por los propios sujetos, resulta imperante conjuntar esfuerzos, analizar y diseñar en consecuencia según las exigencias, necesidades y prioridades de la región.

CAPITULO II

EL CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL DEL NORTE DE JALISCO.

El presente capítulo pretende brindar una panorámica general de las condiciones más relevantes de la zona, con el fin exclusivo de permitir abordar el tema que nos ocupa, así como la importancia fundamental de la presencia de la Estrategia UNIRSE y de las distintas contribuciones que ha aportado, el potencial que debe ser explotado, en el orden gubernamental, por la población en general así como los retos que deberán ser sorteados en el futuro. Por ello, es imperativo analizar la información presentada en función de lo que ésta misma presenta, es decir, potencialidades en relación de recursos naturales explotables de manera sustentable, o bien de las carencias poblacionales que existen y que lo reflejan los indicadores de desarrollo humano; el comportamiento poblacional que se ha presentado en los últimos años. Lo que obliga a visualizar la situación actual, no sin antes fomentar el diseño de acciones que promuevan una mejora en las situaciones socioeconómicas que se presentan en el presente capítulo.

2.1 Características generales de la Región Norte de Jalisco

La región norte del Estado de Jalisco se localiza en un enclave de la Sierra Madre Occidental. Posee accidentes geográficos muy pronunciados que van alternando mesetas con valles, lomeríos y cañadas que dan a la región esa particular característica de “región de cañones”, que a su vez posibilita la variedad de climas que van desde el clima frío y seco hasta el clima tropical subhúmedo.

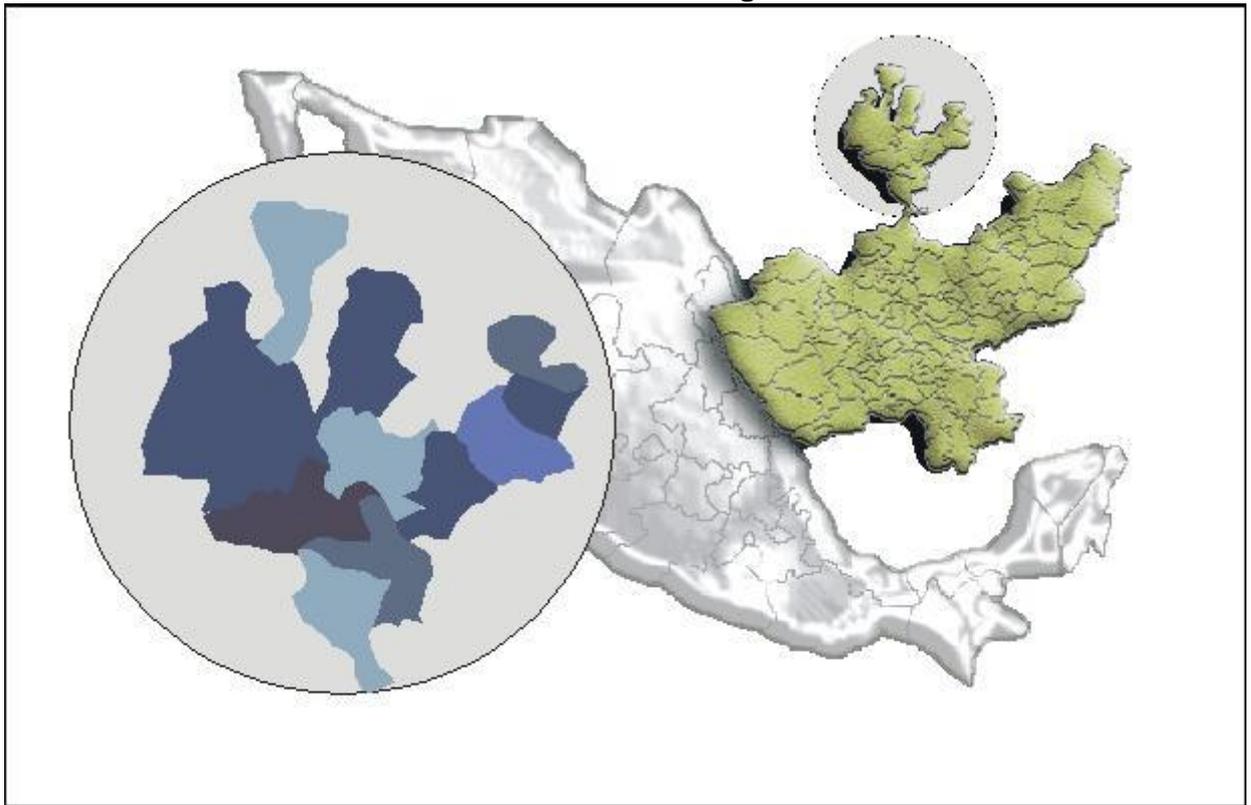
- En general la lluvia es escasa, 655mm. de precipitación por lo que se clasifica como una región semiárida. Comparando con la media estatal que es de 900mm
- La extensión del territorio es de 10 305.46 kilómetros cuadrados, lo que representa el 12.8%, del territorio de Jalisco.
- La población total de la región es de 69,932 habitantes, de los cuales 13,253 son indígenas de la etnia wirrarika. (COEPO, 2007)
- La población total regional representa el 1.2% del total de la población en la entidad federativa.
- La principal actividad económica en la región norte es la ganadería, le sigue en importancia la agricultura que se concentra principalmente a la producción de forrajes.
- La industria artesanal es otra de las actividades importantes de la región. El bordado en pita¹⁷, el bordado de prendas de vestir y las artesanías wirrarika son otra fuente importante de empleos en la región.
- La industria minera que hasta mediados del siglo XIX fue una significativa actividad regional en la actualidad está paralizada, aunque no por ello deja de ser una importante fuente potencial de recursos minerales.
- Límites territoriales de la región norte de Jalisco se establecen (ver gráfico 3) :
 - Al norte y al oriente con el valle de Jerez y los valles de Juchipila y Tlaltenango en el estado de Zacatecas.
 - Al oeste limita con los estados de Nayarit y Durango,
 - Al sur se une con el resto del estado de Jalisco a través de los municipios de Tequila y Hostotipaquillo. (SEDEUR)¹⁸

¹⁷ “La pita, también conocida como ixtle es una bromelaceae terrestre con hojas espinudas que se encuentra en su estado silvestre en las áreas de selvas altas del sureste de México. Los talabarteros del Norte del Estado del país, especializados en la fabricación de la “artesanía piteada” utilizan actualmente la fibra de pita para fabricar artículos de cuero bordados como cinturones, botas, sillas de montar y otros más que se venden en México, Estados Unidos y España”. www.artesanias.jalisco.gob.mx

Es preciso mencionar que aunque estas actividades aún están vigentes, ha habido una gran decadencia de esta actividad en los últimos 7 años.

¹⁸ www.sedeur.jalisco.gob.mx

Gráfico 2. Localización regional



Fuente: CUNORTE, 2006

Históricamente Colotlán ha sido el centro rector de la región; en la actualidad continúa siendo el centro de las actividades económicas de la región norte a través de una unidad burocrática, la Unidad Regional de Servicios del Estado (UNIRSE)¹⁹, que facilita a los habitantes de la región la tramitación de documentos administrativos sin tener que desplazarse a la ciudad de Guadalajara. En estas instalaciones se localiza, entre otras dependencias, un módulo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la expedición de pasaportes y refrendos que beneficia también a los habitantes del sur de Zacatecas.

En la región Norte existen dos carreteras asfaltadas que son los principales puntos de unión de los diez municipios.

- a) La primera es la carretera Colotlán – San Martín de Bolaños que une a los municipios de Totatiche, Villa Guerrero, Bolaños,

¹⁹ Al respecto nos referimos ampliamente en el capítulo 3

Chimaltitán y San Martín de Bolaños, ubicados al sur de la región Norte.

- b) La segunda es la carretera Colotlán –Huejuquilla el Alto, que une a los municipios de Colotlán, Santa María, Huejúcar y Huejuquilla el Alto, ubicados hacia el occidente en la misma región Norte y atravesando también el municipio de Monte Escobedo del estado de Zacatecas. (CUNORTE 2006)

Los caminos interiores que unen a los pueblos de la zona norte en su mayor parte son de terracería, pero son transitables todo el año. Sin embargo, hacia el occidente de la región norte, la zona que comprende los municipios de Bolaños, Mezquitic y Huejuquilla el Alto, en donde se localiza la mayor parte de la población indígena wirrarika, cuentan únicamente con caminos de terracería de difícil acceso.

La zona norte de Jalisco ha sido, y sigue siendo, una región altamente marginada. (Cfr. SDH 2006), como se aprecia en la tabla 1. En el año 2000, la presencia de la Universidad de Guadalajara en Colotlán otorgó a la región Norte nuevas expectativas al ofrecer a los habitantes de la región la posibilidad de ingreso a las carreras que ofrece el Campus Universitario del Norte (El cual pasó de estatus de Campus a Centro Universitario a partir de Enero del año 2005)

Tabla 1. Marginación de la zona norte del Estado

Clave de región	Región	Población	Población de localidades en 100 habitantes	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto estatal
1	Norte	76.002	26%	2,10058	Muy alto	1
2	Altos norte	332.502	9%	0,16530	Medio	4
3	Altos sur	346.262	11%	-0,10349	Medio	7
4	Ciénega	454.088	3%	-0,33098	Medio	9
5	Sureste	124.151	15%	0,74545	Muy alto	2
6	Sur	305.985	3%	-0,31645	Medio	8
7	Sierra de Amula	94.700	5%	0,05138	Medio	6
8	Costa sur	155.723	6%	0,10557	Medio	5
9	Costa norte	228.190	3%	-0,98313	Muy bajo	11
10	Sierra Occidental	62.884	16%	0,62585	Alto	3
11	Valles	311.341	3%	-0,51368	Bajo	10
12	Centro	3.830.174	1%	-1,54639	Muy bajo	12

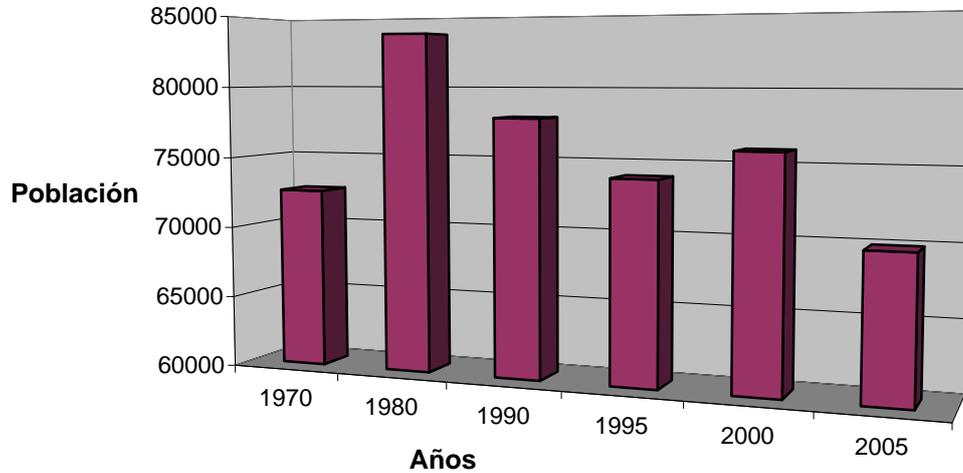
Fuente: SDH, *Índice de Marginación Regional para Jalisco, 2006*.

2.2 Indicadores demográficos

Uno de los aspectos demográficos más relevantes en la región Norte de Jalisco es la disminución poblacional (gráfico 3) que desde los años 80 se mantiene en esa dirección. El principal motivo de esta situación tiene que ver con la migración hacia los Estados Unidos. La mayor parte de los municipios de la región muestra este comportamiento poblacional. A la región se le considera como una zona expulsora de mano de obra; los saldos negativos del crecimiento poblacional regional lo denotan. En 1970 había una población de 72,590 habitantes; en 1980 de 83,735 habitantes; en 1990 de 77,948 habitantes; en el 2000, la población total de la región sumaba 76,002 habitantes con una tasa de crecimiento variable de 0.57 a -1.46 (tabla 2). En este sentido el panorama es desolador, dado que el Consejo Estatal de

población proyecta que para 2010 la zona contará con 65,921 habitantes. (COEPO),²⁰ es decir, emigrarán en promedio mil personas por año.

Gráfico 3. Comportamiento poblacional regional



Fuente: *Elaboración propia con datos del INEGI, 2005*

Tabla 2. Comparativo poblacional de la Región Norte

MUNICIPIO	Población 1990	Población 1995	Población en 2000	Población en 2005	En tendencia % ²¹
Bolaños	6,393	5,032	5,377	5,019	-4.15
Colotlán	15,762	16,011	17,557	3,382	.28
Chimaltitán	3,304	3,816	3,926	16,404	2.58
Huejúcar	7,229	6,698	6,273	5,236	-1.34
Huejuquilla	9,901	8,930	9,047	7,926	-1.81
Mezquitic	14,080	13,499	14,614	1,674	-.74
San Martín de Bolaños	3,587	3,970	3,977	3,205	1.81
Santa María de los Ángeles	14,800	4,184	4,204	3,687	-2.40
Totatiche	6,518	6,125	5,089	4,217	-1.09
Villa Guerrero	6,374	5,766	5,938	5,182	-1.76
Población Total	77,948	74,031	76,002	69,932	-.91

Fuente: *Elaboración propia con datos del INEGI, 2005*

²⁰ www.coepo.jalisco.gob.mx. Cabe señalar que la información manejada en el COEPO es sustentada en las base de datos del INEGI

²¹ Este dato se obtuvo de la tendencia realizada por el Consejo Estatal de Población Jalisco

La región Norte de Jalisco cuenta con el nivel más bajo de densidad poblacional en el estado, el municipio de Colotlán concentra la más alta densidad de población de la región con 34.8 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que en las comunidades indígenas wirrarikas la densidad de población es de 2 habitantes por kilómetro cuadrado. Otras fuentes de información como el Consejo Estatal de Población (COEPO), en 1990 predecían que para el año 2010 el comportamiento poblacional de la región seguiría con la misma tendencia negativa, ante la incapacidad de la misma para ofrecer nuevas fuentes de empleo. Debido a esto se presentaría una situación alarmante, la zona perdería aproximadamente 10,000 habitantes en 10 años, por lo que es preciso, con acciones concretas a corto plazo, retener a la población y al mediano plazo generar las condiciones mínimas necesarias para potenciar sus capacidades, dotándoles de los insumos necesarios para lograrlo. (Idem)

2.2.1 Población indígena

En esta región se asienta el 27.1% de la población indígena total del estado, siendo Mezquitic y Bolaños donde viven la mayoría de los indígenas de la etnia Wirrarika principalmente, con un 65 y un 48% respectivamente.²² (Cfr. SDH 2005)

El 16.4% de la población mayor de 5 años en la región hablan una lengua indígena de los cuales el 38.5% no hablan español. El municipio de Mezquitic es el que presenta más alto índice de habitantes que sólo hablan su lengua indígena, con el 21.5% de los mayores de 5 años. (ver tabla 3)

²²Hacemos referencia a la proporción poblacional de origen indígena. Datos de la SDH en Cuadernos Estatales de Política Social "Reportes de Indicadores Municipales para Jalisco"

Tabla 3. Habitantes que hablan lenguas indígenas

Municipio	T de la p. 5 años y más 2005 ²³	Pob. de 5 y más h.l.i.h.e 2005 ²⁴	Pobl. de 5 años y más h.l.i.n.h.e. 2005 ²⁵
Bolaños	4319	2169	145
Colotlán	2988	40	0
Chimaltitán	14559	163	1
Huejúcar	4715	21	0
Huejuquilla el Alto	7037	273	29
Mezquitic	12972	6620	2522
San Martín de Bolaños	2867	52	0
Santa María de los Ángeles	3329	5	0
Totatiche	3873	33	2
Villa Guerrero	4606	79	5
Total	61265	9455	2704

Fuente: *Elaboración propia con datos del INEGI, 2005*

2.3 Indicadores Económicos

La Población Económicamente Activa (PEA) regional es de 51 540 habitantes, de los cuales están activos 20 256 habitantes y 31 292 habitantes corresponden a la PEA inactiva. (Ver tabla 5) En el sector primario se ubica el 26.7% de la población que está activa (ver tabla 4) dedicados principalmente a las actividades agropecuarias. En el sector secundario se ubica el 36% de esta población activa. Las actividades de este sector se concentran en los obreros y los artesanos, la construcción y la minería son otras de las actividades de este sector. En el sector terciario, se ubica el 37.2 % de la población. Las actividades principales de este sector son el comercio y los servicios. (Cfr. SDH 2005b)

²³ Total de la población de 5 años y más 2005

²⁴ Población. de 5 años y más hablante de lengua indígena que hablan español 2005

²⁵ Pobl. de 5 años y más hablante de lengua indígena que no hablan español 2005

Tabla 4. Indicadores Económicos²⁶

Sector	% de La PEA	Actividad
Sector Primario	26.7%	Agropecuaria
Sector Secundario	36%	Obreros, artesanos, la construcción, la minería
Sector Terciario	37.2%	Comercio y servicios.

Fuente: *Elaboración propia con datos de la Secretaría de Desarrollo Humano,²⁷ 2005*

Tabla 5. Distribución por municipios de la PEA de la región norte (año 2000)

MUNICIPIO	PEA	%
Bolaños	1,053	5.19
Colotlán	6,031	29.77
Chimaltitán	898	4.43
Huejúcar	1,568	7.74
Huejuquilla	1,988	9.81
Mezquitic	3,716	18.35
San Martín de Bolaños	1,017	5.02
Santa María de los Ángeles	1,015	5.01
Totatiche	1,377	6.8
Villa Guerrero	1,593	7.86
Total	20,256	100

Fuente: *Elaboración propia con datos de la Base Municipal del PNUD,²⁸ 2007*

El nivel de ingresos de la población se considera muy bajo. Dado que una parte importante de la PEA desarrolla trabajos de jornalero y artesanos, de esta forma, sus ingresos no son tipificados como salarios, es por ello que encontramos datos interesantes al respecto del ingreso. Un 15% de la población percibe menos de un salario mínimo de acuerdo al promedio regional. Otro 62.1% de la población recibe hasta dos salarios mínimos, 15% genera sus propios ingresos; esta población no recibe un salario y sólo el 1.4% de la población de la región percibe más de 10 salarios mínimos. De esta manera el nivel de ingreso por definición, está ligado estrechamente con el nivel de pobreza y el grado de marginación. Así también el ingreso familiar se vincula con el acceso a los servicios de salud. (SDH, 2005)

²⁶ Ver anexo 1 Vocacionamiento regional según COPLADE

²⁷ Cuadernos Estatales de Política Social, Reporte de Indicadores Regionales para Jalisco, págs. 32-34

²⁸ <http://saul.nueve.com.mx/disco/index.html>

Deseamos hacer una acotación al mencionar la marginación y la pobreza de las zonas indígenas, así como lo que esta información nos representa. Mencionábamos que las condiciones para ellos son aún mas difíciles dada la situación geográfica en las que viven, insertados en las serranías de Mezquitic y Bolaños principalmente, si a esto se le suma la falta de vías de comunicación así como la inexistencia de actividades económicas que les sean rentables e incidan directamente en su poder adquisitivo; aunado a lo anterior estas sociedades cuentan con una fuerte identidad cultural lo cual termina en una sociedad étnica con limitaciones importantes.

Sin embargo, para fin de realizar los índices de desarrollo municipal que se menciona, o la determinación del ingreso por municipio, se debe tomar en cuenta a esta población por ser parte de los mismos municipios. Si bien no hay una actividad constante y permanente, es por lo mencionado, las condiciones en estos grupos sociales no son del todo óptimas para desarrollar sus potencialidades. Sus ingresos son escasos y eventuales producto de las actividades desempeñadas como lo es el trabajo agrícola como jornaleros, el otro es la elaboración de artesanías; ambos trabajos son eventuales por lo que no se consideran como salarios. Provocando de esta forma que los servicios a que pueda acceder se vean sumamente limitados, con ello hablamos de salud así como de una ausencia de alimentación apropiada.

El norte de Jalisco ocupa el primer lugar de marginación a nivel estatal. La proporción de habitantes en Guadalajara que viven en medio de la pobreza y pobreza extrema es de 20.32%, lo cual contrasta con 74.70% en la región Norte (ver tabla 6). (Cfr. SDH 2005b) Lo cual deriva en una problemática variada.

Los bajos niveles de ingreso económico, restringen las posibilidades de acceso a los centros educativos, los centros de salud y otros servicios. De ahí que las familias se encuentren ante la disyuntiva de enviar a los hijos a la escuela o completar el gasto familiar. De la población indígena, el 52% de la población

menor de 15 años es analfabeta y 50% no tiene acceso a estos servicios por falta de vías de comunicación. (Cfr. CUNORTE 2006)

Tabla 6. Comparativo Pobreza en Jalisco

	Proporción de pobres	Pobreza extrema
Jalisco	19.30	8.79
Guadalajara	15.08	5.24
Lagos	30.67	16.36
Puerto Vallarta	15.97	9.95
Ciudad Guzmán	26.62	15.39
Tepatitlán	39.44	15.56
Ocotlán	29.54	13.88
Región Norte	43.26	31.44
Ameca	29.29	18.95
Autlán	25.03	14.79

Fuente: CUNORTE 2006

2.3.1 Sector Agropecuario

En la región norte se localiza el 6% de las Unidades de Producción Rural (UPR) de todo el estado de Jalisco. Estas unidades ocupan una superficie de 498,666 has., que equivalen al 10% de la superficie estatal. De la superficie regional, el 82% corresponde a tierras de pastos, agostadero o enmontada; 10% corresponde a tierras de labor; 7% corresponde a bosque o selva y el 1% a tierras sin vegetación (tabla 7), siendo el municipio de Mezquitic al que le corresponde un tercio de la superficie total de la región. En esta región, 8,808 Unidades de Producción Rural se dedican a la producción agrícola. El 58% de estas unidades corresponde a la propiedad privada; el 39.8% son de propiedad ejidal y el 2.2% restante son propiedad mixta. En las unidades privadas se concentra el 66% de la superficie de labor; el 32% de la superficie de labor corresponde a los ejidatarios y el 2.8% corresponde a la propiedad mixta. Los municipios de Mezquitic, Huejuquilla y Colotlán, concentran el 54% de las Unidades de Producción Rural. (*Idem*)

Tabla 7. Sector Agropecuario en la Región Norte

% EN SUPERFICIE	TIPO DE TIERRA	
82 %	Pastos, Agostadero o enmontada	6% de las unidades de producción rural de todo el estado de Jalisco.
10 %	Tierras de Labor	
7 %	Bosque o Selva	
1 %	Tierras sin vegetación	

Fuente: *CUNORTE 2006*

De la superficie de labor solamente el 4% es de riego y corresponde al 1% con respecto a la superficie de riego en el estado. En cambio, la tierra de temporal representa el 96% de la tierra laborable de la región. Siendo el municipio de Colotlán el que cuenta con mayor superficie de riego, en contraste con el municipio de Mezquitic cuya superficie, en su mayoría, es de tierra de temporal. En relación a la superficie ejidal, se puede afirmar que 3.5% de los predios agrícolas se rentan, 4.7% se las prestan y el 1% se está en aparcería.

De la superficie total de tierras, el 82% son propiedad privada, 16% comunal, 1.9% es ejidal y 0.1% son de propiedad pública. Es importante señalar que la superficie de labor de la región norte se concentra en parcelas de más 100 y 2,500 hectáreas las cuales corresponden al 66%²⁹. Esta superficie corresponde al 21% de las UPR. De las 331,000 hectáreas con más de 100 y 2,500 has, el 61% se destina a la producción agropecuaria y forestal y el 51% de esta concentración de tierras son privadas. En conjunto, la producción agropecuaria de la región aporta solamente el 1.8% de la producción estatal. La producción agrícola de la región es poco diversificada; los principales sistemas agrícolas de producción son maíz, sorgo, avena, cebada y frijol. Con estos datos se

²⁹ El censo que se está preparando (llevado a cabo por el INEGI en 2007) aportará información actualizada con respecto a dos situaciones específicas:

- 1) Ofrecer información estructural del sector agropecuario y forestal así como información básica económica de las unidades de producción
- 2) Conocer el destino del aprovechamiento de las tierras, la organización, la situación agraria, así como la tecnología utilizada. (INEGI, 2007)

puede deducir que la tendencia es a la disminución aún mayor de las labores agrícolas. (SEIJAL)³⁰

La situación de la agricultura en la región norte tiene una serie de limitaciones, como escasa precipitación y poco apoyo por parte del gobierno federal y estatal, en sentido de falta de seguimiento a las acciones emprendidas localmente. El 70% de la producción agrícola es mayormente para el autoconsumo y en menor proporción para realizar ventas en el mercado local y nacional. Sin embargo, cabe mencionar que esta producción agrícola no tiene un mercado seguro a nivel local ni nacional.

Respecto a la ganadería, esta es la principal actividad en la región. 82% de la superficie rural total se destina a esta actividad. Los suelos de la región se aprovechan como agostadero para la explotación extensiva de ganado mayor apoyada con la cosecha de forrajes. La mayor superficie pecuaria corresponde a Bolaños, con 20% de la superficie total, Mezquitic con el 17%, Huejuquilla y Villa Guerrero con el 11% y el 10% para Huejúcar. A pesar de que la actividad pecuaria ocupa la mayor superficie de labor en la región, es poco significativa a nivel estatal. El mayor número de cabezas de ganado bovino se concentra en los municipios de Villa Guerrero, Totatiche, Colotlán y Huejuquilla, con el 56% del total regional. (Idem)

2.3.2 Sector Industrial

Este sector se encuentra muy poco desarrollado en la región. Esto es resultado de la escasa inversión estatal y federal, lo que impide el crecimiento económico de los mercados interno y externo, lo que mantiene en una situación de lento crecimiento a la región. Sin embargo, después de las actividades agropecuarias, es el sector industrial el que establece una mejor posibilidad de ocupación para la población de la región

³⁰ Sistema Estatal de Información Jalisco, www.seijal.gob.mx

Destaca el ramo de la industria manufacturera que se orienta principalmente a la producción de bienes-salario. En primer lugar se encuentra el sub-sector de los productos alimenticios. En segundo lugar, está el sub-sector de los textiles, enfocado hacia la manufactura de prendas de vestir, la elaboración de bordados en pita y otras artesanías. El piteado de cinturones y otras prendas se ha extendido hacia otros municipios de la región. Siendo el municipio de Colotlán el principal generador de esta actividad, la que ha trascendido hacia el ámbito internacional, se ha convertido en una actividad agroindustrial importante, por lo que debe considerarse como una oportunidad para el crecimiento económico de la región. En el ramo de las artesanías, sobresalen las elaboradas por la etnia wirrarika. En tercer lugar destaca el sub-sector de la madera y sus derivados. En cuarto lugar se ubica la producción de los productos minerales no metálicos. En quinto lugar se encuentran las microempresas para la fabricación de productos metálicos. El número de unidades económicas manufactureras de la región Norte son 23, se incrementó en 1998 en 70% más respecto a la década de 1988. (*Idem*)

2.3.3 Sector Servicios

Las actividades del sector servicios, al igual que el industrial están poco desarrollados en la región norte. El desarrollo de este sector depende de otros sub-sectores como el educativo, la atención para la salud, la asistencia social entre otros. La mayor parte de estos servicios se concentra en el municipio de Colotlán, esto se explica porque 37.2% de la PEA, se localiza en este municipio. (*Idem*)

2.4 Indicadores de bienestar

La región norte se caracteriza por su alto grado de pobreza y marginación, la escasez de servicios, por lo que en cuanto a bienestar social es el más bajo a nivel estatal. A escala regional, 75% de las viviendas cuentan con agua potable, 66% con drenaje y 79% cuentan con energía eléctrica. (INEGI 2005) Datos como este reflejan la realidad de desarrollo humano municipal, este

indicador se refleja en la tabla 8 para la zona norte del estado de Jalisco³¹. Respecto a la población indígena wirrarika sus condiciones de bienestar son más precarias. 97% de las viviendas tienen pisos de tierra. Los materiales de construcción son de adobe y con techos de morillos. No existe el servicio de drenaje, ni letrinas, 99% de las viviendas están en estas condiciones. 95% de las viviendas no cuenta con agua potable y solamente 5% tienen agua entubada. (Cfr. SDH 2005)

La importancia del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en sentido del desarrollo nos proporciona una visión integral de la situación actual de la sociedad en la zona. Así el PNUD menciona sobre el Desarrollo Humano:

“... la reducción de la pobreza y la expansión del desarrollo de las personas son elementos claves para avanzar en las tareas de lograr mayor libertad para los individuos del mundo. Desde el enfoque del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la concepción de desarrollo está vinculada con la de libertad. El desarrollo humano de las personas es visto como la condición para que éstas amplíen sus posibilidades de elegir entre distintos tipos de vida. La libertad de los individuos, y por lo tanto sus posibilidades de elegir, requieren del desarrollo de un conjunto de capacidades que permitan el ejercicio de esa libertad, y que incluyen principalmente la salud, la educación y las oportunidades de ingreso (PNUD, 2007)

Como hablamos de una visión integral, entonces debemos verlo desde una concepción como tal. Así pues, el Índice de Potenciación de Género (IPG, ver tabla 8) refleja las desigualdades entre hombres y mujeres en tres ámbitos fundamentales:

1. Participación política y poder de decisión, medidos en función de la proporción porcentual de mujeres y hombres que ocupan escaños parlamentarios.

³¹ (<http://www.undp.org.mx/AcercaDelPNUD.aspx>)

2. Participación económica y poder de decisión, que tratan de reflejar puestos con cierto liderazgo, medidos en función de dos indicadores: participación porcentual de hombres y mujeres en cargos de altos funcionarios y directivos; y participación de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos.
3. Poder sobre los recursos económicos, medidos según la estimación de los ingresos percibidos por mujeres y hombres, expresado en términos de Paridad de Poder de Compra en dólares estadounidenses (PPC en USD). La importancia del IPG en el diagnóstico del nivel de desarrollo humano radica en que este instrumento de medición no solamente captura la dimensión de ingreso, sino que combina a ésta con medidas de capacidad de decisión que tienen las mujeres en ámbitos importantes de la vida social.

Aún cuando el indicador nos dice que hay algunos municipios que se sobreponen entre sí, podemos percatarnos que nos encontramos en un entramado social donde las condiciones para las mujeres se ven limitadas, invariablemente de las múltiples situaciones que se encuentren insertadas en la sociedad regional para provocar dicha situación. La modificación progresiva que se presenta, no sólo en la sociedad mexicana, sino de manera global nos permite percibir y analizar las oportunidades socioeconómicas que se tienen cuando la igualdad de género se presenta.

Nos acercamos a una realidad en donde las oportunidades son similares en sentido de igualdad en género. No obstante la investigación plantea acceso a programas y por ende diseño de iniciativas por igualdad de género, salvo que los mismo lineamientos del programa estipulen lo contrario. Cabe hacer mención que los puntos 2 y 3 del IPG es lo que nos permite señalar que la igualdad de género se presenta dentro de la investigación. No deseamos descalificar el contenido del punto 1, sólo que para efectos de la investigación, este punto no tiene concordancia dentro de ésta

Tabla 8. Indicadores de bienestar

Municipio	IDH ³²	IDG ³³	IPG
Bolaños	0,6682	0,6451	0,3884
Colotlán	0,7712	0,7550	0,6494
Chimaltitán	0,6591	0,6227	0,5830
Huejúcar	0,7424	0,7146	0,5640
Huejuquilla el Alto	0,7161	0,6920	0,6083
Mezquitic	0,5969	0,5759	0,4874
San Martín de Bolaños	0,7145	0,6819	0,5184
Santa María de los Ángeles	0,7393	0,7034	0,6033
Totatiche	0,7534	0,7328	0,6522
Villa Guerrero	0,7080	0,6849	0,4247

Fuente: *Elaboración propia con datos del PNUD, 2007*

Para completar la integración de conceptos que nos interesa para formular una igualdad de género mas concreta, incluimos al índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG, ver tabla 8), éste ajusta el progreso medio para reflejar las desigualdades entre mujeres y hombres en tres aspectos:

- 1) Esperanza de vida al nacer
- 2) Educación e
- 3) Ingreso *per cápita*.

Los resultados del cálculo del IDG señalan que, cuando se analiza la brecha entre el IDH y el IDG, es posible notar la importancia de la inclusión de las desigualdades entre mujeres y hombres. Es así pues que podemos percibir el por qué de que algunos programas de gobierno vayan enfocados a potenciar la presencia de la mujer, tal es el caso en que el programa OPORTUNIDADES vincule directamente a la madre de familia como la que percibe los apoyos, o bien como es el caso que SAGARPA maneje como grupo prioritario a las mujeres.

³² La escala de medición es de 0 a 1, así, entre más cerca se encuentre el índice del 1, mayor grado de Desarrollo Humano presentará el municipio.

³³ La escala de medición es de 0 a 1, así, entre más cerca se encuentre el índice del 1, mayor grado de igualdad de genero presentará el municipio.

Así pues, los indicadores anteriores los podemos corroborar con el comparativo de la población económicamente activa en función al género, como se muestra a continuación:

Tabla 9. Comparativo de equidad de género

Municipio	Población económicamente activa			Porcentaje en la población económicamente activa de	
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Bolaños	1.053	704	349	66,86	33,14
Colotlán	6.031	3.924	2.107	65,06	34,94
Chimaltitán	898	693	205	77,17	22,83
Huejúcar	1.568	1.150	418	73,34	26,66
Huejuquilla el Alto	1.988	1.385	603	69,67	30,33
Mezquitic	3.716	2.107	1.609	56,70	43,30
San Martín de Bolaños	1.017	797	220	78,37	21,63
Santa María de los Ángeles	1.015	787	228	77,54	22,46
Totatiche	1.377	950	427	68,99	31,01
Villa Guerrero	1.593	1.112	481	69,81	30,19

Fuente: *Elaboración propia con datos del PNUD, 2007*

2.4.1 Salud

La atención médica en la región Norte la proporcionan mayormente las instituciones públicas como la Secretaría de Salud, el IMSS, el ISSSTE y el DIF y en menor grado la proporcionan las instituciones privadas.

La región norte tiene 1 085 localidades, de las cuales más del 60% tiene menos de 100 habitantes. La alta dispersión de estas poblaciones dificulta la instalación de centros para la atención de la salud. Sin embargo, el problema que agudiza dicha realidad, es que la gran mayoría de la población en la zona, carece de acceso a servicios de derechohabencia, como los ofrecidos por IMSS o ISSSTE, debido a que:

“La población con derechohabiencia a servicios de salud se componen de aquellas personas que tienen derecho a recibir atención médica en instituciones de salud pública y/o privadas como resultado de una prestación laboral, de los miembros de las fuerzas armadas y los familiares designados como beneficiarios por los titulares o de las personas que han adquirido un seguro voluntario en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). De este modo la población que se encuentra en ninguno de los grupos mencionados en esta definición no tiene derecho a servicios de salud públicos a través del IMSS o ISSSTE o de otra institución como parte de una prestación laboral, y sólo podrá acceder a ellos a través de la Secretaría de Salud...en la entidad el año 2000 la población con derechohabiencia era de 44.26% del total” (SDH 2006: 13)

Esto nos indica que de igual forma no existe posibilidad de acceder a una pensión por diversas circunstancias o contingencias que pueda sufrir la persona. Por lo que el acceso a alguna de las instituciones mencionadas, puede tener pensión por accidentes en el trabajo, lo cual permite saber que un cierto grado de bienestar se le asegura a la familia del perjudicado. Los municipios con mayor carencia de derechohabiencia son Chimaltítan con 93%, Mezquitic 86%, Huejuquilla el Alto con 83%, Santa Maria de los Ángeles con un 77% al igual que Totatiche 77% y Bolaños con un 74%. (INEGI, 2005)

La Secretaría de Salud proporciona la atención médica en los 10 municipios de la región a través de 48 casas de salud, 46 centros de salud y dos unidades de hospitalización. Los primeros servicios se otorgan en las poblaciones con alto grado de dispersión y de marginación. En tanto que las unidades de hospitalización se localizan en las áreas urbanas de la región Norte. Una en el municipio de Colotlán y la otra en el municipio de Huejuquilla el Alto. Ambas unidades se caracterizan por un buen equipamiento médico permanente y los servicios de hospitalización. Son unidades para la atención de primer nivel. Sin embargo, los servicios de salud en general cuentan con una infraestructura mínima para la atención de la población de la región norte. Esto permite la

atención al 98.8 de la población abierta³⁴ por medio del Paquete Básico de Servicios de Salud (PBSS)³⁵ (SDH, 2005)

2.4.2 Alfabetización

A nivel regional el promedio de analfabetismo es de 11.03%. El 50% alfabetizada es mayor de 15 años. Los municipios con el mayor número de analfabetas son Mezquitic con 20.95 %, Bolaños con 13.88%, Chimaltitán con 10.91% y Huejuquilla con 8.71% (ver tabla 10). En tanto que Colotlán tiene una población con tan sólo el 4.96 % de analfabetas³⁶. (INEGI, 2005)

Respecto a la escolaridad de la etnia indígena wirrarika, los habitantes mayores de 15 años que son analfabetas corresponden al 52% de la población indígena. Las mujeres presentan un analfabetismo superior al de los varones³⁷. La región registra una población promedio de alfabetos en relación a los analfabetas de 3.54 a 1. La tercera parte de la población indígena cuenta con un nivel de escolaridad primaria y sólo el 7% cuenta con nivel de secundaria o superior a ésta. La población indígena solamente tiene un 22.7% de alfabetizados frente a la media regional norte que es de 68.7%. La dispersión demográfica, así como las largas distancias entre las viviendas y los pocos centros educativos, enclavados en la serranía, agudizan esta realidad. (Cfr, CUNORTE 2006)

Tabla 10. Municipios con mayor porcentaje de Analfabetas

Municipios	Mezquitic	Bolaños	Chimaltitán	Huejuquilla
Porcentaje de Analfabetas	20.95%	13.88%	10.91%	8.71%

Fuente: *Elaboración propia con datos del INEGI, 2005*

³⁴ Se llama población abierta a la población sin derechohabencia atendidos por la Secretaria de Salud, ver anexo 2 para cobertura estatal

³⁵ "La Secretaria de Salud Jalisco brinda un Paquete Básico de Servicios de Salud el cual se conforma de quince intervenciones con bajo costo y alto impacto, centrados esencialmente en medidas preventivas y promocionales" (SDH, 2005; 15)

³⁶ Datos del COEPO www.coepo.jalisco.gob.mx en el apartado de Desarrollo Humano conforme a la base de datos municipal

³⁷ Puntualizamos, no lo referimos que por ser de alguna etnia se presenta el analfabetismo, sólo lo hacemos como mención dado que las oportunidades para ellos son pocas por lo anteriormente expuesto (pocas vías de comunicación, pocas situaciones a explotar como desarrollo educativo, poco personal académico, entre otras)

El IEEA operativamente cubre los 10 municipios de la zona norte de Jalisco. Proporciona atención a 2089 educandos en los niveles de primaria y secundaria con el sistema de educación abierta. Los municipios con mayor número de inscritos son: Colotlán, Mezquitic, Huejuquilla y Bolaños³⁸. (SEP JALISCO, 2007)

2.4.3 Educación

Algunos factores que restringen la eficacia de la educación en la región norte del Estado son: el alto grado de dispersión de la población, y otros factores como la escasez de equipamiento, la falta de alternativas educativas y el déficit en número y calidad en la formación de docentes rurales e indígenas. Los bajos niveles del ingreso familiar es otro factor que limita el acceso a la educación. Como consecuencia de ello se puede decir que la región presenta un índice de deserción promedio de 3.42%. (*Idem*)

El desglose por grado escolar analizado en el presente capítulo pretende brindar una panorámica de la situación actual de la región y colaborar a la puntualización de diversas situaciones:

- 1) Contar con una panorámica con mayor precisión de la población económicamente activa que labora en el sector educativo (5.06%). En este apartado cabe hacer mención que solamente se ubican a profesores con plazas definitivas en niveles de primaria y secundaria, dadas las eventualidades entre semestres en nivel medio superior y superior.
- 2) Conocer la demanda poblacional existente de instituciones de educación pública contrastando con la demanda de instituciones educativas privadas, así como la participación municipal respectivamente.
- 3) Ubicar los grados de deserción escolar, mismos que puede deberse a múltiples factores, sin embargo, creemos que una situación que puede ser recurrente es, como lo mencionamos anteriormente, la disyuntiva de los padres a enviar a sus hijos a la escuela o bien ubicarlos en algún

³⁸ <http://sig.jalisco.gob.mx/Estadistica/TabRegMap.asp>

trabajo para completar el gasto familiar. Lo cual se vincula al punto 5 expuesto aquí.

- 4) Puntualizar la eficiencia terminal de cada uno de los niveles mencionados, así como el comportamiento histórico de los últimos años.
- 5) Contar con una perspectiva general del factor humano formado, de tal manera que contaremos con sujetos con un grado de criterio para explotar, en diversidad de medidas, los programas de gobierno que se le presenten. Asimismo podrá potenciar actitudes y aptitudes para los fines que personalmente persiga.

2.4.3.1 Primaria³⁹

A nivel primaria existen 277 escuelas en las que laboran 716 docentes para la atención de 12,621 escolares ubicados en 1,464 grupos distribuidos de la siguiente manera: 37 escuelas pertenecen al Sistema Federal, para la atención de 300 alumnos; 202 escuelas del Sistema Federal Transferido que atienden un total de 9,000 alumnos; en 33 escuelas del Sistema Estatal se atiende a 2,848 alumnos y en 6 escuelas privadas se atienden a 475 alumnos. (SEP Jalisco, 2007)

De las escuelas anteriores 51 prestan atención escolar indígena a 3,602 alumnos. CONAFE registra 25 escuelas para 212 alumnos inscritos. De los cuales 74.37% cursan la estructura general; 24.83% pertenecen algún centro de educación indígena y 1.46% son atendidos directamente por CONAFE. Los municipios de Mezquitic con 4.76% y Bolaños con 4.08%, presentan los más altos índices de deserción escolar a nivel primaria. La Región Norte supera, con 2.40%, el índice de deserción a nivel estatal. (*Idem*)

Como se puede observar en la tabla 11, entre Colotlán y Mezquitic se cubre el 47.8% de la matrícula total de la Región a nivel primaria.

³⁹ <http://sig.jalisco.gob.mx/Estadistica/NivReg.asp>

Tabla 11. Atención educativa regional a nivel básico

MUNICIPIO	ALUMNOS PRIMARIAS				
	Federal	Federal transferido	Estatal	Particular	Total
Bolaños	5	1365	80	0	1450
Chimaltitán	46	390	120	0	556
Colotlán	0	1500	813	162	2475
Huejúcar	0	330	318	62	710
Huejuquilla el Alto	10	650	566	88	1314
Mezquitic	217	3130	228	31	3606
San Martín de Bolaños	7	270	209	99	585
Santa María de los Ángeles	0	481	54	0	535
Totatiche	10	390	147	33	580
Villa Guerrero	5	494	311	0	810
Total	300	9000	2848	475	12621

Fuente: CUNORTE, 2006

Los indicadores existentes para nivel primaria han tenido un avance significativo a través de los últimos años, es así que la deserción intracurricular⁴⁰ ha bajado de un 3.21% que se registro en el ciclo 99-00, a un 1.84% en el ciclo 05-06. De la misma forma la reprobación⁴¹ en los mismos periodos disminuyó de un 8.23% a un 5.97%. Por lo que podemos decir que la eficiencia terminal⁴² ha presentado incrementos importantes, aumentando de un 75.4% registrado en el ciclo 99-00 a 85.11% en el ciclo 05-06. Cabe señalar que la cobertura⁴³ ha sido incremental de manera importante, ya que, según datos de la Secretaria de Educación Jalisco, pasó de 93.66% en el ciclo 99-00 a 100% en el ciclo 06-07, sin embargo lo que es de tomar en cuenta es el incremento que se presenta de manera significativa en referencia al ciclo 05-06, que fue de un 8.5%, sólo en el último ciclo, ya que su tasa incremental

⁴⁰ Se le llama a la población que abandona el sistema educativo durante el ciclo escolar

⁴¹ Este indicador permite conocer el porcentaje de alumnos que al no haber acreditado las asignaturas mínimas correspondientes el grado cursado, no pueden ser promovidos al siguiente grado o nivel educativo.

⁴² Permite conocer a los alumnos que termina un Nivel Educativo de manera regular (durante el tiempo establecido) (<http://sig.jalisco.gob.mx/Estadistica/Conceptos.asp>)

⁴³ Proporción de los alumnos atendidos en un nivel educativo con respecto a la demanda

promedio era de -0.363% anterior al último ciclo al que hacemos referencia (06-07)⁴⁴ (SEP Jalisco, 2007)

2.4.3.2 Nivel Secundaria⁴⁵

En lo referente al nivel Secundaria, la Región Norte de Jalisco cuenta con un total de 57 escuelas que atienden a un total de 4,659 alumnos en 234 grupos por medio de 309 docentes. De las 57 secundarias; 46 escuelas pertenecen al Sistema Federal; 4 escuelas pertenecen al Sistema Estatal y 7 escuelas son particulares. (*Idem*)

El índice regional de deserción intracurricular es de 7.07% para el ciclo 05-06, cuando en el 99-00 el índice era de 9.13%. La reprobación⁴⁶ parece que aún continúa siendo un problema para la región, en donde prácticamente permanece igual en relación el ciclo 99-00 (8.59%) en el que el ciclo 05-06 indicó 8.40% de reprobación en este nivel. La eficiencia terminal ha mejorado, en el ciclo 05-06, 1.89% con respecto al ciclo 99-00. La cobertura en este nivel ha mejorado 7.77% entre el ciclo 99-00 al 06-07 (*Idem*)

El municipio de Colotlán concentra la mayor planta docente para este nivel educativo con 28.51% y atiende al 25.16% del alumnado regional. Los municipios de: Colotlán, Mezquitic, Huejuquilla el Alto y Bolaños, concentran el 70% de los alumnos de secundaria en la Región, y entre Mezquitic y Colotlán cuentan con el 50% de los centros escolares disponibles en la región. (CUNORTE 2006)

⁴⁴<http://sig.jalisco.gob.mx/Estadistica/IndicaR.asp?region=1&NomReg=01%NORTE&nivel=2&NomNiv=PRIMARIA>

⁴⁵ <http://sig.jalisco.gob.mx/Estadistica/TabRegMap.asp?region=1&nivel=6>

⁴⁶ Para la reprobación en secundaria se toma como referencia la acreditación total de asignaturas, por lo que si no acredita la totalidad, se le considerará como reprobado. (<http://sig.jalisco.gob.mx/Estadistica/Conceptos.asp>)

Tabla 12. Atención educativa regional a nivel medio básico

MUNICIPIO	ALUMNOS EN SECUNDARIAS			
	FEDERAL TRANSFERIDO	ESTATAL	PARTICULAR	TOTAL
Bolaños	548	0	0	548
Chimaltitán	177	0	0	177
Colotlán	454	608	70	1132
Huejúcar	341	0	14	355
Huejuquilla el Alto	413	0	91	504
Mezquitic	877	0	167	1044
San Martín de Bolaños	139	0	37	176
Santa María de los Ángeles	94	83	0	177
Totatiche	111	92	84	287
Villa Guerrero	259	0	0	259
Total	3387	783	463	4659

Fuente: CUNORTE, 2006

2.4.3.3 Nivel Medio Superior⁴⁷

Del total de la matrícula regional a nivel bachillerato solamente está inscrito el 5% de los estudiantes de la región.

La cobertura de servicios básicos educativos en la Región Norte presenta el mayor rezago a nivel estatal. En el nivel Medio Superior existen dos preparatorias particulares y una que dependen del Sistema de Educación Media Superior de la Universidad de Guadalajara. Con dos módulos en Colotlán y cinco más en los demás municipios de la región. De los módulos de Colotlán, uno es técnico y el otro es bachillerato general. En 1998 la matrícula estudiantil total registró una cifra de 1,213 estudiantes. En el año 2000 esta matrícula se incrementó a 1,683 alumnos y actualmente cuenta con 1,626. El municipio de Colotlán concentra el 47.49% del alumnado regional. (CUNORTE 2006)

⁴⁷ <http://sig.jalisco.gob.mx/Estadistica/NivReg.asp>

De los 1,927 alumnos inscritos en el nivel medio Superior, 1,626 corresponden a estudiantes de la Universidad de Guadalajara y 301 a estudiantes del CECyTEJ ubicado en Totatiche. (*Idem*)

Tabla 13. Atención educativa regional a nivel medio superior

Año	1998	2000	2004	2006	U de G*	CECyTEJ*
Matricula	1,213	1,683	1,850	1,927	1,626	301

Fuente: *Preparatoria Regional de Colotlán y CECyTEJ, 2007*

La deserción en este nivel ha ido incrementalmente a la baja de forma importante disminuyendo de 49.78% en el ciclo 99-00 a 2.23% en el ciclo 05-06. De igual forma la reprobación disminuyó de 16.61% a 1.43% en el mismo periodo. Aunque la eficiencia terminal ha incrementado de un 40.51% a 69.29% entre 1999 y 2006, podemos darnos cuenta que de cada 10 alumnos que ingresan, 7 son los que logran terminar satisfactoriamente este nivel educativo. Aun cuando los indicadores anteriores son muy alentadores, la demanda no ha incrementado con la misma intensidad, así, sólo se incrementó en un 3.29% en 2006 (72.07%) con respecto a la demanda de 1999 (68.78%)⁴⁸ (SEP JALISCO, 2007)

2.4.3.4 Nivel Superior

En el municipio de Colotlán existe una escuela Normal Superior fundada en 1977 con la modalidad de Nivel Medio Superior y en 1983, pasa a la modalidad de Escuela Normal Superior para la formación de docentes en Educación Preescolar y Licenciados en Educación Primaria, tiene una matrícula de 193 estudiantes en las dos especialidades (Preescolar y Primaria). Era la única institución de Educación Superior en la región hasta el año 2000, cuando se establece el Campus Universitario del Norte e inicia sus actividades académicas en el ciclo escolar 2000 B con una matrícula de 106 estudiantes para las carreras de Derecho, Contaduría Pública y Administración a nivel de Licenciatura. Posteriormente amplió la oferta educativa en las carreras de Psicología, Licenciatura en Nutrición, Licenciatura en Enfermería, Licenciatura

⁴⁸<http://sig.jalisco.gob.mx/Estadistica/IndicaR.asp?region=1&NomReg=01%NORTE&nivel=4&NomNiv=EDUC.%MEDIA%SUPERIOR;>

en Educación y dos carreras a nivel Técnico Superior Universitario, una en Telemática y otra en Informática. Recientemente la oferta creció para el ciclo escolar 2007-B en el que se ofertaron carreras como Licenciatura en Agronegocios, Licenciatura en Antropología, Licenciatura en Turismo e Ingeniería en Electrónica y Computación. Actualmente cuenta con una matrícula estudiantil superior a los 920 alumnos⁴⁹. (CUNORTE 2006)

2.5 Potencialidades para la región

En el ramo de la agroindustria es hacia donde se perfilan las mayores potencialidades. Si bien, la actividad artesanal más importante es el trabajo del piteado que ofrece una generación de empleos de manera permanente a personas de todas las edades sin excluir a las mujeres, las agroindustrias son otro importante potencial en la región que no se ha atendido lo suficiente. En este sentido es importante señalar que un problema que se agudiza gradualmente es que la región no cubre sus necesidades básicas en alimentos, es decir, no se produce lo que se consume al interior de ésta. Por lo que es un campo que espera ser abordado.

Las formas tradicionales pueden no permitir su incursión, sin embargo, los avances tecnológicos para el campo están presentes, por lo que la producción en invernaderos, con la participación social mediante pre-contratos de producción puede ser una buena alternativa en sentido de beneficio a actividades productivas y de promoción económica abordada por agentes locales.

La comercialización e industrialización del orégano es otra de estas latentes actividades que pueden generar empleos. En el área de la ganadería, por ser esta la principal actividad en la región, recientemente se ha empezado a exportar ganado hacia los Estados Unidos, lo que es un hecho sin precedentes: las ventas son directas entre el productor y el comprador, lo que significa un beneficio directo para los productores de la región. Esto mismo está

⁴⁹ Base de datos Control Escolar Centro Universitario del Norte

propiciando un mejoramiento de las razas de ganado y el uso de tecnologías que permitan mayor competitividad en el mercado internacional. Es fundamental romper los paradigmas que tienen atados a la región en este sentido. Se han realizado la manutención del ganado de las mismas formas por décadas, por lo que es una necesidad imperante adoptar técnicas actuales que permitan un mayor aprovechamiento de esta actividad. Una de esas técnicas es el sistema de rotación, por mencionar un ejemplo. Los yacimientos mineros localizados en los municipios de Bolaños y San Martín podrían generar proyectos de inversión.

Algunos industriales de otros estados han puesto la mirada en la región al empezar a crear fuentes de empleo con mano de obra especializada principalmente dirigida a la fabricación de piezas electrónicas. Desde hace dos años opera una planta en el municipio de Mezquitic y una más en Huejúcar⁵⁰. Esto es importante de considerar, dado que al haber un Centro Universitario en la región, posibilitará formar especialistas que en corto tiempo pueden encontrar algunas fuentes de empleo o bien, ser creadores de dichas fuentes en conjunto con los múltiples apoyos albergados en las distintas dependencias que conforman a la UNIRSE.

2.6 Consideraciones del capítulo

Como podemos darnos cuenta, la situación de la región no es del todo alentadora, situándose mayoritariamente como una zona rural con distintas adversidades a enfrentar, sin embargo, hay potencialidades que pueden llegar a abordarse si la participación social aumentara y ésta a la vez fuera de manera colectiva, con visiones similares, con acciones colectivas ordenadas de manera tal que se consolidara una inclusión general.

La situación económica repercute de manera regional, no podemos mencionar si sea causa o efecto, pero sí que es una condicionante que representa un estancamiento en todo el amplio sentido del desarrollo regional. Nos queda

⁵⁰ <http://www.ksmex.com.mx/>

claro que la situación que puede romper estos paradigmas es la educación, ya que brinda no sólo la especialización en el ámbito de interés personal, sino que brinda una concepción de mayor amplitud de la problemática en que se envuelve el sujeto, una apertura cognoscitiva que permite razonar y albergar “herramientas” indispensables para el abordaje de la vasta problemática actual. La situación en este rubro ha presentado una mejora paulatina importante (como lo demuestran los datos que presentan la demanda en los distintos niveles educativos así como la eficiencia terminal en cada uno de los niveles referidos), no obstante, el incremento de mejora en las situaciones no ha sido similar. Las oportunidades siguen siendo escasas, lo que de alguna manera presiona a la sociedad a buscar su autoempleo, sin embargo, la exclusión aún en este rubro sigue con presencia importante agudizándose aún más para las mujeres (dentro de la participación de la población económicamente activa se percibe esta situación). Aún cuando existen grados de equidad, estos distan de ser los necesarios para que se les permita contribuir a las mujeres al desarrollo regional.

Un considerable número de familias no cuentan con el suficiente ingreso que les permita enviar a sus hijos a estudiar y que les permita sobrevivir. Abordando situaciones como esta podemos conocer que la realidad regional tiene saldo deudor con su población en lo referente a oportunidades de vida y de desarrollo, por lo que la población misma se ve obligada a la búsqueda de una mejor calidad de vida, aún cuando ello implique la emigración.

Es precisamente en este sentido que las acciones deben encaminarse a la promoción de condiciones que propicien en la población un sentido de identidad para retener a su población, de forma tal que si no es posible contar con un crecimiento gradual de población, al menos que no haya emigración como la que presenta la región. Este fenómeno debe preocupar tanto a habitantes como a autoridades gubernamentales.

Las potencialidades pueden ser vastas dentro de la región, sólo se requiere de un análisis razonado que permita ubicar las necesidades que permitan a cualquier persona convertirla en una potencialidad comercial que colabore con la promoción económica. Puede encontrarse en las mismas cadenas, en la misma producción, pero se requieren sistemas, tanto productivos como de comercialización con grados de innovación que permitan soportar las incertidumbres de los temporales, por mencionar un ejemplo concreto.

La perspectiva regional arroja datos importantes en cuanto al emprendimiento de proyectos, los productores no cuentan con una liquidez financiera que les permita incursionar, y mucho menos investigar, tanto en sistemas de producción como en comercialización de productos que no conocen, pero que quizá sea rentable para ellos por alguna razón. Se hace referencia dado el entorno de adversidades actuales que presenta el sector y que requiere, de manera urgente, innovaciones tanto en sistemas productivos como en comercialización. El instinto de sobrevivencia está posicionado por encima de cualquier espíritu emprendedor dadas las condiciones regionales que no dejan margen a otra situación.

Es por ello que paulatinamente deberán participar los productores en la medida de sus posibilidades en las distintas opciones que por parte del gobierno se ofrecen en distintos puntos de la región. Anteriormente se mencionaba que era por falta de capital por lo que no se invertía, sin embargo, con la presencia de la Estrategia UNIRSE en la región, esto ha quedado descartado por completo. En el próximo capítulo lo analizaremos a fondo, simplemente adelantamos que dentro de la misma estrategia existen dependencias que se enfocan a la promoción de proyectos con base a subsidios.

No deseamos hacer referencia a dicha estrategia como la panacea de la problemática regional. Pero si como una medida potencial de solución y de aprovechamiento para aquel sector de la sociedad que desea incursionar en cuestiones comerciales pero que por falta de capital no lo realiza.

CAPITULO III

ESTRATEGIA UNIRSE

A lo largo del presente trabajo se han planteado las formas en que se plantea el desarrollo local para la realidad que deseamos abordar. Sin embargo, la importancia de todo este marco referencial que nos permite conocer y analizar la importancia de los actores locales⁵¹ como promotores e impulsores de desarrollo y como explotadores racionales de los recursos existentes nos remite, de alguna manera, al capítulo 1 acerca de la gerencia social.

Es de llamar la atención que los esfuerzos son gradualmente mayores en los últimos años para promover el desarrollo en la zona norte de Jalisco, rompiendo con el esquema asistencialista y proveyendo las condiciones necesarias a la población con el fin de promover el desarrollo desde un punto autogestivo, promoviendo, la explotación racional tanto de recursos naturales como capacidades locales.

Es así como podemos mencionar que, para que la estructura gubernamental tenga la trascendencia por la cual fue concebida, es necesario que los distintos componentes de ésta no pierdan de vista las necesidades apremiantes de los productores, entre las que pueden destacar la capacitación teórica-práctica.⁵² A lo que nos referimos es a consolidar los espacios multiactorales de manera tal que sean explotados a su máxima capacidad para beneficio regional. No tiene trascendencia alguna las estructuras, los espacios y las reuniones que se planeen en pro del desarrollo, ni tampoco la tiene que estos eventos sean

⁵¹ “*Aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales*”. (Chiara, 2004;110)

⁵² Lo podemos mencionar en esta vertiente debido a que normalmente las capacitaciones quedan en el discurso, pero para los productores es indispensable saber el cómo realizarlo de manera práctica.

dirigidos por personas con conocimientos sofisticados y especializados en materia de Desarrollo cuando lo que interesa es cómo producir y como vender. Al respecto Feliz Bombarolo puntualiza:

- *“no siempre se plantean con claridad los temas/problemas sobre los cuales es necesario discutir y decidir, ni se brinda información previa a los asistentes a las mesas de decisión;*
- *es bastante común que se convoque a espacios multiactorales a personas e instituciones que no tienen ni interés ni conocimientos específicos sobre los temas sobre los que se pretende discutir y decidir...*
- *...la apertura a procesos sociales participativos implica... la inclusión en estos procesos de personas que han tenido pocas posibilidades de formarse en el sistema formal y que tienen pocas posibilidades de acceso a la información sobre los numerosos temas que afectan su vida cotidiana”*
(Bombarolo 2004: 98)

En esta perspectiva estos no son temas menores. Por lo que no será posible llegar a acciones contundentes si no se llega a puntualizar y se parte de problemáticas palpables y analizadas previamente que permitan concretar estrategias y acciones de peso con la calidad necesaria, como políticas sociales, planes urbanos, estrategias de mercadeo, etc., según convenga y necesite el ámbito de abordaje. Por ello es fundamental la percepción tanto por parte de la estructura gubernamental presente en la región, así como de los actores locales, los cuales son constituidos por aquellos que actúan de manera comprometida en relación a cuestiones socialmente problematizadas en la escena local. (Cfr. Chiara 2004)

“La interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública determinada se da dentro de un cierto marco de reglas de juego, razón por la cual remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a éstos a crear recursos políticos...el marco institucional permitirá entender la estructura de

oportunidades con la que se enfrentan individuos y grupos para interactuar guiados por identidades propias” (Repetto 2005: 47)

Precisamente aquí recae la importancia de la gerencia social y de la participación del Estado en el ordenamiento comunitario, necesario en la contextualización del ámbito interdisciplinario planteado para la creación de las condiciones locales necesarias con el fin de promover e incentivar grados de desarrollo acordes a las necesidades, exigencias y demandas regionales. Es en este contexto que, en Jalisco surgen acciones llevadas a cabo a partir de 1995 por un gobierno que abonó, en cierta medida, a la idea del desarrollo en el estado con la firme convicción que se diera partiendo de las entrañas de las mismas regiones con necesidades en común, con exigencias comunes. Así, la comunidad se planteaba como actor fundamental en la concreción de las acciones a emprender.

3.1 Regionalización en Jalisco

En el presente apartado deseamos puntualizar las situaciones que dieron paso para concretar la Estrategia UNIRSE. En la actualidad, la regionalización en Jalisco es un tema de debate, no obstante, permite conocer la concreción de acciones impulsadas años atrás. El debate se centra en cuestiones meramente políticas que tiene que ver con la detentación del poder, en función de la fragmentación que éste mismo genera por los partidos existentes⁵³. Los puntos

⁵³ Esta situación no la podemos dejar de lado y mucho menos dar por sentado que la regionalización logró concretarse sin disputas políticas, sin agravios, sin fricciones incluso al interior del mismo partido que llevó a cabo la acción. Aún cuando las bases de la regionalización se presentaron, al término del gobierno del Ing. Alberto Cárdena Jiménez se concen indicios de dicha regionalización en cada una de las regiones que fueron propuestas en este gobierno. Sin embargo, la investigación que estamos llevando a cabo es prácticamente documental en estos temas, así que los documentos existentes mencionan solamente la operatividad de la regionalización tal y como se concretó con el gobierno 1995-2001. Es decir, no hubo aportes adicionales al tema por el gobierno que le sucedió encabezado por el Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña. Aún con la falta de continuidad del tema de regionalización, pareciera que la misma sociedad y los participantes inmersos en ella, la concretaron de forma tal que fuera operable, sino en las óptimas condiciones por falta de apoyo de un gobierno entrante con su plataforma quizá distinta a la anterior, pero que se concreto y que opera, con sin y a pesar de la ayuda mencionada.

Deseamos hacer énfasis en el vacío histórico político que se refiere al tema, el cual, repetimos, es debido a que la presente propuesta se basa propiamente en información documental. Adicional a esto planteamos que no deseamos agotar el tema debido a la complejidad que

de vista son distintos, pero hay una situación que puede mencionarse como factor común, la planeación y desarrollo en cada una de las distintas regiones no es factible, sino sumamente necesaria, sin embargo, hay una aguda diferencia en el discurso y la presupuestación⁵⁴ para llevar a cabo la consolidación de esta acción. Un ejemplo claro de esto lo puntualiza W. A. Martín que menciona:

“En el ámbito del Estado de Jalisco el índice de asignación municipal se calcula a partir de la población total residente, yuxtaponiendo una corrección según los índices de marginación registrados oficialmente para los municipios. Es pertinente a la distribución del rubro participaciones a los municipios en el presupuesto anual del Gobierno del Estado de Jalisco. Representa un 15.7% del gasto total del gobierno estatal y juega un papel fundamental en el financiamiento de los gobiernos municipales. Una estimación gruesa (1997) arroja \$1,703.5 MDP a distribuir entre 124 municipios y 6.5 millones de residentes (promedio \$13.7 MDP anuales por municipio y \$262 pesos anuales por persona). El gobierno de Guadalajara tiene el índice mayor para Jalisco (14.3044%), mientras que Cuautla tiene el índice menor del estado (0.0612%). El promedio aritmético para las 12 regiones de Jalisco es de 8.33%, y para los 124 municipios de 0.8065%” (Martín 2000: 31)

Es de notar que la zona metropolitana cuenta con una población en relación a la que se pueda localizar en cualquier región en su conjunto. Sin embargo, esta situación no beneficia en nada a la acción de la concreción de la regionalización en el estado⁵⁵. Aún con esta problemática presente, las regiones intentan establecer mejores condiciones de vida para su población. Es

representa y la problemática que se vive al respecto, sin embargo, dejamos de lado el tema y nos quedamos con la acción concreta que permanece. En ningún sentido planteamos la falta de interés al tema ni su impactante relevancia, sin embargo, no es propiamente tema de nuestro documento.

⁵⁴ La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco en sus capítulos segundo y tercero hacen referencia acerca de las bases para los montos, plazos y distribución de las participaciones federales, estatales y municipales lo cual arroja como producto el cálculo de dichas participaciones así como la conformación del presupuesto municipal.

⁵⁵ No se hace referencia en sentido despectivo o bien que se dé por entendido que la elaboración del presupuesto es en sí misma el problema que promueve la falta de concreción de resultados positivos dentro de la regionalización.

en este sentido que surgen agrupaciones que, partiendo de una filosofía de mejoramiento paulatino y fusión de esfuerzos, buscan la manera de crear las condiciones necesarias para promover su propio desarrollo. Tales son los casos del Consejo Ciudadano en Cuquio, Grupos Unidos de Acción Comunitaria (GUACOS) en Amacueca y de los Comités de Participación y Acción Social (COMPAS) en Ameca. (Cfr. Martín 2000)

Los objetivos de la regionalización fueron planteados como sigue:

- a. *“Impulsar la competitividad regional*
- b. *Promover la reconversión regional*
- c. *Coadyuvar con una mejor distribución de oportunidades para el desarrollo*
- d. *Promover una convergencia entre crecimiento económico y calidad de vida que fomente un desarrollo sustentable, económicamente viable, socialmente justo y ecológicamente apropiado” (Ruiz 2000: 9)*

Para lograr dichos objetivos se puntualizaron puntos como establecer una nueva regionalización del Estado, crear un proyecto de desarrollo de cada región, llevar a cabo y de manera gradual una desconcentración de la administración federal y estatal así como dar impulso a una planeación integral, participativa y estratégica para el desarrollo de las regiones.

Las primeras acciones de la regionalización las explica claramente Ruiz, retomando la idea de Sergio Méndez:

“El primer paso de este programa fue la creación de una nueva regionalización del Estado que integró los 124 municipios en 12 regiones, utilizando criterios más amplios de los que se habían tomado en cuenta en esfuerzos de regionalización anteriores. Después se crearon doce subcomités de planeación (uno por cada una de las regiones) con el objetivo de que los miembros de la región en conjunto con autoridades formularan las necesidades de las mismas mediante consultas populares y se discutieran en torno a ellas para formular un plan regional de desarrollo con propuestas económicamente viables,

socialmente justas y de respeto al medio ambiente. La participación de la sociedad no terminaba con la formulación de las propuestas, sino que seguía en la puesta en marcha y el funcionamiento de las mismas. También se contempló la idea de llevar a cabo un programa gradual de descentralización y desconcentración de la administración estatal y federal hacia estas regiones” (Ruiz 2000: 10)

Para coordinar el proceso de planeación regional se creó el Subcomité Estatal de Desarrollo Regional en agosto de 1998, en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) el cual es encargado de promover y coordinar la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo. Dicho comité se conformó por el coordinador general del COPLADE y un representante por cada institución de los sectores público, social y privado tales como SEDESOL, SEMARNAP, SCT CORETT, BANOBRAS, CNA, SAGAR, INI, INEGI, CFE así como diferentes instituciones estatales, IPROVIPE, COEPO, CODE, DIF, Comisión Estatal de Ecología, así como representantes sectoriales, miembros de cámaras y organizaciones sociales. (Cfr. Cárdenas 2000)

3.1.1 Fines de la Regionalización

Se planteaba que con la nueva regionalización se permitiría cumplir con objetivos específicos, los cuales se planteaban de la siguiente forma:

- a. *“Crear, analizar y proyectar información regional.*
- b. *Mejorar la distribución espacial de las inversiones públicas en las regiones*
- c. *Coordinar la inversión sectorial a nivel región*
- d. *Incorporar al proceso de desarrollo regional los recursos naturales, humanos y financieros y*
- e. *Organizar y racionalizar las presiones políticas locales y regionales para contribuir al proceso de toma de dediciones” (Ruiz 2000: 11)*

No era la primera vez que se trataba de realizar una regionalización, ya que se habla de dos situaciones similares años atrás, en donde se ubica el Plan Lerma

Asistencia Técnica en 1970 y el Plan Jalisco en 1984. En el primer plan se hablaba prácticamente de 5 regiones, ubicadas en la Costa, al Sur, Centro, Norte y Altos, con sedes en La Huerta, Ciudad Guzmán, Guadalajara, Colotlán y Tepatitlán respectivamente. El segundo plan no menciona regiones en sí, sólo se establece, aparentemente, como municipios cabeceras de regiones, dado que se mencionan como regiones a Colotlán, Tepatitlán, Tamazula, Autlán, Ameca, Lagos, La Barca, Cd. Guzmán, Vallarta y Guadalajara. (Cfr. Ruiz 2000)

A pesar de los esfuerzos anteriores de tratar de ubicar una regionalización, lo realmente novedoso de la emprendida en el periodo 1995-2001 fueron los criterios que se establecieron para llevar a cabo la regionalización planteada. Es el mismo Ruiz, que tomando a Bernardo Brito los menciona:

“Visión a futuro, disponibilidad actual de servicios, cuencas hidrológicas y agropecuarias, homogeneidad sociológica y sentido de pertenencia y arraigo cultural, redes que propician cohesión regional, actividades económicas afines e integración de cadenas productivas al alcance intermunicipal, indicadores sectoriales específicos de las dependencias estatales y necesidades de las dependencias para ubicar la cabecera de la región que estratégicamente sea conveniente para la dotación de servicios.” (Ruiz 2000: 11)

No puede decirse que el proyecto de regionalización no estuviera bien planteado. A comparación de los intentos anteriores podemos percibir que estaba pensado de manera tal que, desempeñando cada actor involucrado su rol, la presencia de un mayor grado de bienestar sería cuestión de tiempo para que apareciera. Ya que los criterios toman desde el potencial hidrológico, hasta el social mismo que pudiera percibirse con mayor grado de abstracción, se plantearon como piezas fundamentales para llevar a cabo un proceso de desarrollo organizado y con fundamentos sólidos. El análisis se realizó de tal forma que las regiones conformadas fueron las siguientes:

Tabla 14. La regionalización actual en Jalisco⁵⁶

REGIÓN (NÚMERO)	SEDE	NO. MUNICIPIOS	MUNICIPIOS INTEGRANTES
Norte (1)	Colotlán	10	Bolaños, Colotlán, Chimaltitán, Huejúcar, Huejuquilla el Alto, Mezquitic, San Martín de Bolaños, Santa María de los Ángeles, Totatiche y villa Guerrero
Altos Norte (2)	Lagos de Moreno	8	Encarnación de Díaz, Lagos de Moreno, Ojuelos de Jalisco, San Diego de Alejandría, San Juan de los Lagos, Teocaltiche, Unión de San Antonio y Villa Hidalgo.
Altos Sur (3)	Tepatitlán	11	Acatic, Arandas, Jalostotitlán, Jesús María, Mexxicacán, San Julián, San Miguel el Alto, Tepatitlán de Morelos, Valle de Guadalupe, Cañadas de Obregón y Yahualica de González Gallo.
Ciénega (4)	Ocotlán	13	Atotonilco el Alto, Ayutlán, La barca, Chapala, Degollado, Jamay, Jocotepec, Ocotlán, Ponchitlán, Tizapán el Alto, Tototlán, Tuxtacueca y Zapotlán del Rey
Sureste (5)	Tamazula	10	Concepción de Buenos Aires, Jolotlán de los Dolores, Manuel M. Diéguez, La Manzanilla de la Paz, Mazamitla, Pihuamo, Quitupan, Tamazula de Gordiano, Tecalitlán y Valle de Juárez
Sur (6)	Cd. Guzmán	16	Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Ciudad Guzmán, Gómez Farías, Sayula, Tapalpa, Techalutla de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan, San Gabriel, Zacualco de Torres, Zapotiltic, y Zapotitlán de Vadillo.
Sierra de Amula (7)	El Grullo	11	Atengo, Chiquilistlán, Ejutla, El Grullo, El Limón, Juchitlán, Tecolotlán, Tenamaxtlán, Tonaya, Tuxcacuesco y Unión de Tula
Costa Sur (8)	Autlán	6	Autlán de Navarro, Casimiro Castillo, Cihuatlán, Cuautitlán de García Barragán, La huerta y Villa Purificación
Costa Norte	Puerto	3	Cabo Corrientes, Puerto Vallarta y

⁵⁶ Ver anexo 3 para la ubicación geográfica de la regionalización.

(9)	Vallarta		Tomatlán
Sierra Occidental (10)	Mascota	8	Atenguillo, Ayutla, Coautla, Guachipancingo, Mascota, Mixtlán, San Sebastián del Oeste y Talpa de Allende
Valles (11)	Ameca	14	Ahualulco de Mercado, Amatitán, Ameca, Antonio Escobedo, Arenal, Cocula, Etzatlán, Hostotipaquillo, Magdalena, San Marcos, Hidalgo, Tala, Tequila, Teuchitlán
Centro Rural (12)		10	Acatlán de Juárez, Cuquíó, Ixtlahuacán de los Membrillos, Ixtlahuacán del Río, Juanacatlán, El Salto, San Cristóbal de la Barranca, Tlajomulco de Zuñiga, Villa Corona y Zapotlanejo.
Centro Conurbada (12.1)	Guadalajara	4	Guadalajara, Tonalá, Tlaquepaque y Zapopan

Fuente: Barba, 2000

El proceso, al ser concebido de esta manera buscaba sumar a los procesos tradicionales de descentralización administrativa aspectos que fueran totalmente innovadores. Es así que se plantean procesos de planeación local, en donde se pretendía aprovechar las oportunidades y ventajas específicas de cada región para que la comunidad participara en el diseño, planeación y ejecución de los programas por medio de propuestas, puesta en marcha y seguimiento a las acciones emprendidas.

Así, en su quinto informe de gobierno el Ing. Alberto Cárdenas puntualizó al respecto de la regionalización:

“... estrategia exigida por la sociedad y compartida por este gobierno, nunca ha sido un simple ofrecimiento político. Es un modelo de Estado al que se aspira, con base en los más profundos anhelos sociales de equidad, oportunidades y desarrollo familiar, y aplicado por los habitantes de cada región con democracia y transparencia” (Cárdenas 2000: 29)

La idea de potenciar los recursos se veía fortalecida con la participación comunitaria incitando a la apropiación de las acciones. Para ello se buscaba en

todo momento promover y concretar un proceso de inclusión y participación, que a su vez fortalecían el programa.

3.1.2 Descentralización administrativa al interior

Como punto de partida habrá que mencionar que, como todo proceso de industrialización, en el estado de Jalisco se presenta enfocado en una ciudad, Guadalajara, esto provoca la presencia de desigualdades importantes al interior del estado producto de la centralización de fuentes de empleo en la zona metropolitana, por lo cual se llegó a concentrar, en 1995, el 60.3% de la población total del estado. Es por ello que el proceso de descentralización administrativa⁵⁷ o desconcentración que comienza a presentarse desde 1995 con el gobierno del Ing. Alberto Cárdenas fue la respuesta que su gobierno planteó a dicha problemática. Dicha solución contemplaba esquemas de descentralización administrativa como transferencias de capacidades a los municipios, una reorganización productiva buscando generar ventajas comparativas en esquemas regionales de desarrollo. Así como la participación ciudadana a través de ejercicios de consultas para que formaran parte de la realización de los planes de desarrollo regionales. (Cfr. Cárdenas 1997)

Lo anterior hace repensar el concepto de desarrollo local formando así una consistencia en la conformación de núcleos regionales que impulsan un desarrollo con mayor equilibrio en diversas latitudes. La novedad del esfuerzo

⁵⁷ Aunque comentamos algo al respecto en el apartado 1.4, en el presente capítulo planteamos peculiaridades que saltan a la vista con relación al término utilizado en la regionalización como descentralización. Este último término contiene una situación peculiar que no encaja en nuestra descripción: "... *el de la subdivisión del espacio político como requisito para gobernar*" (Palma, 2000; 4) En este sentido la trascendencia del término se encuentra enfocada en la acción de gobernar, ya que esto implica que la redistribución del poder debe ejercerse mediante los derechos vinculados con el sufragio legítimo, lo cual concierne directamente a la población inmersa en el contexto territorial en cuestión. Así pues, esta situación no es propia de las características de la acción emprendida en Jalisco, ya que propiamente se transfirió a funcionarios locales ciertas atribuciones que eran llevadas a cabo por otros fuera del contexto territorial de referencia. Como producto se obtuvo un aumento en el poder administrativo de los órganos territoriales sin afectar al propio gobierno o bien a las dependencias de donde dicho poder surge.

Así, en sentido estrictamente administrativo puede hablarse de desconcentración y de descentralización indistintamente debido a que esa delimitación (administrativa) se refiere solamente a transferencia por norma legal de competencias decisorias entre órganos pertenecientes de un mismo ente. (Cfr. Palma, 2000)

desconcentrador se basa en el establecimiento de diálogos entre sectores institucionales como pauta para plantear propuestas locales. Ya que anteriormente, en un Estado autoritario se bloqueaban los esfuerzos mencionados, provocando con ello que las acciones provenían planteadas desde las altas esferas gubernamentales lo cual impedía en todo momento el diálogo. (Cfr. Ruiz 2000)

Sin embargo, en el proceso se presentaron problemas importantes que son de tomar en cuenta. Comenzando con que los municipios no tienen la autosuficiencia necesaria para llevar a cabo las acciones pertinentes en su totalidad, así como la capacidad de gestión de estos mismos es limitada. No podemos pasar por alto un problema grave, la falta de solidaridad de los presidentes municipales de oposición y la falta de continuidad de los objetivos en la alternancia política. Los objetivos a largo plazo se pierden o no son retomados hasta que alguna administración posterior presente especial interés en las acciones emprendidas periodos atrás. Por lo que es necesario que la sociedad asuma responsabilidad en mantener este proceso y fortalecer los puntos a favor, que son varios. Al respecto Ruiz puntualiza:

a) “El mecanismo de descentralización jalisciense se fundamentó en esquemas innovadores, donde a la descentralización del gasto hacia las regiones del estado se sumó un esfuerzo por acompañar el entusiasmo público, con un proceso de descentralización productiva del sector privado... no se basó exclusivamente en acciones desde arriba, sino que se acompañó de acciones horizontales en materia productiva.

b) El esfuerzo se realizó en medio de un programa de participación ciudadana importante, lo que permitió la elaboración de planes de desarrollo regionales, que establecían una visión conjunta del futuro y con ello se definían las etapas y la magnitud del esfuerzo descentralizador.

c) El colapso del gobierno federal como promotor del desarrollo local en los años ochenta, abrió paso a la innovación regional en los noventa, fortaleciéndose con ello los procesos de descentralización.

- d) *La creación de un lenguaje común entre la ciudadanía y entre los diferentes municipios fue una de las bases para poder llegar a un entendimiento regional.*
- e) *...la expectativa es que se consolide este proceso y se tenga un perfil descentralizado en el año 2020.*
- f) *Para evitar que el esfuerzo de descentralización se vea bloqueado, se requiere realizar ejercicios de prognosis regional que ayuden a establecer una visión de largo plazo, donde se dejen atrás los presupuestos anuales y haya continuidad en las acciones, ayudando a construir con ello un fuerte tejido social, y fortaleciendo por este medio la descentralización.*⁵⁸ (Ruiz 2000: 1-2)

Es así que se planteó una regionalización que buscara impulsar los elementos básicos que fueran explotables por las mismas regiones, de forma tal que se planteara un desarrollo justo y con mayor equilibrio. En relación a ello se planteaba un par de binomios que fortalezcan la acción descentralizadora, población-territorio y gobierno-sociedad. La firme idea era concretar acciones que crearan las condiciones necesarias para retener a la población en sus ciudades. Ese era el principal reto, crear fuentes de empleo que fueran adecuadas, de manera tal que se diera pauta a la creación de pequeñas y medianas empresas mismas que se insertaran en cadenas productivas ya fueran locales, estatales, nacionales e incluso internacionales. Dadas las condiciones de las distintas regiones, los apoyos se giraron hacia ese enfoque, promover, de alguna manera y en un primer momento, el autoempleo. (Cfr. Ruiz 2000)

Se dice que el primer paso de abordar un problema es la aceptación de que existe. Por ello, en el gobierno 1995-2001 se reconoció que el problema se agravaría con el pasar del tiempo, así que, era sumamente importante tomar acciones concretas en el asunto. Así se decide romper con el esquema centralista, que se había utilizado en toda la estructura gubernamental en los distintos órdenes políticos. Por ello, se puntualizan dos acciones principales que plantean todo el cambio con la finalidad de buscar una convergencia entre

⁵⁸ Por lo mencionado líneas arriba se refiere a una descentralización administrativa.

crecimiento y calidad de vida. Dichas acciones fueron la promoción del desarrollo de sectores estratégicos y un proceso de descentralización administrativa de la planeación. (*Idem*)

La acción de descentralización pretendía reorientar la migración de la zona metropolitana en donde la concentración poblacional era constante y gradualmente mayor. Así, se opta por reorientar servicios que normalmente se dirigían a la zona metropolitana y se orienten a otras ciudades medias, entre 15,000 y 100,000 habitantes para promover su desarrollo. De esta forma se plantea que las ciudades intermedias serían pieza fundamental en años próximos en cuestiones económicas y demográficas, por lo que es imperante que se promueva su desarrollo. Se busca que si bien el porcentaje de población de la zona metropolitana es alto, se pretende que para 2015 pueda no permanecer en el 60% y bajar al 52 o 53%, reubicando una parte importante de la población en ciudades medias así como propiciando que las zonas rurales mantengan sus índices de crecimiento. Esto provocaría un esquema de mejora progresiva y a su vez de mejora de calidad de la población y una consolidación de una base productiva. Sin embargo para ello, es necesaria la participación de las autoridades municipales así como de la sociedad tanto en el diseño como en la ejecución y evaluación de los programas de población de cada municipio. (*Cfr. Cárdenas 1997*)

3.1.2.1. Los instrumentos

Ya hemos hablado de la participación ciudadana en el proceso, sin embargo, la aparición de los Subcomités de Planeación del Desarrollo Regional (COPLADEREG) permitía recibir propuestas que se realizaban en mesas de trabajo, las cuales estaban compuestas de la siguiente forma:

- Mesas de trabajo para el desarrollo económico, albergaban a participantes del desarrollo económico desarrollo rural, turismo, organizaciones gremiales y productores.
- Mesas de desarrollo social, donde participaban el sector salud, educación, DIF, profesores, padres de familia, juntas de colonos, ONG.

- Mesa de desarrollo territorial, donde se reunía personal de obras públicas servicios municipales, medio ambiente, juntas de colonos, productores y ONG.
- Mesa de seguridad, reuniéndose personal de policía, procuraduría, protección civil, juntas de colonos, productores y ONG. (Cfr. Ruiz 2000)

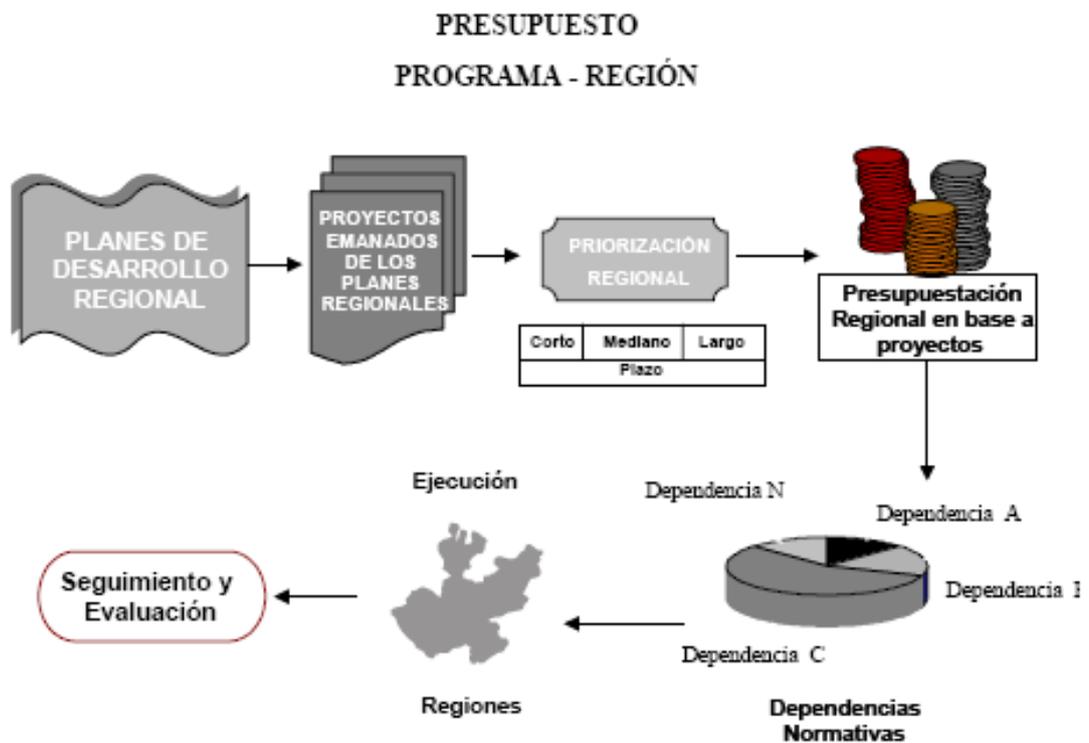
Esto nos da a saber que dentro de cada mesa había una especialización necesaria para tratar los temas en cuestión en el ámbito de referencia. Así como los actores directamente que por un lado pueden aportar en la formulación de acciones, así como las exigencias, por el otro, de los directamente beneficiados o perjudicados en su momento, por lo que se podía plantear una política integral.

Una vez recabada la información se procesaba por personal externo a la administración, de forma tal que no hubiera sesgos en la información ni manipulación política. Sino más preciso, que se diera peso a las necesidades, que durante el ejercicio, se pudieron ubicar. Es de esta forma que, en 1998, se plantean planes de desarrollo regional a través de la información recabada. Cabe hacer mención, que las acciones a emprender estaban diseñadas a partir de un diagnóstico general de cada región, que permitiera concretar una imagen-objetivo con la firme idea de proyectar las acciones y encaminarlas a una meta al 2020. Así los planes estarían fundamentados en metas de largo plazo que se buscaría, con cada acción, cumplir. Las acciones no se realizarían de manera hermética sino que estarían vinculadas distintas dependencias, como lo expusimos en el ejercicio de las mesas arriba mencionado. Es de esta forma que las acciones a concretar en los planes regionales de desarrollo, albergarían proyectos o programas específicos que tuvieran una estructura como la siguiente, la cual la expone Ruiz:

- *“Indicadores de la calidad de vida (bienestar social, indicadores de vivienda y servicios básicos, empleo, calidad ambiental, etc.)*
- *Diagnóstico sectorial y regional*
- *Definición de imagen-objetivo*
- *Visión*

- *Misión*
- *Establecimiento de estrategias*
- *Desarrollo social.*
- *Desarrollo económico regional*
- *Desarrollo sectorial*
- *Desarrollo institucional*
- *Desarrollo territorial*
- *Ordenamiento territorial*
- *Programas y proyectos (Ruiz 2000: 10, 11)*

Gráfico 4. Metodología para el diseño de Planes de Desarrollo Regionales



Fuente: *Ruiz, 2000*

El gráfico anterior (gráfico 4) nos puede clarificar de una mejor forma el proceso que fue llevado a cabo de la manera anteriormente expuesta. Las dependencias se encontrarán dentro de las regiones, en función a la necesidad percibida en el diagnóstico, lo que implicará una descentralización administrativa.

3.2 Los primeros pasos hacia la aparición de la Estrategia UNIRSE

En el año de 1996 se realizó un ejercicio para diagnosticar la situación rural del estado, por lo cual fueron convocados productores de los distintos Distritos de Desarrollo Rural conformados por Zapopan, Ameca, Autlán Cd, Guzmán, Colotlán, La Barca, Lagos de Moreno y Tomatlán. El ejercicio duró varios meses, según queda documentado en el Plan de Desarrollo Estatal 1995-2001. Este ejercicio pudo recabar información que a la postre percibió la situación del ámbito rural como crítica, con ciclos viciosos por romper, con situaciones difíciles de abordar por los ayuntamientos por sí mismos. En este sentido urgía tomar cartas en el asunto de manera conjunta con el respaldo del ejecutivo estatal y toda su estructura. (Cfr. COPLADE 1995)

El círculo vicioso comprendía desde la producción, la nula sinergia en los productores regionales comprendido en sus respectivas zonas, lo cual no daba el valor de mercado a los productos de éstos. Cada productor deseaba promoverse por sí mismo, sin embargo, era una gran desventaja. Si a lo anterior le sumamos la apertura comercial a productos importados producto del Tratado de Libre Comercio, lo cual agudizaba aún más la situación de los productores, que para poder permanecer en el mercado debían competir con productos de mejor calidad y a precios incluso menores debidos al tipo de cambio en la relación peso-dólar. Lógicamente con la falta de capacidad productiva, la baja comercialización y la preferencia a las importaciones, los productores perdieron sus incentivos a producir. Cabe mencionar, que los recursos derivados del orden Federal, destinados al campo, se vieron disminuidos sin que otro recurso tomara su lugar. Sin productos, sin la capacidad de producir en el sector rural y la concentración de esta actividad en las ciudades medias y en la capital del estado, debido a los volúmenes que pueden manejar, se deduce entonces, que era cuestión de tiempo antes que el campo quedara descapitalizado. (*Idem*)

Los productores que tenían participación en algún mercado eran pocos. La polarización se hizo presente, entre los que producían para exportar y los que

producían para abarcar el mercado nacional, dividiéndose este último en varios subsectores en función a su producción, nivel comercial o de subsistencia. El problema era para los productores con carteras vencidas, y los que presentaban baja comercialización ya que algunos no podían acceder a la tecnología necesaria para abarcar sus mercados. (*Idem*)

El panorama no se presentaba con múltiples oportunidades para los productores rurales. Esto podría percibirse como el origen de todo un cúmulo de problemas que estaban aguardando para presentarse en tanto la situación se agudizaba. Era sólo cuestión de tiempo para que aparecieran situaciones alarmantes en caso de no plantear acciones que pudieran, en un primer momento frenar la problemática, posteriormente, abordarla de forma tal que se abatiera gradualmente en la medida de las posibilidades provocando así la creación de condiciones para que dicha cuestión se erradicara.

Por ello, en el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, se planteaban estrategias y líneas de acción para las zonas rurales. Para los fines que perseguimos podemos mencionar algunas, con la idea de aclarar el surgimiento de la Estrategia UNIRSE:

“Impulsar un nuevo modelo de Desarrollo Rural, poniendo en práctica estrategias específicas simultaneas en varios puntos con enfoque global, para romper el círculo vicioso que afecta a los productores del campo” (COPLADE 1995: 102)

Esta estrategia buscaba consolidar y concretar la participación de todos aquellos actores que tuvieran vínculo directo, en producción o comercialización, con el sector agropecuario en el contexto estatal. Se planteaba de forma tal que las acciones a emprender fueran perdurables y de manera paulatina se rompiera la total dependencia presente en aquel entonces, de tal forma que promoviera la auto-sustentación por parte de dichos actores. Aunado a lo anterior, se pretendía dar el valor requerido al cambio en la percepción de las

condiciones existentes hacia el desarrollo. Es decir, el desarrollo no se llevaría a cabo solamente con la implementación de las mejores técnicas agropecuarias que permitieran crear mejores condiciones económicas, sino que se pretendía darle el valor agregado por medio del desarrollo humano y el incremento en la calidad de vida.

Para concretar lo expuesto, resultaba imperante un balance regional que permitiera la presencia de condiciones de orden Estatal para la promoción de la mejora de condiciones en toda la entidad federativa. Por ello era indispensable la desconcentración de las facultades Estatales.

“Detectar oportunidades por región, para proyectos productivos agrícolas, pecuarios, forestales o piscícolas”. (COPLADE 1995: 104)

No cabe duda que esta situación era apremiante para la región que tratamos, debido a que esta estrategia planteaba fuentes de empleo permanentes en las zonas con mayor necesidad por medio de la implementación de programas y proyectos enfocados a reactivar la economía. Resultaba fundamental debido a que captaba la participación de la ciudadanía, que por medio de ella se llevaría a cabo los proyectos que fueran necesarios y con los cuales se beneficiarían con iniciativas que la población misma pudiera diseñar, desarrollar, ejecutar con giro comercial, por medio de actividades previamente desarrolladas o bien por medio de un rediseño de actividades realizadas. La apertura se presentaba de forma tal que cada región estaría facultada a realizar dichas acciones en base a contexto regional; quizá la única restricción, si es que se le puede mencionar de esa forma, era que dichos proyectos fueran viables y que pronosticaran permanencia.

“Impulsar la estructuración de cadenas productivas promoviendo la creación de proyectos agroindustriales concertando alianzas estratégicas entre productores industriales y comercializadores” (COPLADE 1995: 104)

Esta estrategia es continuación de la anterior, pero prácticamente se contempla a los productores como directivos de las iniciativas generadas, se plantea fusiones de esfuerzos en los que la SEDER en conjunto con la SAGARPA son participes en relación a brindar estudios previos, materia prima, capital semilla, asesorías, capacitación o todo aquello que le permita al productor realizar su actividad.

Así pues, es de notar que para llevar a cabo las estrategias expuestas así como obtener de ellas el mejor aprovechamiento y con ello promover el desarrollo que se anhela en medio de la situación presente, era indispensable contar al interior de la región con la estructura necesaria para llevar a cabo la programación realizada.

3.3 La zona Norte y la cristalización de la estrategia UNIRSE

La Unidad Regional de Servicios del Estado (UNIRSE) es parte de la estrategia de Regionalización que el Gobierno del Estado de Jalisco emprendió desde mayo de 1996. Para el Gobierno de Jalisco, una regionalización efectiva no sólo implicaba la promoción del desarrollo con los recursos propios de las regiones del Estado, sino incluye además la transferencia de todos los recursos posibles del centro hacia las zonas del Estado donde se requieren, y en función a las necesidades y oportunidades de desarrollo de cada región.

La UNIRSE es una estrategia piloto⁵⁹ que se ha instalado en Colotlán Jalisco, cabecera de la Región Norte, debido a que se manifiesta que es una de las regiones más alejadas de la ciudad capital, así como por las diversas razones que se han expuesto a lo largo del presente escrito, fundamentalmente en el capítulo 2. Sin embargo se le percibe desde el gobierno estatal como una de las regiones con mayores oportunidades de desarrollo, o quizá como una región imperante de acciones para ofrecer a su población. Es así que la

⁵⁹ Se menciona como estrategia piloto porque a partir de su ejecución en Colotlán y de los resultados que presentara se podría repetir la experiencia en otras regiones, de similares características, para promover la creación de condiciones de desarrollo.

transferencia de competencias⁶⁰ de las instituciones centrales a esta región sólo puede resultar en un mayor esfuerzo para promover el desarrollo y bienestar para la población de esta zona jalisciense que reclama gradualmente mayores grados de bienestar.

El concepto UNIRSE significa fusionar esfuerzos por la región, de forma tal que se pueda abonar a la concreción de grados de desarrollo regional importantes. Esto requiere de la amplitud de su estructura al ciudadano, los ayuntamientos y las organizaciones de la sociedad civil basados en tres principios fundamentales:

- a) *Descentralización efectiva: Transferir los recursos a las regiones y poner los servicios del Estado en donde se necesitan, cerca de la gente en todas las regiones del Estado.*
- b) *Facultación real: Delegar la toma de decisiones y capacitar a los representantes del gobierno estatal en las regiones para que resuelvan los problemas y aprovechen las oportunidades de desarrollo sin depender del centro.*
- c) *Eficiencia operativa: Crear la infraestructura arquitectónica, tecnológica y organizacional en las regiones para que las instancias de gobierno trabajen coordinadamente y proporcionen servicios completos, simplificados, controlados y con el menor costo posible. (UNIRSE 2000⁶¹)*

Se establece que para diseñar la estrategia UNIRSE se tomaron múltiples experiencias alrededor del mundo, así como del propio federalismo que alberga a las distintas entidades federativas. Así como también el proceso que se llevó a cabo con los municipios en su momento. Se trató de recabar información que permitiera conocer el proceso de fusión de esfuerzos, en regiones en donde se

⁶⁰ Es precisamente en esta transferencia que se requiere de una gerencia social eficiente, así como personal humano con valores éticos y profesionales sólidos, con identidad regional, así como el apego total a la normativa vigente explícitamente implicada en el proceso como en las dependencias involucradas es fundamental para el éxito del proceso.

⁶¹ www.unirse.jalisco.gob.mx

tomara un proceso más allá del fin último de desarrollo para su implementación. Así pues, se señalan dos cuestiones sumamente importantes que es necesarios retomar:

“En todos los casos revisados, los resultados de la descentralización administrativa en las regiones ha dependido de dos factores principales: Primero, la voluntad del gobierno para hacer las transferencias críticas de recursos y facultades a las regiones, y segundo de la capacidad desarrollada por la población de las regiones, en particular sus cuadros de la administración pública regional y municipal, para promover la expansión de esta regionalización. Por estas razones, el éxito en el modelo de la UNIRSE dependerá no sólo del gobierno central del Estado sino de la capacidad que tengan las regiones para aprovechar y desarrollar esta voluntad de desconcentración.” (Idem)

El trabajo realizado para el diseño, planeación y ejecución de la estrategia piloto requirió de un tiempo considerable para su ejecución, se menciona que fue más de un año y medio la preparación de la estrategia. A su vez, esta misma alberga prácticamente tres ámbitos sobre los que se trabajó. El primero fue el diseño en que las distintas instancias se manejarían tanto de manera interna como con el trabajo en equipo con las distintas instancias en los diferentes proyectos o programas. La idea principal era dotar a cada una de ellas de autonomía suficiente para abordar su campo de competencias, sin que el poder central perdiera control y supervisión, pero a su vez, que los servicios ofrecidos fueran desconcentrados, simplificados, documentados y sistematizados. (Cfr. UNIRSE, 2000)

El segundo ámbito fue la estructura arquitectónica, que en todo momento se planteaba como favorecedora de las condiciones de trabajo así como el ambiente, lo suficientemente agradable como para al servidor público como para el ciudadano. Propiciando en todo momento que el trabajo posible para comodidad y servicio del ciudadano, asimismo del trato directo del servidor

público con el ciudadano. A su vez, se propició que en las actividades en equipo fueran lo suficientemente operables como las individuales (Idem).

El tercer y último ámbito en el que se trabajó para que la estrategia se consolidara fue, un diseño que comprendiera un sistema informático y de comunicación. Dichos sistema pretendía establecer los mecanismos necesarios de comunicación para establecer comunicación con todos y cada uno de los funcionarios del gobierno estatal. A su vez, se pretendía que la UNIRSE contara con la integración a la red de voz y datos estatal, contando además con un sistema de seguimiento de casos en donde se albergue la información, procesamiento y control de datos necesarios para operar los distintos programas y servicios ofrecidos por parte de esta estructura (Idem).

El trabajo fue arduo, y se define como sigue:

“Para el desarrollo de este proyecto se formó un equipo de trabajo en el que participaron representantes de todas las Secretarías y varios organismos del Poder ejecutivo. 30 delegados de las Secretarías estuvieron trabajando durante más de un año en la definición y documentación de los servicios a proporcionar. Conjuntamente, el personal de la Secretaría de Administración formó un equipo técnico de 25 personas para realizar los trabajos en las tres áreas mencionadas anteriormente. Además, los 60 servidores públicos de esta región Norte participaron en un proceso de capacitación que incluyó cursos sobre el concepto UNIRSE y sus servicios, el sistema de cómputo UNIRSE, el trabajo en equipo, y calidad de servicio. De esta manera, el proyecto UNIRSE tuvo una participación de 115 personas, que invirtieron más de 12,000 horas/hombre para la preparación, organización y desarrollo del presente proyecto, sin contar los tiempos invertidos en la infraestructura de red electrónica y construcción de la Unidad.” (UNIRSE 2000)

Al final del proceso se puede tener una perspectiva positiva del trabajo realizado, ya que, gracias a todo lo anterior, se ofrecen aproximadamente 300

servicios en una misma unidad, de los cuales puede gozar la región norte en su conjunto. Esto implica, entre otras cosas, ahorro en tiempo y dinero que, de otra forma, se tendría que aplicar para trasladarse a la capital del estado a realizar los trámites requeridos por el ciudadano.

La estrategia UNIRSE es un medio para concretar la regionalización en la zona norte del estado. Con la presencia de ésta, las actitudes sociales cambian, las perspectivas hacia las estructuras de gobierno también se modifican, lo cual permite conocer de manera palpable a la ciudadanía que los compromisos se cumplen gradualmente y de manera importante. La misma sociedad se puede sentir acogida por dicha estructura, la cual debe percibirse como parte de un esfuerzo estatal en conjunto con las regiones. Así pues, la presencia de una estructura tan importante en la región desarrolla múltiples acciones, desde las cuestiones políticas, económicas en su conjunto regional, así como permite y requiere del desarrollo de la creatividad personal, promueve la inversión privada con perspectiva al bienestar común. Una acción importante en esta estrategia es la forma de ejercer el poder, de una manera con mayores grados de democracia y justicia (idem).

La estrategia se consolida en noviembre de 2000, (Cfr. Cárdenas, 2001) a lo que es una acción que viene a concretar, en la zona norte del estado, el sistema de regionalización emprendido años atrás en otras partes del estado:

“La regionalización libera el potencial de la ciudadanía y devuelve a las comunidades la vitalidad, la identidad y el empuje. Es el factor fundamental para explayar la energía de una sociedad madura, La regionalización es, en síntesis, el germen que configura una sociedad solidaria y subsidiaria, que, erradica la sumisión y la apatía, y que hace efectivos y eficaces los principios, y valores de la democracia participativa. (UNIRSE, 2000)

Cierto es que la estrategia beneficia en gran medida a la sociedad regional. No obstante, la deuda que ha tenido el gobierno estatal para dotar de los recursos

y condiciones necesarios a las distintas regiones y lograr con ello una explotación racional y efectiva de los recursos naturales y de las capacidades endógenas respectivas a cada región, pareciera saldarse poco a poco. Aunque al parecer el párrafo expuesto líneas arriba parece tomar a la estrategia como la panacea, y como la solución tajante de situaciones que han estado erradicadas en la sociedad por mucho tiempo. Se menciona la apatía y la sumisión como los factores que propician un nulo avance en el desarrollo regional. Sin embargo, no se asegura que el erradicarse estos factores nos encontremos en una situación mejor.

Así pues, la Estrategia UNIRSE está conformada por dependencias que cuentan con potencialidades explícitas que, de alguna manera en su ámbito de competencia, colaboran para potenciar los recursos existentes o, en su caso, para dotar de insumos necesarios en las actividades correspondientes. En este sentido las dependencias implicadas eran las necesarias para dos situaciones principalmente:

- 1) Extender la regionalización, como se había formulado en esta administración, con el fin de realizarlo de manera tal que, antes del término de dicho gobierno se cristalizara y
- 2) explotar, de forma racional, la estructura presentada, los recursos que la región brinda y los esfuerzos que el gobierno del estado ofrece para las comunidades beneficiadas por esta estrategia. Para su conformación ver anexo 4

La propuesta se planteó realmente de manera atractiva, sin embargo, se presentan situaciones que deben ser tomadas en cuenta en función del tema que nos ocupa, la promoción del desarrollo y la contribución de dicha estrategia al respecto.

3.4 Contribución de la Estrategia UNIRSE al desarrollo

Es cierto que la estrategia ha tenido aportaciones de diversos tipos, sobre todo en la parte de los servicios administrativos frecuentes que brindan a la región. Sin embargo si analizamos la participación social y el aporte que tiene ésta al desarrollo, en un primer momento local y que esto abone para un desarrollo sustentable a nivel regional, la deuda sigue ahí. Los objetivos de la regionalización son claros, los mencionamos en el apartado 3.1, para realizar esta puntualización retomamos algunos de ellos:⁶²

Impulsar la competitividad regional, este primer objetivo no se ve cumplido plenamente debido a que las iniciativas⁶³ que presentan no cuentan con una permanencia que colabore a abordar un mercado específico y crecer dentro de él. Las iniciativas presentadas no aportan grados de innovación que ofrezca ventajas competitivas en relación a sus similares en el mercado correspondiente, lo cual termina en que los productos no sean atractivos para el consumidor. En este sentido se percibe que los apoyos solicitados carecen de una implementación que promueva el desarrollo a largo plazo, no se puntualiza por el apoyo en sí mismo, sino en las iniciativas que carecen de un proyecto sistematizado con perspectiva de largo plazo.

No se desarrollan procesos de investigación que permitan conocer las necesidades y el estado de estas. Ciertamente es que se elaboran planes de desarrollo regional y municipal, pero la propia estrategia no abona al desarrollo de dichos planes, sino que se elaboran por personal ubicado en las dependencias centrales. La operación de dichos planes, en su ámbito de competencia, la supervisión de los mismos, así como el seguimiento sí es realizado por la estrategia en las dependencias correspondientes.

⁶² El aporte aquí presentado se analiza desde la perspectiva del programa que trata el presente trabajo.

⁶³ Hacemos reiteradamente la mención de las iniciativas con base en el Programa de Alianza para el Campo que maneja la Secretaría de Desarrollo Rural, dado que es la dependencia que mayor oportunidades de desarrollo brinda para la región, partiendo de la misma Estrategia UNIRSE

Promover la reconversión regional, este objetivo quizá es uno de los que mayor deuda tiene con la región. Sabemos que ésta no produce lo que su población consume. Pero aún así existen pocas iniciativas en la región que se enfoquen a procesos de reconversión, de romper los paradigmas de producción que se han llevado a cabo por décadas. Quizá sea repetitivo mencionarlo, pero la Estrategia UNIRSE por sí misma no ha colaborado a que esto suceda. Ciertamente es que pocas iniciativas⁶⁴ han presentado interés por producir con bases tecnológicas, desgraciadamente siguen siendo pocas.

De la misma forma, la estrategia no ha brindado información que provenga de investigaciones a aquellos productores que si bien no nacen de la estrategia, es decir, pequeñas empresas que laboren al margen de la UNIRSE, sí estén interesados en dar un giro a su sistema de producción. No obstante, los incentivos para adoptar esta visión no parecen existir, o bien, los productores no cuentan con la liquidez para realizarlo.

Coadyuvar con una mejor distribución de oportunidades para el desarrollo, no estamos seguros que tal cuestión suceda, si con esto se refiere a que cualquier ciudadano puede recibir los servicios o beneficios, en tal caso sí, cualquier interesado lo puede hacer. Sin embargo en la mejor distribución de oportunidades no todos los ciudadanos cuentan con ello. Aún cuando haya interesados en presentar una iniciativa, la aportación, por mínima que ésta sea, se ve limitada a contar con un grado de liquidez para presentarla. Estas iniciativas pueden ser aprovechadas por algún otro ciudadano. En este sentido la oportunidad de desarrollo se aprovecha, pero no es realmente la mejor, porque se concentrará en los ciudadanos con mayor grado de liquidez.⁶⁵ No lo mencionamos con sentido de justicia social, sino entendiendo esta situación como la oportunidad por igual con que puede contar cualquier ciudadano para mejorar su calidad de vida, a la vez que contribuye al desarrollo sustentable de su entorno, nótese que no lo mencionamos sólo como referente económico.

⁶⁴ Ésta información la abordaremos con mayor profundidad en el próximo capítulo.

⁶⁵ Es necesario puntualizar que las iniciativas a desarrollar se enfocan a productores de bajos ingresos, por lo que no cualquiera puede acceder a este tipo de apoyos. Esto se aborda en el próximo capítulo

Percibimos una falta de sensibilización por medio de los gerentes para brindar soluciones alternativas a la problemática recurrente. Es decir, aún cuando pueda conocerse la problemática que se presenta año con año con los productores, se percibe pocas acciones que colaboren para la solución de dicha problemática. Los funcionarios pueden abordar soluciones financieras para el caso de la falta de liquidez, de forma tal que sea la mejor propuesta para el productor en el mercado financiero. Mencionamos propuesta, no como una solución tajante. Dicha solución puede ser la más apropiada para el productor en ese momento. Sin embargo, dichas acciones se encuentran ausentes.

Promover una convergencia entre crecimiento económico y calidad de vida que fomente un desarrollo sustentable, económicamente viable, socialmente justo y ecológicamente apropiado”, esta es la deuda más grande quizá que tiene la estrategia. En su conjunto se limita a la operación de los programas, a brindar la atención del usuario sin mayor análisis o reflexión del por qué de la situación actual, si las iniciativas disminuyen, por puntualizar un caso, (como lo veremos ampliamente en el capítulo siguiente) se pudiera hacer un análisis con una base metodológica de la situación y en pase a ello proponer soluciones. Creemos que la limitante mayor se centra en la proposición de alternativas de soluciones, la operación es, según parece, el único fin en sí mismo.

Así, la convergencia que se menciona se ve limitada a un corto plazo, en donde al productor que accede a los recursos se le proporciona un poder adquisitivo que, en el mejor de los casos, se invierte en función de “salirle al paso” sin la visión sustentable respectiva. Con ello se provoca que las iniciativas no tengan una trascendencia que permita crear, poco a poco, las condiciones para que un desarrollo sustentable se presente, en donde la calidad de vida queda limitada a la duración del poder adquisitivo que se obtuvo.

Nos resulta importante mencionar que la regionalización toma en cuenta situaciones propias de los entornos geográficos de manera tal que haya una contribución por parte de ésta a la aparición del desarrollo sustentable. Se mencionaron múltiples factores afines⁶⁶ en cada región, como lo eran la homogeneidad sociológica, sentido de pertenencia y arraigo cultural, pero igual se menciona una visión a futuro. Con ello deseamos puntualizar que la información analizada nos arroja un faltante importante en relación a la visión a futuro. Porque aún cuando se conozca la situación regional por el gerente social así como su vocacionamiento, las dependencias parecieran laborar al margen del entorno en que están inmersas. Las contribuciones al mejoramiento del contexto situacional son pobres. Como podremos ver en el próximo capítulo, por parte de los funcionarios se dice que los productores no desean participar de manera activa en los programas que se ofrecen, sin embargo, no habrá que perder de vista que las percepciones son distintas entre sí. Una desde el punto de vista de las carencias reales (productor), mientras que el otro las percibe de atrás del escritorio (funcionario) con muy poca propuesta de solución para dichos casos. No mencionamos que los funcionarios están al margen de la problemática, la pueden conocer, pero lo que llama la atención es la falta de propuestas de soluciones sustentables al respecto.

3.5 Consideraciones del capítulo

La realidad de la región norte de Jalisco requería de una participación sólida por parte del gobierno del Estado. Dadas las condiciones particulares de ésta se requería de una estructura lo suficientemente amplia como para abordar los distintos problemas de manera integral, y lo referimos a tiempo pasado no porque el problema esté erradicado, sino porque la presencia de las estructuras que podían contribuir a la generación de condiciones necesarias para promover el desarrollo local, no estaba presente.

Así, el gobierno aceptó el reto para la promoción de mejoras en las condiciones de vida de los habitantes en Jalisco. Con el firme objetivo de brindar igualdad

⁶⁶ Mencionado en el apartado 3.1

de oportunidades, a través de la regionalización, se comienza a cristalizar una propuesta de mejora proporcional a cada zona del estado, tratando de erradicar la concentración de población en la capital del estado así como el ofrecer iniciativas endógenas en las regiones de forma tal que se presentara la explotación racional del vocacionamiento local. La disparidad tanto en la calidad de vida como en las posibilidades para el acceso a la mejora de las condiciones de vida, era poco perceptible y era un problema que se agudizaba gradualmente. La situación no era alentadora para las ciudades medias así como para el ámbito rural; las oportunidades eran escasas, el problema era gradualmente peor, requería de plantearse una situación que proveyera oportunidades con ciertos grados de igualdad para la gran parte de la población que requería condiciones de vida aceptables.

No mencionamos a la regionalización como la panacea del problema, ni como la solución por sí misma, y menos aún que la Estrategia UNIRSE sea la solución tajante de la problemática regional. Hay mucho camino por recorrer, y es necesario su abordaje de manera multiactoral. Existen dos cuestiones primordiales en este sentido, por un lado la participación ciudadana al apropiarse de la estrategia y poder aprovechar los múltiples apoyos que los programas comprenden y ofrecen. Debe percibirse como tal, en función del incremento de iniciativas, el desarrollo, consolidación y proyección a largo plazo de estas permitirán niveles mayores de apoyo en sentido de concreción y desarrollo de capacidades comerciales. El segundo punto fundamental es la participación activa de las instituciones presentes en la región. Es necesario contar con propuestas de solución que provengan de investigaciones que permitan conocer las alternativas que pueden ser realizadas. Para ello se requiere que las dependencias colaboren en su ámbito de competencia para contar con información relevante y actualizada al respecto.

La oferta local puede tener variantes en la medida que la participación social y las ideas de ésta se vean plasmadas en iniciativas presentadas a manera de proyectos de inversión de forma tal que se aborde y satisfaga las necesidades

locales, en un primer momento, pero no es posible perder de vista las posibilidades de incursionar en mercados nacionales e incluso internacionales. No puntualizamos que sea un proceso sencillo, por el contrario sabemos que es sumamente difícil, sin embargo, es preciso emprender a la brevedad las acciones que permitan, a mediano y largo plazo, concretar un desarrollo regional.

Así como se menciona una importancia implícita en la participación de los productores, es fundamental la importancia de la comunidad en el consumo de la producción de aquellos. No olvidemos lo que puntualizábamos en el capítulo 1, no es posible que una persona se desarrolle eficientemente si su entorno no se desarrolla a la par de aquel. Si se comprendiera la importancia del apoyo comercial a productores locales y el beneficio social que representa, estaríamos hablando de una sociedad que desea mejorar su entorno, que desea mejorar su condición y la de sus conciudadanos.

En el estado ya hay evidencia de que las cosas se pueden hacer mejor con la fusión de esfuerzos así como actuar con miras colectivas. En este sentido podemos saber que se deben romper esquemas que se han venido presentando a lo largo de mucho tiempo. No puntualizamos que se presente a manera de revolución de las condiciones presentes, pero sí puntualizamos que la estrategia, a partir de su presencia en 2000, ha colaborado pobremente al fomento incremental de las condiciones de desarrollo local. Lo puntualizamos de esta forma dado que las propuestas de mejora se ven limitadas a brindar un poder adquisitivo de corto plazo a los productores. Las iniciativas presentadas se plantean con un propósito de permanencia en el mercado correspondiente, pero la propuesta es pobre en relación a las necesidades de la región. Este tipo de situaciones son poco alentadoras, por lo que los productores terminan por abandonarlas.

Los intentos de desarrollo que deseen llevarse a cabo requiere de situaciones complejas y diversas, es así que el análisis para la reestructuración de las

distintas regiones se realizó de manera tal que se percibió más allá de la conformación geográfica de éstas. Con ello, las potencialidades en recursos naturales, en habilidades, destrezas, comportamientos sociales y culturales culminaron con la conformación de regiones que tuvieran situaciones comunes, de manera tal que se fusionaran esfuerzos para concretar una situación propia de desarrollo.

Por primera vez se pensaba en una propuesta que ubicara las situaciones problemáticas desde dentro de las mismas regiones, se pretendía revertir la problemática con situaciones que fueran detectadas por la misma población perteneciente a la región. Se rompía con el centralismo y el diseño de políticas elaboradas desde las altas cúpulas gubernamentales. De igual forma las estructuras que se encontrarían en el interior de las regiones serían aquellas que expresamente, la región necesitara. La propuesta por sí misma es buena y cuenta con potencialidades que no han sido explotadas del todo, en estas cuestiones no creemos que se permitan las medias tintas, el bienestar de un número importante de habitantes se está arriesgando. En este sentido no tenemos la certeza de que los apoyos con giro de subsidio duren por siempre dado que la inversión ha sido considerable y los beneficios a largo plazo han sido pocos.

El planteamiento que se realiza en el Plan de Desarrollo estatal 1995-2001 aborda la problemática y de éste se desprenden estrategias que requerían, para su consolidación y cumplimiento, de esfuerzos de sociedad y gobierno. No obstante se plantea de tal forma que el gobierno haría presencia con la estructura necesaria que fuese requerida para consolidar los esfuerzos de desarrollo en cada una de las regiones propuestas. No había excusa, la estructura gubernamental se hacía presente en cada una de las regiones; era un hecho, la regionalización se cristalizaba poco a poco.

Así tocó el turno a la zona norte en donde en 2000, se presenta la UNIRSE como estrategia estatal para hacer presencia y brindar a la población los servicios necesarios que la estructura gubernamental ubicó como requeridos

para abonar a la promoción del desarrollo, con ello se cristalizaba el proyecto de la regionalización en el norte del estado.

En el próximo capítulo abordaremos cuestiones reales del ejercicio de una de las dependencias (SEDER) que se encuentran en la Estrategia UNIRSE, con un programa en específico, que es el Programa de Desarrollo Rural⁶⁷. Éste es un promotor de situaciones de desarrollo de suma importancia para la región, ya que brinda distintos apoyos a los que accede todo aquel que posea una iniciativa de negocio; aunque esto no es limitante, se requiere sólo la idea, el proyecto y la convicción de consolidar un sueño que puede ser compartido.

⁶⁷ Cabe señalar que se menciona a SEDER como dependencia que forma parte de la UNIRSE, porque sabemos que quien brinda la normativa y es dependencia fundamental en el proceso es SAGARPA, sin embargo, esta última no forma parte de UNIRSE.

CAPITULO IV

SEGUIMIENTO DE PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL

Abordaremos de manera descriptiva el programa que nos ocupa así como la perspectiva institucional y normativa que este mismo plantea. Los objetivos, los fines, así como la estructura institucional que se presenta para llevarlo a cabo. Nos enfocaremos a la ubicación y seguimiento del Programa de Desarrollo Rural en la región norte del estado de Jalisco como parte medular del análisis que planteamos. Habrá que recordar que este programa está planteado para zonas prioritarias y que dentro de ellas se les da preferencia a los productores de bajos ingresos así como a grupos prioritarios. En este sentido no es la única priorización existente:

“...lleva prioridad el grupo, pero lleva más prioridad la organización legalmente constituida y tiene más prioridad el que tiene un proyecto que tiene visión a largo plazo y tiene más prioridad aquel que tiene las posibilidades de exportación y esto porque nos interesa que vayan hasta lo más posible en ese negocio” (Medina, 2007)

Así pues, el capítulo se conforma con información general en referencia a la constitución del Programa de Alianza para el Campo. Asimismo planteamos información específica de la región y de la operación del Programa de Desarrollo Rural con sus respectivos subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) presentes en la región a partir de su aparición dentro de ésta. Dicha información se basa en la base de datos que alberga el Sistema de

Información del Sector Rural del Estado de Jalisco⁶⁸ (SISER), ésta nos permite contar con una perspectiva puntual de la evolución tanto en la participación ciudadana, la dirección de sus iniciativas, la evolución de los montos apoyados así como la de los beneficiarios por estos subprogramas.

La estructura del capítulo esta comprendida en primer lugar por una descripción general del programa, posteriormente se presenta la evolución que ha tenido el programa en la región norte de Jalisco, continuando con el marco metodológico que llevamos a cabo para realizar el trabajo de campo comprendido por entrevistas tanto de productores como de funcionarios, seguidos de los resultados de las entrevistas en donde se disertará entre lo encontrado en el trabajo de campo así como con las evaluaciones externas del programa realizadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (FAO, por sus siglas en inglés). Al término del capítulo se presentan las apreciaciones propias del autor.

4.1 Programa Alianza para el Campo

El Programa es extenso en su cobertura, mismo que alberga distintas vertientes en cuanto a actividad económica, el cual trata de abordar las distintas realidades rurales nacionales, es así que surgen dentro de este programa:

1) Programa para el Fomento Agrícola, comprendido por:

- a) Subprograma de Fomento a la Inversión y a la Capitalización.
- b) Subprograma de Fortalecimiento a los Sistemas Producto.
- c) Subprograma de Investigación y Trasferencia de Tecnología.

2) Programa de Fomento Ganadero, alberga:

- a) Subprograma de Desarrollo Ganadero.
- b) Subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI).

⁶⁸ El programa Alianza para el Campo nace en 1996, pero el SISER sólo alberga información de la Región Norte a partir de 2003, dicha información es la contenida en la base de datos, por lo que será el fundamento que se abordará.

- 3) Programa de Desarrollo Rural**, contiene:
 - a) Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR).
 - b) Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA).
 - c) Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).
- 4) Programa de Sanidad e Inocuidad Alimentaria**, comprendido por
 - a) Subprograma de Sanidad Animal.
 - b) Subprograma de Sanidad Vegetal.
 - c) Subprograma de Sanidad Acuícola.
 - d) Subprograma de Inocuidad de Alimentos.
- 5) Programa del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS).**
- 6) Programa de Acuicultura y Pesca.**
- 7) Programa de Estabilización y Fortalecimiento, y reordenamiento de la Cafeticultura.**

Como se puede percibir, el caso que deseamos abordar, es el del Programa de Desarrollo Rural. Es un programa que, normado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable tiene como propósito hacer uso eficiente, y eficaz de los recursos públicos, y así fortalecer la promoción de iniciativas al igual que la generación de empleo rural, con ello logrando colaborar al ingreso de los habitantes y sus regiones. Precisamente a éstas se enfoca el programa, deben contar con grados de marginación importantes, por lo que la información presentada en el capítulo dos nos da cuenta de que la zona presenta dichas condiciones.

Así pues, las acciones concretas con diseño preliminar, como lo son las políticas, estrategias y los instrumentos de desarrollo rural, fomentan varias situaciones como lo son:

- La capitalización de las unidades de producción familiar.
- Promover el manejo sustentable de los recursos naturales.

- Desarrollar proyectos de producción primaria, a incorporar procesos de transformación, agregación de valor y generación de servicios;
- Desarrollar capacidades en el medio rural y al fomento y consolidación de la organización empresarial, entre otros.

4.1.1 Principios del programa

Debido a que hablamos de un programa de alcance rural que alberga la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a nivel nacional, debe estar fundamentado de manera tal que haya el mayor grado de inclusión posible. Es así que se rige en principios que están basados al respecto. Como primer principio se plantea en función a la atención en que se enfoca el programa, ésta se centra a productores de bajos ingresos. Al respecto la SAGARPA puntualiza:

“Productores de Bajos Ingresos, en Zonas Marginadas⁶⁹. Toda persona física o moral que de manera individual u organizada, realice preponderantemente actividades en el medio rural en localidades de alta y muy alta marginación (CONAPO); cuando su ocupación principal sea la agricultura que cultiven o exploten hasta 10 hectáreas de riego o hasta 20 hectáreas en temporal; cuando se dediquen preponderantemente a la ganadería que cuenten con hasta 20 cabezas de ganado mayor o hasta 100 de ganado menor o hasta 25 colmenas...

Productores de Bajos Ingresos, en Zonas No Marginadas. Toda persona física o moral que de manera individual u organizada, realice preponderantemente actividades en el medio rural y que se encuentren dispersos en cualquier comunidad y municipio del país...

Productores de Bajos Ingresos, en Transición. Toda persona física o moral que de manera individual u organizada, realice preponderantemente actividades en el medio rural, en cualquier comunidad y municipio, y que en función de su actividad productiva cuente con una superficie máxima de 20 hectáreas de riego o hasta 40 hectáreas en temporal, cuando su ocupación

⁶⁹ Integración de productores para el Programa Alianza Contigo según las Reglas de Operación vigentes en su Artículo 8 fracciones I-IV.

principal sea la agricultura, con excepción de los sistemas de producción de cultivos intensivos en capital que contratan mano de obra; y que posean hasta 70 cabezas de ganado mayor en las regiones tropicales, y hasta 50 cabezas de ganado mayor en el resto del país, o sus equivalentes en especies menores, cuando se dediquen preponderantemente a la ganadería...

Resto de productores... *y que en función de sus sistemas de producción y actividad productiva cuente con superficies y cabezas de ganado mayores a las establecidas para los productores de bajos ingresos..." (SAGARPA 2003)⁷⁰*

A su vez se enfoca a grupos prioritarios, los cuales son, mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad. No será condicionante contar con posesión de tierra para acceder al programa, al menos no es condición limitativa. Lo cual nos da cuenta de que los proyectos no se enfocan directa y únicamente a los productores agrícolas o ganaderos, sino alberga iniciativas de todo tipo de productores en cualquier cadena, siempre y cuando el programa la contemple. El fin que se persigue es el de crear las condiciones para colaborar al desarrollo humano a la par que al económico y social desde la agricultura y la ganadería sumando los esfuerzos de productores que se encuentren ubicados en cadenas productivas distintas a las anteriores. La participación de dichos grupos se plantea de forma tal que sea activa, equitativa y de manera integral por medio de iniciativas de negocio, asistencia técnica, capacitación y organización.

Es precisamente este programa un ejemplo de acción concreta a las situaciones que planteamos previamente en el capítulo 1, en el que hacíamos alusión a situaciones que deben presentarse con la única finalidad de incentivar a la población y tratar de crear las condiciones necesarias para que ésta pueda desarrollarse en óptimas condiciones. Así pues, el programa se enfoca a regiones en donde promueve la participación activa de los actores comunitarios, así como de aquellos involucrados en las iniciativas presentadas. Se plantea que sea mediante un enfoque de armonía y en toda acción respetar el medio ambiente.

⁷⁰ <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrollorural/programas/pdr03/alianza2003.htm>

El programa plantea la creación de iniciativas sociales. Éstas son apoyadas, bajo este programa, en la inversión, la capacitación y su desarrollo, así como la identificación de oportunidades, sin olvidar la consolidación del proyecto económico de forma tal que pueda concretarse la producción del mismo y su posicionamiento mercadológico. Es así, que el programa permite acceder a los diversos recursos que pueda ser requerido por parte de la comunidad, siempre y cuando el mismo programa lo albergue en las especificaciones correspondientes. Así, el apoyo se enfoca tanto a la inversión de capital, a la obtención de la tecnología necesaria para la producción determinada o financiamientos en su caso. Estas situaciones podrán, en su momento, brindar en un primer plano, una situación de autoempleo y paulatinamente tener el potencial de crear fuentes de empleo en la zona, según sea el caso.

La situación expuesta busca llegar a reactivar la economía en las zonas donde la actividad económica es baja o nula, lo cual parte de la situación de dar un poder adquisitivo a los actores involucrados, con la firme idea de la obtención de bienes y servicios que colaboren al paulatino mejoramiento en la calidad de vida. A su vez el lograr provocar hasta cierto punto un ahorro interno.

Como segundo principio rector se atiende la integración de cadenas agroalimentarias, bajo la premisa de atender, al igual que el principio anterior, a la población rural participante en las distintas cadenas las cuales logren propiciar una inclusión social importante. Esto se logrará con base en las necesidades regionales los recursos existentes, la información de procesamiento así como las exigencias y demandas sociales. Se llevará a cabo mediante un razonamiento en la incorporación de la comunidad de forma tal que genere un desarrollo sustentable. Las cadenas productivas pueden ser variables, las cuales se plantean a partir de la producción primaria, el acopio, la transformación o en su caso el manejo posterior a la cosecha. Asimismo se plantea el apoyo para el procesamiento, el transporte y la comercialización en los mercados internos. Con la debida estandarización de la calidad, lo cual asegurará una promoción adecuada del producto.

4.1.2 Población Objetivo

El programa de Desarrollo Rural perteneciente al de “Alianza para el Campo” menciona tres tipos de población para quienes va dirigido el programa, entre los que destacan de la siguiente forma. En primer lugar se habla de Grupos de Productores (GP) que tienen como característica el fusionar al menos a seis habitantes que no estén constituidos de forma legal, sin embargo, con toda la intención de hacerlo a la vez que el territorio donde se ubiquen sea geográficamente cercano entre sí. De la misma forma se establece que las actividades a realizar sean preferentemente económicas de manera tal que se beneficien sus integrantes.

Como segundo grupo se menciona a una Organización Económica (OE), esta a comparación de la pasada, difiere en que debe estar legalmente constituida, el número de integrantes es el mismo, seis. Otra diferencia es que sus integrantes tendrán participación en aportaciones a la vez que el objetivo sea preferentemente económico y de servicios.

En tercer lugar, se menciona a las Organizaciones Financieras (OF), estas difieren por completo de las anteriores en cuanto a la actividad y sus integrantes. Se refiere a un grupo de personas con al menos 10 integrantes, los cuales no deben estar legalmente constituidos pero con la firme idea de hacerlo de manera posterior, y que su propósito sea captar y administrar recursos propios. Se refiere pues a instituciones financieras rurales, que se registrarán en el marco de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, que pretenden brindar este tipo de servicios que se enfoca al ahorro.

4.1.3 Características de los apoyos

Los apoyos son clasificados como subsidios que vienen a complementar la inversión de los productores rurales, catalogados de la forma antes expuesta. De manera tal que puedan acceder en las respectivas convocatorias temporales a los recursos que, para el efecto del propio programa, se destina tanto para ejecución estatal como federal, con los respectivos lineamientos de

planeación, seguimiento, supervisión y evaluación. Ejerciendo el programa con la transparencia que éste mismo requiere.

Los montos de los apoyos están a consideración de cada uno de los programas anteriormente mencionados, lo que permite saber la necesidad de ubicar el programa definido y remitirse a los lineamientos que se establecen en las Reglas de Operación del programa. Normalmente se mencionarán apoyos con techo máximo de 500 mil pesos. Sin embargo, en lo particular, los programas definen los montos. De tal forma que los apoyos otorgados a nivel estatal no sobrepasen los montos presupuestados definidos para el ejercicio respectivo, tomando en cuenta los apoyos que a nivel federal se destinan para dicho rubro así como su contraparte estatal. (Cfr. SAGARPA 2003)

Se establecen criterios de elegibilidad que permitirán ubicar a los beneficiarios de los apoyos respectivos. Para tal efecto los lineamientos específicos marcan, por medio del cumplimiento de los requisitos establecidos en los programas respectivos, a quienes podrán verse beneficiados con los apoyos respectivos en el programa de su interés. Entre los criterios para la elección se encuentra información documental, tanto de los integrantes que presentan la iniciativa así como los distintos documentos que puedan avalar al proyecto mismo y la viabilidad de este. Aunque este último no es propiamente motivo de negación del apoyo.

4.1.4 Mecánica de operación

El programa plantea situaciones clave por medio de las que cuales operará. Se menciona la difusión y promoción, la cual está enfocada a poner al alcance de la población elegible la información sobre los tipos y montos de apoyos disponibles en cada estado, así como los criterios para la priorización para la asignación de recursos, la documentación requerida, el periodo de recepción y la ubicación de la ventanilla para la recepción de documentos. En su momento cada Comisión Estatal de Desarrollo Rural se encargará de dictaminar los criterios que operarán para el ejercicio respectivo enfocado al apoyo requerido

para la contratación de servicios profesionales, así como las bases del seguimiento de dicho programa. Con el fin de brindar las mismas oportunidades por igual, la promoción comienza una semana posterior a la publicación de las reglas de operación en el Diario Oficial de la Federación y recepción de solicitudes y de proyectos quince días posteriores a la fecha mencionada.

Las solicitudes pueden ser variadas, partiendo desde la solicitud individual, las cuales no podrán rebasar el 30% del monto total a ejercer en este programa dentro del estado. Mismos que sólo podrán acceder a recursos del PAPIR. En cambio los grupos que ingresen con solicitud pero que no cuenten con un proyecto desarrollado con las especificaciones necesarias que promuevan su validez, en este caso, en primera instancia se les apoyarán con el programa PRODESCA, para realizar el proyecto, mismo que podrá acceder a los demás apoyos de manera posterior.

En cambio las solicitudes realizadas por el grupo, con el número de integrantes establecido (seis como mínimo), así como con los requisitos necesarios del proyecto que haya sido valorado y que se ubique en una factibilidad técnica, económica, social y en su caso ambiental, podrá acceder a los apoyos de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR. Esto no genera una condicionante limitativa o en su caso general para cada uno de los apoyos. Es decir, puede accederse a cualquier subprograma sin que, necesariamente, se tenga que concursar en los restantes. El programa PAPIR capta el inicio de las iniciativas de los productores, y en su momento PRODESCA Y PROFEMOR, son complementarios en sentido de crecimiento empresarial para la iniciativa previamente presentada, el primero enfocado a la capacitación especializante con base en los recursos con que cuenten los productores (Idem)

Los criterios para la aprobación de los proyectos se definen en las propias reglas de operación:

- “1. Congruencia con las prioridades de los planes de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.*
- 2. Congruencia con las prioridades de los Planes Estatales de Desarrollo Rural y lo establecido en el anexo técnico (grupos, cadenas y áreas).*
- 3. Factibilidad e impacto del proyecto en lo relacionado con cambio tecnológico, modalidad organizativa, integración de cadena y comercialización.*
- 4. Concurrencia de recursos y complementariedad entre los subprogramas del programa de Desarrollo Rural.” (SAGARPA 2003: 58)*

El seguimiento y el sistema de calidad son dos cuestiones imperantes en el programa, éste se lleva a cabo por medio de la Unidad Técnica Operativa Estatal, la cual tendrá la encomienda de los asuntos técnico-administrativos derivados de la planeación y operación de los subprogramas del Programa de Desarrollo Rural, de recopilar la información y completar los expedientes, de sus resguardos así como la revisión, validación de proyectos y solicitudes. El Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER) debe ser informado por la primer instancia de las características que contará el personal pronosticado a contratar así como las características de los beneficiarios del PRODESCA, se incluirá la emisión de informes de seguimiento físico y financiero. De la misma forma que se presentan apoyos hacia los beneficiarios, estos, por su parte, deben colaborar con derechos y obligaciones que por medio del PRODESCA adquieren.

Para terminar el proceso, sólo resta esperar el apoyo, mismo que deberá ser concretado con la firma de un documento, acta de entrega-recepción, o bien mediante un convenio según corresponda.

4.1.5 Subprogramas pertenecientes a Desarrollo Rural

4.1.5.1 Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)

Este subprograma tiene como objetivo general, el fomento de la inversión en bienes de capital de la población objetivo, con la finalidad de apoyar la puesta en marcha de proyectos que puedan llevar a cabo la aplicación de las tecnologías apropiadas a la reconversión productiva, el acopio, el

acondicionamiento y transformación para fortalecer la comercialización de la producción primaria, la generación de empleo rural y de servicios así como su posicionamiento en el mercado. De lo anterior se desprenden objetivos específicos:

- a) Apoyar, mediante incentivos a la inversión, la puesta en marcha de proyectos productivos que permitan una mayor integración de la población rural a las cadenas productivas, que les permitan tanto emplearse como consolidar las microempresas y contar con una fuente de ingresos, en función de las propias capacidades existentes.
- b) Incentivar la inversión rural de tal forma que logren acceder a apoyos para la adquisición de equipos y tecnología apropiada para la producción que comprende su actividad
- c) Facilitar la participación de los productores de bajos ingresos⁷¹ a las fuentes formales de financiamiento para concretar y mantener los proyectos emprendidos.⁷² (Cfr. SAGARPA 2003)

Se busca promover la participación social en actividades diversas de forma tal que no se enfoquen solamente en actividades agrícolas o pecuarias, es en este sentido que se ha presentado un aumento importante en actividades no agropecuarias donde se ha buscado capitalizar a los productores.

4.1.5.2 Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)

Este subprograma esta destinado a desarrollar las capacidades de la población rural elegible para identificar potencialidades existentes en cuanto a oportunidades de producción, comercialización que contribuyan a la puesta en marcha y consolidación de proyectos que colaboren a mejorar las condiciones

⁷¹ Se presenta dentro de www.sagarpa.gob.mx aquellos productores que son llamados de bajos ingresos

⁷² Para mayor información en cuanto a las características de apoyos, remitirse a las reglas de operación que se encuentran dentro del sitio oficial de la SAGARPA

de producción en las cadenas productivas en que estén inmersos, así como mejorar sus condiciones comerciales, financieras organizativas y empresariales, por medio de subsidios a los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionados por una amplia red de prestadores de servicios profesionales los cuales son certificados en cuanto a su perfil y desempeño. Como objetivos específicos se definen los siguientes:

a) Promover el uso creciente de conocimiento técnico, gerencial, organizativo, comercial y financiero por medio de capacitación y educación, con el fin de estimular modalidades de desarrollo económico a través de proyectos productivos y de microfinanciamientos. Se promueve mejorar las condiciones de vida de la población rural así como promover la cultura del ahorro y del pago, a la vez que se asegura la proyección del medio ambiente y la sustentabilidad de los recursos naturales.

b) Establecer mecanismos de fomentos para el desarrollo de la oferta de servicios profesionales adecuados a las necesidades de la población rural ubicados en la región respectiva enfocados a grupos prioritarios y a cadenas productivas de alta inclusión social.

c) Identificar experiencias o áreas con grados de oportunidad de negocio para promover la reconversión productiva o comercial mediante el intercambio y difusión de experiencias exitosa. (Idem)

Este programa se ha visto fortalecido por el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) el cual tiene como propósito contribuir a reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria de manera sustentable en las localidades de alta y muy alta marginación para ello se plantean cuatro líneas de acción:

- 1) Induciendo procesos de planeación participativa
- 2) Identificando y sistematizando experiencias exitosas
- 3) Fortaleciendo las capacidades de gestión local
- 4) Incidiendo en una mejor coordinación interinstitucional (*Cfr.* FAO, 2007).

A su vez se respalda a los Coordinadores del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable que se encuentran encargados de conocer las necesidades que a capacitación se refiere, con la participación del Sistema Nacional de Capacitación Rural Integral (SINACATRI) para llevar a cabo la dotación de capacidades demandadas por los productores mediante la oferta de capacitaciones institucionales contenidas en SINACATRI.

Cabe hacer mención que dentro de este programa el productor es percibido como el cliente potencial, no como beneficiario, es decir, el productor elige mediante un mercado existente de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), el servicio que requiere de estas personas que parte del propio diseño del proyecto hasta la capacitación o bien consultoría en algún aspecto que crea necesario el productor.

4.1.5.3 Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)

Este programa tiene la finalidad de incorporar a los productores como a los grupos prioritarios de manera organizada a la apropiación del valor agregado en ambos sentidos de la cadena productiva, promover sinergias entre organizaciones y redes económicas, así como fomentar y fortalecer procesos de participación y autogestión, que permitan un mayor poder de negociación y posicionamiento de sus empresas y organizaciones. Como objetivos específicos se plantean:

- a) Fomentar la creación, reconversión e integración organizativa de los productores rurales.

- b) Apoyar a la consolidación de una estructura interna y administración profesional, de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, de grupos, organizaciones económicas y de servicios financieros rurales.

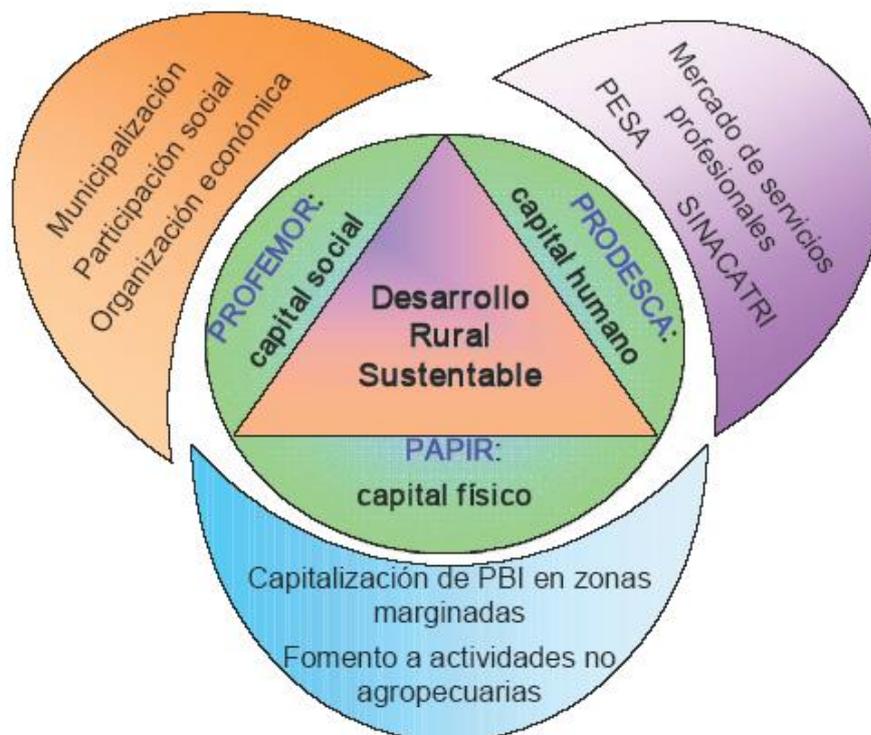
c) Fomentar el intercambio de experiencias y la formación de recursos humanos al nivel de socios, directivos y personal administrativo.

d) Facilitar el acceso a servicios financieros a los habitantes rurales.

Partiendo de la normativa planteada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se promueven acciones pertinentes para generación de respuestas locales a problemas de la misma índole, en este sentido se percibe la necesidad de desarrollar lo planteado en la normativa referida por medio de la contratación de personal para el desarrollo municipal que colabore en la gestión a nivel municipal y distrital para dicho efecto. En este sentido se han delegado funciones y recursos para la gestión directa en los municipios. Esto colabora a que la participación social sea vista como una potencial colaboración para la promoción y definición de las estrategias de desarrollo. (Cfr. FAO, 2007)

En el gráfico siguiente se representa la participación de cada programa al desarrollo rural.

Gráfico 5. Integración del programa de Desarrollo Rural



Fuente: FAO, 2006; 22

4.2 Evolución de la participación social regional dentro de Alianza para el Campo

El presente apartado comprende datos acerca de la estrategia y el comportamiento que ha tenido en el periodo 2003-2007, el análisis de esta parte contiene a los diez municipios de la zona norte, con la firme intención de visualizar la participación ciudadana en la región dentro del Programa de Desarrollo Rural.

Para la región se han presentado 2,549 solicitudes en total con un monto de poco menos de los 234 millones de pesos, lo que implicaba a 9,434 beneficiarios, a ello habrá que puntualizar que las solicitudes aprobadas y liberadas de pago fueron 1,184 con un monto de poco más de 41 millones de pesos siendo 4,722 los beneficiarios por el programa en el periodo referido. Esto nos representa que se han aprobado satisfactoriamente 46.4% de las solicitudes presentadas, se ha logrado colocar 17.5% del recurso solicitado y se ha beneficiado el 51% de los productores que presentaron solicitudes.

Cabe hacer mención que se presentan dos tipos de solicitudes, por un lado las comprometidas, es decir, aquellas que son etiquetadas como aprobadas sin liberación previa de pago, y por el otro aquellas que son aprobadas y liberadas, es decir, en las que el productor fue aprobado, realizó su inversión y remitió la factura para la liberación de su pago. Por ello puntualizamos una situación importante. Dentro de la operación del programa se estipula que los productores beneficiados por el programa deben realizar las compras respectivas que les fueron aprobadas, obteniendo con ello las facturas correspondientes. Una vez realizada dicha acción, se entregan las facturas y el reembolso se efectúa al productor tiempo después, en promedio entre 2 a 8 meses. (UACH, 2003)

En este sentido es importante la mención anterior dado que aquellos productores que no cuenten con el grado de liquidez respectivo que les permita realizar su inversión, sólo quedarán como una solicitud comprometida más no

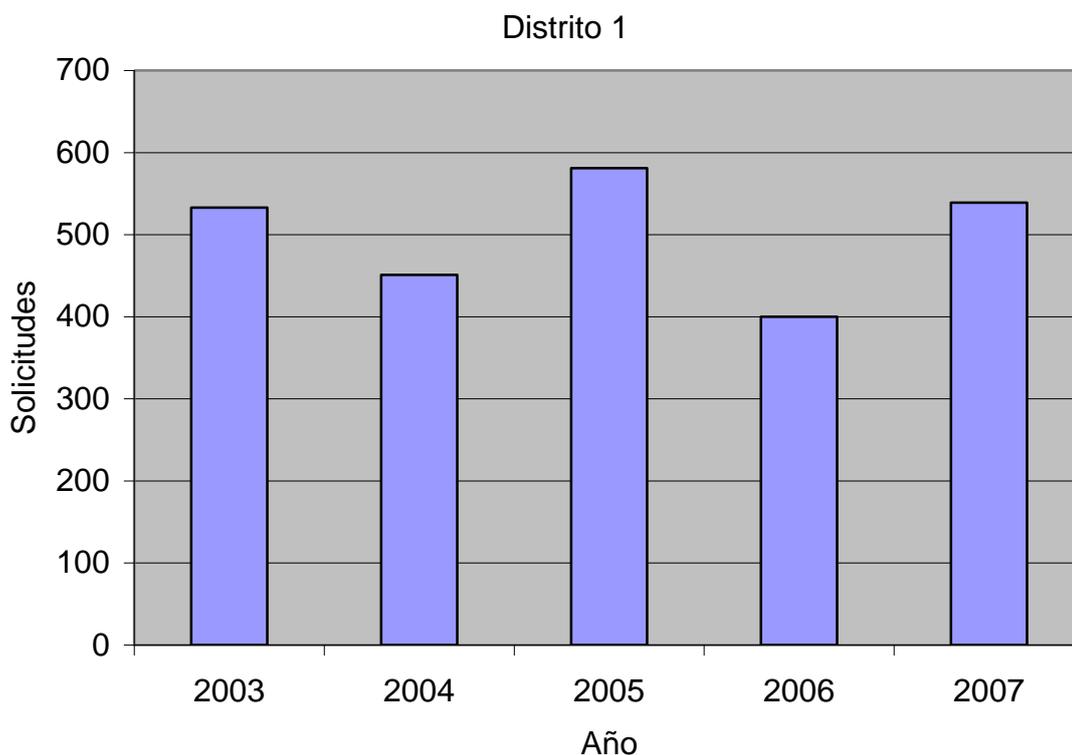
liberada. Limitando con ello todo impacto productivo creciente. Esto es necesario tenerlo en cuenta a lo largo del capítulo debido a que puede explicar, en alguna medida, la permanencia de las iniciativas presentadas.

En un primer momento la recepción de solicitudes nos puede dar una idea de la participación social que se ha presentado en el programa a partir de su aparición. Sin embargo, habrá que hacer notar que la participación pudiera pensarse que fuera gradualmente mayor periodo a periodo. Los datos son contundentes y esto no pasa de esta forma. Las circunstancias pueden ser vastas, no nos referimos de forma aislada a la falta de participación, puede ser el favoritismo⁷³, o bien, la falta de interés de la población, la baja o nula difusión.

Como primer factor hacemos notar la participación en base a solicitudes presentadas en el Distrito 1 que corresponde a la región norte de Jalisco. (Gráfico 6)

⁷³ Se pensaba que en este tipo de programas no pasaba, sin embargo nos damos cuenta que conforme se presentaba la apertura de ventanillas los encargados de la difusión de información la pasaban a sus allegados, sin dar oportunidad a que la ciudadanía “concurara” por los diferentes recursos existentes en los diferentes programas.

Gráfico 6 Evolución regional de solicitudes presentadas



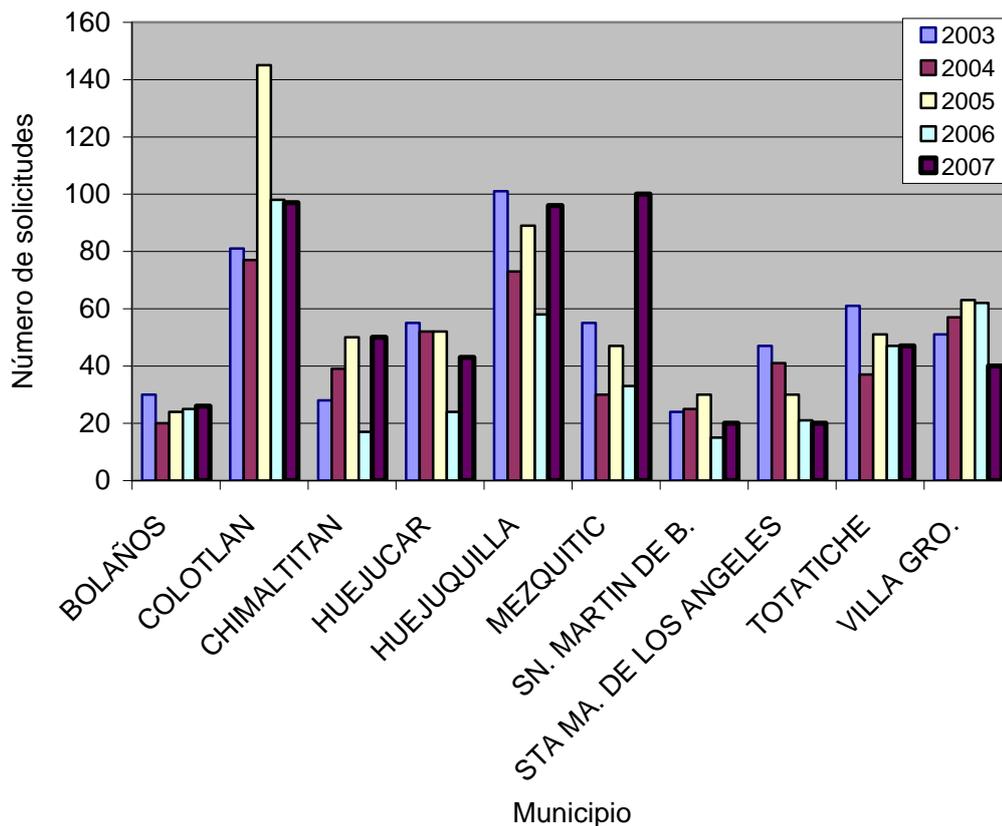
Fuente: *Elaboración propia con datos del SISER, 2007*

Para el análisis de los datos presentados habrá que partir de los montos presupuestales aportados por la Federación. En este sentido encontraremos que el comportamiento de descenso de las iniciativas de 2003 a 2004 las podemos justificar por una disminución del presupuesto federal destinado al programa. Específicamente para PAPIR se reduce de 2,765.4 a 2,753.7 millones de pesos lo que equivalió a que se destinara, en 2004, a este programa el 60.2%, cuando en 2003 fue de 66%, por lo que hay menos efectivo para cubrir las necesidades de este programa en el mismo número de entidades. Ciertamente en estas cantidades la diferencia es mínima, pero si tomamos en claro que algunas iniciativas solicitan montos menores a 50 mil pesos dentro de este programa, esa diferencia colaboraría a que se apoyaran una cantidad mayor de proyectos adicionales. (Cfr. FAO, 2004)

Ahora bien, abordaremos la evolución que han presentado cada uno de los municipios de la región al respecto. Como factor común que se tiene, es

presenciar los altibajos que se muestran en cada uno de los municipios, salvo en Santa Maria de los Ángeles que es el único municipio que presenta un decremento gradual. (Gráfico 7)⁷⁴

Gráfico 7. Comportamiento regional de solicitudes al programa de Alianza para el Campo



Fuente: *Elaboración Propia con datos del SISER, 2007*

Es de notar que el 2005 pareciera ser el parteaguas y que en ese año el repunte de las solicitudes aparecía. Sin embargo hay algún factor que opaca la participación a partir de 2006, debido a que en la totalidad de los municipios la participación en ese año bajó considerablemente. No obstante, si nos puede

⁷⁴ La presentación de las gráficas se realiza por municipios y el comportamiento que estos han mostrado en la totalidad de solicitudes presentadas en los últimos años. Deseamos dejar en claro que la evolución no ha sido gradualmente mayor.

orientar un dato, es que esta situación se presentó a lo largo y ancho del estado, en todos los distritos fue la misma historia. (Gráfico 8)

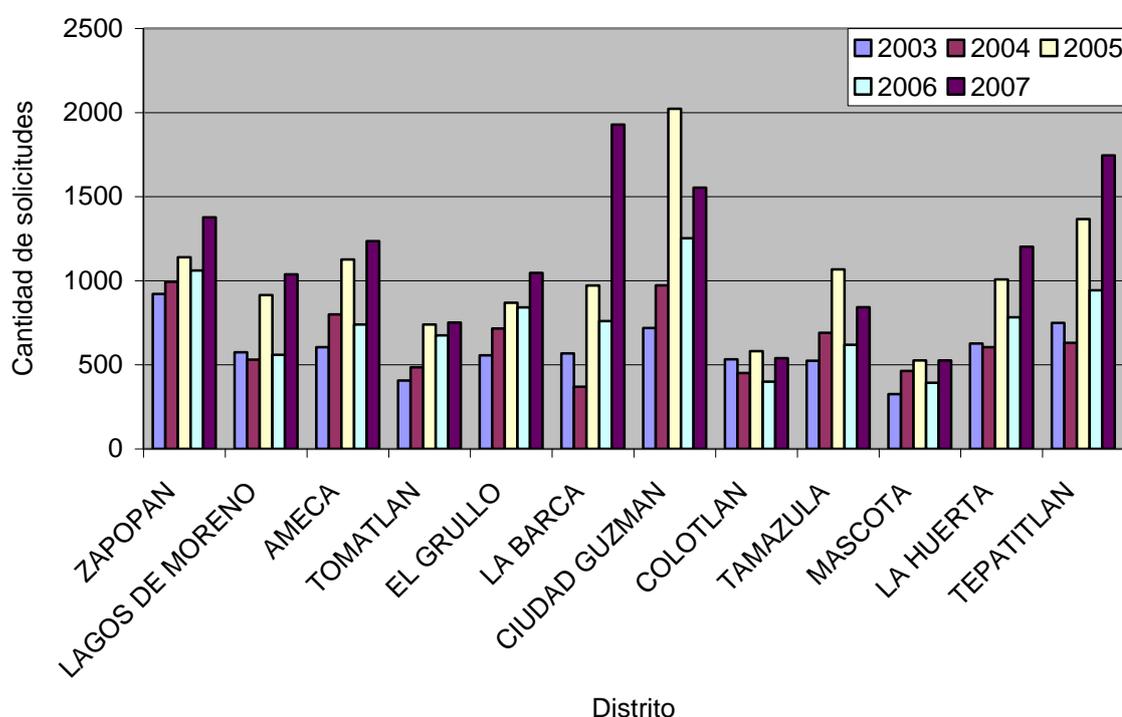
En 2007 la perspectiva mejoró, las solicitudes incrementan en la mayoría de los municipios, sin embargo, no de la forma que se pudiera esperar en ese momento después de la baja participación de los periodos anteriores, tomando en cuenta, sobre todo, el retroceso del año 2005 al 2006, año de elecciones tanto federales, estatales y municipales para el estado de Jalisco, por lo que el presupuesto se ve también afectado en este año. (Gráfico 6).

Los distintos distritos presentaron el mismo patrón de altibajos, sin embargo los repuntes son mayores, sobre todo en el distrito de La Barca y Tepatitlán. Cierto es que las distintas zonas de los distritos presentan una mayor densidad poblacional lo cual puede abonar a la conclusión del por qué hay solicitudes en mayor cantidad que en el Distrito 1 (región norte del estado). (Gráfico 8) Es necesario puntualizar que si añadimos al comentario anterior que en aquellos distritos (Ciudad Guzmán, La barca y Tepatitlán) las oportunidades se incrementan debido a múltiples factores como lo son, por mencionar algunos, mayor concentración demográfica, las vías de comunicación que conectan ciudades importantes a un tiempo relativamente corto, lo cual puede ampliar las oportunidades de incrementar el mercado al que se desea ingresar.

La situación económica es distinta, el empleo se diversifica. No obstante el nivel educativo no se presenta tan desigual al de la región norte. Por puntualizarlo claramente, en La Barca el promedio es de 6.71 grados cursados, el municipio de Mascota cuenta con un promedio de 7 grados cursados, mientras que el promedio en la región norte es de 5.56 grados cursados. Sin embargo, el promedio para Tepatitlán es 6.89 grados cursados. (INEGI, 2005) Lo que presenta un panorama no tan disparado uno de otros, sin embargo, las oportunidades comerciales son sustancialmente distintas.

Un capital humano formado, educado y con capacidades específicas facilita el acceso a las oportunidades para alcanzar mejores condiciones de vida. Lo referimos en función a la **capacidad** que tendrá la población de enfrentar las condiciones rurales que se le presenten en un ambiente con grados paulatinos de globalización. Es así que como parte de una sociedad los sujetos asumen su responsabilidad en la construcción de nuevos entramados sociales, productivos y económicos. (Cfr. FAO, 2006)

Gráfico 8. Comportamiento distrital de solicitudes



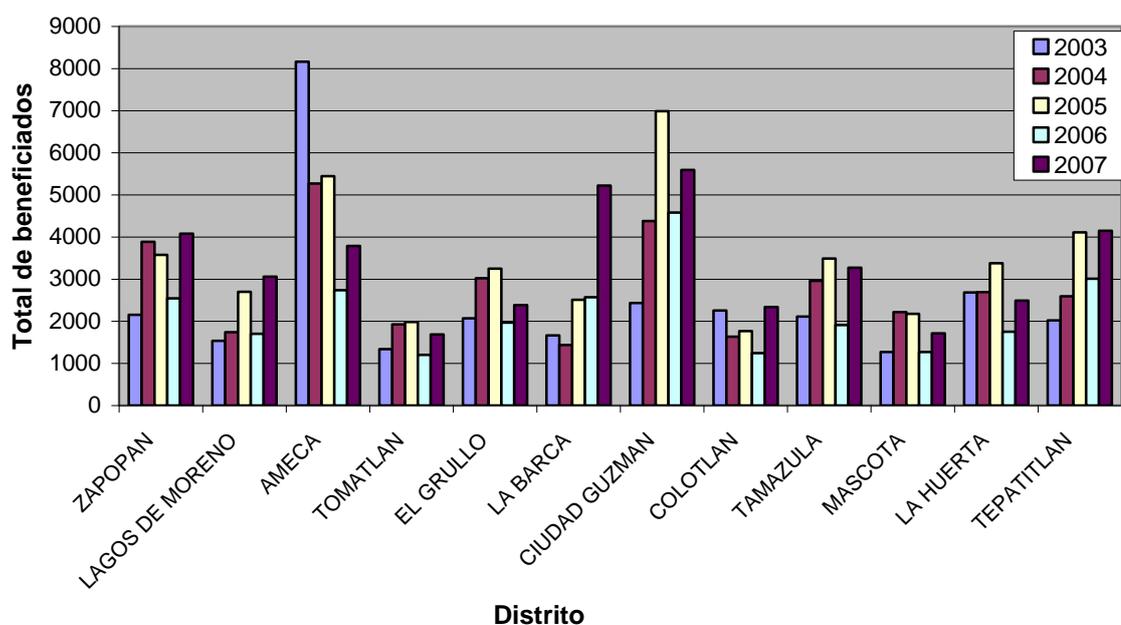
Fuente: *Elaboración propia con datos del SISER, 2007*

Estas situaciones colaboran para que los productores y la población cuenten con una perspectiva amplia del entorno, de las posibilidades de negocios, donde incluyen los subsidios existentes como medio posible de financiamiento, y a su vez de la colaboración organizada al desarrollo sustentable. No obstante, como lo pueden puntualizar los Distritos de La Barca y de Mascota, por mencionar casos concretos, en los dos últimos años se ha incursionado en las cadenas de acuacultura, maíz, apicultura, ovinos y caprinos. Lo puntualizamos como comparativo dado que, en mayor o menor cantidad en la

región norte las mismas cadenas son las que son demandadas periodo a periodo sin innovación alguna. Esto lo podemos justificar dada la cantidad de productores que es beneficiada en los distintos periodos (gráfico 9), lo que puede terminar con saturar los mercados y con ello se incentiva a buscar otras cadenas a abordar o bien otras formas de producción.

El problema de las solicitudes se agudiza cuando la perspectiva se ve disminuida en las oportunidades referidas que terminan en concentrar, al interior de los distritos, las mismas prácticas de los mismos productos. (SISER, 2007)

Gráfico 9. Comportamiento de beneficiarios por distrito



Fuente: *Elaboración propia con datos del SISER, 2007*

No podemos justificar el comportamiento de los productores con relación a la participación en el programa, debido a que es necesario tomar en cuenta una perspectiva puntual del entorno donde opera el programa. Las diferencias comienzan a notarse en cuestiones particulares, por mencionar algunas, la precipitación pluvial en promedio de La Barca es 862.7 mm mientras que la de la región norte es de 655 mm este factor es importante, dado que nos indica

que las tierras de temporal puede contar con un grado de certeza, al menos en este factor para cosechar.

La importancia radica en que sobre todo en la región norte se cuenta con los mismos cultivos cíclicos sembrados, mientras que en la región el municipio que mayor diversidad de productos agrícolas tiene es Santa Maria de los Ángeles son 9 cultivos distintos, sin embargo, la diversidad se ve limitada a la poca extensión de tierra sembrada, por ende la poca cosecha. Caso contrario a lo que sucede con Mascota en donde los productos cíclicos son 12 pero adicional a este dato llama la atención el porcentaje de cosecha que se tiene, en donde para 2005, se obtuvo el 100% de sus cosechas salvo el cultivo de tomate de cáscara que comprendió una cosecha de poco más del 55% de la superficie sembrada. (SEIJAL, 2007)

Caso similar es el de La barca que cuenta con 21 productos cíclicos y de igual manera llama la atención la cosecha que se obtiene en los ciclos primavera-verano y verano-otoño, al igual que Mascota este municipio obtuvo en 2005 el 100% en la mayoría de la cosecha en sus productos cíclicos en donde el más bajo porcentaje se refiere al garbanzo forrajero (92.13%). (Idem)

En relación a esto podemos decir que, el municipio de La Barca cuenta con una superficie de 37,948 has., de las cuales 29,293 (4,931 son de riego representa el 17% de su territorio) son utilizadas con fines agrícolas, 5,233 con fines pecuarios, 900 de uso forestal y 732 tienen uso urbano, las restantes 3,518 son improductivas. Incluso las tierras no son trabajadas solamente en el periodo ordinario de temporal. Si lo comparamos con el municipio que cuenta con mayor proporción de tierra con sistemas de riego en la región norte, sería con Huejuquilla que cuenta con 1,182 has., lo que le representa apenas el 1.62% de su territorio (SEIJAL, 2007). Esto limita en gran medida las opciones de inversión que tengan que ver con este ámbito No obstante del propio programa no se desprenden proyectos que hayan sido liberados en cuestión agrícola

(SISER, 2007). La tabla 15 refleja las principales solicitudes e inversiones que se han tenido en los últimos años.

Tabla 15. Solicitudes liberadas en las principales cadenas productivas

CADENA	2003		2004		2005		2006		2007	
	No. Sol.	Apoyo	No. Sol.	Apoyo	No. Sol.	Apoyo	No. Sol.	Apoyo	No. Sol.	Apoyo
Otros Cultivos	0	\$0	1	\$457.589	0	\$0	0	\$0	0	\$0
Bovinos Carne.	152	\$3.764.403	174	\$2.798.691	159	\$3.024.703	46	\$2.425.875	0	\$0
Especies Menores	4	\$40.726	7	\$86.600	18	\$317.995	0	\$0	0	\$0
PORCICOLA	1	\$77.660	0	\$0	1	\$53.194	0	\$0	0	\$0
PAPIR	65	\$4.957.463	29	\$3.124.271	40	\$3.082.449	27	\$2.369.994	0	\$0
PRODESCA	63	\$847.940	55	\$1.296.807	51	\$1.959.920	18	\$1.631.076	6	\$540.000
PROFEMOR	44	\$1.799.611	21	\$1.511.358	35	\$1.254.200	30	\$1.570.155	10	\$190.000
OVINOS	0	\$0	0	\$0	0	\$0	1	\$81.296	0	\$0
BS ⁷⁵	0	\$0	0	\$0	0	\$0	48	\$384.000	0	\$0
VA ⁷⁶	0	\$0	0	\$0	0	\$0	3	\$75.000	0	\$0
CC ⁷⁷	0	\$0	0	\$0	0	\$0	0	\$0	10	\$63.000
Total	329	\$11.487.803,00	287	\$9.275.317	304	\$9.692.461	173	\$8.537.396	26	\$793.000

Fuente: *Elaboración propia con datos del SISER, 2007*

Las condiciones son esencialmente distintas, con ello el Programa Alianza para el Campo ofrece oportunidades para la innovación o bien para la diversificación de las actividades productivas en función a las necesidades e intereses del productor.

Lo anterior permite visualizar las condiciones en que se desarrollan las actividades económicas que tienen mayor participación en la región, sin embargo, el contexto geográfico, demográfico y económico es más complejo, dado que las potencialidades por sí mismas no brinda las condiciones favorables para que los proyectos presentados sobrevivan. Es decir, requiere de estudios del entorno geográfico y de mercado, de materias primas, de vías de comunicación, de tecnología en su caso, de investigaciones constantes, entre otros. Esta es una de las puntualizaciones que brinda la FAO en la evaluación del programa de Desarrollo Rural en 2005, sin embargo, lo

⁷⁵ Bovinos Sementales (BS)

⁷⁶ Vehículos Automotores (VA)

⁷⁷ Competitividad del Cerdo (CC)

relevante de esta situación es que se encuentre la forma de que el gobierno federal impulse este tipo de situaciones en función de las necesidades propias del productor. Sabemos que existen sistemas de información que pueden contribuir con información puntual de regiones específicas. Pero las necesidades del productor se encaminan a sus sistemas y a su capacidad productiva, a la visión empresarial que posea e incluso a la innovación comercial que desee agregar. (Cfr, FAO, 2006)

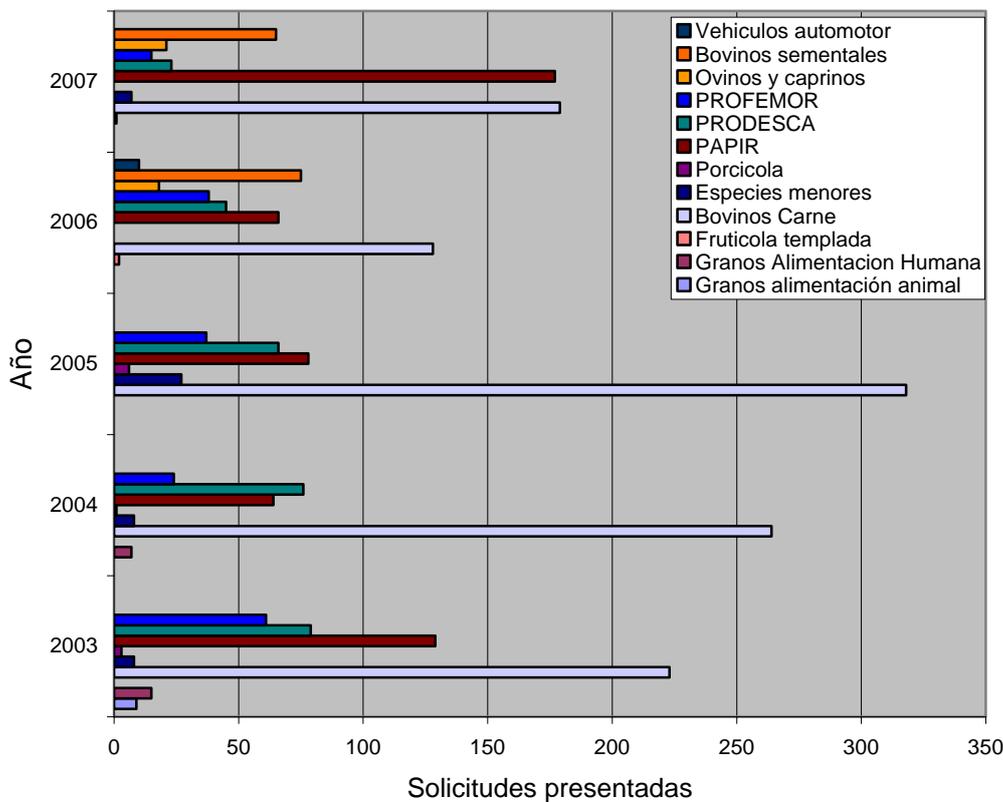
Cuando estas situaciones no son previsibles, difícilmente sobreviven. Aquí radica la importancia de contar con gerentes sociales que sean capaces de detectar ese tipo de situaciones, lo cual finaliza en inversión estatal en proyectos viables con amplias oportunidades de éxito y de permanencia. Debido a que lo antes expuesto, entre otras cuestiones, permite conocer las características potenciales, o bien las faltantes para la presentación de un proyecto. Con esta perspectiva podemos justificar el comportamiento en otras regiones en cuanto a la presentación de solicitudes.

Las iniciativas presentadas pueden encaminarse en función de las capacidades o el conocimiento que se tenga previo a formalizar la idea. Sin embargo, esto no es condicionante, para acceder al programa. Las solicitudes que se presentan en el Programa de Alianza para el Campo se centran en muy pocas cadenas, como lo podemos apreciar en el gráfico 10 así como en la tabla 15. Se centran, periodo a periodo, en 4 tipos de apoyo, los tres Programas de Desarrollo Rural, PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, y la cadena de bovinos carne. Mientras que en PAPIR se han aprobado 161 solicitudes en el periodo de 2003 a 2007, la cadena de bovinos carne ha obtenido la aceptación de 531 solicitudes, es decir el 44.85% de las solicitudes totales han sido de esta cadena, ejerciendo el 29% del presupuesto en el programa de Alianza para el Campo en el periodo referido. Es necesario puntualizar que estas solicitudes pueden ser presentadas de manera individual, lo cual incentiva, en un momento dado, a participar mayoritariamente en esta cadena.

Aún con el comportamiento descendente que presentan las solicitudes de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, han sido aprobadas 494 solicitudes (41.7% del total regional) las cuales han ejercido un presupuesto de un poco más de 26 millones de pesos (63.5% del presupuesto ejercido en la región). Sin embargo, habrá que recordar que este tipo de solicitudes (PRODESCA y PROFEMOR), algunas al menos, sirven para realizar el pago de honorarios de los servidores públicos vinculados a los municipios. Lo puntualizamos dado que, por mencionar un caso concreto, en el presente ciclo (2007) sólo hubo 4 solicitudes PRODESCA para proyectos en toda la región, dos son diseño de proyecto y dos son consultoría, según lo comenta el C. José Refugio Escalera Landa⁷⁸. Esto puede darnos una perspectiva de lo difícil que pudo ser encontrar a productores operando con apoyos ya sea de PRODESCA o PROFEMOR.

⁷⁸ Coordinador Regional de Regiones Prioritarias de la Secretaría de Desarrollo Rural

Gráfico 10. Principales cadenas demandadas en Alianza para el Campo



Fuente: *Elaboración propia con datos del SISER, 2007*

El subprograma de PAPIR presenta un declive interesante y aún cuando en 2007 se presenta una mejora en la cantidad de solicitudes, son realmente pocas, a comparación de las que podrían ser si se tomara el subsidio realmente como un incentivo con visión empresarial, con la perspectiva de empuje para iniciar. Sin embargo en 2007, es cuando se presenta una mayor cantidad de iniciativas, y se presenta en Mezquitic⁷⁹, no obstante, la totalidad de las iniciativas para este año apenas y rebasa las 50 solicitudes en la totalidad del municipio y esto cambia radicalmente el par de iniciativas presentadas en 2006. (Gráfico 11). Bolaños, por su parte se ha mantenido entre las 7 y las 13 iniciativas por año aprobadas de PAPIR. Huejúcar entre las 4 y las 7 por periodo. Totatiche por su parte inició con 14 proyectos en 2003 y cayó hasta presentar 2 iniciativas, variando de ahí hasta las 7 iniciativas por

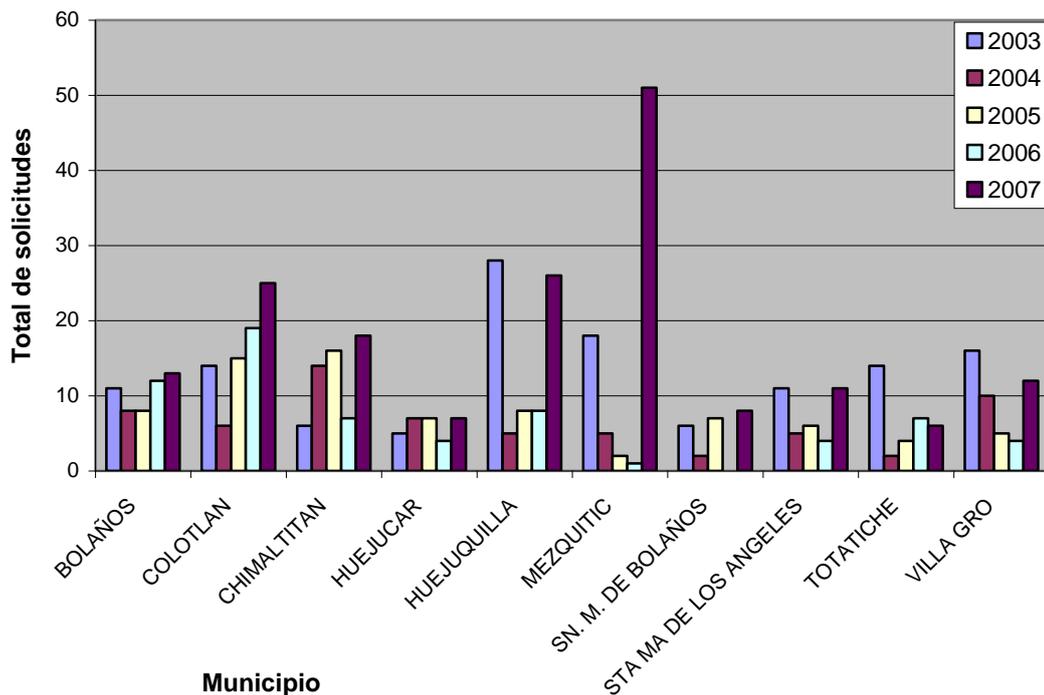
⁷⁹ Habrá que tomar en cuenta que en este año ingresa un partido distinto al que había gobernado anteriormente, lo cual representa una mayor responsabilidad tanto política como administrativa para dicha administración

periodo. Colotlán, en el mismo rubro inicia con 14 iniciativas cae a las 8 en el siguiente periodo y ha oscilado entre 19 y 25 iniciativas en los dos periodos posteriores. Santa María por su parte se ha mantenido entre las 4 y las 12 iniciativas en los diferentes periodos. El caso que más llama la atención es Mezquitic, que inicia con 18 solicitudes PAPIR en 2003 y desciende progresivamente hasta llegar, en 2006 a sólo una solicitud presentada en ese programa. Posteriormente se presentan, en 2007, 51 solicitudes. (SISER, 2007) En el apartado de perspectivas del funcionario, analizamos esta cuestión en donde se da a conocer que, el personal del Ayuntamiento incidió de manera importante en esta situación.

Esto muestra que la población beneficiada ha tenido un comportamiento variable, que en total se han beneficiado a 4,722 personas, de las cuales 1,212 han sido por medio de PAPIR Se han distribuido como se muestra en el gráfico 12. En donde podemos percibir que no existe un crecimiento, por el contrario, salvo Colotlán y Villa Guerrero han sido los municipios que presentan mayor número de beneficiarios en este programa. Pero hablar de poco mas de 30 y 20 beneficiarios por año, respectivamente, no es muy alentador. (SISER, 2007)

Lo anterior nos permite conocer de una manera precisa que la participación, aunque por parte de los PROFEMORES municipales se percibe como buena, dista de ser cierta. Ciertamente es que se ha avanzado en las reglas de operación de manera tal que se difunda y que gradualmente la ciudadanía se pudiera apropiarse de los programas de manera que las iniciativas se pudieran incrementar. Como mencionamos, cualquier idea que tenga enfoque empresarial es aceptada dentro del programa, las reglas de operación se han modificado de tal forma que las iniciativas pueden tener giros comerciales distintos a los agrícolas y ganaderos, eso ya es un gran avance.

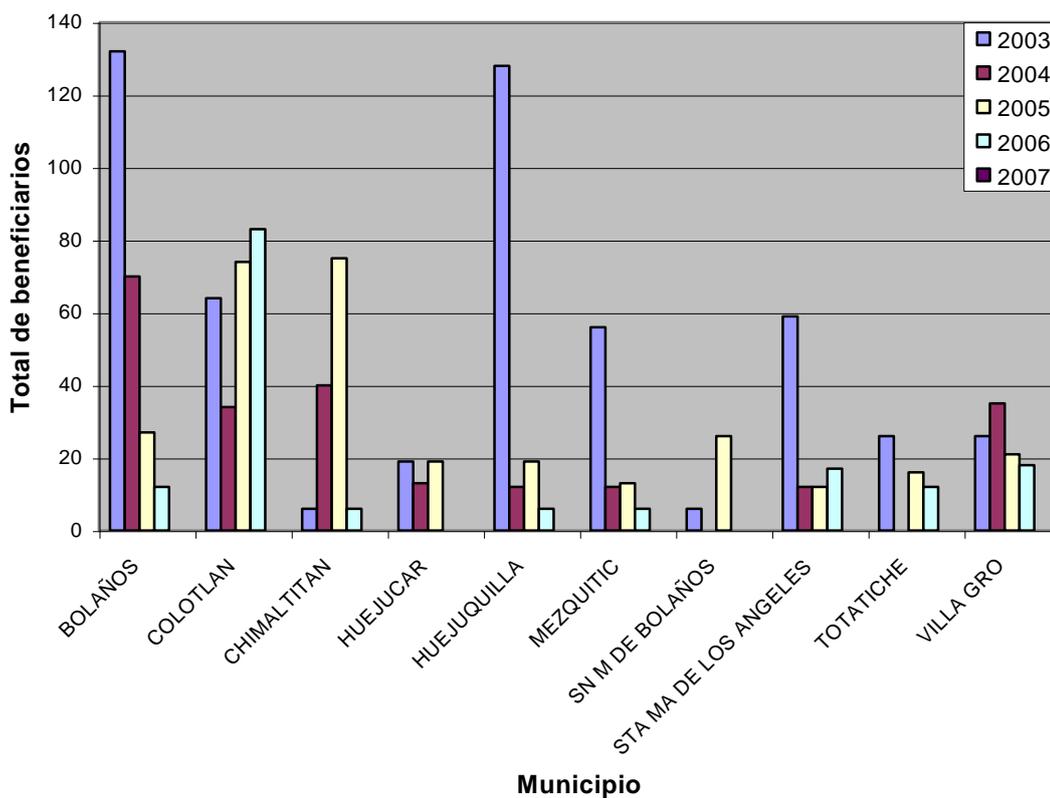
Gráfico 11. Evolución de solicitudes PAPIR



Fuente: *Elaboración propia con datos del SISER, 2007*

Ahora bien, la baja participación en el subprograma PAPIR (gráfico 11), provoca que los otros dos subprogramas tengan una participación baja importante. Pudiera pensarse que los programas de PRODESCA y PROFEMOR se nutren de los proyectos surgidos de PAPIR. Más no necesariamente TIENEN que presentarse a la baja, porque los proyectos apoyados de manera posterior al apoyo PAPIR no necesariamente tienen que ser exclusivamente los que hayan surgido con este apoyo. Es decir, cualquier proyecto de iniciativa privada que cumpla las reglas de operación puede tener acceso a los recursos de los programas de PRODESCA y PROFEMOR, esto permite que los proyectos nacidos fuera del programa PAPIR, puedan acceder en igualdad de circunstancias a los apoyos para consolidarse como pequeña empresa.

Gráfico 12. Evolución de beneficiarios PAPIR



Fuente: *Elaboración propia con datos del SISER, 2007*

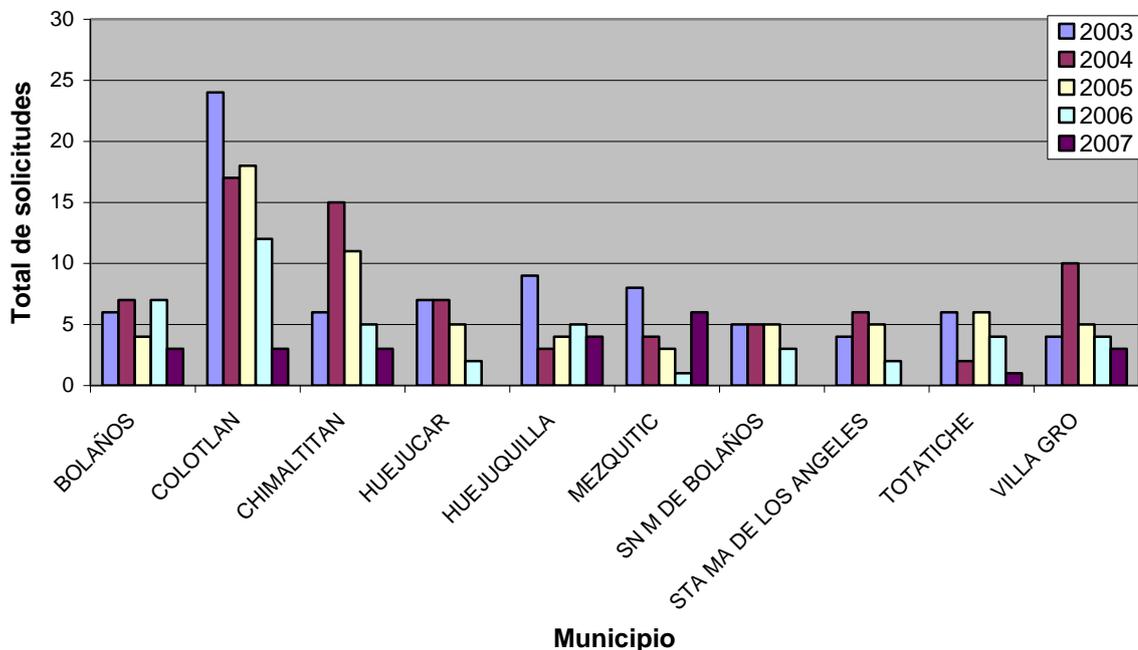
Aun cuándo a nivel nacional se presentó un incremento en la participación presupuestal para los programas de PRODESCA (de 21.9% a 23%) y PROFEMOR (de 12.2 a 16.8%), este suceso no se vio reflejado en la participación regional. Seis de los diez municipios no reflejan un incremento en la participación en el periodo referido. Pero esto no es importante en la cantidad destinada a ejercer, sino las implicaciones que presenta. Es decir, se destina mayor recurso a la capacitación y formación del capital humano en base a las necesidades explicitadas localmente (gráfico 13). En 2004 se dio prioridad al desarrollo de capacidades y se disminuyó el apoyo para diseños de proyecto, canalizando dicho recurso a la puesta en marcha y servicios de asesoría técnica, consultaría y capacitación. (Cfr. FAO, 2005)

No obstante lo interesante del gráfico está enfocado a la parte de PRODESCA, (gráfico 13) ya que si tomamos en cuenta que este programa alberga diseño, capacitación y consultoría. Esto nos permite percibir que o bien, los proyectos

tienen tal éxito que no requieren ningún servicio de capacitación o se cuenta con el conocimiento preciso y vasto del ámbito que no se requiere colaboración en este sentido o bien no trascienden, nunca fueron llevados a la práctica o no se desea especializar las actividades realizadas en la iniciativa presentada. O en el peor de los casos, no hay nada que apoyar pues no existe interés.

Aún con lo expuesto llama la atención la cantidad de beneficiarios (1,659) y el presupuesto destinado (un poco más de 6 millones de pesos). Lo cual refleja que aún con el desinterés, se han presentado capacitaciones en donde, según los registros, existe una mayor cantidad de beneficiarios que en el programa de PAPIR. O bien, debido a la demanda de diseño de proyectos. No podemos referirnos a solicitudes rechazadas por concepto de este programa, dado que en los registros del SISER, solamente en 2006 en los municipios de Colotlán y Huejuquilla se rechazaron 3 solicitudes en cada municipio. Esta es la mayor cantidad de solicitudes rechazadas en este programa. (SISER, 2007)

Gráfico 13. Evolución de solicitudes PRODESCA



Fuente: *Elaboración propia con datos del SISER, 2007*

El programa de PROFEMOR tuvo un crecimiento en el presupuesto destinado de manera importante en el año 2004. Creció en un 51% con respecto al año inmediato anterior. El crecimiento:

“... se explica principalmente por el impulso al proceso de municipalización, que ha implicado la contratación de más de mil coordinadores municipales, la formulación de diagnósticos y planes de desarrollo municipal en igual número de municipios y la realización de numerosas actividades de capacitación. En 2003, en las Reglas de Operación de Alianza para el Campo se estableció que al menos 35% de los recursos del Programa debían destinarse a proyectos validados por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) En 2004 se inició la operación municipalizada del Programa, lo que implicó que 50% de su presupuesto se opere de forma municipalizada en 658 municipios de 16 estados, en los que los proyectos financiados fueron previamente validados por los CMDRS. En ese año, 86% de los municipios contaban con un consejo municipal” (FAO, 2005: 28)

Así podemos ubicar la conexión entre los egresos que solicita el ayuntamiento y los que pudiera, en un momento solicitar el productor. La vía es la misma, sólo que el destino del gasto es distinto. Sin embargo, a nivel estatal llama fuertemente la atención que un gran porcentaje (83.4%) del presupuesto se destine al pago de 106 coordinadores municipales, 11 coordinadores regionales de evaluación y seguimiento, 10 coordinadores regionales y un coordinador sectorial de cadena. Lo que deja solamente un 13.4% del presupuesto estatal ejercido en este programa, para las necesidades concretas de los productores en lo que respecta a fortalecimiento de organizaciones económicas de productores (10.2%), apoyo a compra de equipo informático (3.7%) y gastos de movilidad de productores (2.7%). Esta situación deja en claro que la operatividad del programa dista de ser objetiva en asuntos apremiantes de desarrollo local, la estructura que la opera es la directamente beneficiada. (Cfr. I y SA, 2005)

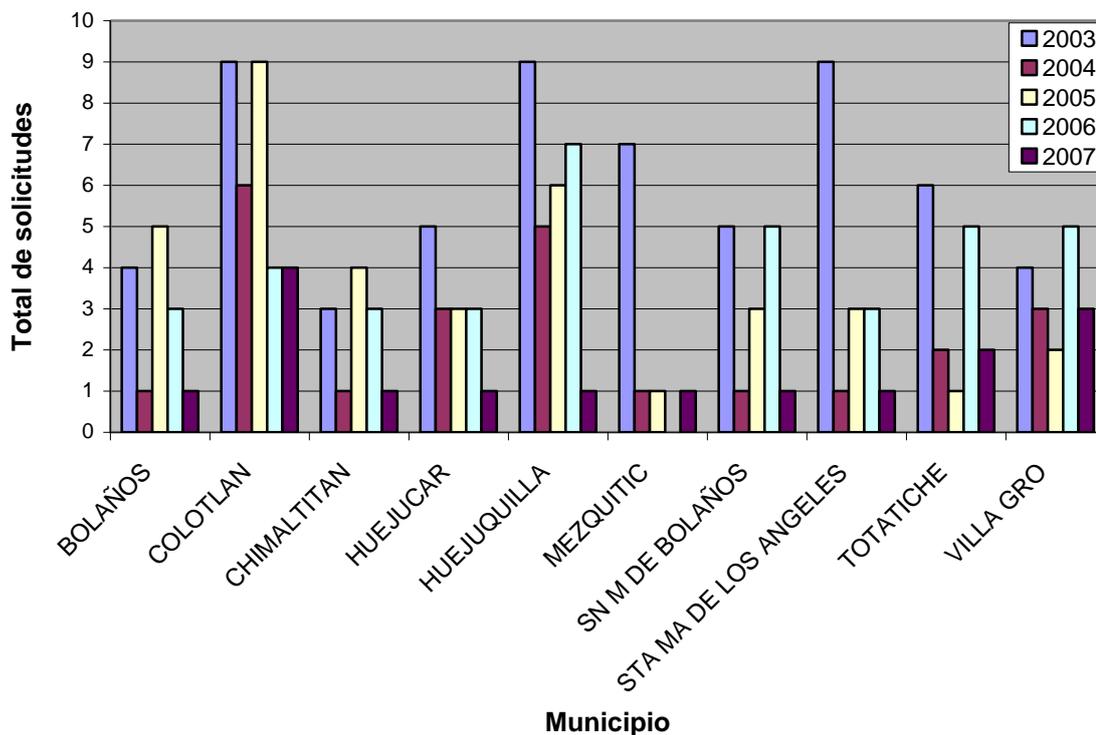
Sería cuestionable que este tipo de egresos se presente periodo a periodo y que haya pocos resultados. No obstante es de tomar en cuenta la cantidad de solicitudes presentadas en los gráficos anteriores.

Ahora bien, esta estructura es la que opera actualmente, lo que sembraría la duda en cuanto al cumplimiento de los objetivos que se plantean a nivel estatal si es que el gasto se efectúa de la forma que se refiere líneas arriba, debido a que las necesidades son diversas y es poco el recurso en relación con aquellas.

Se puntualiza debido a que se apoyaron 140 solicitudes con un monto de 6.5 millones de pesos, con los cuales se benefició a 1,009 personas. Llama la atención dado que los datos de SISER muestran que, en 2003, fue el año que mayor demanda presentó el programa PROFEMOR, lo cual fueron 3 ayuntamientos quienes solicitaron 9 apoyos de este subprograma (gráfico 14) y que en 2007 el municipio que mayor apoyo solicitó fue Colotlán con 4 solicitudes. Es agobiante, porque nos permite saber que la consolidación de las iniciativas, en caso de que se presente, se está llevando a cabo al margen de las instituciones. Lo vemos poco probable, por la cuestión del apoyo a recibir en caso de incursionar en este subprograma y lo que éste a su vez contiene.

En este sentido, se debe considerar que se le está dando un peso considerable a este programa (PROFEMOR) con base en la municipalización, lo cual puede ser un detonante importante por las actividades sustanciales que son llevadas a cabo. Sin embargo, llama la atención en sentido de que, al menos en la región norte del estado, estas actividades no han sido el reflejo esperado en función al presupuesto que se le ha destinado en honorarios para el personal vinculado a estas actividades.

Gráfico 14. Evolución de solicitudes PROFEMOR



Fuente: *Elaboración personal con datos del SISER, 2007*

4.3 Marco Metodológico

El recabo de la información de campo comprende dos ejes temáticos; por un lado el diseño del programa y, por el otro, la perspectiva de la participación social en sentido evolutivo a raíz de la aparición del programa. Cabe hacer mención que para recabar dicha información elaboramos un programa de preguntas a manera de entrevista focalizadas que nos permitiera conocer la información mencionada. Es necesario puntualizar una situación. En la base de datos del SISER nos encontramos con algunas solicitudes de PROFEMOR y de PRODESCA por lo que nos dimos a la tarea de localizar, en algunos municipios a los solicitantes. En algunos casos resultó que sí era para algunos productores, pero en otros no. El solicitante era el presidente municipal en turno, lo que llamó fuertemente la atención. Dicha solicitud se realiza para efectuar el pago de honorarios del técnico PROFEMOR que haya realizado sus actividades en el municipio. Se hace la mención debido a las entrevistas que se

plantean realizar con los productores, lo cual nos deja con un vacío de esta información en algunos municipios.

Nuestro análisis está enfocado a conocer las peculiaridades del Programa de Desarrollo Rural en seis municipios en la zona. Cuatro, de ellos presentan los mejores Índices de Desarrollo Humano en la región (información basada en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), contrapuestos con los dos municipios que presentan los índices mas bajos referidos. Los cuatro municipios con mejores niveles de Desarrollo Humano son Colotlán, Huejúcar, Santa María de los Ángeles y Totatiche, los dos con niveles de Desarrollo Humano más bajo son Mezquitic y Bolaños. Este planteamiento puntualiza la equidad de género, por lo que los municipios a abordar coinciden entre sí en dichas condiciones, no mencionamos que sean prácticamente iguales pero sí presentan similitudes que nos permiten abordar la temática.

El análisis busca conocer la incidencia, si es que existe, del programa mencionado en el desarrollo municipal integral por medio de datos proporcionados por el SISER así como por entrevistas focalizadas a beneficiarios de estos programas en años anteriores

La perspectiva del programa se plantea desde el punto de vista del funcionario y desde el productor, contraponiendo quizá, los puntos de vista y el sentir desde dos perspectivas distintas entre sí.

Las entrevistas a funcionarios comprenden, como lo mencionamos, cuestiones que nos permiten conocer su sentir y su perspectiva en relación al diseño del programa en su conjunto. La ejecución de año con año y su contacto directo nos puede permitir encontrar fallas de diseño en alguna de las etapas que el programa mismo contempla, el sentir de los productores en cuanto a la accesibilidad de los recursos y de la cristalización de las iniciativas así como su complejidad para llevarlas a cabo. Cabe hacer mención que las reglas de operación están diseñadas a nivel federal, por lo que en las entidades

federativas sólo pueden hacer adecuaciones mínimas mientras que no trasgredan las reglas de operación federales.

Los funcionarios están planteados en dos órdenes jerárquicos. Por un lado y de manera de gerentes del programa se encuentran, el Jefe de Distrito de Desarrollo Rural Sustentable de la región Norte de Jalisco, por parte de SAGARPA. Por otro, nos encontramos al Coordinador Regional de Regiones Prioritarias de la Secretaría de Desarrollo Rural. Estas dos personas tienen conocimientos vastos que nos permitieron abundar de forma precisa en el diseño del programa y visualizar los fines que el Programa, en su conjunto persigue. El otro orden se refiere a los Técnicos PROFEMOR⁸⁰, estas personas están encargadas de la Coordinación de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable. Estas figuras están jerárquicamente subordinadas al Coordinador Regional de la Secretaría de Desarrollo Rural, dado que por esta Secretaría perciben sus honorarios y es quien contrata a dicho personal.

Es así que la información de los gerentes involucrados se recaba por medio de los dos mandos medios, la complementan los seis PROFEMORES municipales involucrados en cada uno de los municipios mencionados. Las entrevistas se dirigieron en el mismo sentido y con el mismo contenido para los involucrados, lo cual colabora a ubicar disparidades en las percepciones de los funcionarios desde su punto de vista en función, claro está, del contacto periódico que tengan con el programa así como del ejercicio y la experiencia con que se cuenta.

Por otra parte, se entrevistó a productores involucrados en los subprogramas que maneja el Programa de Desarrollo Rural, es así que se planteó en un

⁸⁰ “Este persona va a fortalecer la empresa pública, en este caso los PROFEMORES, se encargan de que el consejo municipal haga un proceso de validación de proyección, de visión de priorización, de lo que es el municipio y lo tiene que hacer con respecto al desarrollo rural, llámese escuelas llámese salud, llámese educación, llámese agricultura, llámese ganadería. Todo lo que tiene que ver con el desarrollo rural ahí entra ese personal a apoyar”. (Medina, 2007)

primer momento la entrevista a dos productores que hayan participado en el Subprograma de PAPIR en cada uno de los municipios propuestos, sin embargo, nos encontramos con diversas dificultades que no permitieron el abordaje de esta manera, dado la dispersión poblacional, o bien que los productores que emprendieron los proyectos beneficiados en su momento ya no se encuentran, por movilidad urbana o desintegración. O bien los integrantes de los grupos presentados no existieron como tal, y la desintegración se hizo evidente cuando el promotor de la iniciativa pierde el interés en el proyecto y lo abandona, dejando sin conocimiento y sin beneficio alguno a los supuestos integrantes de la iniciativa presentada.

Cabe señalar que incluso a aquellos productores que se ha logrado encontrar, con la ayuda de los PROFEMORES⁸¹ municipales, no proporcionan información acerca de los beneficiarios comunes de su iniciativa para realizar la entrevista correspondiente. Es en este sentido que quizá, el presente trabajo no cuente con la información relevante para consolidar la investigación como se planteó en el inicio.

De esta forma, la información recabada de los productores se basa de igual manera en un programa de preguntas que nos permiten conocer la perspectiva del productor en cuanto al diseño del programa y de su participación como tal dentro del mismo. Sin embargo deseamos puntualizar que la participación en el programa requiere de la fusión de esfuerzos. Las reglas de operación⁸² marcan que para acceder a los recursos, como mencionamos en el presente capítulo (4.1.5), deben reunirse seis personas cabezas de familia a trabajar enfocándose a un proyecto.

Sabemos que el programa tiene múltiples oportunidades, sin embargo, nos daremos cuenta que como sociedad se evoluciona en infinidad de cuestiones,

⁸¹ La selección de productores se realizó por medio de la siguiente dinámica, en un primer momento a la existencia de este tipo de apoyos en el municipio y posteriormente, se realizan selecciones de los productores que aún trabajan en la iniciativa presentada, por parte del mismo funcionario.

⁸² www.sagarpa.gob.mx

pero la cultura local, en ámbitos como la solidaridad y la ayuda mutua, queda estancada, con ello se convierte en una limitante de fuerte presencia para el desarrollo. Esto por un lado, sin embargo, las condiciones de la región limitan en gran medida la participación en este tipo de programas, por lo que la innovación debe hacer presencia para abatir paulatinamente las condiciones actuales. No mencionamos lo anterior como factores que erradiquen la falta de desarrollo local, pero si los presentamos como limitantes importantes que deben tomarse muy en serio para la búsqueda del desarrollo.

Para la obtención de información de los subprogramas de PRODESCA y PROFEMOR, fue mayor la complejidad debido a que, por estar planteados como segunda y tercera etapa, respectivamente, no se cuenta con una cartera de proyectos a apoyar cuando la primera etapa no trasciende. Ciertamente es que los programas referidos no se nutren necesariamente de las presentadas como primera etapa. Desgraciadamente son pocas las solicitudes en estas etapas, como lo abordamos en el apartado anterior (4.2) lo cual dificulta encontrar proyectos operando con estos beneficios. Mayor grado de dificultad presentan los apoyos PRODESCA ya que si recordamos que pueden ser diseño de proyecto, más no necesariamente puesta en marcha, o bien capacitaciones o consultoría. Estas pueden ser a población que posterior al apoyo, haya cambiado de residencia, o bien que la capacitación fue previa al diseño y puesta en marcha del proyecto pero nunca se concretó.

Es así que en los subprogramas de PRODESCA Y PROFEMOR, en algunos municipios no ha sido requerido, caso de Santa María, Bolaños y Huejúcar, mientras que en otros Ayuntamientos, desde la operación de los programas, se ha presentado baja participación en estos subprogramas. En este sentido y debido a las carencias se reduce a un productor que haya sido beneficiado en los subprogramas respectivos.

4.4. Perspectiva del Funcionario

Aún cuando se percibe como un programa, benévolo, bueno o bien regular, que son los distintos calificativos que le dieron los funcionarios, la principal falla que perciben, es la de reunir a las seis personas cabezas de familia. Se ve como limitante en sentido del número de solicitudes que se presentan, no obstante, la realidad nos da a conocer que es debido a un número mayor de situaciones, no sólo a la falta de cultura del trabajo en equipo.

La situación económica de la región (abordada en el capítulo 2) limita las posibilidades de las iniciativas presentadas, por un lado la falta de innovaciones contenidas en los productos o servicios lo cual termina en un proyecto poco rentable. Por otro lado la falta de liquidez del productor provoca que la inversión adicional para la solidez de su iniciativa sea prácticamente nula. Los productores buscan mejorar sus condiciones de vida, por lo que una carencia de esta situación no puede terminar sino en el abandono de los proyectos así como la continuidad de la brecha entre productores ricos y pobres.

Las reglas de operación marcan un sentido de promoción y consolidación en la fusión de esfuerzos; se pretende una iniciativa que provoque los incentivos económicos suficientes para apropiarse del proyecto de forma tal que se dé la creación, en primer lugar, de un sentido de responsabilidad del grupo que presenta la iniciativa y por otro que se promuevan las condiciones que les brinde una mejora en las condiciones de vida, y con ello lograr la consolidación del proyecto. En este sentido es requisito indispensable cumplir las líneas de operación sin alteración o modificación alguna.

Es preciso puntualizar que la perspectiva del funcionario será variable en función de las diversas experiencias que haya tenido. De esta forma la variación se presenta dado que algunos funcionarios cuentan con 3 o 4 años de contacto con el programa mientras que otros sólo cuentan con el presente periodo (2007) y esto es decir sólo algunos meses de trabajo activo. Sin embargo, nos damos cuenta que el personal vinculado se encuentra con el

firme compromiso social que la operación del mismo programa requiere. Especial atención merecen los municipios de Bolaños y de Mezquitic, que cuentan con el personal con menor tiempo de contacto con el programa. Esto no quiere decir que sea personal con falta de capacidad para desempeñar sus funciones. La atención que requiere, como lo mencionábamos anteriormente, es debido a que por primera vez en estos municipios se presentan partidos de oposición en su administración⁸³. La atención de la misma población se centra en ellos

Las reglas de operación se ven opacadas por la realidad, por las cuestiones incluso de envidias entre los mismos productores. El entrevistado C. José Refugio Escalera Landa⁸⁴ habla de la problemática que incide en los proyectos que no trascienden. Se partió de la posibilidad que el grado de escolaridad incidiera en las sinergias que pueden presentarse en los productores. Al respecto comentó:

“Aparte del grado de escolaridad que yo le veo más marcado, es la envidia, existe una envidia entre todos los productores que en las reuniones por no quedar mal si dicen ‘yo conseguí en tal lado el maíz barato, y ‘puedo decir en donde’ pero el mencionar ‘puedo decir’ ya de trasfondo lleva una ganancia para él. No lo dice ahí porque él primero va a analizar la situación y decir, si lo compro a \$2 pesos y es barato, primero voy a hablar con el proveedor y a decirle que a \$2.10. Es por eso que te digo... no existe la cultura de desarrollo, así de fácil... nos ha faltado consientizar a los productores. Con un ejemplo simplemente, la sal... si consumieran en conjunto la sal que necesitan en el año, y haciendo análisis les bajarían hasta 40 centavos por kilo si se comprara en conjunto. Pero no tenemos esa cultura, lo mismo pasa con los insecticidas, los yerbicidas, los químicos, todo eso. Si lo compraras en conjunto olvídate...”
(Escalera, 2007)

⁸³ Hacemos referencia a esto debido a que las administraciones pasadas habían sido presididas por el PRI, siendo la presente administraciones del Partido Acción Nacional

⁸⁴ Coordinador Regional de Regiones Prioritarias de la Secretaria de Desarrollo Rural

Ciertamente este tipo de situaciones se presentan en la zona, pero no se puede atribuir a que un grado de conducta marque de manera importante la participación de los productores. Es decir, habrá que analizar de dónde viene dicha conducta y si puede llamarse natural o no. En el capítulo 2 se mencionaba acerca de las condiciones generales de la región. Entre ellas se hizo referencia a la educación. Las capacidades y conocimientos especializantes para desempeñarse en cualquier actividad se ve limitada a la perspectiva que se tenga. En este caso, si se menciona que la región cuenta con poco más de 5 grados educativos cursados en promedio, la perspectiva disminuye en sentido de capacidad de innovación. Si a esto le sumamos que los productores en promedio cuentan con 55 años de edad y que han trabajado en la misma actividad por muchos años, podremos justificar, hasta cierto punto su actuar. Deben ubicarse en su postura y tratar de sacar un grado de provecho, en sentido comercial, al conocimiento que dicho sujeto posea.

La situación se agudiza añadiendo el grado de migración que presenta la región, pero para la población que permanece no se encuentran las suficientes oportunidades para emplearse. En el sector agrícola se presenta un bajo reemplazo de los productores aún de sus propios hijos, en donde es más atractivo encontrar fuentes de trabajo fuera de la unidad familiar en cuanto a crecimiento laboral y de ingreso. (Cfr. UACH, 2004)

En la evaluación estatal para Jalisco que se realizó en 2003 se mencionaban la problemática principal que presentaban los productores agroproductivos:

“capacitación, organización y desarrollo empresarial; capacitación y transferencia de tecnología; comercialización y valor agregado; financiamiento e inversión rural; infraestructura; sustentabilidad; medios de comunicación, informática y estadística; coordinación gubernamental y servicios regionales. Se sostiene además que el esfuerzo aislado por fortalecer los distintos eslabones de la cadena ha limitado el fortalecimiento integral del conjunto.”(UACH, 2004: 49)

Esto nos permite conocer que la problemática no se centra solamente en el actuar de los productores, sino que esto es consecuencia de un cúmulo de situaciones que terminan reflejando la conducta. A lo que habrá que conocer la propuesta local de los funcionarios involucrados a estas situaciones. Es necesario tomar en cuenta el periodo a evaluado (2003) dado que en la región las condiciones no son diferentes al año referido.

Ahora bien, en el apartado 4.2 se mencionaba acerca de las condiciones que cuenta la tierra en sentido de sistemas de riego y hasta cierto punto, en función a ello, lo productivo que sea su territorio. Esto provoca pues, que la intención de sacar ventaja de alguna situación se presente. Es natural cuando de sobrevivencia se trata y las opciones económicas y productivas son limitadas

Lo anterior conduce a la clonación de las iniciativas existentes, con ello la innovación es prácticamente nula. Fundamentalmente la situación económica hace al recurso financiero escaso, por lo cual, al momento de invertir, debe percibirse un grado de certeza que se puede obtener haciendo una replica de otra iniciativa que opere de manera tal que satisfaga la perspectiva del productor.

En la Evaluación Federal de Alianza para el Campo 2001,⁸⁵ se mencionaba que la pobreza no podrá resolverse con el simple hecho del fomento en las cadenas básicas locales. Ya que esta situación es causa y efecto de las condiciones de marginación y de estancamiento económico. Si bien es cierto que se requieren de acciones que rebasen la competencia de fomento productivo y que se aborden acciones de desarrollo integral, es necesario un cimiento, de condiciones mínimas, que permita soportar acciones complejas y de mayor trascendencia. Las realidades guardan situaciones importantes adicionales a la de la propia conducta de los sujetos que la habitan. (Cfr. FAO, 2002)

⁸⁵ Evaluación que marcan las reglas de operación del Programa de Alianza para el Campo, efectuada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés) www.evalalianza.org.mx

Las instituciones que están vinculadas a este programa tienen un grado de responsabilidad importante, por ello es precisa la erradicación de situaciones como las que se han presentado en la región en periodos pasados. Un contacto más cercano por parte de las dependencias así como un seguimiento por parte de los funcionarios ubicados en los municipios colaboraría al sano cumplimiento de la normativa. Los programas se han utilizado para la politización o bien para el favoritismo de los allegados a los funcionarios encargados de difundir los servicios y apoyos a los municipios aún cuando el objetivo central era brindar igualdad de oportunidades para el fomento al desarrollo. Aunque pareciera difícil de creer, se presenta:

“El programa es bueno, tiene muchos beneficios, y más que la gente no sabía del programa, tiene muchos beneficios, pero lo malo que la administración pasada no promovía los apoyos para toda la sociedad, era sólo para algunos, los compadres del presidente, o sólo algunos. Ahora que nos tocó hacer la promoción del presente periodo la gente se nos hecho encima, decían que aún no estábamos en tiempo de elecciones, que habíamos empezado muy temprano, y que de parte de qué partido íbamos. Pero nosotros les comentábamos que no era de ningún partido, que eso era beneficio para ellos, para lo que quisieran pues, no era obligatorio pero que si era algo bueno para ellos. Estaba la desconfianza de la gente porque decían que por qué nunca les habían comentado de eso. La gente quiere trabajar. Pero sin apoyos pos no se puede”.

¿Entonces los apoyos se politizaban?

“Si claro, estaban bien politizados, nosotros somos nuevos y la gente estaba media desconfiada por haber ganado un partido de oposición y pues porque se haya presentado por primera vez, no por otra cosa. Pero hemos estado haciendo nuestro trabajo y la gente ha respondido bien. El último día que se cerraba la ventanilla⁸⁶ ni dormimos, porque nos llegó mucha gente antes de

⁸⁶ Es necesario hacer mención que en base a la establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, los Distritos de Desarrollo Rural serán la base geográfica para la atención a los productores del sector rural, así como para la operación y seguimiento de los programas

*cerrarla, el último día. Pero como no todos pasaban, pues sí, les recibíamos a todos, como fuera*⁸⁷ (Bonilla, 2007)

Esta situación fue detectada, de manera adicional, por la Evaluación del programa de Alianza para el Campo para el estado de Jalisco en el año 2003, en donde se da a notar una focalización de recursos de manera local, de manera tal que se les denominó “clientes de la alianza”⁸⁸, en donde los apoyos eran focalizados en estos “productores.” (Cfr. UACH, 2004) Por su parte la FAO puntualizó, en la evaluación de 2005, que existía una limitante relacionada a la descentralización de funciones a nivel municipal, estas consistían en la falta de recursos económicos, infraestructura y personal calificado en los niveles de gobierno estatal y municipal, lo cual podría presentar oportunidades para grupos de poder al cubrir los espacios que pudieran generarse, terminando con fortalecer, de manera discrecional la asignación de los recursos. (Cfr. FAO, 2006)

En este sentido es preciso tener en cuenta el nivel ético necesario para laborar dentro del programa; y que aquellos vinculados directamente con la aprobación de solicitudes cuenten con una calidad moral tanto por parte de quienes integran el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable como de aquellos que integran el proyecto, en ambos casos se requiere de sujetos virtuosos, comprometidos con la región. (Cfr. UACH)

Desgraciadamente, la renovación de las administraciones sucede periódicamente, cortando toda continuidad necesaria para la óptima operación de los programas. (Cfr. Tendencia, 2006) Los funcionarios vinculados a los municipios son contratados por la SEDER, ésta es parte de la Estrategia UNIRSE, por lo que, como mencionamos en el apartado 3.1, uno de los

productivos. Así las ventanillas de atención serán las oficinas del Distrito de Desarrollo Rural. No obstante la totalidad de los municipios no cuentan con dichas oficinas, lo que en su caso, se vincula a las oficinas de Desarrollo Rural Municipal, en donde opera el técnico PROFEMOR, que es el coordinador municipal del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable

⁸⁷ Coordinador Municipal del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Mezquitic

⁸⁸ Localizado también en la evaluación federal correspondiente al mismo año. (FAO, 2004)

objetivos de la regionalización es *coadyuvar con una mejor distribución de oportunidades para el desarrollo*, en este sentido no se cumpliría, por lo cual la regionalización no contribuiría en ningún sentido a este objetivo.

Ahora bien, si se mencionara en sentido propiamente operativo la cadena seguiría. Pero no es la idea, se supondría que los funcionarios están para brindar aportes sustanciales en cuanto a la operación del programa y plasmarlos en el consejo municipal que ellos coordinan, con la firme intención que las iniciativas apoyadas permanezcan por ser la mejor propuesta, porque a mediano o largo plazo traerá beneficio adicional al recibido directamente por los productores, y como lo norman las reglas de operación, para que colabore en un primer momento al Plan de Desarrollo Municipal posteriormente al Plan de Desarrollo Regional.

Se cuestionaba acerca de los “candados” que puedan presentar las reglas de operación para evitar la politización o el favoritismo que lejos de ello promoviera una equitativa oportunidad de acceso al programa, a lo que se comentó:

“No, yo pienso que ni lo hay ni lo necesita. Lo que se necesita es ser muy claros, o sea después de todo lo que las instituciones necesitan son gente honesta. Entonces necesitamos promover la honestidad. Si somos al final deshonestos, no importan los candados que nos pongan los vamos a brincar. Y si somos honestos no importa que lo pongamos en bandeja de plata lo vamos a respetar. Es cuestión de convicción, yo creo que lo único que puede hacer la secretaría, Bueno Yo me refiero a SEDER porque estoy contratado con ellos, es procurar que sus funcionarios sean honestos no hay otra. No hay otra solución a esto⁸⁹” (Ávila, 2007)

Esta situación es de llamar la atención, dado que para la operación del programa a partir de 2001, se vinculó a los ayuntamientos. Presentaron un

⁸⁹ Coordinador Municipal del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Colotlán

ambiente de incertidumbre debido a que no se había operado de esa forma. Se menciona dado que, en la Evaluación de la Alianza para el Campo 2001, se puntualiza una pérdida de recursos en casi todos los municipios donde se recabó información al respecto, dado que era la primera vez que la institución municipal participaba. (Cfr. FAO, 2002) Por lo que para las administraciones que les sucedieron, la participación en el programa, no era una total novedad, así, los malos manejos se vincularían al deseo explícito de realizarlo de esa forma.

La vinculación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable con las dependencias respectivas así como la presencia de productores y de personas interesadas en los apoyos y en el Programa de Desarrollo Rural, promueven que las cosas se operen con mayor transparencia a años pasados. Plantean situaciones importantes en sentido de la finalidad que se perseguía con los programas. Se veían utilizados para favorecer a población seleccionada y era un tipo de proyección, si no política sí económica.

Cierto es que las cosas no son sencillas, es quizá por ello que el subsidio es parte importante dentro de este programa, se debe proyectar a aquellos que tengan esa iniciativa, ese empuje. Afortunadamente la competencia por los recursos se presenta de tal forma que, debe ser destinado para aquellos que tengan la idea clara de alguna acción concreta que colabore a la modificación, desde la economía local a la realidad regional. Es aquí donde la cultura de los competidores debe precisar un grado de responsabilidad, de manera tal que, el productor perciba la necesidad de una apropiación de su iniciativa y trabajar en la proyección necesaria para, a mediano o largo plazo consolidarla en el mercado respectivo.

4.4.1 Diseño del programa

El presente apartado tratará de ubicarnos en la problemática percibida por los mismos funcionarios en relación al desempeño y experiencia que han tenido

con el diseño del programa en su conjunto, tomando especial atención en las perspectivas del programa de Desarrollo Rural.

Pareciera que el problema de partida que tenemos como factor común en los municipios analizados es el reunir a los integrantes que presentarán la iniciativa. Al respecto los funcionarios nos comentaron su perspectiva general del programa:

“Es bueno pero, este, con algunos limitantes, concretamente lo que es el programa PAPIR, se necesitan 6 personas y esa es una limitante deben ser cabezas de familia y muchas veces se quieren juntar integrantes de una familia y automáticamente no califican para ese programa, concretamente lo que es el PAPIR. En el caso de lo que se maneja todo lo que es Alianza para el Campo lo malo es que aquí, en la región, no se maneja la cadena de bovinos-leche, que todos sabemos que en todas las rancherías hacen leche y no hay apoyos para ese sector, o sea, no es cubierta al 100% estará a un, no se, 60 o 70%” (Huizar, 2007⁹⁰)

“Se puede decir que es un programa completo nomás que nos hemos topado en este ejercicio pues, con las personas batallan mucho para reunirse en grupos, que es uno de los requisitos para poder acceder a un apoyo del programa ese, que tienen que reunirse por grupos de mínimo seis personas, que sean cabezas de familia, otro es que hay mucho formatismo, hay formatos para poder acceder a esos apoyos, y en sí este, yo pienso que sería nomás lo que está un poco retrasado, y hay que mencionarlo para que haya mas accesibilidad y menos formatismo para que las personas puedan acceder más fácilmente a más apoyos, en los porcentaje de apoyo yo creo que están correctos, hay prioridad para grupos prioritarios, verdad?. Hasta un 85, 90% del apoyo del campo del proyecto ya para un record ya hasta un 70, 75% ya son

⁹⁰ Coordinador Municipal del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Huejucar

apoyos muy buenos. De hecho esos apoyos son a fondo perdido” (Benavides, 2007)⁹¹

“Si lo más malo es que se necesita a seis familias, y eso para muchos no es rentable, dicen, no pos como si yo tengo un negocito y soy sólo, pos para integrar a alguien y tener que compartir, pos no, no sale. Son muchos, y la gente quiere que sean menos, y que sean negocios familiares. La verdad es que la gente es muy celosa de sus cosas, aparte pues si no se puede que uno trabaje por los demás, entonces pos el descontento si se presenta. Por eso la gente quiere que sean menos o que sean de la misma familia” (Bonilla, 2007)

Aunque algunos funcionarios perciben, que las reglas de operación debe albergar una modificación con respecto al número de integrantes que debe presentarse por iniciativa, otros no lo perciben así. Cabe señalar que una flexibilización en este sentido ayudaría de forma amplia a los productores. Aún cuando las reglas de operación puntualizan la integración de seis personas, esto no asegura en ningún sentido el desarrollo, consolidación y mucho menos la permanencia del proyecto. Independientemente que los proyectos fueran familiares o no, es necesaria la organización económica de productores para enfrenar las limitantes de las economías rurales. En la Evaluación de Alianza para el Campo 2004 se hacia referencia a ello:

“La acción de una organización económica tiene ventajas sobre la acción individual debido a que permite aprovechar economías de escala, acceder a servicios financieros y de asistencia técnica, aumentar la interlocución de los productores con otras organizaciones y con instancias gubernamentales, mejorar la comercialización y aumentar el poder de negociación con otros actores. Estos beneficios se traducen, para los miembros de la organización, en incrementos de la producción, productividad e ingreso” (FAO, 2005; 25)

⁹¹ Coordinador Municipal del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Bolaños

El diseño como está pensado, es que el mismo programa incentive, a la sociedad para la modificación de la costumbre en relación al individualismo, tratando de promover el trabajo en equipo y las sinergias entre los productores. El enfoque de la población objetivo que adopta el programa es en sentido de la apropiación de la iniciativa y del trabajo en conjunto. Los recursos son escasos para ellos, lo cual provoca que los pocos existentes deban ser eficientados de la mejor forma posible. Por tal motivo se mencionaba que podría haber una situación especial en cuanto a la composición de los integrantes de las iniciativas:

“No que sean menos (integrantes para la presentación del proyecto), que no sean cabezas de familia, funcionan mejor las empresas familiares. Si le dieran el toque que dijeran, que sean seis familiares...” (Villalobos, 2007)⁹²

“Me parece un programa muy bondadoso, me aparece muy bien hecho, pero nada mas que como son programas federales están hecho para todo el país, hay regiones como esta la gente no capta o no quiere entender muy bien cuál es la esencia del programa y tenemos ciertos problemillas para hacer que la gente se agrupe, yo creo que eso más bien es un problema cultura más que del programa, el programa no creo que tenga algún defecto” (Ávila, 2007)⁹³

La problemática para la agrupación corresponde al beneficio *per cápita* que se obtiene por integrante. Se desean los máximos beneficios y sacar ventaja de los roles desempeñados al interior del grupo. Es decir, el representado obtiene información que compete al grupo y en base a ella obtiene la ventaja de las acciones a emprender, por mencionar un ejemplo concreto. Como mencionamos líneas arriba, el contexto socioeconómico, entro otros, en que se desenvuelven los productores propician este tipo de conductas. Dado que si el

⁹² Coordinador Municipal del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Santa Maria de los Ángeles

⁹³ Coordinador Municipal del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Colotlán. Cabe señalar que este funcionario fungió en un primer momento como PSP (Prestador de Servicios Profesionales). Estas figuras tienen la misión, dentro del programa, de diseñar los proyectos para los productores para ser presentados a la SEDER. Es parte del apoyo al que se puede acceder al momento de solicitar un apoyo de PRODESCA.

grupo cuenta con los incentivos propicios que le reditúe en beneficio, aunque no cuente con la cultura de trabajar en equipo, le es conveniente.

La ejecución del programa en 2007 se percibe con avances importantes en relación a la planeación del programa en años anteriores lo cual facilita el proceso para los productores. En entrevista con la Lic. Elba Valdés Valdés⁹⁴ en relación a la percepción general del programa comentó:

“Lo percibo bien, mejor que otros años, esta más fácil para el productor, igual con sus detallitos, con sus candaditos o que le agregan algún otro requisito que el productor no está acostumbrado y se le traba, pero yo creo que es un programa para que lo aprovechen y que lo aprovechen bien... el programa lo percibo como oportuno, es decir, yo quiero algo y necesito ayuda, aquí está el programa, es tu oportunidad de que hagas lo que quieras de que impulses de que busques” (Valdés, 2007)

Es de destacar la percepción en la potencialidad tan vasta que albergan los programas. Sólo la participación social es la que puede disminuir las posibilidades de iniciar alguna iniciativa así como de aprovechar los recursos que se ofrecen año con año. Las oportunidades se encuentran presentes, sin embargo, aún falta la concreción de la participación social, la decisión a incursionar en una situación desconocida quizá pero con potencialidades importantes.

Para ello es sumamente necesario que exista personal que ofrezca servicios profesionales que pueda incidir en esta situación, y el diseño no lo prevé. Se percibe como un problema que disminuye su funcionalidad y la calidad de ésta en la región, ello influye en que los productores no tengan trazadas las líneas que cruzarán ni el camino que deben seguir para consolidar sus ideas. Hablamos de la falta de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), ya que ellos colaboran en el diseño del programa y el monitoreo de los productores.

⁹⁴ Coordinador Municipal del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Totatiche

“Creo que la debilidad más grande que tenemos en toda la zona norte no nada más en Colotlán es que no hay PSP`s⁹⁵., hay muy pocos PSP`s, habíamos tres y uno se fue de PROFEMOR a Huejúcar y yo aquí en Colotlán y el tercero en Guadalajara. Pues creo que aquí la debilidad más grande de toda la zona, es esa. Necesitamos hacer algo para tener mas PSP`s para que estos orienten a las personas como meterse a los programas para tener mejores resultados, creo que es la debilidad más grande que tenemos” (Ávila, 2007)

Aún cuando el funcionario lo percibe como punto medular del programa, y no se duda de ello, hay situaciones que se detectaron en la evaluación estatal en el año 2003 que marcarían un punto importante a su comentario. En dicha evaluación se puntualizaba que, de manera estatal, los PSP⁹⁶ no realizan el proceso completo de los proyectos. Es decir, por parte de estas personas se lleva a cabo solamente las dos primeras etapas (la identificación y puesta en marcha), dejando de lado el seguimiento, lo que implica que un número importante de proyectos quede a la deriva con pocas posibilidades de sostenerse y provocar procesos de capitalización que contribuyan a la mejora de las unidades de producción. Las deficiencias académicas de estas personas se mencionan como una limitante a las respuestas de las necesidades específicas de los productores. (Cfr. UACH, 2004)

Para el año 2004, la FAO detectó cuestiones interesantes de esas personas, en donde su ejercicio dejaba mucho que desear. Ya que se detectó que los proyectos realizados se han notado más como un esfuerzo por cumplir con el

⁹⁵ Dentro de la evaluación que se realizó para el estado de Jalisco del periodo 2006 se precisaba que existían registrados, aprobados y habilitados 37 técnicos PRODESCA. (B y G, 2007)

⁹⁶ Estas personas tienen incentivos perversos para desempeñarse de esa forma, *“...la norma estipula que a cada PSP se le puede aceptar el diseño de 6 proyectos por periodo. Analizando las posibles percepciones del PSP tenemos 6 diseños por 16 mil pesos cada diseño, son 96 mil pesos. Dos puestas en marcha son 40 mil pesos. 96 y 40 con 136 mil pesos por año que pudiera ganarse un PSP, si lo divides entre 12, tendrías tu sueldo de 10 mil pesos seguro y no requieres el año para hacerlo...y es posible que esto se haga en cinco meses...”* (Escalera, 2007) La perversión radica en que entre menos tiempo se lleve entre un proyecto y otro (independientemente a la etapa que en cuestión) podrá realizar una cantidad mayor de proyectos sin que estos sean realmente de calidad. (Cfr. UACH, 2004)

requisito que como un documento que plasme una planeación sistemática que colabore a la concreción de lo solicitado por los productores, presentaron fallas en cuestiones financieras, de mercado y ambientales. O bien, en el peor de los casos, se diseñan proyectos que no corresponden con el perfil de formación del prestador lo cual sesga ampliamente el diseño del proyecto. (FAO, 2005)

Aún cuando los apoyos solicitados sean otorgados, las figuras de PSP son importantes dentro del diseño del programa. Al percibir a dicha persona como parte del proceso no se menciona como la panacea, ya que los mismos funcionarios puntualizan la falta de profesionalismo de algunas de estas personas, en donde por presentar proyectos con cierta celeridad, se han visto proyectos clonados, o bien una vez pagado el diseño del proyecto como primera etapa, dejan los proyectos y no pasan a la etapa de la puesta en marcha, dejando así el proyecto sólo en papel. (Cfr. FAO, 2004) Y aún cuando hay una penalización para este tipo de funcionarios⁹⁷, esta es prácticamente administrativa, sin haber una acción penal en su contra, lo cual crea una permisibilidad para el desarrollo de funciones de forma discrecional.

Es esta misma persona la que puede, en su momento, percibir grupos ficticios en donde no hay trabajo previo, en donde este problema de la invención de grupos puede ser erradicado por ellos mismos. Pero volveríamos a la virtuosidad de los sujetos vinculados al programa. La necesidad de trabajo, de un sueldo y de una seguridad económica personal empuja a los prestadores a llevar a cabo ejercicios turbios, poco comprensibles, pero que desgraciadamente daña y lastima, a largo plazo, tanto a los programas en sí mismos como la economía nacional⁹⁸. Por ello, no importa que sean grupos ficticios, se da continuidad al proceso, con el fin último de percibir los

⁹⁷ Se procesan en una base de datos en INCA Rural, se les toma como ineligibles, esto ocasiona que por parte de la Secretaría no se les pueda cubrir sus honorarios, lo cual provoca que aún con eso se contactan con el productor y le cobran directamente a ellos. La ilegitimidad es para la Secretaría, pero no hay forma de prohibirles el ejercicio, porque las propias reglas no lo marcan. Aquí sí estaría el hueco en el diseño de estas reglas de operación. (Ávila, 2007)

⁹⁸ Alianza 2003 operó con una participación colaborativa de la Federación, los estados y el beneficiario. Los recursos públicos son federales y estatales, lo cual requiere de un grado de compromiso importante.

honorarios planteados.⁹⁹ En este sentido no se llega a adquirir una responsabilidad ni civil y mucho menos penal al llevar a cabo una situación de este tipo. Lo cual aumenta el grado de participaciones del PSP en este tipo de situaciones. Aún con esto no pretendemos generalizar, solo planteamos una situación latente y con un cierto grado de recurrencia.

Ahora bien, el diseño de los programas esta enfocado a incentivar la realización y presentación de proyectos. Si se percibe la realidad, existen productores que desean incursionar en algún giro distinto a su actividad, o bien, a una actividad complementaria a la que realiza. El problema surge en la capacitación para llevarla a cabo. En función a esto, el Lic. José Manuel Ávila Muro puntualiza:

“...primero se aprueba el diseño a un grupo, luego la puesta en marcha, luego la capacitación y las asesorías, a mi gusto primero se debería hacer la asesoría, y la capacitación, primero que nada la capacitación y cuidar que si a una persona se le está apoyando una panadería, que mínimo una persona o varios de ellos tenga la experiencia en ese ramo. El fracaso de muchos grupos es por que incursionan en una actividad que no conocen y no reciben capacitación hasta después. Les hacen su diseño y su puesta en marcha, pero no la capacitación. Esto lo que va a provocar, tendría un aspecto negativo. La gente dejaría de participar, la gente es floja para aprender, pero es la única forma...” (Ávila, 2007)

Suena lógico una sistematización en este sentido. La realidad actual es que, al no contar con los conocimientos precisos de los procedimientos o de los sistemas de producción, una vez que es liberado el recurso y se debe iniciar el proyecto, este no se lleva a cabo con los fundamentos precisos que permitan construir un cimiento sólido que obligue a que las acciones emprendidas

⁹⁹ Por cada diseño de proyecto se percibe de 12 a 16 mil pesos, varía en función del tipo de proyecto así como del impacto social que este conlleva. Así, cuando la complejidad de este es mayor pero el beneficio social se incrementa, el diseño se incrementa proporcionalmente. La puesta en marcha se le pagan 20 mil pesos pero esto requiere de que el prestador los ayude a consolidarse en todos aspectos, financieramente, contablemente...(Escalera, 2007)

tengan una razón precisa de ser. Por ello, la capacitación suena fundamental al inicio del proceso y no posterior a éste.

Un análisis de las necesidades por proyecto y sobre todo una cierta certificación de que se conocen los procedimientos necesarios para la producción en cuestión, de acuerdo a las solicitudes de estos, pueden brindar una percepción de las necesidades de capacitación. Es decir, si el productor comprueba que conoce el procedimiento y lo realiza no habría problema para la liberación del recurso. Pero si es un proceso que no se conoce, sería factible que se capacitara primero para brindar una cierta certidumbre de que el recurso se aprovechará al máximo.

Ahora bien, si las mismas reglas de operación promueven la fusión de esfuerzos, entonces sería comprensible y adecuado que se empujara en ese sentido. Posiblemente haya una participación a la baja, sin embargo, la interrogante que surgiría en este sentido estaría enfocada a la cantidad o calidad de las iniciativas.

4.4.2 Participación comunitaria

La participación social se ha modificado sustancialmente a partir de que el programa de Desarrollo Rural diversifica tanto a la población objetivo como la captación de iniciativas de dicha población. Es decir en el programa ya no sólo participan productores relacionados a la agricultura y ganadería, sino que se amplía la posibilidad para aquellos que tengan una idea potencial de negocio en actividades no agropecuarias. El programa alberga población en condiciones particulares que pueden potenciar alguna situación de su entorno y convertirlo en negocio, de ahí que la participación varíe y se incremente en solicitudes.

A raíz de la inclusión de la institución municipal como receptora de solicitudes y del vínculo con SEDER y SAGARPA, la difusión se extiende, lo cual permitirá, en periodos posteriores, tener una captación mayor de participación:

“... se ha visto un incremento interesante a partir de 2003, y en Alianza para el Campo se apoyó con 11.6 millones de pesos, entraron 332 solicitudes y fueron beneficiadas 1402 familias¹⁰⁰ en la región norte del estado. En el 2004, fueron 9.4 millones de pesos con 1112 familias, en el 2005 fueron 10.3 millones con 1130 familias en el 2006 nos bajó muchísimo fueron 7.6 millones de pesos y 615 familias, en 2007 traemos alrededor de 540 solicitudes con poco más de 15 millones lo que se está solicitando con cerca de 2000 beneficiarios que estamos en proceso, que espero que nos queden cuando menos alrededor de 10 millones de pesos ya que ha sido nuestra media en términos generales...esto implica que de 2003 a la fecha tenemos ejercidos alrededor de los 40 millones de pesos. Si hablamos del 96 a la fecha estaríamos hablando cuando menos del doble, de 80 o 100 millones de pesos aplicados a la zona norte nada más de un programa que es Alianza para el Campo. Y que ha tenido una demanda importantísima... ahorita estamos dictaminando, pasando la dictaminación distrital y con eso ni un solo expediente puede quedar sin dictaminar, positivo o negativo. El año pasado hubo solicitud por más de 26 millones de pesos, de esos solicitudes por monto de 3 millones fueron negativas y no pasaron, pero 23 millones si pasaron a la estatal y de eso se apoyó poco menos de los 8 millones de pesos, quiere decir que solo se apoyó una tercera parte de lo que se trabajó, y ese trabajo implicó revisar documento por documento... y sé que cada expediente es una esperanza que tiene la gente en el programa y que tienen la esperanza de mejorar sus condiciones socioeconómicas...” (Medina, 2007)¹⁰¹

¹⁰⁰ Nos queda la duda en este dato proporcionado por el funcionario, dado que el SISER alberga dicha información y no es propiamente la que se menciona aquí. El SISER marca “beneficiarios” no familias beneficiadas, ya que en este último caso los beneficiarios se multiplicarían por el número de integrantes por familia. Es decir, si aquí se habla de 332 solicitudes para 2003, si a esto le sumamos que debe haber como mínimo 6 cabezas de familia por solicitud (como lo marcan las reglas de operación), entonces obtendríamos 1,992 familias beneficiadas, lo que dista de ser cierto, porque, como lo referimos, el SISER marca que fueron 1,402 beneficiarios para el año referido, siendo el mismo caso para los periodos descritos por el funcionario.

¹⁰¹ MC Francisco Medina Sandoval, Jefe de Distrito de Desarrollo Rural Sustentable de la región Norte de Jalisco

Parte fundamental que se ubica en los programas es la difusión. Esta no se presenta de manera homogénea, en algunos municipios la difusión es mayor y el material se presenta de manera técnica, provocando más confusión que la ayuda que provee. En este sentido la disparidad de los técnicos en su labor es dispar. Mientras que algunos municipios realizan talleres para conocer la problemática y saber las necesidades de los productores en las diferentes localidades, otros sólo esperan dar difusión y que los proyectos surjan en base a esa difusión¹⁰². Esto permite diseñar una cartera de proyectos que, conforme se presentan los apoyos por las dependencias vinculadas al programa, se les canaliza a las dependencias respectivas con el programa definido para llevar a cabo diversos proyectos que puedan beneficiarles.

Es importante señalar que los productores que tienen una idea clara de lo que desean hacer se ven beneficiados con mayor rapidez, a la vez que pueden tener una probabilidad mayor de éxito, dado que la idea se ve desarrollada y consolidada poco a poco. Al respecto el Lic. José Manuel Ávila Muro puntualiza:

“Me parece una participación muy importante nada más que la gente llega y no tiene idea clara de lo que quiere, llega preguntando que hay para mí. Nosotros lo que necesitamos son ciudadanos que lleguen con una idea, que digan yo necesito este apoyo, y si los podemos meter a Alianza para el Campo pues ahí los metemos y si no nos vamos a otro programa. Pero para nosotros el mejor ciudadano es el que sabe lo que quiere, no el que llega preguntando lo que le podemos dar. La participación si se incrementa, nada más hay una cosa y no es por falta de publicidad, y es lo que nos está pasando, la gente no quiere poner un esfuerzo para sujetarse a las reglas del programa, los programas ya vienen, o sea sus reglas de operación no las podemos modificar nosotros, los programas llegan y vienen dirigidos a una población objetivo y a veces la población no quiere entender que si el programa no es para él, no debe de meterse, o sea hay personas que, como PAPIR, que es para el combate a la

¹⁰² Estas situaciones coinciden de manera federal en la evaluación de Alianza para el Campo en el año 2003 (FAO, 2004)

pobreza, hay personas que no están en pobreza extrema y quieren entrar a ese programa y no les corresponde, No son población objetivo de ese programa y ellos no quieren entender porque piensan que se les niega un derecho” (Ávila, 2007).

Al momento de la revisión de los proyectos el Comité encargado de la aprobación toma en cuenta estos factores, por lo que el conocimiento explícito tanto de los integrantes como del beneficio que proponga el proyecto son cuestiones que se han abordado a partir de la aparición de los Comités Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. No se pierde de vista la sustentabilidad que aporte la propuesta. (FAO, 2004)

Las aportaciones que puedan brindar los interesados pueden ampliarse si se brinda un abanico con mayores oportunidades, así se pasa de un programa que se percibía propiamente del agricultor y ganadero y permite diversificar las participaciones fuera de los ámbitos mencionados. Al respecto se comentó:

“Antes Alianza para el Campo era sólo sementales, tractores, rastras, implementos agrícolas y corrales de manejo, un Alianza para el campo único y exclusivo, del agricultor y ganadero, así lo percibía antes de conocer el programa, ahora lo que hemos tratado de hacer, y los productores ya lo entienden diferente es, que ya no nada más es para agricultores y ganadero, que si alguien tiene la idea de una pequeña empresa, ahí tiene la oportunidad de buscar un apoyo, que si alguien quiere un tallercito, un giro completamente diferente a agricultura y ganadería o algo enlazado, tiene la oportunidad de entrar a ese programa, con esto ya participa más gente que no sólo agricultores y ganaderos, ya participa más gente con otros fines, con otros giros, por ejemplo, tenemos carpinterías, ladrilleras, tenemos gente que le ha entrado con talleres de costura, bueno han metido solicitud para tortillería aunque no han salido beneficiados, con otros giros que no son agricultura y ganadería, ¡oh!, e invernaderos.” (Valdés, 2007)

La FAO en la evaluación de 2004 menciona como acierto importante el apoyar a las actividades más allá de la producción primaria. Dado que las actividades no agropecuarias tienen un peso importante en las actividades económicas locales. (Cfr. FAO, 2005)

La participación aún con esta diversificación ha presentado un saldo deudor en algunos municipios, en donde a la sociedad pareciera no interesarle este tipo de apoyos, pero no por no desear avanzar y contar con una mejor calidad de vida, al contrario, se desea pero solamente para sí mismos. El trabajar en grupo no es del todo agradable para la mayoría, lo cual genera un problema recurrente.

No hay cadenas de valor y las pocas iniciativas que se presentan no fusionan esfuerzos, las situaciones se dan de manera individual la visión es de corto plazo y no se le da el valor agregado con la suma de proyectos locales que puedan vincularse en las cadenas posibles. Se percibe como una forma ideal para la promoción y consolidación paulatina de un desarrollo concreto y real. Al respecto el C. Noe Benavides Curiel¹⁰³ comenta:

“Aquí no tenemos una gran cantidad de cadenas ni, proyectos fuertecitos ¿verdad? Aquí hay mucho individualismo ya a las personas no les gusta mucho el reunirse o el, si el juntarse para darle más valor ¿verdad? Hace falta mas, cambiar la conciencia de las personas y promoverles su espíritu emprendedor o algo, pero en si en sí no hay mucho... falta pues mucha visión” (Benavides, 2007)

Las condiciones entre municipios son distintas, por lo que para este municipio las oportunidades disminuyen dado que cuenta con el segundo lugar mas bajo en la región de Índices de Desarrollo Humano, por lo que la población cuenta con la perspectiva de sobrevivir y de efficientar el ingreso con que cuenta.

¹⁰³ Coordinador Municipal del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del municipio de Bolaños

La baja visión empresarial que se tiene no permite ubicar el riesgo comercial que toda empresa corre en el mercado, los riesgos normalmente no se prevén. La movilidad comercial por parte de los productores es baja, y como factor que agudiza este problema es la baja movilidad que tienen los productores para asociarse y comercializar juntos, el buscar mercados, el percibir una visión con mayor amplitud.

La problemática recurrente que se percibe por parte de los funcionarios es variada dadas las condiciones propias de los distintos municipios, en Bolaños se percibe para PAPIR, la falta de interés por trabajar en grupos; y para PRODESCA y PROFEMOR, que no hay una visión o un plan a futuro. En Santa María, Totatiche y Colotlán se percibe la misma problemática. En este sentido a los productores no se les ha brindado asesoría en desarrollo de proyectos, en donde pueda percibirse que hay incentivos para hacer las cosas bien, para explotar el potencial existente.

Se nos compartió la experiencia de una integradora de ovinos en la ciudad de Jerez Zacatecas, donde los incentivos se encuentran definidos claramente, se presenta como comparativo de integración de grupos y fusión de esfuerzos:

“...cada productor tenía su propia explotación, pero a la vez era parte de una sociedad de producción rural, que a la vez era parte de una integradora, entonces vamos viendo desde lo individual, a grupo y a integración ya estatal. Entonces, ¿qué era lo que ofrecía el señor de Calera con respecto al señor de Jerez? Lo mismito, la misma calidad, el mismo precio, las mismas condiciones, ¿por qué? Porque están unidos, están integrados, entonces si uno de los socios entrega un producto mal, no está quemando su producto, está quemando el producto de toda la integradora. Entonces lo que la hace exitosa es que esa calidad todos la vigilan y si él sigue en lo mismo lo expulsan y si hay un socio que tiene la chispa, lo suman y de eso se trata la organización, aunque sea un mínimo de 6, y esto no quiere decir que sea una limitante, aunque hacia abajo si, pero hacia arriba no (haciendo referencia al número de

integrantes que componen la iniciativa). Lo lógico de ser seis es que pueden ser más competitivos...” (Medina, 2007)

A los productores les conviene trabajar de esta forma, el no hacerlo les representa un gasto. El cumplimiento de las reglas impuestas al interior del grupo les permite ser parte de él. La constancia, el esfuerzo y el cumplimiento con la calidad requerida se ven recompensado con la permanencia en el grupo.

Los apoyos en Desarrollo Rural se ven diversificados desde una aguja hasta maquinas que permitan crear condiciones de producción en serie. Las limitaciones las estipula el mismo productor en base a las necesidades que tenga y en base a un listado donde se presentan los conceptos de apoyo contenido en la página electrónica del SISER. Es cierto que los apoyos son diseñados a fondo perdido, aún con esto se estipula que aunque sea una mínima parte la debe de proveer el productor, con la idea de crearle la concepción de responsabilidad, que se apropie de su iniciativa y que la explote. Si no hay alguna reducción en su ingreso que presione tal situación, no tendrá problema en abandonar el proyecto si no hay inversión alguna que adolecer.

Así, los productores analizarán las condiciones bajo las que producen y son contrastadas con las que pudieran crear bajo un ambiente con una mayor sistematización. Este tipo de análisis es el que empuja al productor a buscar apoyos gubernamentales. Es clara la normativa, no importa que giro se desee emprender, si para el productor es viable y rentable, adelante, se puede realizar la solicitud. Ahora esto es posible gracias a la desagregación que se da del programa de Desarrollo Rural, primordialmente en PAPIR.

Para finalizar este apartado es necesario abordar una situación que los funcionarios han percibido como delicada. La Secretaria de Desarrollo Rural así como la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación han tratado de realizar capacitaciones en distintos momentos, sin embargo, estas capacitaciones no se enfocan a la problemática real del

productor, sino más bien a situaciones de expansión empresarial. Asistimos a una capacitación de este tipo, se tituló *“Programa de Formación Empresarial Rural, ENFOQUE”*. Las expectativas eran precisas al conocimiento que podían adquirir los productores de este tipo de eventos para la aplicación diaria en sus labores productivas.

La realidad del curso distó enormemente de las expectativas generadas. El evento duró cerca de 3 horas y de lo que se habló fue de cuestiones mercadológicas, de temas propiamente administrativos. Las personas eran productores que como edad promedio oscilaba entre 50 y 55 años de edad. Lo que deseaban era conocer cómo abordar sus problemáticas, las cuales eran demasiadas para los expositores dado que había alrededor de 120 participantes de los 10 municipios de la región y los productores eran de diversas cadenas. Las capacitaciones distan mucho de ser lo que necesita el productor, cuestión que se abordó en su momento dentro del capítulo 1.

De aquí que el productor se desinterese por este tipo de eventos que, lejos de brindarles oportunidades didácticas aplicables a sus proyectos, sólo se percibe como un egreso económico por parte de las dependencias vinculadas a la organización de este tipo de eventos así como en tiempo, tanto de los organizadores como de los asistentes que no tiene ningún sentido, dado que son eventos sin ninguna trascendencia práctica

4.4.3 ¿Participación social con beneficio comunitario?

Un problema fuerte y recurrente por parte de los ciudadanos es que conocen de tal forma el programa, los requisitos, las trabas e incluso a los funcionarios, en algunos casos, que se les prestan las situaciones para participar de forma consecutiva y que de alguna forma u otra obtengan el beneficio. Desgraciadamente esta participación, la mayoría de las veces no tiene trascendencia alguna, son prácticamente fraudes maquillados.

La Evaluación de Alianza Contigo aborda esta problemática en 2003. Lo mencionamos dada la recurrencia de los eventos de este tipo. A pesar de haber operado 4 periodos, a partir del mencionado, este tipo de situaciones se siguen dando. Los productores o bien mienten en la constitución de los grupos para acceder al recurso o bien, el beneficio no se ve fundamentado por los integrantes normados. El beneficio es individual y se presentan “prestanombres” ya sea por ser familiares o amigos, o bien, por un favor retribuable en alguna suma de capital. Adicional a lo anterior se puntualiza que dentro de las zonas marginadas los mejor ubicados en sentido de liquidez financiera son los que se ven beneficiados por este tipo de apoyos. (Cfr. FAO, 2004)

Este tipo de situaciones, bajo la percepción de los funcionarios, son recurrentes, hay presencia de este tipo de productores que lejos de contribuir a un desarrollo a largo plazo y que se consolide poco a poco una economía local que se vea fortalecida por la generación de empleos, el “desarrollo” se presenta a manera de corto plazo. Es decir, los apoyos que se perciben se ven distribuidos, según las necesidades de los favorecidos con los apoyos solicitados. De esta manera el grado de bienestar, porque como tal el desarrollo queda ausente, tendrá presencia mientras que el capital permanezca en manos de los beneficiarios, y como tal sea gastado dentro del mismo municipio. Sólo se tendrá un poder adquisitivo mayor, pero las capacidades humanas no se ven explotadas e implementadas en la transformación y oferta de bienes y servicios.

En estos casos, se planteaba la situación de cuando los productores “bajan” el recurso pero donde las iniciativas no trascienden:

“Ah pues si solamente bajan el recurso y se lo reparten y no lo hacen con la intención de producir o de mejorar la economía del grupo, es casi un fraude eso. El mismo programa no lo prohíbe explícitamente pero por ejemplo, PAPIR plantea 6 cabezas de familia pero que si no la trae, no puede pasar. Un

proyecto que plantea 2 cabezas de familia hace un trámite, y baja el recurso, es un fraude porque no están cumpliendo el requisito del programa. Yo me metí en grandes problemas porque he tratado de que los programas salgan como deben de ser eso se ha estado haciendo, pero lo que pasa es que gente que ya lo ha hecho y llegan queriéndose meter de nuevo. Yo tuve ese problema este año, y los puse como negativos porque yo veía que no cumplían los requisitos del programa y empezaron a hacerme mitote y fueron a Guadalajara, y dije pues bueno si a mi me dicen que estoy mal, pues entonces estaríamos hablando que al secretaria esta mal. Pero sí se ha visto eso eh. Pero sí hay gente que tiene ese método. Ya conocen más o menos el programa y echan vueltas para ver que, van siguiendo el procedimiento, ya lo conocen.” (Ávila, 2007)

La disyuntiva salta a la vista en dos situaciones. La primera es, respetar en todo caso las reglas de operación tal cual están estipuladas y permitir que sólo aquellos que se apeguen a las reglas de operación y que cumplan hasta el último requisito, se les permita participar. En este sentido se generaría un cierto grado de certidumbre por parte de las iniciativas presentadas y la permanencia de estas mismas, pero es hablar hipotéticamente, ya que esto no asegura en ningún sentido la permanencia de las iniciativas en los municipios.

El único inconveniente es que los techos presupuestales se ven planteados en función de las solicitudes de los periodos pasados, entonces, esto querría decir que probablemente los techos presupuestales para los Ayuntamientos¹⁰⁴ disminuirían considerablemente, lo cual genera incentivos perversos para los funcionarios involucrados de manera tal que el presupuesto en caso de no crecer, permanezca en relación al año inmediato anterior.

No es un asunto propio de la región, la FAO en el informe que presenta de la evaluación de 2006 se refiere precisamente a esta situación, en donde se

¹⁰⁴ A partir del 2007 se plantean techos presupuestales por municipio de forma tal que se asegure mínimamente un número de apoyos, ya que anteriormente se generaban los apoyos por medio de presupuestos estatales, provocando así una cierta lucha por los recursos generados para estos apoyos.

puntualiza que los funcionarios se han enfocado al cumplimiento de metas físicas y financieras y no a cumplir con las prioridades de desarrollo que se plantean desde distintos niveles de gobierno. (Cfr. FAO, 2006)

Por otra parte, al generar un grado de permisibilidad y flexibilidad municipal en cuanto a los requisitos, los recursos solicitados en periodos posteriores serán incrementalmente mayores. No pasaría en todos los municipios en el mismo grado, sin embargo sería una opción de que los productores percibieran recursos para su bienestar. El inconveniente en este sentido es que sólo aquellos que posean información serán los beneficiarios potenciales de esos recursos, y no propiamente los productores que realmente los necesiten. En este sentido la peligrosidad en ambas situaciones es latente.

De los productores apoyados se percibe, por medio de los técnicos PROFEMOR, que ni siquiera un 2% han cumplido con los requisitos estipulados. Esto orilla a que se presenten grupos ficticios. En este sentido y con esta problemática presente, los funcionarios no pueden monitorear a cada uno de las personas que, hipotéticamente, forman parte de la iniciativa propuesta. Esto sucede por obvias razones, si en la región el personal vinculado a las distintas actividades del programa se enfocaran a revisar solicitud por solicitud, el tiempo no se ajustaría a la operación como tal, sino que sería básicamente supervisión de grupos, lo cual distaría mucho de las necesidades requeridas por el mismo programa. Es por ello que los funcionarios sólo pueden creer a los productores que presentan las iniciativas debidas. Se tiene confianza plena en el mismo productor, si éste miente, sólo se podrá saber hasta la ejecución del recurso y la nula presencia y/o permanencia, según sea el caso, del proyecto. Así, no sólo se puede pensar en funcionarios virtuosos, sino que de la misma forma productores con las mismas características y con un grado de responsabilidad pleno.

Los grupos ficticios que presentan la totalidad de sus integrantes y que firman documentos en donde se dan por recibidos del apoyo, no pueden ser

beneficiados en un lapso de 5 años por el mismo concepto del apoyo. Es decir, el desconocimiento de la normativa los hace presos, en un momento dado, de no recibir apoyo posterior debido a que se firmó un documento de recepción de un tipo de apoyo, independientemente de que haya sido cierto o no. Es por ello que los grupos una vez consolidados no pueden disolverse. En la realidad lo pueden hacer, pero de manera administrativa y para la Secretaría de Desarrollo Rural fueron apoyados y no pueden alterar el registro realizado.

Esta problemática genera conflictos graves posteriores sobre todo al momento de la disolución del grupo:

“...se juntaron, pero ya cuando se quieren retirar, quieren que les den parte de lo que fue el apoyo, y el apoyo pues no se puede repartir, lo que fue apoyo del programa no se puede repartir, la gente dice ‘no pos nos dieron 300 mil pesos entre 6, nos toca de a 50 a cada uno. Ahora 50 mas los 10 que yo puse son 60’ y se quieren retirar y dicen, no, mi acción vale 60 y si quieren que me salga mi acción vale 60. Y hemos tenido problemas... y unas gruesas que hasta se quieren demandar en el ministerio público. Nosotros lo que hacemos es que le entramos como mediadores, porque no tenemos las facultades para decir haz esto y ponle acá o quítale allá...” (Escalera, 2007)

En algunos casos se llegó a saber de personas que tenían tan visible la forma de operar del programa que solicitaban apoyos para infraestructuras pero éstas ya existían, eran viejas o de recién construcción. Lo peor de las infraestructuras existentes era que sólo se les modificaba el aspecto, pero se les reportaba como recién construidas. De esta manera la construcción jamás se llevó a cabo, un buen negocio para aquellos que conocen en todo caso el proceso del programa. Aunque lo peor en estas situaciones es que por más que se pueda percibir a una infraestructura rehabilitada se podrá saber que no es de recién construcción.

Precisamente en este sentido el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable permite ser el primer filtro para las solicitudes de los productores.

Se compone de personal de SEDER, de SAGARPA, de personal del ayuntamiento y un representante de los productores. Este consejo permite ubicar a productores que perciba la utilización óptima, eficaz y eficiente de los recursos recibidos. De igual forma si cuenta con patrimonio de forma tal que se perciba un cierto abuso por parte del productor. En tal caso la solicitud sería automáticamente negativa. El Consejo promueve un sentido de transparencia, justicia, ética laboral y sobre todo optimización de recursos e inversiones productivas.

4.5. Perspectiva del Productor

Una vez analizado el programa desde el punto de vista del funcionario, ahora es turno de analizar las situaciones en relación al productor. El análisis parte del beneficio directo que se percibe con el apoyo recibido, a la vez que se cuestiona acerca del proceso del trámite así como del contacto directo con los funcionarios. Este proceso es interesante en función de la rapidez del apoyo así como del trato recibido por el personal que opera el programa.

Es preciso puntualizar que los productores que se han mantenido a través del tiempo son aquellos que han accedido a los recursos en base a sus necesidades. Las demandadas de forma racional y programada son las que se pueden conocer como casos de éxito. Caso contrario las iniciativas que surgen con la firme idea de sólo “bajar” el recurso o bien mentir en la constitución de los grupos. Esta situación se relaciona a la encontrada en la Evaluación Alianza para el Campo del año 2004., donde se puntualiza que, este tipo de acciones y conductas rompe toda objetividad que tenga el programa y con ello colabore a la dotación de oportunidades a las regiones que lo necesiten. (FAO, 2005)

En este sentido es perceptible que los momentos de acceso exitoso a los distintos recursos diferentes a la puesta en marcha del proyecto (PAPIR), es cuando el productor tiene la firme idea y el conocimiento de cómo ampliar o bien incrementar la producción. No quiere decir esto que sea la regla, dado que no lo es. La mayor parte de las ocasiones que se conoce el proceso de producción así como las posibilidades y el procedimiento para la expansión, se

presenta con mayor precisión y en los momentos justos. Lo que a otros productores les llevaría un lapso mayor de tiempo. Lo mencionamos en sentido de la explotación racional, precisa y oportuna de los recursos, no en sentido pesimista.

Lo que los productores decidan realizar, lo harán, siempre y cuando haya el interés explícito y expresado en acciones. Tal es el caso de una carpintería ubicada en el municipio de Mezquitic, en donde una persona es el representante legal del grupo pero funciona, desde hace 4 años, con los seis miembros que ingresaron:

“... somos un grupo, yo no soy sólo, yo soy el representante legal, estos muchachos me ayudan, y somos 4 o 5 personas las que estamos trabajando... si da resultado, nada más que esto es a mediano plazo, esto va para, para ver realmente resultados en unos cinco o seis años mas o menos, otros proyectos que he mirado quieran encontrar ganancias a vuelta de año, y eso es imposible, todo tiene un proceso, entonces poco a poco, incluso ahorita estamos, después de cuatro años, nos dieron el apoyo en el 2004 después de esto, este apenas como que andamos queriéndonos acomodar, hay una reinversión. Los muchachos tienen un sueldo, y lo que nos va quedando es lo que reinvertimos...” (Miguel, 2007)

La búsqueda de proyectos integrales no queda de lado y es punto fundamental dentro del programa. De esta forma se ha percibido el interés de los productores en función de sus necesidades (lo reiteramos). Para los productores que son básicamente campesinos, los temporales de siembra son una incertidumbre, dado que en función de las situaciones naturales, será el beneficio que éste traiga para ellos. En este sentido se ha planteado la posibilidad de represas en puntos estratégicos. Sin embargo, para los productores son temas que quizá pueden resultar densos si no hay un respaldo de especialistas en el tema tanto para la construcción de la infraestructura

como especialistas que puedan contar con información precisa de las precipitaciones pluviales, por mencionar un ejemplo.

Respecto a este tema se preguntaba a los productores acerca de la iniciativa de crear condiciones para sistemas de riego y asegurar cosecha para autoconsumo así como para venta:

“... (se hizo referencia a una persona que trabaja en conjunto con los productores) él anda trabajando con nosotros en el programa de Proyecta de Acuacuenca en Huacasco, no se si has oído mentar de eso, él anda sobre eso y le mostramos un espacio donde esta bueno para hacer una represa, sería construida con cemento bien sobre CONAZA¹⁰⁵, sobre el PIASRE¹⁰⁶ que nos pudieran ayudar, pero andamos mirando a ver si puede funcionar. Ahí funcionaría para pescado, sería abrevadero de animales, y un sistema de riego... (Productor Santa Maria)

El primer beneficio que nota el productor al momento es llevar un grado de tecnificación a su proyecto (aunque esto nos suene lógico, para muchos no se identifica así), esto provoca lógicamente, la disminución de tiempo en realizar las actividades necesarias, así como la practicidad que se encuentra al momento del uso de la maquinaria, o bien en su caso de los conocimientos adquiridos por alguna capacitación en particular. La tradición y la costumbre son dos cuestiones que no son de fácil erradicación, aún cuando se tenga el conocimiento preciso que lo es. De esta forma, sólo los involucrados directos en los proyectos tradicionales tendrían la decisión de romper con el esquema y moverse a la producción con base tecnológica.

En esta línea la FAO presenta, en 2006, la necesidad imperante de realizar inversiones en “construcción de capital social y humano” como se menciona en la evaluación del programa realizado en el año de referencia. Tiene un sentido

¹⁰⁵ Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA)

¹⁰⁶ Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente (PIASRE)

preciso el comentario, ya que después de 10 años de operación del programa se continúa detectando ese vacío, un factor humano formado capaz de enfrentar los retos que se presentan, los cuales son mayores por la apertura comercial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). (Cfr. FAO, 2006)

Ahora bien, los proyectos habrá que ubicarlos en la realidad de los municipios en que se presentan. Cuando los proyectos inician en municipios de escaso nivel económico¹⁰⁷ su crecimiento es lento, quizá más lento que en municipios donde haya mejores condiciones económicas y flujos de efectivo mayores y de mayor cuantía. En este sentido es necesario puntualizar que las personas que se reúnen para llevar a cabo el proyecto desertan en el momento que su situación económica no soporta un lapso de tiempo mayor a aquel en que sus esfuerzos se vean recompensados en efectivo. Es así que se ven obligados, en el mejor de los casos, a emplearse en alguna otra actividad en donde haya un sueldo fijo de por medio, caso concreto que sucede en la reapertura de la actividad minera en Bolaños. Para el caso de Mezquitic no es distinto.

Es grato encontrar productores que emprendan iniciativas de negocios y que tengan un plan a futuro de permanencia en el municipio. Tal es el caso de Mauricio Martínez del Real, que a sus 24 años trabaja en una bloquera que tiene operando 4 años, al respecto de la situación del inicio del proyecto comentó:

“...éramos seis, pero iré, no creas que son los grandes negocios, nosotros empezamos con ganas, órale vamos, y muchos dijeron ‘esto no vale pa’ pura chingada con esto no sacamos ni pa’ tragar entonces mejor yo me voy pa’ Estados Unidos’ y por ahí andan...”

¿Pero eran familia?

¹⁰⁷ Entendido este como aquel municipio en donde su población no cuenta con las condiciones de ocupación para la población, generando así un bajo poder adquisitivo producto de las bajas condiciones de empleo. Provocando así bajos flujos financieros que colaboren a la adquisición de mejoras sustanciales para la misma población.

No, era la de aquí, está mi mamá por lo del terreno, estoy yo, y uno de San Juan, él se peló para Estados Unidos, no, eran dos de San Juan. Pero ahorita estoy sólo, el otro anda de vacaciones, hasta el lunes.”¹⁰⁸ (Martínez, 2007)

La exigencia en las horas laborales es poca, dado que la producción aún cuando se puede explotar la maquinaria a su máxima capacidad, no es redituable en este proyecto. En este mismo sentido, se cuestionó acerca de la posibilidad de acceder al recurso aún cuando fuera crédito. La respuesta no se hizo esperar, fue una negativa rotunda. Se plantea que un crédito para este tipo de proyectos no es redituable, y menos aún en el municipio en el que se encuentra. Las ventas son bajas, incluso se mencionó que hay producto que aún no se ha vendido desde hace más de un año. Con este antecedente es prácticamente imposible que se pueda tener acceso a un crédito.

4.5.1 Diseño del programa

Se percibe mayor dificultad en el presente que anteriormente en cuestiones de trámites. Basado básicamente en la formatería necesaria para acceder a los recursos. Sin embargo, esto distaría de ser realmente verdadero. La situación se presenta dado que los requisitos para los apoyos se dividen en función de los montos solicitados. Es decir, para apoyos menores o igual a los 80 mil pesos sólo se tienen que llenar cinco formatos en donde el que presenta mayor complicación, según lo estipulan los funcionarios, son las cotizaciones de la maquinaria a solicitar. Son cuestiones simples que sólo requieren un poco de tiempo.

Gradualmente se ha presentado una difusión mayor al año inmediato anterior. Los productores perciben una mejora en este sentido, pero la contradicción es que la mayor parte de los entrevistados accedieron al programa por invitación directa del funcionario que se desempeña en su municipio como vínculo directo del programa. O bien mediante información de algún otro productor beneficiado

¹⁰⁸ Sonríe, dado que a la persona que se refería tenía 2 días tomando. La visita se realizó un martes, por lo que él pronosticaba que sus “vacaciones” durarían esa semana hasta llegar el próximo inicio de semana.

en periodos pasados. Con lo cual encontramos una cadena virtuosa, en donde la difusión se da entre los mismos productores en un municipio.

Las necesidades están presentes en la región. La mayoría de los entrevistados aceptaron que las cuestiones de necesidad y de la inquietud de producción en otras formas es posible, es así que algunos accederían al recurso, aún cuando se presentara como crédito:

“... si hayamos accedido al crédito porque es en el momento que ocupas el implemento y te conviene, hay ocasiones en que tienes que comprarlo forzosamente, y si de alguna manera te apoyan o te hacen el paro y te facilitan las cosas para el dinero sería buenísimo...” (Productor de Santa María)

“... si hubiéramos accedido al crédito, lo que se quería era echar a andar el taller, era nuestro objetivo, o sea, por todos los medios, de alguna u otra manera teníamos que encontrar la forma, pero pues se ofreció el programa y ahí estamos...” (Miguel, 2007)

Cabe señalar que para los agricultores que se encuentran en situación de carencia de agua y que sus siembras son temporales, se estima que hay una pérdida cuantiosa por los malos temporales. En estos casos opera un seguro que apoya a los agricultores en caso de pérdida de sus cosechas:

“...hay una compensación del seguro catastrófico tienen tres años trabajando aquí en la zona, el año pasado Huacasco mi comunidad, no fue beneficiada porque estaba mas o menos, ahora si se va a beneficiar, les pagan un monto de 800 pesos por hectárea al que este siniestrado, ¿verdad?...”

¿Y más o menos recuperas lo que invertiste?

No porque se le invierte más, bueno el que no tiene tractor, invierte desde voltear su tierra, sembrar su semilla, su fertilizante y su trabajo que va a implementar, pero pues sacas algo después de perdido todo...” (Productor de Santa María)

En función a esto, no tenemos el dato de lo que se puede invertir por parte de apoyos a las contingencias que se presenten. Pero podemos observar que aún en estos casos los productores no quedan en un total desamparo, partiendo de que los campesinos son los que menores posibilidades económicas tienen de recuperar lo invertido en una situación de este tipo. Aun cuando el apoyo no es generado directamente por el programa que analizamos.

Es cierto que es un poco complicado el trabajar en equipo, sin embargo, los mismos productores perciben que es posible mediante una buena comunicación y un entendimiento. Así pues, existe la certeza que comentaba en entrevista con el funcionario de SAGARPA en relación a la necesidad intrínseca de documentar la adhesión a la cooperativa así como la libre deserción. La normativa que se haga vigente y sobre todo que fluya por y para los beneficiarios, será en su momento, lo que les brinde una solidez como grupo. Es por demás conocido que las cuestiones financieras son delicadas, en este sentido no es posible pasar por alto este aspecto. Las condiciones de la zona deben servir como punto de partida en el conocimiento de las necesidades, y en base a ello estipular este tipo de condiciones que permitan reunir esfuerzos y lograr objetivos comunes, no impuestos sino generados y creados por los integrantes del proyecto.

En el apartado de los funcionarios se mencionaba que ellos sabían que el seguimiento era parte de la operación del programa que no operaba de forma tal que fuera benéfico para los productores y con ello que las iniciativas se consolidaran. En esta parte, nos podemos dar cuenta por los mismos productores que a algunos se les dio seguimiento posterior a la puesta en marcha y a otros sólo se les supervisó con la idea de conocer la correcta ejecución de los recursos. Sin embargo, no hubo visitas posteriores a la revisión de la puesta en marcha, en algunos casos.

Ahora bien, es posible confundir en su momento, el diseño del programa con el desempeño institucional que se tiene tanto de las dependencias operadas por los funcionarios como el entramado funcional que del mismo personal emana. Esto en relación al apego de las reglas de operación de los programas así como de los diseños institucionales en cuanto a desempeño laboral y de contacto con la población. Hacemos referencia a este punto dado que se cuestionaba a los productores la percepción personal de la problemática que se percibiera con los programas, los trámites, los apoyos, el personal o bien las dependencias en general; esto arrojó información como la siguiente:

“...con el gobierno no hay ningún problema, sí es un rato el problema, pero el problema son las dependencias que tenemos aquí a lo cerca, que no les dan seguimiento, porque tu dices ‘quiero este apoyo’, pues si, pero desgraciadamente también se manejan los partidos políticos aquí. Y eso donde quiera. Entonces dicen, ‘este no voto por mí, déjalo, este si, apóyalo’, o sea, yo pienso que no debe ser. Si están enfrente, deben ser parejos, ahí es uno de los primeros problemas, uno se trata de aplicar y aquí está este muchacho¹⁰⁹, él esta vez tratamos de hacer las cosas bien y yo ya no me fui hasta Guadalajara, me fui aquí al CADER de Huejuquilla. Me decían aquí ya se va a abrir la ventanilla, pero la ventanilla cuándo...entonces uno que hace. Tú como responsable de un grupo, tu intención es buscar cómo beneficiar a tu demás gente. Entonces tú buscas los caminos, yo me fui directamente ya con el CADER ya lo hicimos,¹¹⁰ ya después ellos empezaron a meter los proyectos, pero es por la lentitud que se lleva pues, el seguimiento. Porque desgraciadamente vas a Guadalajara a los cursos y te dicen ‘no pos ya va haber ventanilla en Mezquitic’ pues si ya va haber pero cuándo. Salio retardadísimo, por lo mismo mucha gente no entró, fue muy corto el tiempo¹¹¹, y yo desde que me enteré empecé a moverme...” (Miguel, 2007)

¹⁰⁹ Haciendo referencia a la persona que nos acompañó a realizar la entrevista que era el Profemor municipal de Mezquitic

¹¹⁰ Mencionando un proyecto para acceder a una segunda etapa del proyecto

¹¹¹ Mencionando la apertura de las ventanillas que son periodos muy cortos y quizá los trámites requieren de un periodo más largo

Mencionaban los funcionarios que es mucho el trabajo y poco el personal que labora apegado a los programas. Sin embargo podemos percibir, por los mismos productores que la carencia de PSP efectivamente obstaculiza, hasta cierto punto, el desarrollo de proyectos exitosos en la región. Caso específico, de los municipios analizados, en Mezquitic, Santa María, Bolaños y recientemente Totatiche, no cuentan con PSP que puedan estar en contacto con los productores, propiciando así un ambiente informado y de necesidades específicas. Es cierto que ha habido modificaciones sustanciales en cuanto a la estructura operativa que permite recabar la participación social, aunque esta tardó a partir de la operación de este programa en la zona, 4 años.

Encontramos un caso especial que nos llamó la atención en donde los datos que se nos proporcionaron fueron los productores que fueron beneficiados en 2005. Con la firme idea de conocer a aquellos que estuvieran aún operando. Lo especial que tiene este caso es que aparece como beneficiado pero al momento de la entrevista resultó que jamás recibió el recurso. No hubo información al productor en relación de una afirmativa o bien una negativa del proyecto que se presentó en el año de referencia.

Llama la atención, por el motivo de que es una anomalía seria, sin embargo, no afirmamos que haya sido por algún acto de corrupción como tal, sino pudiera ser por diversas circunstancias. Hacemos referencia sólo por puntualizarlo y dar el beneficio de la duda a esta situación.

4.5.2 Participación comunitaria

La participación de la ciudadanía en la zona en los últimos periodos se ha visto favorecida de promoción más amplia por diversos medios. Esto hace que la sociedad se entere abiertamente, dejando fuera la manipulación de la información a discreción de los funcionarios. Situación que no ha sido realmente aprovechada por la población. En el apartado de Evolución se presentaron datos que evidencian la falta de un alza gradual en la presentación de iniciativas.

En algunos casos se presenta una baja problemática en relación a cuestiones financieras y la deserción como miembros de una sociedad, como los presentan algunos otros. Estos casos tienen patrones comunes: son familiares, las localidades donde viven son pequeñas, el trabajo es equitativo, los tiempos de utilización de maquinaria es igualmente equitativo¹¹² y es perceptible una baja ambición. No lo mencionamos con sentido de conformismo, sino como un bienestar común, y no sacar ventaja alguna de ser sociedad durante el proyecto o bien al momento de la deserción o disolución de la misma sociedad económica. Tal es el caso de Productos Alcalá¹¹³, que potenciaron un conocimiento que ha venido transmitiéndose por generaciones. En entrevista con el señor, Austreberto Alcalá Delgado comentaba el inicio de su empresa y la potencialización del conocimiento que poseen:

“...sabíamos hacer el chocolate como se ha venido haciendo, casero, chocolate así sencillo, lo hacíamos en molino, o había veces que lo hacían en metate la gente aquí. Así lo hacía la mamá, la abuelita de mi suegra, yo creo que hasta antes más para atrás, no sé de donde venga eso, y luego mi suegra enseñó a mi esposa. Mi esposa empezó a hacerlo pero para aquí para la casa para nosotros, y empezaba a regalarlo por ahí a los parientes. Trataba de hacerlo un poquito mejor de lo normal, reduciéndole más azúcar, agregándole más almendra, para que saliera buenazo. Y empezó a regalarle a parientes, y esos parientes empezaron a darle a conocidos a vecinos por ahí en Guadalajara, y empezaron decirnos que si les vendíamos no le hace que fuera caro. Los parientes veían y nos decían ‘oiga pues mi vecino me dijo que si le llevo una caja de chocolate, no importa el precio. Entonces fue cuando empezamos a ver que esto se podía vender. Mi mamá tenía una tiendita de

¹¹² Este caso lo mencionamos dado que hubo una situación en donde el apoyo era un implemento agrícola para cortar y empaclar pastura. Dicho implemento se utilizaba por periodos definidos por los mismos socios. Al igual había una cierta tolerancia por las contingencias que pudieran surgir, lo cual no generaba ningún problema. Al presentarse alguna contingencia se pasaba, de buena fe, el implemento a otro miembro del grupo, dado que no serviría el implemento por no presentarse las condiciones para el uso del implemento.

¹¹³ Empresa que cuenta con diversidad de productos como Chocolate de mesa, dulces de leche, pipian.

abarrotos por ahí en la plaza y le llevamos para que vendiera, pa' probar y lo vendió y nos pidió más, ahí poco a poquito muy despacio. Pero ya cuando pasaron unos cuantos meses me dijo, 'ya no quieren de otro chocolate más que'l de ustedes'. Entonces ya empezamos a vender en otros pueblos, en otras tiendas, y yo tengo una ferretería y pos a mucha gente se la hacía raro, pos cómo una ferretería vendiendo chocolate..." (Alcalá, 2007)

Es un caso palpable que nos permite conocer las posibilidades que hay de concretar una iniciativa. Esto claro comprende sacrificio, esfuerzo, empeño, dedicación y sobre todo una paciencia plena. Las situaciones negativas en este sentido se dan dadas las bajas ganancias que dejan los proyectos al inicio y el alto grado de necesidad económica de los integrantes de los proyectos presentados. Situación que obliga a una gran cantidad de proyectos a ser abandonados, como lo hemos visto en este capítulo, son situaciones frecuentes y recurrentes periodo a periodo.

Un esfuerzo extra es requerido cuando se desea pasar de un proceso tradicional a la tecnificación del mismo. Este proyecto pasó por esa etapa, situación que se percibe como nada sencilla. Dado que la maquinaria fue diseñada de manera empírica como copia de otra empresa con procesos tecnificados. Estos costos son absorbidos directamente por el productor sin que afecte directamente el precio. Lo cual implica que haya una tensión aún mayor y que la incertidumbre de la continuación del proyecto dadas las erogaciones de efectivo realizadas continúe. La mayor parte de los proyectos regionales no soportan este tipo de situaciones. Aún con estas situaciones, Productos Alcalá tiene la firme convicción de que el esfuerzo no se verá demeritado, la visión empresarial se fortalece, los deseos de capacitación y de crecimiento son graduales.

El crecimiento paulatino, por lento que éste sea, permite acceder a apoyos posteriores en función de las necesidades que el proyecto requiere. El proyecto de productos Alcalá ha solicitado diferentes apoyos para su crecimiento, ha

solicitado maquinaria para su producción, así como el apoyo más reciente fue un equipo de cómputo (dotado con recurso de PROFEMOR). Es un claro ejemplo de la proyección empresarial que puede alcanzar una microempresa¹¹⁴.

En municipios con características de bajas oportunidades laborales, los proyectos que se presentan normalmente no tienen competencia. Esta situación favorece, en un primer momento, la ampliación de ofertas comerciales y de servicios que sin el Programa de Desarrollo Rural no se hubiera podido presentar. En un segundo momento, fomentan el autoempleo y una generación de ingreso, independientemente del “tamaño” que esta sea, propiciando así situaciones de flujo de efectivo.

Los proyectos vienen situados como canalizadores de esfuerzos y si se puede entender así, como esperanzadores en sentido de oportunidades laborales. Adicional a esto la convivencia, la responsabilidad y el esfuerzo mutuo es fundamental para la trascendencia de estas mismas iniciativas. Mauricio, nos comparte su experiencia en sentido de la ayuda que le ha brindado el mismo proyecto:

“Uh!! No iré a mi me a ayudado de a madre, porque iré en lugar de andar pisteando ahorita veme. Antes era de los que chingue su madre, consiguiendo lana aquí, y abarcándome allá. Ya ahorita, así mis compas de peda me dicen ‘que vamos pisteando’ y yo les respondo que mientras tenga trabajo yo no pisteo. El día que no tenga trabajo por un buen tiempo, entonces si nos vemos para echarnos unas chelas, pero ahorita cero. Ahorita estoy trabajando siete días a la semana.” (Martínez, 2007)

El sentido de responsabilidad aumenta, ya que como mencionábamos, los negocios no tienen una fluidez en la oferta y la demanda. Personas como el

¹¹⁴ Es necesario señalar que la empresa es autosuficiente sin mucho margen de ganancia. Pero la familia tiene otras actividades que les reditúa efectivo lo cual permite pues que la empresa, en el peor de los escenarios, se sostenga por sí misma financiando las reinversiones necesarias.

caso que presentamos, perciben los programas como una oportunidad de ocupación productiva, la experiencia obtenida en diversidad de circunstancias les obliga a valorar y razonar la situación como una nueva oportunidad. Propiciando de esta forma que se percate de la necesidad del ahorro y de la buena administración del efectivo que ingresa. La visión empresarial se presenta en la medida que se tiene conocimiento de las necesidades que requieren los proyectos y la visión de ampliación precisa. Esto está directamente ligado con el grado de identificación que se tenga con el municipio, es decir, la mayor parte de las iniciativas entrevistadas tienen la firme convicción de quedarse a producir en su municipio de origen, de tal forma que en un futuro, posiblemente, ellos tengan la posibilidad de crear fuentes de empleo.

Se corrobora lo anterior en un proyecto presentado en Mezquitic hace tiempo, en donde se cuestionó acerca de la posibilidad de acceder a apoyos en etapas posteriores al mismo proyecto:

“...el problema está en que a lo mejor sí te deja ganancia pero no lo suficiente como para poder invertir en una máquina, ahorita la intención de nosotros es comprar tres máquinas más, y cada máquina cuesta al rededor de 400 mil pesos, entonces no nos podemos mover sin dinero, entonces lo que aportamos cada uno de nosotros es muy poco. En un principio se aporó 3 mil pesos cada quien. Son 18 mil pesos que están en el banco, y esos no se tocan. Después de un tiempo a ver cuánto podemos aportar para ver como conseguimos esa máquina y a ver con cuánto nos apoyan por parte de gobierno en una segunda etapa o tercera etapa. Las maquinas son más computarizadas, maquinas para fabricar palillos para fabricar otro tipo de producto, para darle calidad pues a otros productos, porque estamos sacando todo rustico” (Miguel, 2007)

Aunado a esto, los productores no se perciben a sí mismos con el mismo grado de producción a través del tiempo, sino que buscan la manera, y con ello los apoyos para incrementar su producción de manera lenta quizá, pero firme.

Un dato interesante de los propios productores es el hecho de que ellos, en el momento de que hubiera interés, estarían dispuestos a enseñar los procedimientos en sus respectivos procesos a los interesados que, en un momento dado, pudieran surgir. No puntualizaremos esta situación como punto medular para que este pensamiento de cooperación se presente. En función de esto, habrá que analizar una situación real en donde se solicite de la ayuda de los productores para transmitir su experiencia y con ello conocer si realmente se mencionaba con la intención de ayudar o sólo era un pensamiento sin trascendencia.

Las capacitaciones están disponibles y el diseño de la oferta de estas capacitaciones es tal que, se busca en una capacitación se tenga participación de la mayor cantidad de población posible. En este caso es triste saber que se busca de uno u otra forma las capacitaciones y el interés no sea de la misma magnitud. En estos casos hay poco que hacer por parte de las dependencias, ya que si no se genera la necesidad de la capacitación y que el productor se apropie de ella, será poco probable que haya capacitaciones exitosas con un número considerable de productores.

Desgraciadamente las capacitaciones nacen después de que se presenta una situación de microempresas foráneas. En entrevista para conocer el beneficio y el apoyo recibido con la señora Ana Velia Rodríguez Hernández comentaba que la capacitación recibida fue vía invitación de la presidencia municipal a raíz de la incursión de una panadería de la ciudad de Tlaltenango en Colotlán. Es así que surge la inquietud de recibir una capacitación relacionada a la producción de pan. Capacitación que no fue potenciada por los participantes¹¹⁵, ya que por diversidad de circunstancias sólo se recibió la capacitación pero surge sólo un proyecto de personas que producen pan, pero este es comercializado por las calles.

¹¹⁵ Alrededor de 25 participantes en esa capacitación

La búsqueda de mercado ha sido poca y no se ha buscado potenciar la capacitación recibida. Cabe mencionar que este proyecto surge quizá con un orden lógico tal cual debería percibirse los proyectos. Es decir, la capacitación se presenta al inicio del proyecto. Una vez que se conocen los sistemas de producción entonces surge un diseño y puesta en marcha del proyecto.

Se han dado cambios importantes en la operación del programa de manera tal que se brindan diversas oportunidades al medio rural para el apoyo a la capitalización de los proyectos que se presentan. Sin embargo hay un par de cuestiones que plantea la FAO en 2005 a manera de recomendación en relación a la operación del ejercicio 2004 que, sería importante tomar como referencia para contrastarlo con lo que se encontró en la información proporcionada por los involucrados locales en el programa aún cuando se dijo en ese ejercicio:

- *“Las inversiones deben incorporar el concepto de seguridad alimentaria familiar como un elemento fundamental.*
- *Los proyectos deben acompañarse con asistencia técnica continua, particularmente cuando se trata de acciones que implican innovación tecnológica para el productor.*
- *Las aportaciones en trabajo, materiales locales y tierras de cultivo deben contabilizarse como el aporte de los productores al financiamiento de las inversiones. También deben aplicarse esquemas para eliminar el mecanismo de reembolso. De esta manera se reducirían las actuales restricciones para que este segmento de productores acceda a los beneficios de Alianza.” (FAO, 2005: 101)*

El ejercicio de los recursos con que se benefició al productor no cuenta con ninguna garantía de que ofrezca un sustento alimenticio. Los proyectos no han contado con la trascendencia que se requiere para realizarlo. El desinterés, la desinformación, la falta de difusión o cualquier otra situación que no permita

acceder a la asistencia técnica está minando de manera importante las posibilidades de éxito de las iniciativas que se han presentado.

Por otra parte la falta de liquidez y de cumplimiento de los requisitos que marca la normativa en cuestión documental, han abonado a que algunas iniciativas presentadas se vean rechazadas. En este sentido es importante contar con un sentido mayor de prevención y de interés por cumplir la normativa.

CONCLUSIONES

Nos hemos podido percatar que la regionalización que se llevó a cabo en el estado de Jalisco estaba pensada para potenciar situaciones geográficas, naturales, sociales, culturales y económicas similares que permitieran mediante su racional explotación un paulatino crecimiento sostenido. El proceso comprendido para la implementación de la estrategia se puede considerar bueno. Sin embargo, la operación por sí misma no asegura que los objetivos previamente planteados se cumplan. Es decir, las acciones que se han llevado a cabo por parte de la Estrategia UNIRSE han abonado pobremente a los objetivos que se planteaban en la regionalización, partiendo de lo que el Programa de Desarrollo Rural ha logrado.

Se ha dotado de capacidad decisoria en el ámbito del Desarrollo Rural, pero el impacto ha sido mínimo como se presentó en su momento. Con ello no se hace referencia a la nula participación de los gerentes como agentes totalmente pasivos al respecto, dado que estos programas son federales lo cual deja un margen mínimo de maniobra o adaptación dentro de la operación de estos a las regiones donde son operados. Se refiere mas bien a la baja propuesta de solución de dichos gerentes a la problemática de la zona respecto a la recurrencia de esta en los periodos analizados dentro de su ámbito de competencia.

Se abordó una temática diversa para lograr analizar con puntos de mayor referencia y amplitud al Programa de Desarrollo Rural que opera por medio de SEDER, dependencia albergada en la Estrategia UNIRSE, SAGARPA y en una nueva etapa los mismos Ayuntamientos como receptores de la participación ciudadana y como partícipes directos del destino del presupuesto de Alianza

para el Campo. Se da cuenta que el programa en su diseño es realmente benévolo, y brinda un sinnúmero de oportunidades desde sus reglas de operación a los productores. Sin embargo, en la operación nos hemos encontrado con una vasta problemática que no permiten un apego real a la operación del programa en función a su diseño. Misma problemática que no es ajena a los gerentes que lo operan, pero sí que es recurrente y que es poco lo que se hace al respecto por mejorar dichas condiciones

Dadas las condiciones primordialmente agrícolas y ganaderas no es posible, proporcionar semilla o químicos e incluso maquinaria a los productores agrícolas cuando no tienen sistemas de riego que les asegure su cosecha, para aquellos en que su riego principal se basa en el temporal, una gran parte de agricultores se encuentran en esta situación. La producción de las tierras regionales deja un margen de incertidumbre en cuanto a la calidad de estas para producir cualquier tipo de cultivo. Si se puntualiza concretamente nos damos cuenta que mientras que en el periodo de 2005 en Mascota se produjo casi 5 toneladas por hectárea de maíz de grano en periodo primavera-verano de dicho año (producción que surge del 1.5% de su superficie de riego y 12.2% de temporal), en la región el municipio que mayor producción proveyó en el mismo rubro fue Chimaltitán con 2.6 toneladas por hectárea (producto del 80% de su tierra que es de temporal); el mas bajo fue de .314 toneladas por hectáreas que fue por Bolaños. Sin embargo dentro del mismo año en Santa Maria de los Ángeles se sembraron 783 hectáreas y no hubo cosecha alguna. (tabla 16)

Caso similar es el de los productores pecuarios que se les brinda ganado de alta calidad para crianza y engorda cuando la capacidad de manutención acorde a las exigencias del mismo ganado dista de las posibilidades de los productores. O incluso a los productores porcinos que se les apoye con la implantación de una granja, ya sea de cría o de engorda cuando la oferta supera por mucho a la demanda y para agudizar más el problema en este rubro, la producción es variable de forma tal que se presenta la sobreproducción en temporadas así como la escasez en algunos periodos del

año que es aprovechada por productores foráneos que abordan el mercado local, esto por mencionar algunos ejemplos.

Tabla 16. Comparativo de producción de maíz de grano en el periodo de primavera-verano 2005

	Bolaños	Chimaltitán	Colotlán	Huejúcar	Huejuquilla	Mezquitic	Sta. Ma. de los Ángeles	Mascota	La barca
Sup. Sembrada	145	23	678	245	2,005	1,5	783	6,18	32,207
Sup. Cosechada	35	24	22	245	196	753	0	6,18	31,945
Prod total (Tons)	11	63	55	245	79	241	0	30,686	212,019
Promedio de prod./ha	0,315	2,625	2,5	1	0,403	0,320	0	4,965	6,637

Fuente: *Elaboración propia con datos del SEIJAL, 2007*

Adicional a lo anterior habrá que puntualizar las distintas limitantes que alberga la propia región en cuanto a la productividad que guardan sus tierras, la falta de tecnificación en los procesos agropecuarios, la poca diversidad económica que alberga la región y con ello las pocas oportunidades que brinda esta a su población, lo que termina en una migración constante que permanece desde 1980 (COEPO) y se agudizará en los próximos años en caso de que no haya oportunidades que propicien el bienestar comunitario.

Se precisa pues, de propuestas de solución emanadas de las entrañas mismas de la región que fueron vertidas dentro de la regionalización por la vía de la desconcentración que se llevó a cabo a partir de 1996. No obstante, por medio de lo presentado en este documento podemos precisar que la regionalización, al menos en la región norte del estado, continua teniendo una deuda importante en cuestión de concreción de desarrollo. Si bien es cierto que ha habido una derrama económica importante en los últimos años, también es cierto que dicha acción no ha contribuido sustancialmente en el desarrollo aún cuando el programa opera como se conoce desde 2003.

Esto nos arroja información explícita respecto a la participación de los productores dentro del programa:

- Se presenta un problema grave de liquidez; los productores con mayores necesidades quienes son la población objetivo del programa no pueden acceder a éste o bien no les es posible realizar una inversión adicional para potenciar los recursos existentes y con ello promover una ventaja comparativa de sus proyectos. Ocasionando que los montos de apoyo se vean abordados por aquellos que cuentan con situaciones económicas sustancialmente mejores que los primeros, lo que provoca que estos últimos si puedan realizar la inversión proporcional correspondiente que marca el programa. Producto de lo anterior se agudiza la brecha entre productores ricos y pobres lo cual dista de colaborar a uno de los objetivos de la regionalización en donde se manejaba equidad de circunstancias para participar dentro del programa de forma tal que se abonara paulatinamente a un desarrollo sostenido.
- El reembolso de las inversiones realizadas ha disminuido la participación de productores de bajos ingresos en función a lo mencionado en el punto anterior.
- Las inversiones realizadas por PRODESCA son sumamente pobres en sentido de capacitación, asesoría o consultoría técnica, lo cual deja en desventaja comercial a las pocas iniciativas que se mantienen en sus respectivos mercados. Las pocas capacitaciones que se dan no se ven potenciadas por la población al no interesar el tema o bien al no contar con el número mínimo de participantes para llevar a cabo dicha capacitación.
- Los recursos ejercidos por PROFEMOR dejan dudas importantes a abordar. La evaluación estatal del año 2006 menciona que la municipalización así como la estructura que esta requiere para funcionar, representó un gasto presupuestal por sobre el 80% del presupuesto estatal, lo cual deja una duda en relación al costo-beneficio que se está llevando a cabo por dicha estructura. Si bien es

cierto que se han presentado solicitudes no se habla de más de 10 en promedio dentro de la región en algún periodo referido de forma tal que haya un desarrollo regional integral.

Ahora bien, PRODESCA y PROFEMOR se refieren a capital humano y capital social respectivamente, los cuales son los programas con menor demanda lo que deja en claro que las bases para un desarrollo sostenido no se están presentando, producto del recurrente interés sólo en capital físico (PAPIR). Si bien es cierto que este último puede dotar de la capacidad para iniciar el proyecto, resulta imperante que se de una consolidación mediante capacitación especializante en el ámbito de competencia así como un fortalecimiento comercial por medio de una proyección de redes extendidas de productores que provean potencialidades al proyecto mismo.

Se hace referencia a la pobre contribución que se ha tenido al desarrollo a largo plazo, dado que no se dota a los proyectos de capacidad en su amplio sentido para enfrentar las adversidades futuras en función comercial y las exigencias que gradualmente irán presentándose por la apertura comercial que ya ha iniciado, dejando así desprotegidos a los pequeños productores con capacidad mínima de participación en este tipo de situaciones.

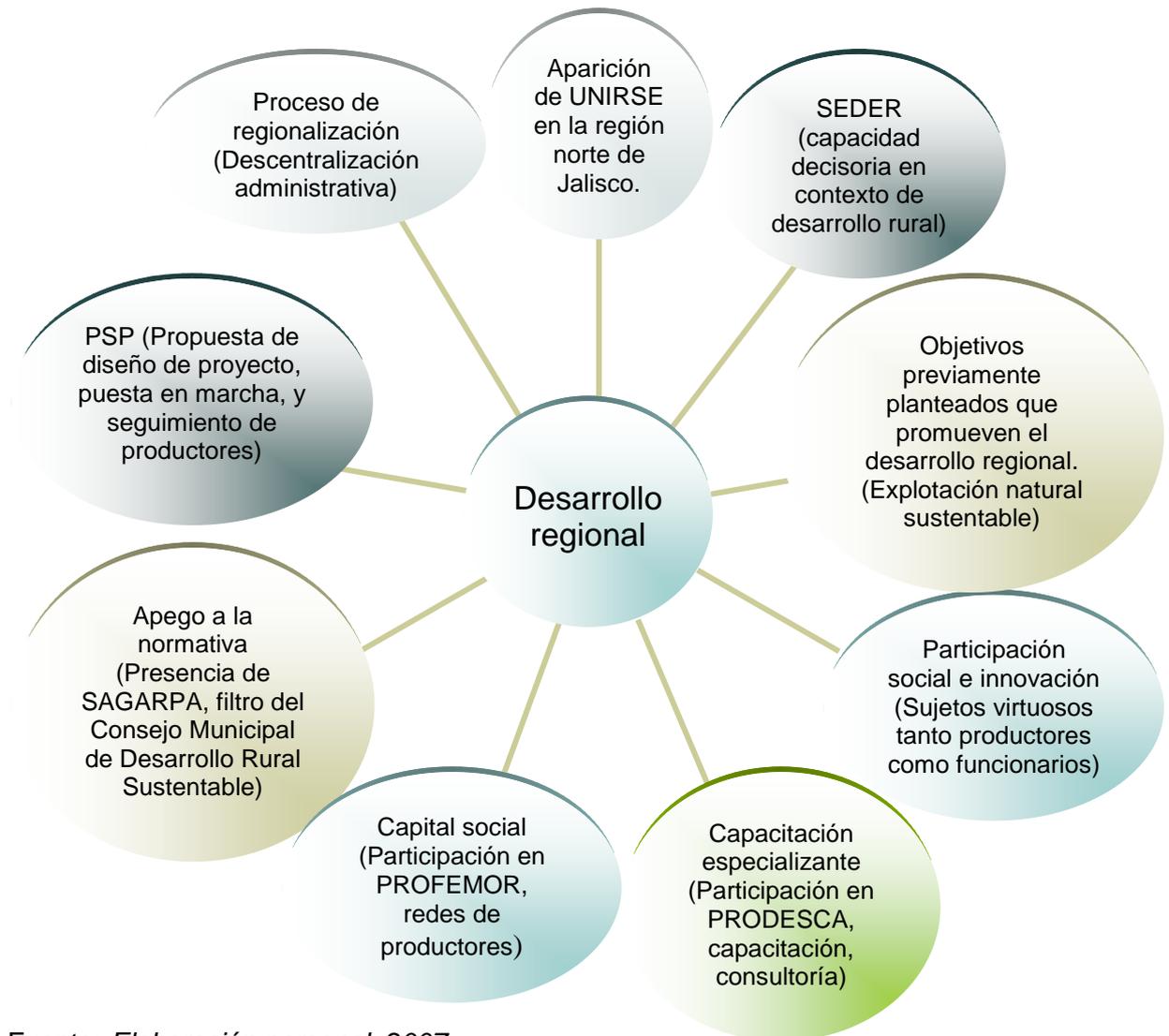
La diversificación de apoyos a productos no agropecuarios promueve una amplitud de oportunidades interesantes. Sin embargo, se requiere de innovación productiva y comercial de manera tal que haya presencia de ventajas comparativas locales que puedan ser potenciadas posteriormente en el mercado estatal. Desgraciadamente las condiciones actuales de la región no permiten promover sinergias perdurables debido a la escasez continua de recursos financieros que lejos de permitir a cada participante contribuir con una aportación mínima, sólo se desea sacar ventaja de las situaciones que puedan colaborar al cumplimiento del gasto familiar.

En este sentido los incentivos para respetar las reglas de operación se encuentran ausentes dado que los grupos de productores permiten acceder a bienes de capital, aún cuando aquellos no sean reales. Esta parte del proceso sería perfectamente detectable por los PSP si se operara con los lineamientos que se plantean para ellos. Pero de igual forma no existen incentivos para operar de conformidad con la normativa vigente, dado que para estas personas les es conveniente una mayor cantidad de proyectos a desarrollar ya que la celeridad de diseño les representa una mayor remuneración.

En los distintos periodos en que ha operado el programa se ha visto que esta problemática es cíclica, lo cual llama la atención dada la falta de sujetos virtuosos involucrados en los procesos del programa, dejando de lado la potencialidad que brinda este mismo provocando con ello una deuda que se desprende primeramente de la propia Estrategia UNIRSE a la contribución del desarrollo regional.

Cada una de las situaciones anteriormente expuestas contribuyen en algún grado al desarrollo regional dentro del proceso que este mismo requiere, por lo que es de suma importancia que la aportación brindada sea lograda con el apego en que fue percibida en el diseño. De ahí que la deuda del desarrollo se vea incrementada por las distintas etapas no cumplidas a cabalidad dentro del proceso (gráfico 15).

Gráfico 15. Componentes para la promoción del desarrollo regional en la región norte de Jalisco



Fuente: *Elaboración personal, 2007*

En función a esto, deseamos brindar un punto de vista a manera de recomendaciones en relación a la normativa vigente como propuesta a la problemática que observamos. Si bien, no se presentan las penalizaciones a productores por la erogación de los recursos adquiridos, entonces creemos que se debe tener la firme convicción de cubrir los honorarios del PSP hasta el momento en que el proyecto sea puesto en marcha. Esto propiciaría que los PSP muestren mayor interés en la ejecución del proyecto, así como se tendría la firme convicción de que el proyecto está en operación, lo cual justifica totalmente el recurso invertido. Es cierto que se castiga al PSP en relación a la

retención de su pago; sin embargo, si mencionamos que el diseño fue realizado, y se concursó para la puesta en marcha, en este sentido se tendrá la percepción económica del diseño y de la puesta en marcha. Propiciando de esta manera que estas personas no cuenten con estas acciones como su única fuente de ingresos

A su vez, el PSP tendría una cierta responsabilidad de dar seguimiento al proyecto en un lapso de tiempo aceptable. La puesta en marcha, creemos, no termina con la ejecución del recurso, la compra de mobiliario y equipo o bien el comienzo de la producción. Debe darse un seguimiento que colabore a la consolidación en el mercado a corto plazo, en caso contrario sería perceptible que se encuentren anomalías desde el diseño del proyecto. Ahora bien, aquellos proyectos que no requieren de diseño por la cantidad a solicitar deberían de contar con estudios detallados que permitan conocer la factibilidad real del proyecto. No lo mencionamos en cuestión del ejercicio del apoyo, lo mencionamos en sentido de la posibilidad latente que significa ser beneficiado con los diversos apoyos existentes, que al momento del fracaso, no sólo se pierde el capital invertido, sino que no se crea una potencial empresa que puede contribuir a múltiples beneficios posteriores.

Las acciones e iniciativas que sean promovidas para llevarse a cabo, requieren de una ejecución sistematizada con visión estratégica a futuro, de manera tal que permita considerarse tanto a los actores involucrados, así como a las mismas dependencias como agentes formadores del desarrollo. Es por ello que se requiere de un sondeo que permita conocer las necesidades de capacitación especializante que es requerida por los productores, de manera tal que se potencien los recursos que se poseen por cada uno de los agentes involucrados en el proceso de desarrollo regional.

Caso específico sería analizar los sistemas de producción actuales, romper con los paradigmas que han sido abordados por periodos de tiempo demasiado

largos lo cual genera una desventaja comercial en el amplio mercado que se está abriendo.

En la medida que la población se apropie de los programas y sean explotados de una mejor manera se abonará a que se promuevan mejores índices de desarrollo (esta acción implica una identificación local a largo plazo, con la firme idea de desarrollar las condiciones necesarias para promover economías locales exitosas). El programa es benévolo en sentido de que gradualmente va cobijando a los productores conforme se avanza en el crecimiento del proyecto dados los diversos apoyos que puede recibir en las etapas que éste mismo albergue. Hay que hacer referencia a que en la región son contadas las iniciativas que se han consolidado y han pasado por los tres programas; esto no necesariamente permite la consolidación de los proyectos, sin embargo permite contar con una mayor potencialidad para enfrentar las adversidades comerciales.

Para concluir sólo puntualizamos que la participación ciudadana responsable, así como el hecho de contar con funcionarios virtuosos, informados y formados, permitirá proponer soluciones sustentables de tal forma que se promueva la creación de condiciones que se requieren para romper los paradigmas existentes. El reformarnos puede llevar tiempo, pero es necesario iniciar el proceso a la brevedad posible.

BIBLIOGRAFÍA

Abal, Medina Juan Manuel. (2004). **La tensión entre participación y representación: repensando el vínculo entre gestión pública participativa y los fines político partidarios** en *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el desarrollo local*. Buenos Aires, Argentina, Libros del Zorzal

Aghón Gabriel y Patricia Cortés. (1998) **Descentralización y Gobiernos municipales en América Latina**. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe: 32

B y G Consultoría S.C. (Septiembre de 2007) **Evaluación Alianza para el Campo 2006. Informe de Evaluación Estatal Jalisco. Programa de Desarrollo Rural**

Banko, Catalina (2001) **Redefinición del Papel del Estado en América Latina**. Universidad de Sao Paulo, Brasil

Barba, Carlos. (2000). **Paradojas Sociales de Jalisco y sus regiones**. Guadalajara, Jalisco, Universidad de Guadalajara.

Barbeiro, Carrasco Ana. (2000). **Sociedad y Desarrollo Sustentable**. Ayuntamiento de Lepe (Huelva) Andalucía, España:10

Boiser, Sergio. (2000). **Algunos equívocos en torno a la descentralización**. Santiago, Chile:24

Boisier Sergio (2001) **El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial**. ILPES: 27

Bombarolo, Félix. (2004). **Detrás de las noticias... Construyendo democracias y equidad a través de los "espacios multiactorales"** en América Latina en *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el desarrollo local*. Buenos Aires, Argentina, Libros del Zorzal.

Borja, Jordi. (2000). **Descentralización del Estado y democracia local**. Santiago, Chile: 18

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (Febrero de 1917) **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Última Reforma publicada DOF 13-11-2007

Cámara de Diputados del Congreso Local (Abril de 1917) **Constitución Política del Estado de Jalisco**. Última Reforma 22-01-2008 con el Decreto 22112

Cárdenas, Jiménez Alberto (1997). **Segundo Informe de Gobierno. Informes de Gobierno del Estado de Jalisco**. Guadalajara Jalisco: 121

Cárdenas, Jiménez Alberto (2000). **Quinto Informe de Gobierno. Informes de Gobierno del Estado de Jalisco**. Guadalajara Jalisco: 276

Cárdenas, J. A. (2001). **Sexto Informe de Gobierno. Informes de Gobierno del Estado de Jalisco**. Guadalajara Jalisco: 301.

Castillo, Pablo (Marzo de 2006) **El desarrollo Local en la Gestión Municipal**. Revista electrónica Ciencias Sociales Online, Vol III, No. 1. ISSN 0718-1671 Universidad de Viña del Mar, Chile. www.uvm/clcsonline: 12

CEJ, Congreso del Estado de Jalisco (2000). **Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios**. Guadalajara, Jalisco.

Chiara, Magdalena (2004). **Gestión Pública Participativa: espacio estratégico para orientar las políticas sociales hacia el Desarrollo Local en Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el desarrollo local**. Buenos Aires, Argentina, Libros del Zorzal.

COEPO (Consejo Estatal de Población) www.coepo.jalisco.gob.mx

CONAPO (Consejo Nacional de Población) www.conapo.org.mx

COPLADE, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (1995). **Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001**. Guadalajara, Jalisco: 241.

Coraggio, José Luis. (2004). **Las Políticas Públicas Participativas: ¿Obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?** en *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el desarrollo local*. Buenos Aires, Argentina, Libros del Zorzal.

CUNORTE (2006). **Modelo U**. Colotlán Jalisco:88

Domeq, Roberto (2004). **Procesos de Desarrollo Local en Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el desarrollo local** en América Latina en *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el desarrollo local*. Buenos Aires, Argentina, Libros del Zorzal.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)-SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) **Evaluación y Análisis de Políticas** www.fao-evaluacion.org.mx/indexp.php?altura=150

Finot, Iván. (2001). **Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica**. Santiago, Chile, CEPAL: 119

González, Bombal Inés. (2004). **Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el desarrollo local**. Buenos Aires, Argentina, Libros del Zorzal

Iglesias V. Enrique (2006) **El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina**. Revista de la CEPAL No. 90, diciembre de 2006, págs. 7-15

IIT (Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco) www.iit.jalisco.gob.mx

INEGI (2006). **Anuario Estadístico de Jalisco**. Aguascalientes, Ags, INEGI.

INEGI (2006). **Anuario Estadístico de Jalisco**. Aguascalientes, Ags, INEGI.

Insumos y Servicios Agropecuarios J y R, S.A de C.V (I y SA). **Evaluación Alianza para el Campo 2004. Informe de Evaluación Estatal. Programa Desarrollo Rural Jalisco**. (Septiembre de 2005)

Instituto de la Artesanía Jalisciense. www.artesantias.jalisco.gob.mx

Kaplan, Marcos (1989). **Aspectos del Estado en América Latina**. México D.F. UNAM

López-Calva, Luis F. (2003). **El concepto de Desarrollo Humano, su importancia y aplicación en México**. Estudios sobre Desarrollo Humano. México: 46

Martín, W. A. (2000). **La Regionalización en Jalisco**. Tlaquepaque, Jalisco: 53

Medina Núñez Ignacio (2004). **Los retos del desarrollo humano**. Capítulo en el libro Integración, Democracia y Desarrollo en América Latina: Retos para el siglo XXI, coordinado por Ignacio Medina Núñez. Edición de la SEP y el CEDEFI. Cuernavaca, Morelos.

Medina, Núñez Ignacio y Florido Alejo Ángel (2007). **El microcrédito: ¿Instrumento para el desarrollo local?** Guadalajara Jalisco: 20

Mokate, Karen, Saavedra José Jorge (2006). **Gerencia Social: Un Enfoque Integral Para la Gestión de Políticas y Programas**. New York Avenue, N.W: 41

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (1998). **Descentralización e infraestructura local en México: Una nueva política pública para el desarrollo**. Danvers, MA EUA, OCDE.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2002). **Mejores prácticas de desarrollo local**. México, Librería El Correo de la UNESCO.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2003). **Iniciativa empresarial y desarrollo económico local**. Danvers, MA EUA.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (Octubre de 2002) **Evaluación de la Alianza para el Campo 2001. Informe de Evaluación Nacional Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas**.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (Octubre de 2003) **Evaluación de la Alianza para el Campo 2002. Informe de Evaluación Nacional. Desarrollo Rural**

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (Octubre de 2004) **Evaluación Alianza Contigo 2003. Informe de Evaluación Nacional. Programa de Desarrollo Rural**

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (Octubre de 2005) **Evaluación Alianza Contigo 2004. Informe de Evaluación Nacional. Programa de Desarrollo Rural**

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (Septiembre de 2006) **Evaluación Alianza Contigo 2005. Informe de Evaluación Nacional. Programa de Desarrollo Rural**

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (Septiembre de 2007) **Evaluación Alianza Para el Campo 2006. Informe de Evaluación Nacional. Programa de Desarrollo Rural**

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1995). **Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social**. Copenhague, Dinamarca: 145.

Padillas, Sánchez. Yuderquis. (2003). **Desarrollo local. Evolución del concepto. Cienfuegos**, Cuba: 10

Palma, Eduardo y Rufián Dolores (2000). **Los procesos de Descentralización y Desconcentración**. Santiago, Chile: 26

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo) (1990) **Desarrollo Humano Informe 1990**. Bogotá, Colombia, PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)(2005). **Informe sobre Desarrollo Humano 2005**. México, D.F, PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) www.undp.org.mx

Putman, Robert (1993). **Making Democracy Work**. Princeton, New Jersey, Princeton University: 258

Repetto, Fabián. (2005). **La gerencia Social y el complejo escenario de la política social en América Latina** en *La gerencia social ante los nuevos restos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala, Guatemala, INDES.

Ruiz, Durán Clemente. (2000). **Esquema de Regionalización y Desarrollo Local en Jalisco México: El Paradigma de una descentralización fundamentada en el fortalecimiento productivo**. Santiago, Chile, CEPAL.

SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (2003). **Reglas de operación de la Alianza para el Campo para la reconversión productiva; Integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; Atención a factores críticos y atención a grupos y regiones prioritarios. México**. D.F: 96. 25 de julio de 2003: 96

SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) www.sagarpa.gob.mx

Sánchez, Bernal Antonio. (2001). **La ruta del cambio Institucional**. Guadalajara Jalisco, México, Universidad de Guadalajara.

SDH, (Secretaría de Desarrollo Humano) (2005). **Reporte de Indicadores Municipales para Jalisco**. Cuadernos Estatales de Política Social: 78.

SDH b, (Secretaría de Desarrollo Humano) (2005). **Reporte de Indicadores Regionales para Jalisco**. Cuadernos Estatales de Política Social: 77.

SDH, (Secretaría de Desarrollo Humano) (2006). **Índice de Marginación Regional para Jalisco**. Cuadernos Estatales de Política Social: 22

SEDEUR (Secretaría de Desarrollo Urbano Jalisco) www.sedeur.jalisco.gob.mx

SEIJAL (Sistema Estatal de Información Jalisco) www.seijal.jalisco.gob.mx

SEP Jalisco (Secretaría de Educación Jalisco) www.educación.jalisco.gob.mx

SEPLAN (Secretaría de Planeación) www.seplan.jalisco.gob.mx

SISER (Sistema de Información del Sector Rural de Jalisco) www.siser.jal.sagarpa.gob.mx

Tendencia y Solución A.C. (Septiembre de 2006) **Evaluación Alianza para el Campo 2005. Informe de Evaluación Estatal. Programa de Desarrollo Rural Jalisco**.

UNIRSE (Unidad Regional de Servicios del Estado) www.unirse.jalisco.gob.mx

Universidad Autónoma Chapingo (UACH) **Informe de Evaluación Estatal, Programa de Desarrollo Rural Jalisco**(Septiembre, 2004)

Urribarri, F. Guillermo. (2004). **El concepto de desarrollo sustentable**. Revista electrónica Multimedios Ambiente Ecológico. Edición 88 Enero-Junio 2004 ISSN 1668-3358 Argentina: 22 www.ambiente-ecológico.com

Valcárcel, Marcel. (2006). **Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo**. Lima, Perú: 47

Vázquez, Barquero Antonio. (2000). **Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual**. CEPAL. Santiago, Chile: 50.

Yarmuch, L. Juan Miguel. (1998). **Elementos para definir un perfil de agencia de desarrollo local**. Santiago, Chile: 21

ENTREVISTAS REALIZADAS

Alcalá, Delgado Austreberto. (26 de noviembre de 2006). "Beneficiado con PROFEMOR, productor de Totatiche."

Ávila, Muro José Manuel. (5 de noviembre de 2007). "Coordinador del Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable de Colotlán."

Ayabar, Sánchez Enrique (20 de noviembre de 2007). "Beneficiado con PAPIR, productor de Colotlán."

Benavides, Curiel Noe (5 de noviembre de 2007). "Coordinador del Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable de Bolaños."

Bonilla, Medrano Enrique (7 de noviembre de 2007). "Coordinador del Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable de Mezquitic Jalisco."

Escalera, Landa Refugio (12 de noviembre de 2007). "Coordinador Regional de Regiones Prioritarias de la Secretaria de Desarrollo Rural."

Flores, Olague Eloisa (21 de noviembre 2007). "Beneficiada con PRODESCA, productora de Bolaños."

Huizar, Aguilar Erick (29 de octubre de 2007). "Coordinador del Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable de Huejúcar."

Landeros, Ruiz Manuel (21 de noviembre de 2007). "Beneficiado con PAPIR, productor de Huejúcar."

Martínez, del Real Mauricio (19 de noviembre de 2007). "Beneficiado con PAPIR, productor de Mezquitic."

Medina, Hernández. Samuel (20 de noviembre de 2007). "Beneficiado con PROFEMOR, productor de Colotlán."

Medina, Sandoval Francisco (6 de noviembre de 2007). "Jefe de Distrito de Desarrollo Rural Sustentable de la región Norte de Jalisco."

Miguel, Hernández Rubén (19 de noviembre de 2007) "Beneficiado con PAPIR, productor de Mezquitic"

Rodarte, Castillo José de Jesús (21 de noviembre de 2007). "Beneficiado con PRODESCA, productor de Huejúcar."

Rodríguez, Hernández Ana Velia (20 de noviembre de 2007). "Beneficiado con PRODESCA, productor de Colotlán."

Ruiz, Rentería Sergio Alonso (13 de noviembre de 2007). "Beneficiado con PAPIR, productor de Santa Maria de los Ángeles."

Sánchez, de la Rosa Yolanda (21 de noviembre de 2007). "Beneficiada con PAPIR, productora de Bolaños."

Sánchez, Sánchez Erika (13 de noviembre de 2007). "Beneficiado con PRODESCA, productor de Santa Maria de los Ángeles."

Valdés, Gutiérrez Jorge Abel (26 de noviembre de 2007). "Beneficiado con PAPIR, productor de Totatiche."

Valdés, Valdés Elba (5 de noviembre de 2007). "Coordinador del Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable de Totatiche."

Villalobos, Tadeo (30 de octubre de 2007). "Coordinador del Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable de Santa Maria de los Ángeles."

Fuente: *Secretaría de Desarrollo Humano*¹¹⁶

¹¹⁶ Cuadernos Estatales de Política Social, Reporte de Indicadores Regionales para Jalisco, Pág. 37

Anexo 2 Cobertura del Paquete Básico de Servicios de Salud (PBSS) en el año 2001

Clave de región	Región	% de cobertura de PBSS	% de la cobertura de Vacunación en niños de 1 a 4 años
1	Norte	98,80	97,6%
2	Altos norte	100,00	97,8%
3	Altos sur	99,50	97,2%
4	Ciénega	99,70	98,4%
5	Sureste	99,00	98,8%
6	Sur	99,90	99,0%
7	Sierra de Amula	99,10	99,7%
8	Costa sur	98,30	99,4%
9	Costa norte	99,80	98,5%
10	Sierra occidental	97,80	99,4%
11	Valles	99,80	99,2%
12	Centro	99,70	94,7%
	Jalisco	99,20	98,3%
El Paquete Básico de Servicios de Salud contiene			
1	Saneamiento Básico		
2	Planificación familiar		
3	Atención prenatal		
4	Nutrición y Crecimiento Infantil		
5	Inmunizaciones		
6	Diarrea		
7	Tratamiento antiparasitario		
8	Infecciones Respiratorias Agudas		
9	Tuberculosis Pulmonar		
10	Hipertensión Arterial		
11	Accidentes y Lesiones		
12	Autocuidado de la Salud		
13	Cáncer Cervico-Uterino		
14	Control de alacranismo		
15	Promoción de la Salud Bucal		

Fuente: SDH, 2005

Anexo 4 Integración de dependencias en la Estrategia UNIRSE y los servicios que ofrecen¹¹⁷

- **Secretaría de Planeación
COPLADE**

- 1) Capacitación y asesoría técnica en procesos de evaluación privada y socioeconómica de proyectos
- 2) Evaluación de proyectos de inversión privada
- 3) Evaluación socioeconómica de proyecto
- 4) Implementación de los sistemas de registro y control en base a la normatividad de los programas.
- 5) Implementación de sistemas de seguimiento y evaluación de la inversión pública.
- 6) Información sobre el fortalecimiento y desarrollo municipal
- 7) Información sobre el sistema de planeación
- 8) Información sobre la formulación de planes y programas de desarrollo
- 9) Información sobre la instrumentación de planes
- 10) Información sobre la integración, operación y participación en los comités de planeación para el desarrollo municipal
- 11) Información sobre la integración, operación y participación en los subcomités para el desarrollo regional.
- 12) Integración de convenios o acuerdos de coordinación de acciones en las regiones y municipios
- 13) Programación y presupuestación de los recursos del programa "desarrollo integral regional"
- 14) Programación, presupuestación y ejercicio del gasto del convenio de desarrollo social, ramo 20 desarrollo social.

- **Consejo Estatal para el Fomento Deportivo y Apoyo a la Juventud (CODE)**

- 15) Campañas masivas deportivas
- 16) Capacitación técnico metodológica
- 17) Clubes populares
- 18) Cobertura médico asistencial en eventos deportivos.
- 19) Registro estatal del deporte
- 20) SICCED (Sistema de Capacitación y Certificación para Entrenadores Deportivos)

- **Desarrollo Integral de la Familia**

- 21) Afiliación a credenciales INSEN (Instituto Nacional de la Senectud) y al programa Plan Venerable
- 22) Apoyo a la producción de carne y huevo para el autoconsumo
- 23) Apoyo alimentario directo (despensas).
- 24) Apoyo alimentario, material y capacitación a instituciones de asistencia social.
- 25) Apoyo jurídico y de asistencia social al menor maltratado

¹¹⁷ La información de referencia para este anexo se obtuvo de www.unirse.jalisco.gob.mx , 2007

- 26) Apoyo para el servicio de internados, asilos y albergues a población vulnerable.
- 27) Apoyo para la donación o venta de cría de peces.
- 28) Apoyos económicos o en especie a familias críticas (estudios médicos especializados, implementos médicos, medicamento controlado, prótesis, estudios especiales, despensas, pequeño comercio, etc.)
- 29) Apoyos económicos o en especie a casos urgentes (despensas, cirugías, transporte, servicio funerario, alimentación, etc.).
- 30) Asesoría jurídica y apoyo legal al público en general (sobre divorcios, pensiones alimenticias, etc.)
- 31) Asesoría y capacitación para el manejo y atención de beneficiarios al personal de instituciones de asistencia social
- 32) Atención a la discapacidad y su canalización.
- 33) Atención psicológica.
- 34) Beca académica y beca de capacitación para el trabajo.
- 35) Canalización intra o extra institucional a personas solicitantes
- 36) Cocinas populares y unidades de servicios integrales
- 37) Comercialización y difusión de productos elaborados en proyectos productivos.
- 38) Desayunos escolares fríos o calientes.
- 39) Educación extraescolar, alfabetización, primaria y secundaria abierta.
- 40) Entrega de paquetes de árboles, capacitación y asesoría técnica huertos frutícolas.
- 41) Entrega de paquetes de semilla, huertos hortícolas.
- 42) Escuela comunitaria activa para padres de familia.

- Despacho del gobernador

- 43) Atención ciudadana

- Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado (IPROVIPE)

- 44) Programa de autoconstrucción
- 45) Programa de mejoramiento de vivienda
- 46) Programa lotes con servicios

Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS)

- 47) Solicitud de reconocimiento de organismos con fines asistenciales por el IJAS.

Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses

- 48) Baja de ficha signalética
- 49) Constancia de no antecedentes criminalísticos (carta de policía)
- 50) Emisión de constancia de no antecedentes criminalísticos foráneo

**Secretaría de Administración (SA)
Contraloría del Estado**

- 51) Capacitación y verificación de la normatividad aplicable de acuerdo a los programas existentes de desarrollo social en los municipios correspondientes
- 52) Verificación del desarrollo financiero y técnico de las obras que se estén realizando en los municipios del convenio de desarrollo social.

Secretaría de Cultura

- 53) Apoyo a artistas otorgamiento de becas
- 54) Asesoría de actividades artísticas
- 55) Conferencias literarias
- 56) Cursos literarios, seminarios y diplomados
- 57) Dictamen técnico para la ejecución de obras en inmuebles con valor artístico
- 58) Dictaminación sobre niveles de intervención en fincas patrimoniales del siglo XX
- 59) Dotación de eventos artísticos
- 60) Dotación de talleres artísticos municipales
- 61) Edición y publicación de libros
- 62) Escuela de teatro, formación de actores
- 63) Exposición de artes plásticas
- 64) Extensión del permiso aduanal para la exportación de obras artísticas
- 65) Homenajes y reconocimientos a escritores sobresalientes
- 66) Mesas redondas
- 67) Premio nacional de poesía joven Elías Nandino
- 68) Presentación de libros bajo el programa "miércoles literarios"

Secretaría de Desarrollo Humano (SDH)

- 69) Programa de apoyo a la publicación de reglamentos municipales
- 70) Asesoría en materia de desarrollo social y participación ciudadana
- 71) Asesoría jurídica a autoridades municipales
- 72) Asesoría y capacitación sobre el programa de ahorro de energía
- 73) Capacitación para el desarrollo social
- 74) Eventos especiales, diplomados y talleres en desarrollo municipal
- 75) Orientación y asesoría legal a la comunidad
- 76) Programa de ciudades hermanas (intercambio)
- 77) Representación legal a autoridades municipales
- 78) Servicio de atención y seguimiento a trámites de atención centralizada
- 79) Servicio de monografías de los municipios del estado de Jalisco

Procuraduría de Asuntos Indígenas (PAI)

- 80) Orientación y apoyo de las comunidades indígenas en sus gestiones ante instituciones públicas y privadas
- 81) Servicio de información de programas gubernamentales dirigidos a las comunidades indígenas y de traducción ante autoridades

Secretaría de Finanzas (SEFIN)

- 82) Alta y canje de placas a vehículos particulares (derechos prestaciones en el ramo de transportes)
- 83) Alta y canje de placas servicio público

- 84) Aportaciones voluntarias
- 85) Baja administrativa de vehículos.
- 86) Baja de placas servicio público.
- 87) Baja de vehículos servicio particular.
- 88) Baja o suspensión al padrón estatal.
- 89) Cambio de propietario vehículos.

Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable (SEMADES)

- 90) Cédula agropecuaria
- 91) Cédula para residuos sólidos municipales

Secretaría de Promoción Económica (SEPROE)

- 92) Asesoría integral para crear y/o ampliar un negocio. Programa de desarrollo regional PRODER.
- 93) Aviso de apertura o funcionamiento
- 94) Clínicas empresariales (cursos, seminarios, etc.).
- 95) Concesión o asignación de aprovechamiento de agua -permiso de perforación de pozo.
- 96) Concesión o asignación de aprovechamiento de agua.
- 97) Cursos de capacitación
- 98) Cursos de capacitación PROBECAT (empresas)

Secretaría de Vialidad y Transporte (SVT)

- 99) Permiso para circular con huella de choque y/o traslado con grúa
- 100) 10 permiso para transportar mercancías fuera del estado de Jalisco
- 101) 11 trámite para estacionamiento exclusivo

Secretaría General de Gobierno (SGG)

Registro Público

- 102) Depósito de testamentos ológrafos.
- 103) Expedición de certificados de libertad o gravamen.
- 104) Expedición de certificados de no inscripción
- 105) Expedición de copias certificadas de documentos.
- 106) Inscripción o registro de los actos o derechos de propiedad o de comercio.
- 107) Préstamo interno de libros del registro público de la propiedad

Registro Público de la Propiedad y Comercio (RPPC)

- 108) Regularización de predios rústicos de la pequeña propiedad

Secretaría de Desarrollo Urbano, (SEDEUR)

- 109) Apoyo a los ayuntamientos y público en general sobre problemática y gestión en desarrollo urbano.
- 110) Apoyo al programa de regularización de fraccionamientos privados
- 111) Apoyo en la elaboración de un dictamen técnico de saneamiento de cuencas.

- 112) Apoyo técnico en la dictaminación de usos del suelo
- 113) Asesoría técnica para obras municipales en el ramo carretero incluyendo puentes
- 114) Atención a solicitudes de mantenimiento a las vías de comunicación de la red estatal, y préstamo de maquinaria en casos emergentes.
- 115) Atención de asentamientos en zonas de riesgo
- 116) Capacitación a servidores públicos municipales
- 117) Celebración de convenios de urbanización

Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEA Jalisco)

- 118) Ampliación de sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- 119) Rehabilitación de sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- 120) Introducción de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a localidades que carecen de ellos.
- 121) Perforación de pozos de agua potable
- 122) Rehabilitación de pozos de agua potable
- 123) Desazolve de líneas de drenaje y fosas sépticas.
- 124) Asesoría en el manejo y funcionamiento de equipos electromecánicos.
- 125) Apoyo en el retiro y colocación de equipos electromecánicos.
- 126) Video de fuentes de abastecimiento de agua potable.
- 127) Mantenimiento y rehabilitación de equipos cloradores
- 128) Monitoreo de la calidad del agua.
- 129) Asesoría y apoyo en la reglamentación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- 130) Asesoría en la aplicación de tarifas y ley de ingresos municipales, relacionadas al servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- 131) Asesoría en el cobro de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- 132) Asesoría y apoyo en el requerimiento a usuarios morosos del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento
- 133) Asesoría en el levantamiento o actualización del padrón de usuarios del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- 134) Asesoría y apoyo en la regularización administrativo - contable del sistema de agua potable, alcantarillado y saneamiento
- 135) Asesoría en la promoción de la cultura del agua.
- 136) Seguimiento a la programación de obras de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- 137) Actualización del inventario de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Secretaría de Seguridad Pública (SSP)

- 138) Centro de difusión de la cultura preventiva.
- 139) Diagnóstico comunitario

- 140) Preventel (denuncia anónima confidencial)
- 141) Programa de radio "Justo medio" y de televisión "V y Prev".
- 142) Red de ayuda

Secretaría de Turismo (ST)

Actualización de información sobre la oferta turística.

- 143) Actualización de registro nacional de turismo.
- 144) Análisis de productos turísticos
- 145) Análisis de recursos turísticos de los municipios.

Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER)

- 146) Infraestructura para acopio e industrialización de los productos del campo.
- 147) Sistema de información estadística comercial.

Acuicultura

- 148) Construcción de estanquería.
- 149) Desarrollo de camaronicultura y otros crustáceos.
- 150) Fomento de cultivo de moluscos bivalvos
- 151) Fondo de fomento pesquero y acuícola.
- 152) Manejo integral de embalses
- 153) Promoción comercial.
- 154) Sanidad acuícola y pesquera

Forestación

- 155) Áreas naturales protegidas
- 156) Asistencia técnica para el desarrollo forestal.
- 157) Cultura ambiental
- 158) Fomento y protección de los recursos faunísticos del estado de Jalisco
- 159) Inspección, vigilancia forestal y de la fauna.
- 160) Prevención y combate de incendios forestales
- 161) Producción y venta de árboles frutales.
- 162) Programa estatal de reforestación.
- 163) Programa para el desarrollo forestal PRODEFOR

Infraestructura rural

- 164) Construcción de bordos abrevaderos.
- 165) Construcción de rellenos sanitarios.
- 166) Desazolve de drenes principales y secundarios.
- 167) Estudios, proyectos y supervisión de obras de infraestructura rural.
- 168) Protección de áreas y cauces federales
- 169) Rehabilitación de agostaderos
- 170) Rehabilitación de caminos rurales.
- 171) Trituración de lirio acuático.

Zonas prioritarias

- 172) Desarrollo empresarial rural
- 173) Desarrollo sustentable de las etnias y regiones prioritarias (SUDESERP)
- 174) Elaboración de estudios económicos y financieros

- 175) Fomento agroindustrial.
- 176) Proyectos productivos, mano de obra campesina.

Dependencias Federales

- 177)** Comisión Nacional Forestal (**CONAFOR**)
 - 178) Consejo Nacional para Fomento Educativo (**CONAFE**)
 - 179) Secretaría de Desarrollo Social (**SEDESOL**)
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)**
- 180) Tramitación Del Pasaporte