

TERRITORIO

NÚMERO 20 / INVIERNO 2007

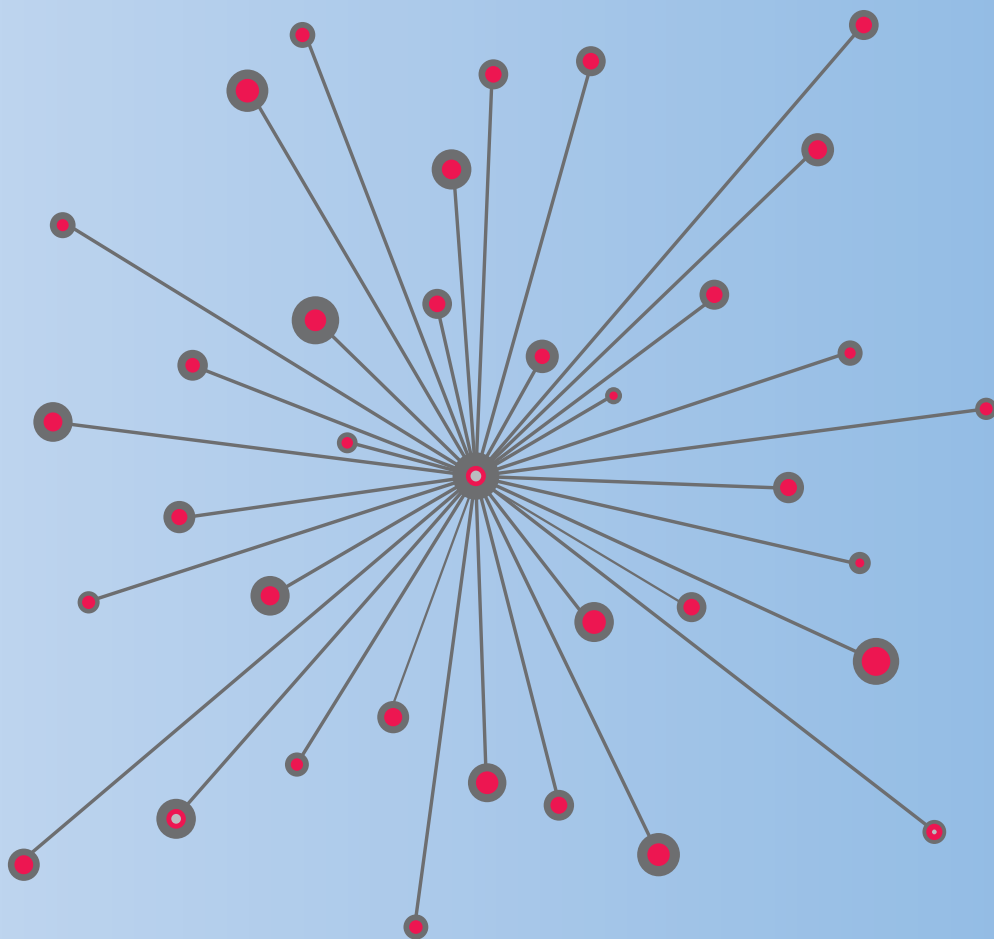
E^yCONOMÍA

SIREM

Sistema de Información Regional de México

SIREM

Sistema de Información Regional de México



La información que necesita acerca de la economía de México
EN SIREM LO PODEMOS ORIENTAR

Sistema de Información Regional de México

(52) 55-5584-9909

Visite nuestra página
y vea demostraciones en línea

www.sirem.com.mx

sirem@sirem.com.mx

TERRITORIO y ECONOMÍA

NÚMERO 20 / INVIERNO DE 2007

SIREM

SISTEMA DE INFORMACIÓN REGIONAL DE MÉXICO

Socios Directores: León Bendesky, Víctor M. Godínez y Miguel Ángel Mendoza. *Análisis:* Beatriz Ramírez y Yessica Ramos. *Proyectos:* José O. Martínez y Rodrigo Granovsky. *Tecnologías de la información:* Manuel Camarillo. *Administración:* Celia Reátiga. *Ventas:* David Ricardo Vizcarra. *Apoyo administrativo:* David Pérez.

Director

Víctor M. Godínez

Consejo editorial

León Bendesky (SIREM)

Jorge Carrillo (Colegio de la Frontera Norte)

Guillermo Castro (Ciudad del Saber, Panamá)

Miguel Ceara Hatton (Santo Domingo)

Roberto P. Guimarães (ONU, Nueva York)

Florencio Gudiño (EuroSocial, Madrid)

Alexander Jachnow (Universidad Técnica de Berlín)

Luis Maira (Santiago de Chile)

José Octavio Martínez (CEPAL, México)

Miguel Ángel Mendoza (SIREM)

Josep Maria Pascual (Estrategia de Calidad

Urbana S.L. Barcelona)

Rodrigo de Oliveira Perpétuo (Belo Horizonte)


Mario Polèse (Universidad de Québec)

Marc Rimez (Bruselas)

Federico Rubli Kaiser (Banco de México)

Cuidado de la edición

Myrna Armenta

Territorio y Economía es una revista trimestral de SIREM S.A. de C.V. Editor responsable: Víctor Manuel Godínez Zúñiga. Número de certificado de reserva de título otorgado por el Instituto Nacional de Derecho de Autor: 04-2002-092514392000-102. Número de certificado de licitud de título otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación: 12417. Número de certificado de licitud de contenido otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación: 9987. ISSN: 1665-8795. SIREM S.A. de C.V. Álvaro Obregón 168-101, colonia Roma, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06700, México D.F. Teléfonos: 5584 9909. Fax: 5584 9909 extensión 102. Distribución: SIREM S.A. de C.V. Prohibida la reproducción parcial o total del contenido de esta publicación sin autorización por escrito del director. Diseño e impresión: 

Correo electrónico: sirem@sirem.com.mx

Página web: www.territorioyeconomia.com

Contenido

DIGRESIÓN EDITORIAL

- 2** *Territorio: una definición entre muchas otras*

Claude Raffestin

ESTUDIOS

- 3** *Cooperación descentralizada y reciprocidad*

Fernando Barreiro Cavestany

- 19** *Gobernanza territorial democrática*

Antonio Fernández Poyato

ANÁLISIS REGIONAL

- 27** *Las remesas en México*

Beatriz Ramírez Solís

TERRITORIO Y ECONOMÍA EN GRÁFICAS

33

NOTAS Y COMENTARIOS

- 38** *Escuelas bajo el agua en Tabasco y Chiapas*

Ricardo Blanco Velázquez

- 43** *Mirar lo local, voltear al México rural*

Myrna Armenta Ruiz

Territorio: una definición entre muchas otras

Un territorio es un estado de la naturaleza en el sentido en que Moscovici define esta noción; él alude a un trabajo humano que se ejerce sobre una porción de espacio, la cual no se relaciona con un trabajo humano, sino con una combinación compleja de fuerzas y de acciones mecánicas, físicas, químicas, orgánicas, etcétera.

El territorio es un reordenamiento del espacio, cuyo orden se busca en los sistemas informáticos de los cuales dispone el hombre al formar parte de una cultura. El territorio puede ser considerado como el espacio informado por la semioesfera (semioesfera = conjunto de signos; todos los mecanismos de traducción que se emplean en las relaciones con el exterior, integran la estructura de la semioesfera) [...]. Los arreglos territoriales constituyen una semiotización del espacio, espacio progresivamente "traducido" y transformado en territorio [...].

Las mallas, los nudos y las redes son invariantes en el sentido en que todas las sociedades, desde la prehistoria hasta nuestros días, las han movilizado en sus prácticas y con sus conocimientos, pero en grados diversos y con morfologías variables. Con las civilizaciones contemporáneas, la tercera invariante que se privilegia es la red.

Hoy en día, la ecogénesis territorial reside en el dominio de las redes de circulación, comunicación y telecomunicación. La información es, con la energía, el recurso esencial que transita en redes cada vez más complejas. La teoría de la comunicación maneja en la actualidad la ecogénesis territorial y el proceso de territorialización-desterritorialización-reterritorialización [...].

En los países desarrollados, hasta el siglo XX, la territorialidad estaba aún fuertemente marcada por las relaciones que hacían en gran medida a los lugares como fuente de identidad. Había una coherencia entre territorio y territorialidad, porque había una coherencia entre la acción de una sociedad y la semioesfera a la cual ella se refería. Esta relativa unidad voló en pedazos y el proceso de territorialización-desterritorialización-reterritorialización no es más regulado desde el interior, sino desde el exterior.

Claude Raffestin

Espaces, jeux et enjeux, 1986.

Cooperación descentralizada y reciprocidad

*Fernando Barreiro Cavestany**

INTRODUCCIÓN

La Cooperación Internacional Descentralizada (CD) entre gobiernos subestatales, regionales, provinciales y locales es un fenómeno relativamente nuevo y en auge. En torno a la misma existen diversas perspectivas. Una de ellas la sitúa dentro del paradigma de la ayuda al desarrollo desde el Norte más desarrollado, hacia el Sur pobre o en vías de desarrollo. Las ciudades y las regiones se sumarían a este sistema de agentes de la cooperación internacional en una perspectiva cooperativista y descentralizada junto a otras organizaciones de la sociedad civil, como una cooperación internacional complementaria a la de los Estados nacionales y a la de los organismos multilaterales.

Este documento pretende contribuir a la reflexión y al debate, no es una propuesta acabada sobre el tema. Se presentan reflexiones abiertas que inciten al debate y al intercambio, que contribuyan a una nueva conceptualización y sistematización sobre la idea de reciprocidad. En este sentido, se trata de una herramienta o de un instrumento de trabajo, en el que se presentan una serie de hipótesis y un cierto *background* sobre el tema.

En este esquema, las ciudades y las regiones serían agentes de cooperación al desarrollo, de una cooperación de proximidad, pero coope-

ración al fin, donde unas ciudades son agentes donantes y otras son agentes receptoras de ayuda al desarrollo. Además del paradigma de la ayuda al desarrollo y la lucha contra la pobreza, existe otro, el de la acción internacional de los gobiernos locales y regionales y su interés por tener una presencia en el mundo. De alguna manera, muchas ciudades y territorios buscan participar en el proceso de mundialización al introducir elementos de participación ciudadana y servicios de proximidad en una perspectiva de democratización y fortalecimiento de la ciudadanía.

En esta segunda perspectiva no existe la motivación de la donación y del trasvase de recursos, sino que existen intereses o motivaciones de intercambio y de construcción de relaciones de interés mutuo. Existe un interés y una motivación de las ciudades y las regiones del mundo por tejer una red de gobiernos descentralizados o de proximidad, diferenciada de aquella que establecen los Estados nacionales, más propia de las relaciones diplomáticas y de la política exterior de los Estados-nación.

En esta dimensión de acción exterior de las instituciones territoriales, se hace necesario definir la naturaleza de las relaciones que se establecen, o que se pretenden establecer a nivel internacional entre ciudades y regiones de diferentes partes del mundo y, en el caso que nos ocupa, entre las de América Latina (AL) y las de la Unión Europea (UE). A menudo, la naturaleza de estas relaciones no ha sido clara ni preci-

sa. En todo caso, cabe preguntarse, ¿con qué finalidad un municipio o un gobierno regional establece relaciones exteriores con otros municipios o regiones del mundo?

Para el caso que nos ocupa, el de las relaciones de CD entre instituciones locales y regionales de la Unión Europea y de América Latina, asistimos a una evolución compleja y a una gran diversidad de casos y ejemplos. En general, todavía no existe una perspectiva clara en términos de cooperación o de intercambios con reciprocidad ya que predomina una cooperación descentralizada articulada en torno a la idea de ayuda al desarrollo desde Europa hacia América Latina y son aún muy incipientes las relaciones entre ciudades y regiones establecidas en torno a una visión de reciprocidad y beneficio mutuo.

I. SOBRE LAS RELACIONES DE RECIPROCIDAD

En una relación existe reciprocidad cuando cada parte que participa en ésta obtiene un beneficio. Un beneficio que supone un retorno en términos tangibles, evidentes y, en todo caso, mensurables. Dicho de otra manera, cuando se plantea la relación, ambas partes visualizan los beneficios que obtendrán de la nueva relación y la misma aparece como principal motivación de la iniciativa.

Las relaciones de reciprocidad a las que nos referimos suponen que ambas partes de la relación definen previamente los beneficios que pretenden obtener, es decir, definen sus motivaciones. En el caso de las políticas públicas, esto es muy importante porque debe quedar establecido en la propia definición de la política que se diseña.

Las organizaciones que se atienen en sus relaciones a la norma de reciprocidad, suministran recursos a otros con la expectativa que recibirán un pago en el futuro. Pero, pueden poner sus recursos a disposición de otros sin que ello suponga un retorno inmediato y equivalente. Es decir, se puede dar una ayuda, sin esperar un beneficio directo e inmediato.

Las relaciones internacionales de reciprocidad entre ciudades y regiones pueden suponer

En general, todavía no existe una perspectiva clara en términos de cooperación o de intercambios con reciprocidad ya que predomina una cooperación descentralizada articulada en torno a la idea de ayuda al desarrollo desde Europa hacia América Latina y son aún muy incipientes las relaciones entre ciudades y regiones establecidas en torno a una visión de reciprocidad y beneficio mutuo

beneficios inmediatos y más o menos equivalentes para todas las partes involucradas en la relación, pero pueden también suponer intercambios que generen diferentes tipos de beneficios, o retornos no inmediatos. A su vez, las relaciones no tienen porqué suponer siempre relaciones bilaterales, sino que pueden ser a través de redes, donde la participación de los diferentes socios puede ser diferente, y donde las aportaciones y beneficios no necesariamente son iguales o equivalentes entre sí.

Las relaciones de reciprocidad que nos interesa analizar son algo más complejo que una relación entre empresas comerciales. En primer lugar, porque nos estamos refiriendo a la “producción” de bienes públicos y a políticas basadas en el bien común. No se trata de un intercambio comercial.

Pero las relaciones de reciprocidad también se diferencian de las relaciones entre “donantes” y “receptores” propias de las políticas de ayuda al desarrollo, donde no existe reciprocidad, sino que la motivación de una parte es beneficiar a la otra sin obtener nada a cambio. Aunque este altruismo del donante también podría tener una expectativa de retorno a largo plazo, a través de la consecución de un mundo con menos pobreza y por tanto más seguro para todos, incluidos los países más desarrollados, ésta no sería una motivación explícita del donante. Tampoco se trata de plantear la reciprocidad como la expectativa de obtener un beneficio genérico e impreciso, del tipo “relaciones enriquecedoras para las partes” sin que ese beneficio pueda ser definido y medido con claridad.

Las relaciones de reciprocidad que sustentarían los vínculos entre instituciones públicas las podríamos denominar de “altruismo reci-

proco". Es decir, de un intercambio no simultáneo: una ciudad puede hacer una aportación o una contribución a otra ciudad sin esperar nada a cambio de forma inmediata, ni que la compensen con exactitud. El altruismo recíproco se acerca más a lo que conocemos como intercambio moral en una comunidad y tiene un contenido emocional muy diferente a una operación de mercado, pero al mismo tiempo se trata de una conducta bidireccional que aporta, a corto y a largo plazo, beneficios mutuos a las partes que la practican.

La reciprocidad es una norma informal. Las normas informales son cada vez más importan-

Reciprocidad supone compartir la toma de decisiones entre las partes, establecer relaciones horizontales y en pie de igualdad además de compartir las responsabilidades que la relación conlleva. Por tanto, la propia relación establecida en términos de reciprocidad se diferencia de las relaciones establecidas en términos de donantes y receptores de ayuda, tal como dichas relaciones se crean en el sistema de cooperación y ayuda al desarrollo

tes en las economías modernas y en sociedades complejas y sofisticadas tecnológicamente. Muchas formas de cooperación se construyen sobre la base de normas de confianza y de reciprocidad incrustadas en redes, obviando la cooperación formal establecida en contratos y a través de procedimientos burocráticos.

Asimismo, no debemos olvidar que la norma de reciprocidad funciona de forma efectiva cuando los asociados comparten determinados valores, por ejemplo, aquellos valores vinculados a la producción de bienes públicos y con una cierta idea compartida sobre lo que significa "el bien común" y la solidaridad. Los valores compartidos son el verdadero pegamento que cohesionan las relaciones y que facilita la colaboración y el intercambio justo entre las partes.

Finalmente, la idea de reciprocidad no so-

lamente afecta a los resultados o productos de dichos intercambios, sino que incluye el propio proceso y procedimiento en la construcción de las relaciones. Reciprocidad supone compartir la toma de decisiones entre las partes, establecer relaciones horizontales y en pie de igualdad además de compartir las responsabilidades que la relación conlleva. Por tanto, la propia relación establecida en términos de reciprocidad se diferencia de las relaciones establecidas en términos de donantes y receptores de ayuda, tal como dichas relaciones se establecen en el sistema de cooperación y ayuda al desarrollo.

II. LA RECIPROCIDAD COMO PRINCIPIO VERTEBRADOR DE LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA

Hemos explicado en el apartado anterior como funciona el principio de reciprocidad. Veamos ahora con un grado mayor de concreción, la pertinencia y la justificación de la cooperación descentralizada basada en la reciprocidad entre las instituciones públicas locales y regionales de América Latina y de la Unión Europea.

Podríamos preguntarnos, ¿Por qué los gobiernos locales y regionales deberían estar interesados en asumir e impulsar la cooperación con reciprocidad?

En términos amplios y, si se quiere en términos políticos, la reciprocidad entre gobiernos locales-regionales del mundo estaría justificada a partir de los procesos de mundialización, de las crecientes interdependencias, de los problemas compartidos, de las soluciones que pueden y deben elaborarse de forma interactiva y en red, y que exigen a los gobiernos municipales y regionales vincularse a escala internacional para la búsqueda conjunta de respuestas a la pregunta: ¿cómo podemos reforzarnos mutuamente y mejorar en ambos lados (Europa y América Latina) el desempeño institucional y el buen gobierno local?

En el campo del desarrollo ha crecido la percepción de interdependencia e interconexión entre lo que pasa en los diferentes lugares. Hay más movilidad de personas y productos, más información cruzada, se generan sentimientos de que todos dependemos de todos, de que cada vez es más difícil distinguir lo interno de lo externo.

Los gobiernos locales latinoamericanos en su lógica de capturar recursos de los gobiernos locales europeos y buscar donantes, no establecen diferencias entre ciudades y regiones europeas, no distinguen interlocutores ni posibles tipos de interlocución. La reciprocidad permitiría sacar mucho más provecho y, a menudo, de mayor interés institucional y estratégico, que una ayuda financiera puntual que pudiera aportar el municipio europeo

A su vez, cada vez resulta más evidente que las posibilidades de influencia no dependen solamente de los Estados y de los organismos internacionales. En concreto, existen más espacios para actuar y muchas más posibilidades para establecer relaciones internacionales entre los gobiernos locales y entre las organizaciones de la sociedad civil.

Ha crecido también la sensación de interdependencia en relación a los problemas globales, ambientales, energéticos, económicos y sociales a partir de grandes impactos como los que supone la deslocalización industrial o el fenómeno cada vez más importante de la inmigración. En todo caso, los gobiernos locales y regionales, sean de países del Sur o del Norte, son ahora más conscientes de sus responsabilidades políticas e institucionales frente a los problemas globales con repercusiones locales. Cada vez aparecen más problemas globales-locales que conciernen a las políticas públicas descentralizadas o de proximidad, tanto en los países del Norte como en los del Sur.

En este marco, el establecimiento de relaciones de reciprocidad se sustenta en la necesidad de construir redes internacionales activas entre ciudades y gobiernos locales con el fin de promover intercambios y acciones conjuntas a partir de problemas del entorno que, de una u otra forma, les afectan por igual a todos ellos.

La perspectiva de la cooperación con reciprocidad pone en evidencia los límites de la cooperación tradicional estructurada en torno a la ayuda de unos a otros. En lo que concierne a los gobiernos locales, podríamos enumerar tres ventajas de la cooperación recíproca sobre la ayuda al desarrollo:

1. La cooperación entendida como ayuda no es capaz de abordar temas, problemas y soluciones, que sí aborda la cooperación con

reciprocidad, en la medida que ésta pone en juego el intercambio entre instituciones “homólogas” o entre pares. Se plantean intercambios de ideas, recursos, capacidades, información sobre asuntos que son específicos de los gobiernos locales y regionales tanto del Sur como del Norte y que permiten obtener resultados tangibles para todos.

2. La perspectiva de intercambio en beneficio mutuo que propone la cooperación con reciprocidad, supone una apuesta al largo plazo, por la sostenibilidad de dicha relación, algo que no pueden asegurar las relaciones basadas en la ayuda, mayoritariamente determinadas por la duración de los proyectos, que es el formato más extendido en los programas de cooperación al desarrollo. El interés mutuo de los actores de la relación hace posible que la misma sea más duradera.
3. La reciprocidad supone encarar una relación “adulta” entre instituciones iguales, de común acuerdo, no paternalista. Por lo tanto, ello se traduce en un reconocimiento institucional en pie de igualdad e interdependencia en donde todos contribuyen al desarrollo de los demás en un mundo globalizado y cada vez más próximo.

En esta línea los gobiernos locales y regionales, tanto los europeos como los latinoamericanos, deberían establecer sus propias políticas de acción exterior y definir bien qué metas buscan conseguir con la acción exterior. En efecto, cuando se pretende establecer una red con otras ciudades o regiones del mundo en pie de igualdad y buscando beneficios mutuos, se debe actuar con una perspectiva diferente que cuando sólo se establecen relaciones externas buscando captar recursos para el propio desa-

rollo (municipios de América Latina) o cuando se establecen para ayudar a otros dentro de un esquema de solidaridad internacional con las zonas y con las poblaciones más desfavorecidas (municipios europeos).

En general los gobiernos locales latinoamericanos, en su lógica de capturar recursos de los gobiernos locales europeos y buscar donantes, no establecen diferencias entre ciudades y regiones europeas, no distinguen interlocutores ni posibles tipos de interlocución. La reciprocidad permitiría sacar mucho más provecho y, a menudo, de mayor interés institucional y estratégico, que una ayuda financiera puntual que pudiera aportar el municipio europeo.

El principio de reciprocidad se irá desplegando en la medida que los gobiernos locales del Norte integren progresivamente su acción exterior dentro de sus propias políticas locales. La hipótesis que aquí se plantea es que la acción exterior de los municipios europeos deje de ser una acción singular de ayuda al desarrollo y de ayuda humanitaria para convertirse progresivamente en una prolongación de sus propias políticas en la esfera internacional con el fin de potenciar el papel y el protagonismo de los gobiernos locales en el mundo y, en particular con aquellos con los que se establecen lazos de cooperación y políticas compartidas o de interés común. Así, por ejemplo, si un municipio europeo establece relaciones en el campo del intercambio comercial y de la cooperación entre empresas, ello deviene en una prolongación de sus políticas de promoción económica local.

Lo mismo podemos decir de los gobiernos locales y regionales latinoamericanos. Sus relaciones exteriores (en el caso que dispongan de ellas) no deberían reducirse a iniciativas para "buscar fondos" de las instituciones donantes de los países del Norte con el fin de financiar sus propias políticas, sino que deberían integrar sus relaciones internacionales a sus propias políticas.

A su vez, la reciprocidad como elemento rector de las relaciones internacionales de los gobiernos locales se sustenta en la idea de que es necesaria una nueva y emergente política local, superadora de una visión administrativista del gobierno local, que debe avanzar, por una parte, hacia nuevas funciones, con agendas temáticas

más amplias y nuevas exigencias estratégicas y de liderazgo y, por otra, hacia la construcción de nuevas relaciones de gobernanza vertical y horizontal, tanto con otros actores institucionales y políticos de diferentes esferas de gobierno, como con otros actores sociales y económicos, cercanos y lejanos, locales y globales.

En todo caso, en una cooperación con reciprocidad no se establecen diferentes niveles o grados de desarrollo entre países, categorización propia de las agencias de cooperación nacionales y multilaterales, que establecen parámetros para definir prioridades y preferencias en la cooperación internacional al desarrollo. En la perspectiva de relaciones de reciprocidad, no existen criterios de este tipo y por tanto, existe "libertad" para elegir los socios a partir de criterios que no son los que rigen en el sistema de ayuda al desarrollo.

Partimos del principio que se trata de una "asociación libre" entre organismos públicos subestatales que desean internacionalizarse y que deciden crear vínculos de cooperación e intercambio a partir de opciones propias, buscando compartir experiencias, recursos y beneficios. Así, los criterios para establecer relaciones basadas en el principio de reciprocidad, y por lo tanto para identificar posibles socios en América Latina y en Europa, serán aquellos vinculados más a las similitudes que a las diferencias, a los problemas comunes que les conciernen, a la búsqueda de soluciones, reflexiones y políticas compartidas.

III. CRITERIOS PARA MEDIR EL GRADO DE RECIPROCIDAD EN UNA RELACIÓN INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Catalogar una relación como recíproca y de beneficio mutuo puede suponer la necesidad de definir previamente un conjunto de criterios. Nos interesa aquí presentar algunas ideas que hacen referencia a la definición y caracterización de las relaciones de reciprocidad en la cooperación entre los gobiernos locales y regionales a nivel internacional. Los principios y criterios que a continuación se presentan podrán servir de base para construir indicadores de medición del grado de reciprocidad de una relación, así como de la calidad de la misma.

En todo caso, no se plantea una diferenciación abrupta y radical entre relaciones recíprocas y relaciones no recíprocas. En la realidad las cosas son más relativas, y nos interesará medir, por ejemplo, cómo una relación evoluciona desde niveles bajos de reciprocidad hacia mayores niveles de reciprocidad. A continuación enumeramos algunos de estos criterios:

a) La perspectiva estratégica de las instituciones que cooperan

La relación recíproca debe incluir las mismas definiciones y perspectivas estratégicas de las instituciones que se relacionan, que deberán adoptar una visión y un enfoque orientado a la reciprocidad y a las relaciones en pie de igualdad entre las instituciones que cooperan. En este sentido las relaciones internacionales que establece una institución deben configurarse en torno al principio de interés común o interés recíproco entre las instituciones con las que se crean vínculos a escala internacional, más allá de si esas instituciones pertenecen a países más o menos desarrollados. Esta visión debe estar recogida en las declaraciones y en el mensaje institucional que se transmite por parte de sus portavoces y representantes.

b) Identificación compartida de problemas y posibles soluciones

El principio de reciprocidad se refleja cuando las instituciones que cooperan han identificado claramente y de manera compartida los problemas que les afectan, el tipo de soluciones que proponen y los procedimientos que han elegido y decidido utilizar en común para alcanzar beneficios que satisfagan a ambas partes. Ello no supone que las partes obtienen el mismo tipo de beneficio sino que ambas se benefician a su manera en el intercambio que implica la relación. En todo caso, los beneficios que cada parte obtiene deben quedar claramente establecidos además de ser aceptados y reconocidos por ambos lados.

c) Incluir el principio de interdependencia

Las relaciones de reciprocidad entre instituciones públicas deberán incluir el principio de interdependencia. Esta interdependencia se establece sobre la base de un problema-solución

determinado y no sobre el conjunto de la institución, y puede tener su validez para un periodo acotado. La interdependencia deberá ser un principio que habrá de ser construido por las partes a partir de un trabajo en red con perspectiva a largo plazo. La continuidad y profundización de las relaciones de reciprocidad es un criterio clave en este terreno.

d) La participación activa de todos los actores involucrados

Este punto se refiere al grado y la intensidad de la participación efectiva de todos los actores involucrados con los asuntos que conciernen a la relación de reciprocidad. Podríamos hablar del principio de participación, donde todos los actores concernidos con un problema-solución son protagonistas y no sólo beneficiarios. Por ejemplo, la participación de organizaciones de sociedades civiles, empresarios, profesionales, etc. Los respectivos gobiernos locales deben cumplir en muchos casos el papel de facilitadores y promotores del protagonismo de otros actores locales. En una perspectiva de desarrollo local, si la reciprocidad supone beneficios mutuos, ello significa que todos aquellos que potencialmente se benefician, deben participar y volcar sus puntos de vista y sus estrategias en el seno de la relación y no ser beneficiarios pasivos de los resultados de dicha relación.

e) Conocimiento recíproco y compromiso mutuo

La reciprocidad puede medirse por el grado en que las instituciones y las sociedades respectivas conocen y se sienten comprometidas con el desarrollo y el bienestar de las instituciones y sociedades asociadas en la relación de cooperación, y que esta compenetración se profundice a medida que avance el proceso de cooperación en el tiempo. A su vez, que diferentes expresiones y representantes de dichas sociedades e instituciones participen activamente en la construcción de estas relaciones, en función del ámbito de interés.

f) Fortalecimiento institucional de las partes

Una relación recíproca debe suponer un fortalecimiento institucional a largo plazo de las

partes que cooperan, entendiendo que el vínculo de reciprocidad supone un aprendizaje de cada uno de los socios en el propio proceso de intercambio.

g) Derecho y capacidad de iniciativa de cada parte asociada

La reciprocidad incluye el derecho y la capacidad de iniciativa de las partes asociadas. Una relación recíproca no puede sustentarse en la iniciativa exclusiva de una de las partes. Debe existir un liderazgo compartido. La reciprocidad debe suponer la eliminación de aquellas asimetrías que impiden un verdadero empoderamiento o un poder compartido en el seno de la relación. A menudo la falta de poder o el menor poder relativo de uno de los socios está presente en las etapas iniciales de una relación, debido a un desequilibrio o asimetría en la disponibilidad de recursos, experiencia y capacidades de cada uno de los socios. Pero si medimos una relación en el tiempo, estas asimetrías deben disminuir y desaparecer progresivamente para dar lugar a relaciones igualitarias.

h) Proceso de apropiación

Es necesario establecer indicadores que midan el proceso de “apropiación” de los proyectos y acciones de intercambio por parte de todas o de cada una de las instituciones participantes y, en su caso, analizar las dificultades para esta apropiación.

i) Responsabilidad compartida

Se supone, asimismo, que una relación recíproca conlleva una responsabilidad compartida. Para ello se deben establecer claras reglas de juego que regulen las responsabilidades de las partes y establecer formas de financiación y aportación de recursos.

j) Relaciones transparentes y rendición de cuentas

Las partes de una relación recíproca se deben comprometer con la transparencia en la relación, a la rendición de cuentas y al control compartido de las acciones y de los resultados. La confianza sobre la que se basa la norma de reciprocidad debe facilitar la transparencia en la gestión y en la ejecución de las acciones y, por lo tanto, reducir los costos de transacción.

IV. POSIBLES CAMPOS PARA ESTABLECER INTERCAMBIOS ENTRE GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES CON CRITERIOS DE RECIPROCIDAD

El intercambio con reciprocidad que aquí se plantea debe configurarse a partir de la idea de que existen objetivos a compartir entre las ciudades y regiones en el marco de un mundo interdependiente e interconectado. Ello supone adoptar un enfoque diferente al de la ayuda al desarrollo de las ciudades y regiones más pobres por parte de las más ricas. Por tanto, supone un cambio de paradigma y el establecimiento de motivaciones nuevas para la acción exterior de gobiernos locales y regionales.

En esta dirección, la reciprocidad se debe plasmar a partir de los intercambios directamente relacionados con las competencias y funciones específicas de los gobiernos territoriales, a saber, las políticas de proximidad, las relaciones con los ciudadanos y la democracia local. En principio, se trata de los asuntos propios de los gobiernos locales y regionales, sea cual sea su localización geográfica.

Los intercambios propios de la cooperación descentralizada que afectan a los intereses, prioridades y estrategias de los diferentes gobiernos locales/regionales, se establecen a partir de un contexto que habría que precisar aunque sea brevemente. No es posible situar “ámbitos de interés” a partir de una visión simplificada y unitaria de los diferentes contextos.

Por tanto, la elección o la definición sobre ámbitos de cooperación recíproca dependerán de una multiplicidad de factores y contextos, que hacen imposible unificar y establecer una lista única de temas de interés común. En todo caso, sí que podemos perfilar grandes campos que podrían dar lugar a relaciones de reciprocidad.

Un primer ámbito podría ser el de los intercambios y relaciones recíprocas de promoción económica del territorio. Podríamos distinguir ciudades y regiones interesadas en intercambios sobre la base de estrategias encaminadas a una promoción económica conjunta o a facilitar espacios para los intercambios empresariales y las relaciones comerciales.

Muchos fenómenos de deslocalización, cooperación empresarial, complementariedad

La elección o la definición sobre los ámbitos de cooperación recíproca dependerán de una multiplicidad de factores y contextos, que hacen imposible unificar y establecer una lista única de temas de interés común. En todo caso lo que podemos es perfilar grandes campos que podrían dar lugar a relaciones de reciprocidad

productiva, “*joint-ventures*”, fortalecimiento de cadenas que aumentan el valor agregado de los productos, apertura de nuevos mercados, comercio justo, entre otros, pueden ser facilitados por los respectivos gobiernos locales y regionales a través de sus estrategias e instrumentos de promoción económica local y territorial. Para ello se tienen que dar determinadas circunstancias y determinadas condiciones de simetría básica entre las partes que posibiliten este tipo de intercambio.

Un segundo ámbito sería el caso de aquellas estrategias encaminadas a promover el intercambio y el enriquecimiento cultural mutuo de las ciudades o regiones europeas y latinoamericanas que establecen relaciones de reciprocidad. Aquí el único criterio o condición es que las ciudades y regiones establezcan relaciones sobre la base de una verdadera motivación de enriquecimiento mutuo y no unidireccional.

En este caso, las instituciones asociadas deben ser capaces de identificar, preparar y promover un verdadero intercambio recíproco y asegurar asimismo, que todos los actores de las respectivas sociedades civiles sean protagonistas de la relación, incluyendo a entidades culturales, profesionales, artistas y creadores para promover eventos culturales conjuntamente o representaciones artísticas locales y exposiciones a realizarse en la ciudad o región asociada, por ejemplo. Esto supone, además, un concepto de cultura abierta y sujeta a transformaciones, que debe ser compartido por las partes que cooperan.

Un tercer ámbito sería el del aprendizaje compartido sobre asuntos directamente relacionados con la gobernanza y con la gestión municipal, focalizado en todos aquellos temas que son de interés para cada uno de los socios que cooperan o para alguno de ellos. Es decir, no todos los temas deben interesar a ambos. Las acciones encaminadas al aprendizaje, vía intercambio de experiencias, socialización de información, acciones de capacitación, entre otras,

pueden suponer intercambios y reciprocidad aunque no supongan un interés mutuo de cada uno de los asuntos.

En todo caso, resulta evidente que el incremento de los problemas comunes como efecto de la globalización harán que progresivamente sea más importante el aprendizaje en red, el “*benchmarking*”, las comparaciones y la capitalización de buenas prácticas, que podrán ser aprovechadas por organizaciones situadas en otros espacios geográficos.

Probablemente, sea más factible capitalizar y hacer posible la transferencia de aquellas políticas locales relacionadas con la promoción y el estímulo del desarrollo territorial, y menos de aquellas políticas relacionadas con la administración y gestión competencial de las instituciones locales. Estas últimas están más condicionadas por el contexto institucional y jurídico local lo que hace más difícil su transferibilidad: leyes, competencias, constituciones. En cambio las primeras tienen una mayor autonomía de los marcos legislativos y competenciales: promoción del desarrollo económico, participación ciudadana, programas sociales, medio ambiente, etc.

Un cuarto ámbito es el de la inmigración y el codesarrollo. La creciente importancia de la inmigración desde varios países de América Latina hacia diferentes países de la Unión Europea es un caso típico de un fenómeno que afecta principalmente la acción de los gobiernos locales y de las ciudades. Es posible, como ya es evidente a través de diferentes experiencias, establecer una colaboración entre las ciudades receptoras y emisoras de inmigrantes con el fin de que ambas se beneficien del fenómeno migratorio.

Un quinto ámbito sería el de la sensibilización, educación y fortalecimiento de las sociedades civiles respectivas en torno a los nuevos retos globales. Nos referimos a las acciones comunes encaminadas a sensibilizar y a educar a las respectivas sociedades sobre temas vincula-

dos a los nuevos riesgos y retos de una sociedad globalizada y donde los gobiernos locales pueden y deben jugar un papel de liderazgo. Podrían realizarse diversas actividades conjuntas en temas como la responsabilidad social empresarial, el consumo responsable, el comercio ético, la sostenibilidad ambiental, etc. La conexión de sociedades diferentes de cara a tratar temas comunes puede resultar de gran interés para un enriquecimiento mutuo y para la propia eficacia de la acción.

Las posibles relaciones de cooperación recíproca no se agotan en estos cinco ámbitos, pero éstos pueden ser campos en los que es más probable alcanzar beneficios de manera conjunta. En todo caso, hay que apuntar que, más allá del ámbito en el que se decida cooperar, es importante subrayar que se aprende de la diversidad, de los enfoques y procedimientos diferentes. Planteada la relación en términos de países desarrollados y no desarrollados o entre ricos y pobres, se ayuda muy poco a la construcción de relaciones basadas en la reciprocidad. Debemos derribar estereotipos y prejuicios si queremos realmente apostar por la reciprocidad y por la equidad en la cooperación descentralizada. Podemos y debemos aprender mutuamente de estas relaciones.

A menudo, desde el lado europeo, existe el estereotipo de que, de una u otra forma, el desarrollo socioeconómico e institucional latinoamericano seguirá más o menos las mismas pautas que el desarrollo europeo. Esta visión, a su vez, se ve reforzada por algunas concepciones vigentes en América Latina.

Resulta cada vez más evidente que en América Latina (aunque con diferencias según los casos) germinan y se desarrollan procesos novedosos, inéditos, como la organización de la sociedad civil, la construcción de vínculos entre los actores en el marco de nuevas formas de gobernanza y las relaciones entre el sector público y la sociedad, que no responden a una reiteración o a un seguimiento de la trayectoria social, económica y política llevada a cabo por

Más allá del ámbito en el que se decida cooperar, es importante subrayar que se aprende de la diversidad, los enfoques y procedimientos diferentes. El plantear la relación en términos de países desarrollados y no desarrollados o entre ricos y pobres, ayuda muy poco a la construcción de relaciones basadas en la reciprocidad. Debemos derribar estereotipos y prejuicios si queremos realmente apostar por la reciprocidad y por la equidad en la cooperación descentralizada. Podemos y debemos aprender mutuamente de estas relaciones

los países europeos. En muchas experiencias encontramos nuevas relaciones entre la lógica económica y la social, nuevas formas de ejercicio del poder y para la toma de decisiones.

Planteada en estos términos, es decir, alejados de una visión basada en un “modelo europeo de referencia” y libres de estereotipos sobre supuestos caminos preestablecidos hacia el desarrollo, los gobiernos locales de ambos ámbitos geográficos, pueden conseguir grandes beneficios de sus intercambios. Téngase en cuenta, además, que las ciudades, los territorios y las instituciones de proximidad, abren particularmente un amplio campo para la experimentación, el aprendizaje y la producción de conocimientos.

V. EJEMPLOS DE RELACIONES DE RECIPROCIDAD ENTRE INSTITUCIONES LOCALES-REGIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

Las relaciones de cooperación descentralizada entre AL y UE con componentes de reciprocidad, aunque incipientes, son una realidad. De hecho hay ejemplos en los campos que se presentaron anteriormente y que se muestran en el cuadro 1.

En este apartado se muestran ejemplos para cada uno de dichos ámbitos los cuales han sido escogidos entre la modalidad de relaciones bilaterales ya que son las más comunes en Centroamérica. Se podrían encontrar otros ejemplos que consideraran proyectos de partenariado múltiple, como los que promocionó el programa URB-AL, o casos de redes.

Cuadro 1

Tipo de Intercambio	Descripción
Intercambios culturales	Dedicados a facilitar una ventana al mundo a las poblaciones de ambos territorios (o) Dedicados a compartir un pasado en común (o) Dedicados a fusionar las expresiones culturales de ambos territorios.
Intercambios técnicos entre los aparatos institucionales	Dichos intercambios se pueden dar (1) intercambiando experiencias sobre un tema concreto (Ejemplo las actuaciones generadas por el programa URB-AL) o (2) cada uno aportando a la relación aquello en lo que tiene "expertise".
Intercambios económicos	Las instituciones participan como agentes dinamizadores de las economías de sus territorios.
Intercambios políticos	Las instituciones comparten necesidades o visiones comunes y trabajan conjuntamente para conseguirlos.

5.1 Reciprocidad en términos de intercambios culturales

SALZBURG (AUSTRIA) – LEÓN (NICARAGUA)

El hermanamiento entre Salzburg y León está vigente desde 1984. Esta iniciativa comenzó a través de contactos entre personas de ambos municipios y acabó concretándose en un acuerdo entre los consistorios. El partenariado se articula a partir de una asociación de grupos de base que decide los nuevos proyectos y pone en contacto a ambas instituciones. La relación entre administraciones públicas se realiza mediante la implicación directa de ambos alcaldes y representantes municipales en dicha asociación. El Ayuntamiento de Salzburg financia las iniciativas que se ejecutan.

Este caso es uno más de los múltiples ejemplos de hermanamientos en los que participan ciudadanos de ambos territorios. Dichas iniciativas son relevantes ya que constituyen una puerta para conocer otras realidades del mundo. En el caso de Salzburg con León ha permitido intercambios entre asociaciones de vecinos, grupos de jóvenes, guarderías y universidades.

5.2 Reciprocidad en términos de intercambios técnicos

IRUPANA (BOLIVIA) – ANDERLECHT (BÉLGICA)

Desde el año 2002 los municipios de Anderlecht e Irupana están trabajando en un proyecto conjunto de intercambio técnico municipal. Los

ámbitos de actuación del proyecto son el medio ambiente (gestión de residuos y depuración de aguas), el desarrollo económico local (basado en la creación de una página *web* de Irupana y su región para promocionar el turismo) y la participación ciudadana. La relación está basada en la voluntad de crear un espacio de intercambio igualitario entre ambas instituciones. Mientras el municipio belga aporta conocimientos y recursos económicos a Irupana en los ámbitos ambientales y de desarrollo económico respectivamente, Irupana aporta su experiencia en materia de participación ciudadana.

Este caso muestra como no siempre el intercambio debe ser sobre los mismos temas, ya que partiendo de una voluntad de intercambio se llega a que cada uno aporte aquello en la que tiene valores agregados. En consecuencia, plantearse un componente de reciprocidad en el marco de una relación pueda dar pie a que se encuentren ámbitos para aportar por parte de todos los actores implicados.

5.3 Reciprocidad en términos de intercambios económicos

Promoción de la región Marche (Italia) e identificación de oportunidades de colaboración en América Latina. Aunque se no se trate de un proyecto en ejecución, sino de un proceso de análisis e identificación previa, es un ejemplo de una estrategia encaminada a una coopera-

ción con reciprocidad. El Centro de Estudios y Políticas Internacionales (CESPI), colabora desde hace ya tiempo con el gobierno regional de Marche en el tema de la internacionalización y la cooperación descentralizada con América Latina, realizando estudios e investigaciones que posteriormente han dado lugar a proyectos concretos de cooperación entre actores públicos y privados de la región. Este proyecto prevé la realización de estudios sectoriales en territorios de América Latina con el fin de identificar oportunidades de internacionalización del “Sistema Marche” que pudieran poner en relación a las instituciones regionales, les entes locales, el tejido económico de la región con sujetos homólogos latinoamericanos.

Este es un ejemplo en el que desde una institución europea se plantea buscar oportunidades en América Latina para fomentar el desarrollo de su propio territorio. Efectivamente los territorios latinoamericanos disponen de actores e iniciativas que permiten ofrecer posibilidades de desarrollo a los territorios de UE, y que las instituciones públicas locales pueden potenciar.

5.4 Reciprocidad en términos de intercambios políticos

CONSEJO REGIONAL DE BRETAÑA Y GOBIERNO DEL ESTADO DE PARANÁ

Ambas instituciones han acordado un circuito de exportación de soja no transgénica desde el Estado brasileño a Francia. Evidentemente se trata de una relación que, como la anterior, pretende impulsar el desarrollo económico de sus respectivos territorios. Pero además esta actuación forma parte de una política compartida por ambas regiones para promover el consumo de soja no transgénica. En concreto Bretaña pertenece a una red de regiones europeas que fomenta este tipo de producción agrícola.

El interés de esta relación radica en que la relación responde a una campaña política a nivel global en la que ambas instituciones están inmersas. Dicha visión se traduce a nivel de relaciones de cooperación en actuaciones concretas. Dicha actuación tiene además el interés que al ser de gran envergadura se ha realizado mediante el acuerdo de gobiernos subnacionales.

5.5 Dificultades y obstáculos para impulsar relaciones de reciprocidad e intercambio

Existen diversas dificultades para que las relaciones de cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina se establezcan con base a principios de reciprocidad. Enumeramos a continuación, algunos factores que dificultan este tipo de relaciones:

- a. La asimetría en las relaciones en términos de poder, capacidad, experiencia y recursos.

Podemos definir la asimetría como la falta de equilibrio, paridad, igualdad o semejanza entre dos partes. En el caso que nos ocupa, esta asimetría responde, en términos generales, a las desigualdades en el desarrollo económico entre países de América Latina y de Europa. Pero es importante apuntar, porque en general se olvida, que estas asimetrías son, asimismo, muy relevantes entre los países de Europa por un lado y entre los países de América Latina por otro.

Las asimetrías en cuanto a niveles o grados de desarrollo económico y social, en general, tienen como corolario asimetrías en la disponibilidad de recursos de las instituciones públicas. En todo caso no podemos olvidar que la asimetría o el desequilibrio en términos de desarrollo entre las ciudades y gobiernos que establecen una relación plantean serias dificultades en términos de posibilidades efectivas de reciprocidad.

Muy a menudo desde Europa, se concibe América Latina como un espacio geográfico más o menos homogéneo con problemas y potencialidades comunes. Se perciben las diferencias entre países pero a partir de un marco común que es, finalmente, el que predomina a la hora de impulsar políticas de cooperación internacional. Ello conduce a graves fallos y a errores en el tratamiento y el acercamiento a los países.

Las necesidades, potencialidades y desafíos de los municipios en Guatemala, en Bolivia o en Argentina, tienen poco o nada que ver entre sí, pese a que se trate de instituciones latinoamericanas en todos los casos. A la inversa también se producen equívocos y simplificaciones, pero qué duda cabe que la existencia de la Unión Eu-

Muy a menudo desde Europa se concibe América Latina como un espacio geográfico más o menos homogéneo con problemas y potencialidades comunes. Se perciben las diferencias entre países pero a partir de un marco común que es, finalmente, el que predomina a la hora de impulsar políticas de cooperación internacional. Ello conduce a graves fallos y a errores en el tratamiento y el acercamiento a los países

ropea actúa como marco unificador de las diferentes políticas de los estados europeos. Por otra parte, dentro de la UE, existe un grado considerablemente mayor de similitud en cuanto a los niveles de desarrollo entre países respecto a las que existen en América Latina, lo que hace que la realidad europea sea bastante más homogénea que la latinoamericana, sin perder de vista que con motivo de la última ampliación de la Unión, la heterogeneidad y los desequilibrios han aumentado.

Existe una asimetría política relevante. En el caso europeo, se trata de la Unión Europea, no solamente nos referimos a una región geográfica, sino a una región política, a un marco de cooperación y de interacción entre los Estados donde se configura una institucionalidad supranacional. El marco institucional establecido por la Unión Europea y sus diferentes instituciones comunitarias: ejecutivas, legislativas, jurídicas, entre otras, no sólo determinan o condicionan la evolución de los socios que la componen (los Estados) sino que influyen en las regiones y en las ciudades de forma muy singular a través, por ejemplo, de los fondos estructurales y de cohesión, con claras influencias en la ordenación del territorio y en las infraestructuras europeas.

Las instituciones locales y regionales europeas que establecen conexiones y redes a escala europea, lo han hecho y lo hacen, en gran medida, debido a la propia dinámica de la construcción europea y dentro de los objetivos de cooperación interna y de cohesión de la Unión. A menudo, diversos programas lanzados por la Comisión Europea en el marco de los fondos estructurales incluyen un fuerte componente de cooperación transfronteriza e interregional.

El contexto político de América Latina es muy diferente. Se trata de una realidad geográfica, donde no existe un marco institucional de referencia equivalente a la Unión Europea y como fuente de recursos y de equilibrios entre países y regiones del continente. Las estructuras y marcos subregionales (Países Andinos, Centroamérica, Mercosur...)

no son ni remotamente marcos parecidos a lo que supone la UE para las Estados, regiones y ciudades europeas.

A su vez, y en términos generales, el grado de desarrollo institucional, descentralización, competencias y autonomía de los gobiernos territoriales, es considerablemente mayor en la Unión Europea que en América Latina. Se trata de otra fuente de asimetrías y desequilibrios entre los gobiernos subestatales de ambos continentes.

- b. El “asistencialismo” y el enfoque de ayuda al desarrollo, predominante entre los gobiernos locales del Norte y la perspectiva de “receptores de ayuda” de los gobiernos locales latinoamericanos en sus relaciones con sus homólogos europeos.

Se trata de dos caras de la misma moneda. En concreto, existen reglas de juego y un sistema establecido de cooperación al desarrollo donde las partes juegan sus papeles y son reconocidos como tales. Unos son donantes, los otros son beneficiarios o receptores de dicha ayuda. La cooperación con reciprocidad no se plantea aquí como una alternativa al sistema de ayuda al desarrollo o de cooperación internacional al desarrollo, sino que pretende configurarse como otro ámbito de la acción exterior, a partir de una lógica diferente y diferenciada de la anterior.

Lo que plantea es configurar relaciones a partir de otros principios y de otros criterios. Pero ello no resulta fácil en la medida que la perspectiva de la ayuda se encuentra ampliamente arraigada en las mentalidades y que existen organismos, departamentos, funcionarios, profesionales, entre otros, muy especializados y con

ingentes recursos volcados a la ayuda al desarrollo por un lado (Unión Europea) y a la captación de dichas ayudas por otra (América Latina).

Si las relaciones se establecen a partir de la disponibilidad, responsabilidad y control de fondos financieros por una sola de las partes que participan en la relación (en este caso los gobiernos locales y regionales europeos), será muy difícil el establecimiento de una relación de reciprocidad, donde los involucrados compartan responsabilidades y capacidad de decisión. El socio responsable de los recursos financieros siempre podrá imponer criterios aduciendo sus obligaciones frente a la institución suministradora de los fondos.

- c. Los modelos mentales escasamente abiertos al aprendizaje compartido y a la reciprocidad.

En general, las actitudes de los gobiernos locales europeos son poco proclives al aprendizaje sobre lo que se hace en el ámbito municipal y regional en América Latina. Si uno se valora a sí mismo como más desarrollado será poco proclive a aprender del menos desarrollado. No cabe duda, además, que el mayor nivel de desarrollo económico permite disponer de más recursos financieros, generar mayores capacidades institucionales y disponer de mayores conocimientos. A la inversa también sucede, a menudo los gobiernos locales de América Latina consideran que las circunstancias y los contextos europeos son demasiado diferentes como para poder aprovechar y aplicar experiencias y políticas propias del mundo desarrollado.

En términos generales, lo que sucede es que existe una evidente falta de conocimiento y de información sobre los contextos, recursos y experiencias entre ambas regiones, fruto a su vez de un tipo de relación que hasta ahora ha sido dominante: la de donante y la de beneficiario. Establecidas las relaciones de esta manera, es difícil que cada parte vea a la otra como un potencial socio para aprender y para realizar “negocios en común”.

- d. La dificultad desde UE de ver a América Latina como una oportunidad de beneficio o aprendizaje.

Este obstáculo está íntimamente ligado al anterior. En la medida que existe una relación desequilibrada y asimétrica donde los gobiernos locales y regionales europeos se valoran a sí mismos como donantes de ayuda, la pregunta que se plantean es: ¿y nosotros cómo y en qué nos podemos beneficiar de relaciones de reciprocidad con gobiernos locales y regionales latinoamericanos? Responder a esta pregunta supone que también podamos hacerlo a la pregunta inversa: ¿cómo se benefician los gobiernos locales latinoamericanos, si quitamos del medio la ayuda al desarrollo tradicional? Aquí también se plantea como un obstáculo o una dificultad la propia identificación de socios, la de los socios adecuados para el establecimiento de relaciones de reciprocidad y no de donantes-receptores.

VI ¿QUÉ ESTRATEGIAS Y ACCIONES SE PUEDEN UTILIZAR PARA IMPULSAR RELACIONES DE RECIPROCIDAD Y PARA SUPERAR LOS OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS?

La motivación y la decisión política de los gobiernos locales, tanto de América Latina como de la Unión Europea para participar más activamente en el escenario internacional y para estar convencidos sobre la importancia de la internacionalización de la política municipal, de las ciudades y las regiones en un mundo interdependiente, es el primer paso para la construcción de relaciones recíprocas.

La creciente importancia e incremento de asuntos que exigirán una dimensión internacional para su abordaje, así como las crecientes interconexiones que se despliegan, serán el principal incentivo para esta mayor participación.

Como se ha dicho, la reciprocidad supone ir más allá de las relaciones de ayuda o de trasvase de recursos del Norte hacia el Sur. Al menos, son relaciones que no tienen como principal motivo este trasvase o ayuda. Aunque también hay que decir que no todos los recursos que se vuelcan de las instituciones del Norte hacia el Sur suponen de por sí una relación no recíproca. Depende del uso y aplicación de esos recursos.

Podemos imaginar que muchas relaciones clásicas de cooperación y de ayuda al desarrollo de gobiernos locales europeos a gobiernos

locales latinoamericanos pueden transformarse y devenir en el futuro, verdaderas relaciones recíprocas. En el caso de trayectorias maduras que han permitido una relación larga y duradera, de confianza y conocimiento mutuo, éstas pueden servir de base para las nuevas modalidades de relación. De alguna manera se trata de transformar una relación en la dirección de mayor igualdad y responsabilidad compartida con el fin de obtener beneficios para ambas partes.

Deberíamos reflexionar sobre cómo podemos avanzar hacia más reciprocidad en las relaciones de la cooperación descentralizada. No se trata de oponer relaciones no recíprocas o asistenciales a relaciones de reciprocidad. Probablemente existen relaciones que combinan diferentes modalidades de relación y que la construcción de relaciones más igualitarias y recíprocas será el resultado de una evolución progresiva desde las relaciones actuales.

Las asociaciones de municipios y organismos como el de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y otras redes de ciudades pueden jugar un papel muy relevante en el fomento de las relaciones de reciprocidad entre los municipios y entre las ciudades.

A su vez, los gobiernos nacionales, tanto latinoamericanos como europeos podrían y deberían jugar un papel estratégico mediante la inclusión de los gobiernos locales y regionales de sus respectivos países en la agenda de las relaciones bilaterales entre los países concernidos, orientando en cuanto a temas de interés específico para las ciudades y regiones de ambos países.

En esta dirección URB-AL ha sido un antecedente y una experiencia de importancia notable para la construcción de relaciones de reciprocidad. Ha abierto un espacio para los intercambios, para el conocimiento mutuo y, sobre todo, para abrir la perspectiva de las relaciones internacionales entre gobiernos subestatales de ambos continentes.

Es necesario un esfuerzo que prepare el terreno para construir relaciones de reciprocidad, por ejemplo, en cuanto a la necesidad de iden-

No necesariamente debemos pensar la cooperación con reciprocidad a partir de “pares” de ciudades y regiones, o de relaciones bilaterales entre una institución de América Latina y otra de Europa continuando con la lógica de los hermanamientos. El impulso a las relaciones de reciprocidad a partir de la constitución y desarrollo de redes de ciudades y gobiernos locales y regionales, parece ser una buena vía, más plural y más abierta a múltiples relaciones y beneficios para todos los que participan en la red

tificar socios con potencial para la cooperación recíproca: intereses, temas, experiencias, características similares.

Se hace imprescindible desarrollar metodologías que permitan o que favorezcan el intercambio de experiencias y la capitalización, el aprovechamiento de prácticas que puedan ser útiles a las diferentes instituciones. No resulta sencillo conseguir resultados prácticos y efectivos si no se dispone de una metodología clara y rigurosa de intercambio.

No necesariamente debemos pensar la cooperación con reciprocidad a partir de “pares” de ciudades o regiones, o de relaciones bilaterales entre una institución de América Latina y otra de Europa continuando con la lógica de los hermanamientos. El impulso a relaciones de reciprocidad a partir de la constitución y desarrollo de redes de ciudades y gobiernos locales y regionales parece ser una buena vía, más plural y más abierta a múltiples relaciones y beneficios para todos los que participan en la red. Una vez más, URB-AL puede valorarse como un buen antecedente de la cooperación con reciprocidad.

Es necesario encontrar fórmulas y procedimientos de financiación de los partenariados o de la creación de relaciones de nuevo tipo entre gobiernos locales y regionales que no condicionen o impidan relaciones equitativas y horizontales entre los socios. La responsabilidad compartida es uno de los pilares que sostienen la reciprocidad.

Finalmente, lo que importa es la relación reiterada y sostenida en el tiempo. Es muy impor-

tante plantear la cooperación con reciprocidad en términos de relaciones reiteradas. La reiteración, la continuidad y la intensidad de una relación generan por sí mismas, determinadas obligaciones y normas de compromiso entre las partes. Es sólo en este marco, en la creación de una “comunidad” de gobiernos locales y subestatales a escala internacional, que establece obligaciones morales aceptadas por las partes e integradas en sus comportamientos, lo que facilita la reciprocidad e intercambios bidireccionales y multilaterales a largo plazo y de manera sostenible.

VII. ¿QUÉ PAPEL PUEDE JUGAR EL OBSERVATORIO PARA FOMENTAR Y PROMOCIONAR LAS RELACIONES DE RECIPROCIDAD?

En la línea de las ideas apuntadas en el apartado anterior, el Observatorio de la Cooperación Descentralizada (OCD) puede jugar un papel de facilitador y orientador en la construcción de relaciones de cooperación descentralizada con reciprocidad. A menudo los gobiernos locales motivados por la internacionalización de sus ciudades no disponen de un marco de referencia conceptual, metodológico y de procedimientos. Ciertas publicaciones del OCD como el “Manual Práctico para la Internacionalización de la Ciudad”, recientemente publicado, pueden ayudar en gran medida en esta dirección.

El OCD también puede ser una base de datos sobre experiencias, prácticas y casos de cooperación con reciprocidad, suministrando información que pudiera servir como referencia o inspiración a ciudades que pretenden encarar y poner en práctica relaciones de intercambio y reciprocidad. Asimismo, puede sistematizar estas experiencias y proponer líneas de reflexión y apuntar propuestas para la creación de nuevas relaciones. Esta sistematización de la información, así como los contactos y relaciones que el OCD construye y desarrolla de forma permanente, deberían servir para definir mejor y con mayor profundidad, posibles líneas de trabajo por países o por regiones, así como prioridades en cuanto a temas y ámbitos que potencialmente podrían ser de interés común para los municipios. De alguna manera, el OCD podría ser un espacio de referencia, en tanto que centro

de producción de conocimientos e ideas para ser utilizadas por los responsables municipales tanto de Europa como de América Latina.

El OCD puede ser aún más proactivo y devenir en un espacio donde se faciliten las conexiones y los contactos de cara a facilitar el inicio de relaciones entre instituciones locales y regionales de Europa y de América Latina con el fin de establecer relaciones de cooperación recíprocas.

Sin olvidar además el papel como promotor de ideas que podría tener el OCD de cara a los alcaldes y a otras autoridades regionales, en la difusión de los principios y de la justificación para que la cooperación descentralizada devenga progresivamente un espacio de relaciones de interés recíproco entre los gobiernos locales y regionales de Europa y América Latina.

Dentro de esta perspectiva para promover la cooperación descentralizada con reciprocidad, el OCD puede actuar como una estructura de intermediación entre actores institucionales, al producir dictámenes e informes sobre las relaciones recíprocas que faciliten la toma de decisiones, por ejemplo, en la creación de marcos institucionales nacionales, europeos o multilaterales favorables a las relaciones recíprocas entre los gobiernos locales y regionales de ambos continentes.

VIII. PUNTOS PARA EL DEBATE

Parece evidente que la evolución desde relaciones clásicas de ayuda de la cooperación descentralizada hacia relaciones basadas en la reciprocidad, exigirá a las instituciones que evolucionan en esta dirección y que recorren este itinerario, una profunda reflexión sobre lo que supone este cambio.

En general, disponemos de una conceptualización más o menos clara sobre lo que supone la cooperación descentralizada basada en la solidaridad y en la ayuda internacional desde las instituciones europeas hacia las latinoamericanas, pero no disponemos por el momento, de una idea acabada sobre la construcción y el establecimiento de relaciones basadas en la reciprocidad.

Lo que nos interesa es avanzar en la reflexión que nos ayude de forma práctica y operativa en la construcción de relaciones de reciprocidad

entre gobiernos locales y regionales de la Unión Europea y América Latina, para ello sugerimos los siguientes puntos a estructurar en el debate y avanzar en la elaboración de propuestas:

- a. Sobre la política y acción exterior de las instituciones locales y regionales. ¿Cómo se establece y construye una estrategia y una agenda de acción exterior de una municipalidad o de un gobierno regional que vaya más allá de las clásicas relaciones de ayuda al desarrollo?
- b. La construcción de relaciones externas a partir de la detección de temas de interés para el intercambio recíproco y que reporten beneficios mutuos para las instituciones que participen en dicha relación. ¿Cómo podríamos iniciar una relación en esta perspectiva, pensando en aquellas que han sido construidas a partir de la iniciativa de un gobierno local-regional europeo y a partir de la iniciativa de uno latinoamericano? ¿Diferencias, similitud o simetría en las motivaciones iniciales?
- c. Las relaciones de reciprocidad deberían contar con un proceso previo de conocimiento mutuo, identificación de posibles socios y ámbitos de intercambio. ¿Qué recursos, acti-

vidades y procedimientos podrían ser necesarios para desarrollar este proceso?

- d. Función y papel de los organismos internacionales, de la Unión Europea, de los gobiernos nacionales como facilitadores y promotores de la cooperación descentralizada recíproca. ¿Qué enfoques, estrategias e instrumentos se podrían desarrollar en esta dirección?
- e. Las redes como estructuras o espacios de relaciones recíprocas. ¿Como debería ser una red configurada en torno a la reciprocidad y los beneficios mutuos? Redes temáticas, redes por países.
- f. Ejemplos y casos de relaciones recíprocas aportados por los participantes.

* Fernando Barreiro es consultor internacional en temas de desarrollo local y cooperación al desarrollo a través de territorios y organizaciones. Es latinoamericano de origen y europeo de adopción. Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido es responsabilidad exclusiva del autor y en modo alguno refleja la posición de la Unión Europea.

Una versión de este artículo fue publicado en J. M. Pascual (coordinador) "El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones", Junta de Andalucía, 2007.

Gobernanza territorial democrática

*Antonio Fernández Poyato**

I. EL SURGIMIENTO DE LA GOBERNANZA EN EL CAMPO DE LA COOPERACIÓN

El tema de la gobernanza está estrechamente relacionado con los cambios acontecidos en los últimos años en la escena mundial. La globalización económica y financiera, los avances tecnológicos que producen alteraciones en todo tipo de intercambios, el auge de organismos no gubernamentales, el creciente papel político de la sociedad civil, y en general, los fenómenos que implica la globalización, han hecho que el Estado pierda su rectoría en lo relativo al desarrollo y a la regularización pública, y que en la definición de estrategias y capacidades, aumente su interacción con una multiplicidad de actores privados y públicos, nacionales e internacionales.

Así, en la actualidad, se ha generado la necesidad de una profunda revisión de los conceptos a partir de los cuales en el pasado se analizaba el escenario político. En efecto, el término gobernanza aparece a la luz de los cambios actuales dentro del análisis clásico de lo político e institucional y como un desarrollo a la teoría institucionalista.

Pese a que desde los años cincuenta se observa el desarrollo sistemático del estudio de la gobernanza, en el ámbito de la cooperación internacional es un tema que comienza a figurar sólo a partir de la década de los ochenta, mo-

mento en que se revela como factor esencial y central del desarrollo.

Es completamente acertado señalar que hasta la segunda mitad del decenio de los ochenta, la palabra "governabilidad" no se escuchaba con frecuencia entre los distintos grupos que trabajaban para el desarrollo. Sin embargo, hoy en día resulta difícil leer una publicación sobre temas del desarrollo de organismos multilaterales y bilaterales, instituciones académicas u organizaciones no gubernamentales, en la que no se recurra con frecuencia al término.

La amplia aplicabilidad del término, su referencia a problemas básicos de orden político que involucra la eficacia y la legitimidad, así como la cantidad de temas en que se incluye, han hecho del concepto en el último decenio, un instrumento útil para el número creciente de sujetos en el debate sobre el desarrollo.

Derivada de la palabra *governance*, proveniente del mundo anglosajón, "governance", es un vocablo que ha sido utilizado habitualmente a lo largo de siglos para referirse al ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera. A menudo se ha empleado como sinónimo de la gestión eficaz de un amplio espectro de organizaciones y actividades.

Aun cuando el concepto se aplica a muchas situaciones en las que no se observa un sistema político formal, no deja de implicar la existencia de un proceso político, "governabilidad" significa crear consenso, u obtener el conocimiento necesario para llevar a cabo determinadas po-

En los últimos años ha surgido una disertación sobre el uso indiscriminado entre gobernabilidad, gobernanza, buen gobierno y fortalecimiento institucional. La FIIAPP comprende la gobernabilidad, como un proceso en continua construcción que asume e incorpora a su explicación aquellos aspectos de la realidad que tienen el poder de influir en la capacidad de formular y efectuar políticas y decisiones públicas. Desde este punto, la gobernanza democrática trata de llevar a cabo políticas sin violentar el marco del derecho y las condiciones de legitimidad democrática

líticas o un programa en un escenario donde están en juego diversos intereses.

Por gobernabilidad entendemos muchas cosas, gran parte de ellas inconexas, que hacen de la misma algo ambiguo, difuso, manipulable y por lo tanto difícil de operar. La gobernabilidad se ha convertido en la última muletilla de la ciencia social, y hasta cierto punto, todo apunta hacia la definición de un problema de gobernabilidad, lo que hace que su utilidad para el analista disminuya, al convertirse en un concepto con límites vagos donde todo cabe y es difícil decir qué se queda fuera.

El primer uso de esta noción en el campo de la cooperación multilateral, estuvo estrechamente ligado a la idea de “buen gobierno” preconizada principalmente por el Banco Mundial o por el Fondo Monetario Internacional con los respectivos programas de ajuste estructural y los proyectos de descentralización. Sin embargo, el concepto desde la esfera del desarrollo ha cambiado mucho desde entonces, no sólo porque procedía de una visión política institucional clásica de corte *top-down*, sino porque además no toma en cuenta la participación de otros actores más allá del Estado y porque presupone la legitimidad de ciertos actores políticos hegemónicos para gobernar, cómo gobernar y a nombre de quién.

En los últimos años ha surgido una disertación sobre el uso indiscriminado entre gobernabilidad, gobernanza, buen gobierno y fortalecimiento institucional. Desde la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), la gobernabilidad, es comprendida como un proceso en continua construcción que asume e incorpora a su explicación aquellos aspectos de la realidad que tienen el poder de influir en la capacidad de formular e implementar políticas y decisiones públicas. Desde el punto de vista de la gobernanza democrática, se trata de llevar a cabo políticas sin violentar el marco del derecho y las condiciones de legitimidad democrática.

II. LA GOBERNANZA: FACTOR FUNDAMENTAL PARA EL DESARROLLO

No obstante en el debate actual aún abierto sobre el término, la gobernabilidad democrática o gobernanza y el valor de las capacidades de buen gobierno e instituciones son consideradas objeto y condición necesarias del crecimiento, un fomento para el desarrollo humano y para la erradicación de la pobreza.

La gobernanza es posible en una sociedad donde el ejercicio de la democracia es viable y factible al equilibrar los poderes políticos y en la cual se genere un nuevo concepto de cultura democrática, donde la característica principal sea la inmersión de la población en los espacios públicos de una manera más comprometida y constante. La gobernanza es necesaria para el desarrollo en tanto permite la estabilidad para el crecimiento; reafirma la razón de ser del Estado como principal árbitro de los procesos de desarrollo, además de que su consecución otorga legitimidad al sistema y a las instituciones que lo conforman.

Finalmente, puede decirse que en este momento la gobernanza es fundamental, en la medida en que el marco y los actores de las relaciones políticas actuales han cambiado, al transformar necesariamente con ello, la forma en la que se debe intervenir cuando esas relaciones no funcionan.

III. FORMAS DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE GOBERNANZA

Por otra parte, retomando la idea de que la gobernanza es una construcción progresiva, incremental e interdisciplinaria, se establece que

La gobernanza es posible en una sociedad donde el ejercicio de la democracia es viable y factible al equilibrar los poderes políticos y en la cual se genere un nuevo concepto de cultura democrática, donde la característica principal sea la inmersión de la población en los espacios públicos de una manera más comprometida y constante. La gobernanza es necesaria para el desarrollo en tanto permite la estabilidad para el crecimiento; reafirma la razón de ser del Estado como principal árbitro de los procesos de desarrollo, además de que su consecución otorga legitimidad al sistema y a las instituciones que lo conforman

la mejora y el fortalecimiento de ésta pasa por establecer y favorecer entre otras cosas el establecimiento de condiciones necesarias para que se produzca el llamado “cambio institucional”.

El cambio institucional, tiene por objeto adecuar y adaptar las instituciones a las necesidades sociales que surgen. Debido a ello, resulta casi evidente que dicho cambio no puede imponerse desde una norma interna o internacional, en un sentido general. Por el contrario, el cambio institucional exige actores e instituciones fuertes con liderazgo político, económico y social, capaces de articular una visión y amparados por una amplia coalición que asiente las bases de un amplio consenso político y social sobre los resultados que se esperan. Este consenso debe ser capaz de sostenerse en el tiempo y de establecer una especie de código de conducta (principios) para la gobernanza democrática.

Al respecto, si señalamos que el fortalecimiento de la gobernanza pasa por favorecer el establecimiento de las condiciones para el cambio institucional y, que el cambio institucional debe generarse y evolucionar como un proceso introspectivo de cada sociedad, llegamos a la conclusión que la superación de los obstáculos para lograr la gobernanza es una cuestión política antes que técnica.

3.1 Cooperación en niveles diferentes

En este punto nos preguntamos ¿cómo puede la cooperación favorecer este proceso? La cooperación internacional puede y debe tener dentro de este proceso un papel de “ayuda” a los actores implicados para que éstos logren sentar las bases necesarias del desarrollo. Esta ayuda debe traducirse en favorecer el establecimiento de condiciones para que la gobernanza pueda darse.

Favorecer este establecimiento de condiciones parte de estudiar y comprender la dinámica interna de cada uno de los países con los que se quiere cooperar; es buscar acciones que actúen de forma sistémica y agregar voluntades políticas para llevarlas a cabo.

Por ello, desde la FIIAPP concebimos nuestra cooperación en materia de gobernanza desde una visión multidimensional que actúa sobre diferentes niveles de la realidad política e institucional de un país. Los tres niveles en los cuales enfocamos nuestra actuación son:

1. Nivel político. Acciones destinadas a establecer un diálogo político, la creación de consensos, el fortalecimiento de una cultura democrática, la participación, la creación de nuevos liderazgos, etc.
2. Nivel de políticas públicas. Combinación de acciones políticas y técnicas destinadas a impulsar nuevas políticas públicas o mejorar las ya existentes en favor de un mayor desarrollo. Políticas incluyentes que favorezcan la estabilidad y la cohesión social.
3. Nivel de la gestión pública. Acciones técnicas que contribuyen a una mejor gestión de los asuntos públicos, a un mejor desempeño de las instituciones, a una nueva cultura de servicios públicos para los ciudadanos.

IV. IMPORTANCIA DE LA GOBERNANZA LOCAL

4.1 La revalorización de lo local

Paralelo a todo el desarrollo, en el debate sobre la gobernanza, se han llevado a cabo procesos de descentralización impulsados en algunos casos por organismos internacionales o por la misma reali-

En los últimos treinta años el ámbito local se ha considerado como un pilar fundamental para el fortalecimiento de la democracia, el nivel de gestión pública más próximo a los ciudadanos y un escenario ideal para desarrollar mecanismos que potencien la participación ciudadana en los asuntos públicos. La gobernanza local crea mecanismos para que la gente pueda participar en la misma al generar las bases de un proceso de gobierno incluyente y estructuras de decisión en donde la población esté representada. Este acercamiento con la población le ha valido para figurar como la entidad estatal con mayor legitimidad ante los ciudadanos

dad de las ciudades que piden cada vez más, una respuesta cercana y adecuada a sus habitantes.

En la actualidad "lo local" se ha convertido en un tópico común dentro de diversos puntos de vista, estudios, debates, proyectos y programas en torno a los problemas y opciones del desarrollo. Curiosamente, la arremetida del proceso de globalización ha impulsado una renovada visibilidad e importancia del espacio local, frente a las fuerzas supranacionales que moldean las reglas del juego en el mundo actual. Frente a la administración de los servicios públicos, el último y más débil eslabón del Estado, pareciera que finalmente los municipios están adquiriendo el perfil de un auténtico gobierno local, lo cual implica no solamente la legitimidad basada en la elección democrática sino el ejercicio de autonomía, eficiencia, eficacia, gestión participativa, promoción del desarrollo integral y contribución a la estabilidad de las instituciones democráticas nacionales.

La importancia adquirida por la dimensión local de la gobernanza puede entenderse como el resultado de la convergencia de múltiples factores que interactúan y se complementan en favor de la reivindicación del espacio urbano y local como lugar de encuentro de los grandes retos de la gobernanza de nuestros días. Entre esos múltiples factores tenemos:

- Globalización económica y cultural. Un primer proceso que se desarrolla con fuerza y que constituye uno de los factores que actúa en favor de la dimensión local de la gobernanza es la globalización económica y en parte la cultural e institucional.
- El cambio en el modelo de desarrollo económico y la articulación política y social. El

fracaso de los programas de ajuste estructural que demostró que es necesario considerar la dimensión política para dar respuesta a los problemas del desarrollo y el valor cada vez más imperante que recobra la sociedad civil, hace del espacio local un ámbito ideal para conjugar elementos.

- La constitución de grandes ciudades. Un factor determinante para impulsar lo local, es la tendencia a la urbanización mundial y de América Latina en particular. Este aumento de la población en las ciudades, que acusarán intensamente a las urbes del segundo nivel, impulsa cada vez más, la necesidad de brindar oportunidades a los actores de la gobernanza local en su misión de asegurar los servicios imprescindibles para la consecución de las necesidades básicas de sus ciudadanos.
- Los procesos de descentralización. Estos deben entenderse como un elemento clave para el surgimiento de una nueva gobernanza que gana significado a nivel local.

4.2 Importancia de lo local para la gobernanza

Las ciudades son ya, y han de reconocerse nacional e internacionalmente como actores importantes del nuevo modelo de gobernanza. Sin embargo, la gobernanza local es importante no sólo porque la población mundial se concentra crecientemente en ciudades, sino porque la interdependencia territorial se produce entre ciudades y porque éstas son el espacio de encuentro y reconocimiento intercultural hoy en día. Hay razones por las cuales se considera que la gobernanza local trasciende los intereses específicos del espacio territorial al que se circunscribe.

En los últimos treinta años el ámbito local se ha considerado como un pilar fundamental para el fortalecimiento de la democracia, el nivel de gestión pública más próximo a los ciudadanos y un escenario ideal para desarrollar mecanismos que potencien la participación ciudadana en los asuntos públicos. La gobernanza local crea mecanismos para que la gente pueda participar en la misma al generar las bases de un proceso de gobierno incluyente y estructuras de decisión en donde la población se siente representada. Este acercamiento con la población le ha valido para figurar como la entidad estatal con mayor legitimidad ante los ciudadanos.

En este sentido, la gobernanza local puede participar en la construcción de una gobernanza global o nacional en la medida que actúe como un espacio de legitimación de las políticas y genere una cultura democrática. De hecho, el gobierno local es considerado como una posibilidad real de procesos de reconversión cultural y ejes de desarrollo social. Desde un enfoque basado en las redes de políticas públicas (*policy networks*), la administración local debe jugar un importante papel como canalizador de las iniciativas de desarrollo y colaborar en la articulación de lo local con otros niveles del Estado y en lo público con lo privado.

Finalmente, la gobernanza local es importante en la medida que los espacios locales pueden considerarse "laboratorios de ejercicio democrático" porque permiten el ensayo de diferentes propuestas e iniciativas de las diferentes instancias de apoyo nacionales e internacionales y que pueden derivar en la generalización de prácticas exitosas.

Sin embargo, como las ciudades y gobiernos locales son una institución inserta en un determinado Estado, orden social y sistema político, no se le debe atribuir cualidades intemporales, por lo que la transformación en un auténtico gobierno local depende de procesos, contextos y factores sociopolíticos muy diversos a los cuales hay que atender de forma paralela.

4.3 Obstáculos para la gobernanza local

Pese a las potencialidades de la gobernanza local, aún son muchas las limitaciones que no permiten el desarrollo de las localidades, sobre todo, porque el ejercicio de gobierno es aún

Pese a las potencialidades de la gobernanza local, son muchas las limitaciones que no permiten el desarrollo de las localidades, los problemas no provienen tan sólo del ámbito gubernamental. En los municipios y en las organizaciones también existen vicios y contradicciones internas que impiden el avance democrático y la gobernanza municipal. Aún se observan actitudes de prepotencia y aplicación discriminada de la autoridad; aspectos como el autoritarismo, el localismo y la intolerancia hacia las fuerzas de oposición, son todavía una práctica común que dificultan la relación de la autoridad con la sociedad que gobierna

muy limitado, pues hasta hoy a los municipios se les considera como entidades de carácter netamente administrativo, lo que los obliga a depender básicamente de las políticas y procedimientos de las entidades de gobierno estatales y/o federales.

Sin embargo, los problemas no provienen tan sólo del ámbito gubernamental, en los municipios y en las organizaciones también existen viejos vicios y contradicciones internas que impiden de alguna manera el avance democrático y la gobernanza municipal. En muchos municipios aún se observa actitudes de prepotencia y aplicación discriminada de la autoridad; aspectos como el autoritarismo, el localismo y la intolerancia hacia las fuerzas de oposición, son todavía una práctica común que de alguna manera dificultan la relación de la autoridad con la sociedad que gobierna.

Otra situación que limita también el ejercicio de gobierno y la generación de formas democráticas en los municipios y en la mayoría de las ciudades del país, es que existe una interpretación básica del concepto de participación

Lograr la gobernanza local consiste en incidir en las redes en las que se configura una localidad y de este modo poder incurrir en los procesos económicos y sociales que impulsan su desarrollo y en las consecuencias de los mismos dentro de la articulación del territorio. Un esfuerzo de esta naturaleza implica transformaciones profundas que modifiquen la dinámica política, organizativa y de gestión mediante cambios en las políticas nacionales y en la institucionalidad local, al interior de las reglas del juego que rigen las interacciones entre los actores

ciudadana y más aún de la corresponsabilidad en las políticas para gobernar.

Las experiencias demuestran la dificultad de la gobernanza, principalmente porque los diferentes actores persiguen sus propios intereses (empresarios, políticos, líderes sindicales y sectoriales). No existe una cultura del diálogo y del liderazgo en la construcción del consenso, además de que el ámbito del desarrollo local todavía no ha sido asumido completamente por el gobierno local.

Un último aspecto sobre el que vale la pena reflexionar, es el proceso mismo de la descentralización. Si bien la descentralización se está haciendo universal, en sí misma tampoco es una panacea, y muchas veces se hace de forma incorrecta: vemos todavía demasiados sistemas de democracia local completamente mediatizados por el proceso político nacional; marcos legislativos que no clarifican las competencias y responsabilidades centrales y locales, públicas y privadas; sistemas de financiamiento que no garantizan la suficiencia económica y permiten la manipulación partidista de las asignaciones por las autoridades centrales; ausencia de programas nacionales para el desarrollo de las capacidades del gobierno local; debilidad en las asociaciones de los gobiernos locales; captura de algunos gobiernos locales por sectores tradicionales amparados en la falta real de participación política; dependencia de la cultura burocrática tradicional y escasa capacidad de gestión pública.

V. LA COOPERACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA LOCAL Y TERRITORIAL

Un proceso para mejorar la gobernanza local debe promover un enfoque holístico y una comprensión multisectorial basada en las necesidades y capacidades de todos los grupos

presentes en el territorio. Pero para cooperar en la construcción de la gobernanza local es necesario considerar muchos ámbitos territoriales: ciudades, ayuntamientos y regiones, además, es necesario definir a una localidad sin limitarla a unidades espacio-temporales. En este nuevo contexto, lo local es más que un territorio, un gobierno local y algunos actores.

Por tanto, lograr la gobernanza local consiste en incidir en las redes en las que se configura una localidad y de este modo poder incurrir en los procesos económicos y sociales que impulsan su desarrollo y en las consecuencias de los mismos dentro de la articulación del territorio. Un esfuerzo de esta naturaleza implica llevar adelante transformaciones profundas que modifiquen la dinámica política, organizativa y de gestión mediante cambios en las políticas nacionales y en la institucionalidad local, al interior de las reglas del juego que rigen las interacciones entre los actores.

Ahora bien, en la medida en que nos encontramos ante problemáticas nuevas, se requiere también una cultura política renovada que construya un discurso que proporcione legitimidad y coherencia, que aborde el problema de las localidades desde una visión sistemática de la sociedad. De no ser así, se corre el riesgo de acentuar la fragmentación territorial y el debilitamiento del Estado. Las localidades no deben convertirse en una imagen contradictoriamente aislada y anacrónica del desarrollo, sino que deben contribuir al desarrollo general de una sociedad.

5.1 La visión del FIIAPP sobre la gobernanza local

En este sentido, FIIAPP enfoca su visión de gobernanza local desde una visión multidimensional y considera de igual forma los tres niveles de cooperación:

a) El nivel político

En este punto se puede contribuir a la redefinición del esquema que rige las relaciones entre los diferentes niveles de poder del Estado: Nivel central, regional y local, en la clarificación de los marcos competenciales y en el impulso de nuevos mecanismos para la representación de las localidades y sus necesidades en otras instancias de poder.

Puede resultar valioso impulsar la construcción de redes en ciudades intermedias capaces de planificar integralmente un desarrollo estratégico. Estas redes podrían construirse en espacios para intercambiar experiencias y aprendizaje, al tiempo que generaría una institucionalidad con un mayor peso político en los espacios de representación. A nivel político resulta de igual importancia ayudar a fortalecer las redes locales plurales, impulsar el diálogo y los consensos, así como la construcción de nuevos liderazgos.

Otros elementos que posibilitan la obtención de resultados concretos en materia de gobernanza y construcción de lo público, consiste en el fomento de una cultura cívica y democrática que sea capaz de superar las limitaciones implícitas en una agenda de gobierno basada en el juego antagónico gobierno/oposición, apostando por el cambio y por el establecimiento de una agenda local en la que puedan generarse consensos renovados entre los distintos actores políticos.

b) El nivel de las políticas públicas

En este nivel resulta prioritario contribuir al mejoramiento de las políticas nacionales que afectan la dinámica y los marcos en los cuales se desenvuelven las localidades. Colaborar para lograr una mejor formulación de políticas que influyen directa o indirectamente en el ámbito local, como son las políticas de descentralización, las políticas de ordenamiento territorial, políticas fiscales y tributarias, gasto público, etcétera. En este punto y con objeto de afianzar la democratización del sistema de gobernanza local, una medida que parece prioritaria es la racionalización del proceso descentralizador, mediante la clarificación de los marcos electorales, competenciales y financieros. Otro punto que resulta importante es la generación de capacidades para resolver conflictos y para llegar a los arreglos sociales y la construcción de consensos.

Se requiere también una cultura política renovada que elabore un discurso que proporcione legitimidad y coherencia, que aborde el problema de las localidades desde una visión sistemática de la sociedad. De no ser así, se corre el riesgo de acentuar la fragmentación territorial y el debilitamiento del Estado. Las localidades no deben convertirse en una imagen contradictoriamente aislada y anacrónica del desarrollo, deben contribuir al progreso general de una sociedad

Se requiere también una cultura política renovada que elabore un discurso que proporcione legitimidad y coherencia, que aborde el problema de las localidades desde una visión sistemática de la sociedad. De no ser así, se corre el riesgo de acentuar la fragmentación territorial y el debilitamiento del Estado. Las localidades no deben convertirse en una imagen contradictoriamente aislada y anacrónica del desarrollo, sino que deben contribuir al progreso general de una sociedad.

c) El nivel de la gestión pública

Este nivel que hace alusión a una cooperación mucho más técnica, se refiere al fortalecimiento y mejora de la gestión de las políticas y programas como servicios municipales, implementación de programas y gestión de los mismos. La gestión pública local debe dotarse de instrumentos que garanticen no sólo su eficiencia sino también su accesibilidad, transparencia y responsabilidad. En este sentido el desarrollo de nuevas capacidades de gobernar implica:

- Impulsar una nueva cultura de gestión pública orientada al servicio de los ciudadanos.
- Fortalecer la institucionalidad local mediante asistencias técnicas, capacitación, e intercambios de experiencias.
- Promover la participación y el acercamiento de los ciudadanos a la gestión pública

buscando pasar de la formación de la ciudadanía en la participación hacia la capacidad de incidir efectivamente en el campo de las políticas referidas a los ámbitos locales y nacionales.

Para la FIIAPP, además de estos tres niveles, resulta de vital importancia el avance en la elaboración de un marco analítico y conceptual que permita formular y dirigir estrategias de gobernanza en la línea de la visión antes expuesta.

Finalmente hay que mencionar, que todo

esto sólo será posible en la medida en que sea una construcción colectiva. La gobernanza no es sostenible si se fundamenta de manera casi exclusiva en la cooperación internacional. Sólo la unión de esfuerzos y la construcción de diversos puentes pueden crear las condiciones para lograr hacer de las entidades locales y regionales, espacios de intercambio y apoyo que favorezcan el crecimiento y el desarrollo de los ciudadanos.

* Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Las remesas en México

Por su importancia, las remesas de los trabajadores mexicanos que laboran en el extranjero representan la segunda fuente de divisas de la economía nacional. Su monto sólo es superado por el de los ingresos petroleros. Las remesas representa 3.1% del Producto Interno Bruto (PIB), 68.4% del valor de las exportaciones de petróleo crudo de 2006, equivalente a 1.5 veces la Inversión Extranjera captada por nuestro país en este mismo año y multiplican por un factor de 2.5 el valor de los ingresos generados por el turismo extranjero en nuestro país.

En 2006, las remesas familiares representaron 8% de los ingresos registrados en la Cuenta Corriente, ascendiendo a 23,742 millones de dólares. Desde 1996, el monto de estos flujos se ha venido incrementando aceleradamente en los registros del Banco de México. Es cierto que este aumento es consustancial al incremento del número de trabajadores mexicanos en el

extranjero. Sin embargo, también se debe considerar que a partir del año 2000 el Banco de México puso en práctica nuevos mecanismos para el registro de dichas transacciones. De esta manera, entre 1996 y 1999 la tasa de crecimiento promedio del monto total de remesas que entraron al país fue de 12.7%, en tanto que la tasa de crecimiento de 2000 a 2006 fue de 22.4% en promedio anual, lo que significa que de 1995 a 2006, el monto de remesas registrado se multiplicó por cinco.

Otro de los motivos por los cuales el monto de remesas registrado se ha venido incrementando considerablemente es la incorporación de las operaciones informales al mercado formal de envíos.¹ El mayor monto de las remesas que recibe el país proviene de trabajadores mexicanos en Estados Unidos (de acuerdo a datos oficiales, en 2005 el número de mexicanos residentes en Estados Unidos era de 10.6 millones, 10.2% de la población residente en México y representó

Cuadro 1
REMESAS: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL

Como porcentaje de:	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB	1.3	1.5	1.8	2.5	2.7	2.9	3.1
Exportaciones de petróleo crudo	40.7	67.4	66.2	73.4	70.7	63.6	60.8
Inversión Extranjera Directa (IED)	36.6	30.2	46.5	91.0	74.5	102.0	147.3
Ingresos por turismo	102.1	136.0	145.9	188.2	199.6	221.8	248.4

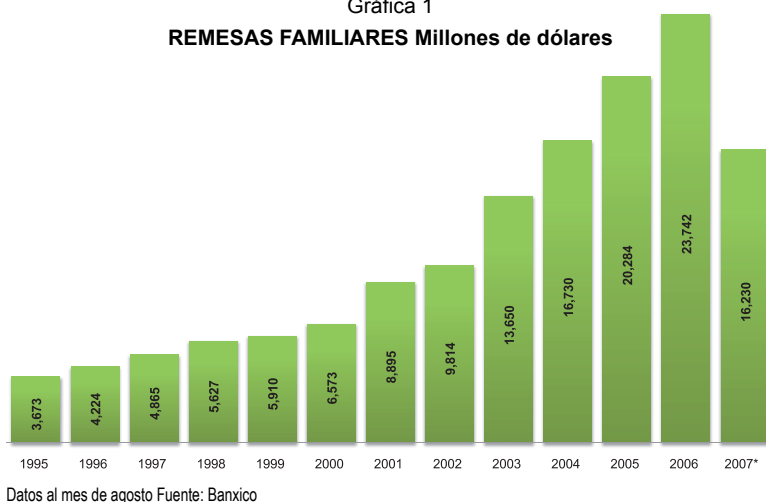
Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico

29.8% de los trabajadores inmigrantes en aquel país). De acuerdo a datos de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), en 1999 el costo promedio del envío de una remesa de 300 dólares era de 28.5 dólares, cifra que en 2006 disminuyó a 10.4 dólares por envío. Así, en seis años los costos de envío se abarataron más del 60 por ciento.

De acuerdo con registros de Banxico, existen cuatro vías formales de envío de remesas a México: Money Orders, Cheques personales (rubro que no ha registrado operaciones desde junio de 2003), Transferencias electrónicas, en Efectivo y Especie. Desde hace diez años el mayor monto de remesas enviadas a México ha sido vía transferencias electrónicas, incrementando su participación de 51.5% en 1995 a 92.8% en 2006. En 2006 se registraron más de 64 millones de operaciones electrónicas (59 millones más que las registradas en 1995) con un monto promedio de 342 dólares por operación. El avance tecnológico y el hecho de que los establecimientos dedicados a la transferencia de remesas entre países no exigen que quien realiza la operación cuente con cuenta bancaria, por un lado, y la expansión de servicios bancarios a nivel nacional, han sido factores determinantes en el incremento de este tipo de operaciones. A pesar de que las remesas realizadas de manera directa (efectivo o cheque) tan sólo representan 1.5% del monto total de transferencias, el monto promedio por cada operación es de 606 dólares (en 2006 se registraron 642 mil operaciones de este tipo), el más alto de los cuatro tipos de operaciones.

I. PERCEPCIÓN DE REMESAS POR ESTADO
 En 2006 el Banco de México registró un ingreso de remesas por 23,742 millones de dólares. Cinco estados captaron alrededor de 60%, siendo Michoacán el que captó el mayor porcentaje, con 10.2% (2,419 millones de dólares), seguido

Gráfica 1
REMESAS FAMILIARES Millones de dólares



Cuadro 2
COSTO PROMEDIO DE ENVÍOS DE DINERO DE ESTADOS UNIDOS A MÉXICO POR CIUDAD DE ORIGEN Dólares por envío

Promedio Anual	Chicago	Dallas	Los Ángeles	Miami	New York	Sacramento	Total
1999	21.8	27.1	28.3	27.4	27.0	32.4	28.5
2000	18.8	24.3	23.7	22.6	21.6	17.1	23.2
2002	13.3	14.6	13.9	16.4	14.2	15.3	14.9
2004	11.2	12.3	11.4	12.0	12.2	12.2	11.9
2005	10.1	11.7	10.6	10.3	11.0	10.7	10.7
2006	9.3	11.5	10.1	10.1	10.8	9.9	10.4

*El costo se refiere a un monto promedio de 300 dólares por envío Fuente: PROFECO

Cuadro 3

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LAS REMESAS Millones de dólares y porcentajes

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	3,673	4,224	4,865	5,627	5,910	6,573	8,895	9,814	13,650	16,730	20,284	23,742
Money Orders	1,456	1,520	1,729	1,871	1,448	1,434	803	687	1,665	1,870	1,748	1,360
Cheques personales	26	75	78	62	51	9	10	10	6	0	0	0
Transferencias electrónicas	1,891	2,222	2,638	3,250	3,935	4,642	7,784	8,798	11,724	14,627	18,263	22,029
Efectivo y especie	299	407	420	444	475	488	298	320	255	234	273	353
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Money Orders	39.7	36.0	35.5	33.2	24.5	21.8	9.0	7.0	12.2	11.2	8.6	5.7
Cheques personales	0.7	1.8	1.6	1.1	0.9	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Transferencias electrónicas	51.5	52.6	54.2	57.8	66.6	70.6	87.5	89.6	85.9	87.4	90.0	92.8
Efectivo y especie	8.1	9.6	8.6	7.9	8.0	7.4	3.4	3.3	1.9	1.4	1.3	1.5

Fuente: Banxico

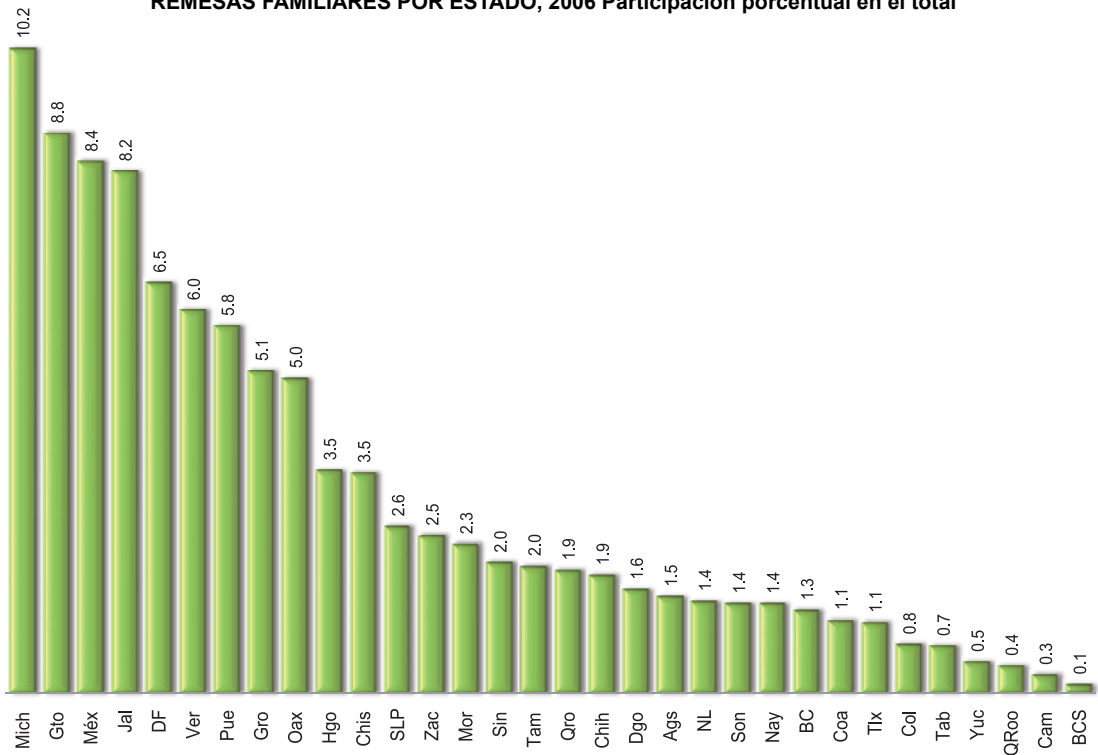
por el estado de Guanajuato (8.8%) y el estado de México (8.4 por ciento).

Históricamente, Michoacán ha sido la entidad a la cual llega la mayor proporción de remesas que entran a nuestro país. Sin embargo, a pesar de captar la mayor proporción de remesas, la dinámica de éstas en la entidad cada vez es menor: en 2004 las remesas dirigidas a la entidad crecieron 30.3%, pero en 2006 la variación porcentual fue tan sólo de 0.8% con respecto a

nivel registrado en 2005. La población originaria del estado que reside en Estados Unidos asciende a más de un millón de personas, lo que representa alrededor de 25% de la población total residente en territorio michoacano.²

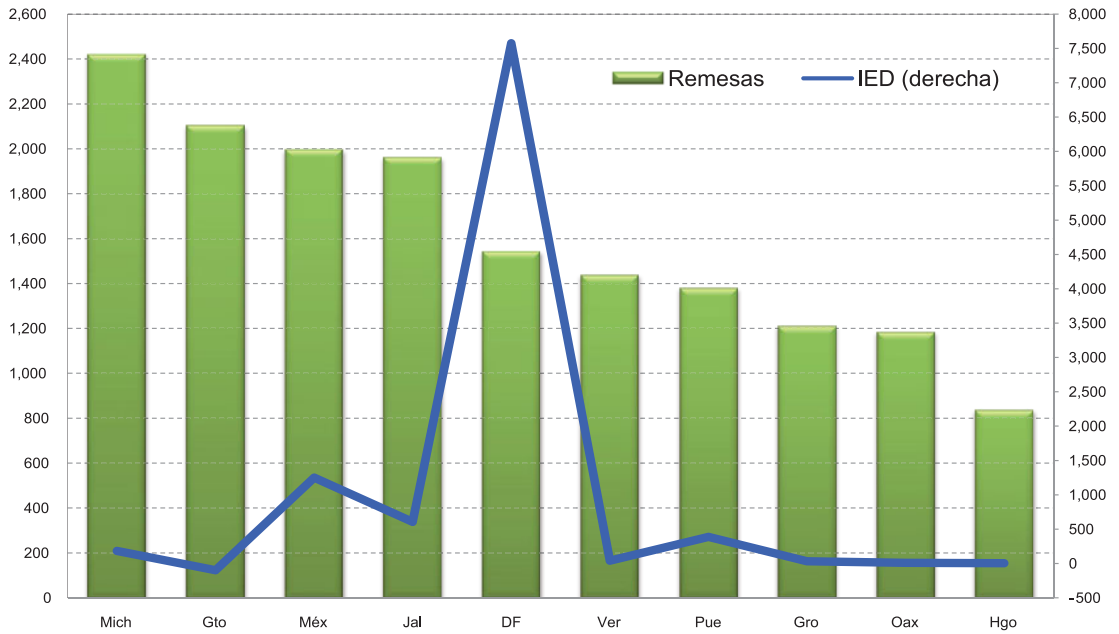
La percepción de remesas generalmente provoca una mejoría en la economía de quienes las perciben, además de ser de suma importancia para la economía estatal. Con respecto al PIB, el monto de remesas registrado en 2006 en

Gráfica 2

REMESAS FAMILIARES POR ESTADO, 2006 Participación porcentual en el total

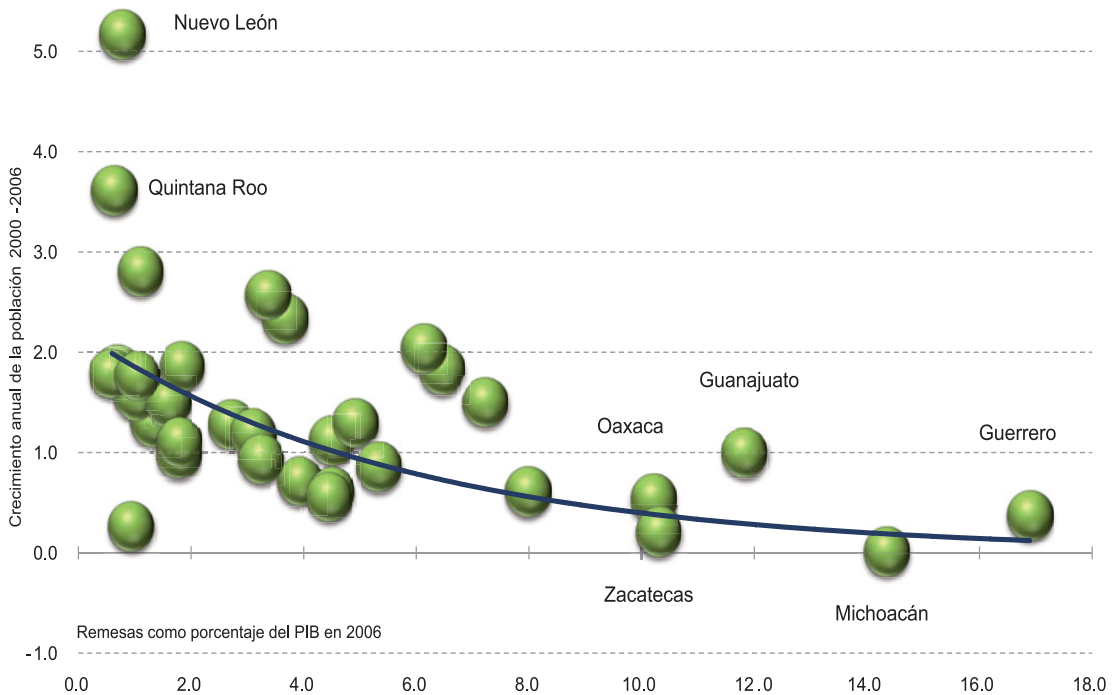
Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico

Gráfica 3
**REMESAS FAMILIARES E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: ENTIDADES
 CON MAYOR CAPTACIÓN DE REMESAS, 2006 Millones de dólares**



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico e INEGI

Gráfica 4
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y REMESAS COMO PROPORCIÓN DEL PIB POR ESTADO



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y Sirem, Modelo Regional

Michoacán representó 14.3% del PIB de la entidad; la importancia de las remesas para la economía estatal resalta aún más si su monto se compara con el nivel de Inversión Extranjera en la entidad durante el año, que fue de 180.6 millones de dólares, un valor 13 veces más pequeño que el de las remesas. De hecho, de las diez entidades que percibieron el mayor monto de remesas en 2006, sólo en el Distrito Federal el nivel de Inversión Extranjera Directa (IED) fue superior.

Por otra parte, un mayor nivel de remesas, medidas con respecto al PIB de cada entidad, se asocia con una mayor migración y, por ende, con un menor crecimiento de la población. En la gráfica cuatro se muestra esta relación inversa, del lado derecho se localizan las entidades en las que las remesas percibidas equivalen a un mayor porcentaje de su PIB, pero la tasa de crecimiento de su población en los últimos cinco años ha sido casi cero. Las remesas percibidas en Guerrero representaron 16.9% del producto generado en la entidad; sin embargo, su población tan sólo se expandió 0.4% entre 2000 y 2006, mientras que el promedio nacional para el periodo fue de 1.2 por ciento.

En las mismas circunstancias se encuentran Michoacán, Guanajuato, Oaxaca y Zacatecas, estados en los que, en promedio, las remesas representan 13% del PIB frente a una tasa de crecimiento de la población de 0.4 % en promedio. Del lado izquierdo de la gráfica se encuentran las entidades en donde las remesas representan un menor porcentaje de su producto y la tasa de crecimiento de su población es alta e incluso superior al promedio nacional. En 2006 Nuevo

León percibió 342 millones de dólares en remesas (20.6% más que en 2005) y representaron 1.4% del monto total de remesas en México. Al interior de su economía, las remesas significaron tan sólo 0.6% de su producto, mientras que la tasa de crecimiento promedio de su población entre 2000 y 2006 fue de 1.8 por ciento.

Existen varias razones por las cuales la percepción de remesas es positiva: mejoras en el nivel de ingresos y de consumo de quienes las percibe, mejoras en la inversión de capital humano, salud y capital físico o mayor acceso a beneficios financieros. Pero también es necesario considerar sus efectos negativos: el fenómeno migratorio mina el capital humano de las entidades receptoras, con sus efectos consecuentes a nivel nacional; los fallecimientos al intentar cruzar las fronteras; el costo social de la desintegración de las familias y la pérdida de iniciativa para encontrar trabajo o desarrollar nuevas habilidades laborales dentro del territorio nacional; la comodidad e incluso la indolencia de las respectivas autoridades para no generar nuevas fuentes de trabajo.

Beatriz Ramírez Solís

NOTAS

¹ De acuerdo con el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), las transferencias formales son aquellas incluidas en el sistema financiero regulado, por lo que todas aquellas que no se lleven a cabo de esta forma caen en la categoría de informales.

² Consejo Nacional de población CONAPO.



¿No sabe lo que puede venir?

En Sirem lo podemos orientar:

Contamos con la información, el análisis y las proyecciones del comportamiento de la economía mexicana a nivel:

Macro
Por estados
Por municipio
Por sectores de actividad

Herramientas para su uso en línea
y por medios electrónicos.

Proyectos e investigaciones especiales.
Presentaciones y consultas técnicas.
Asesoría y consultoría.

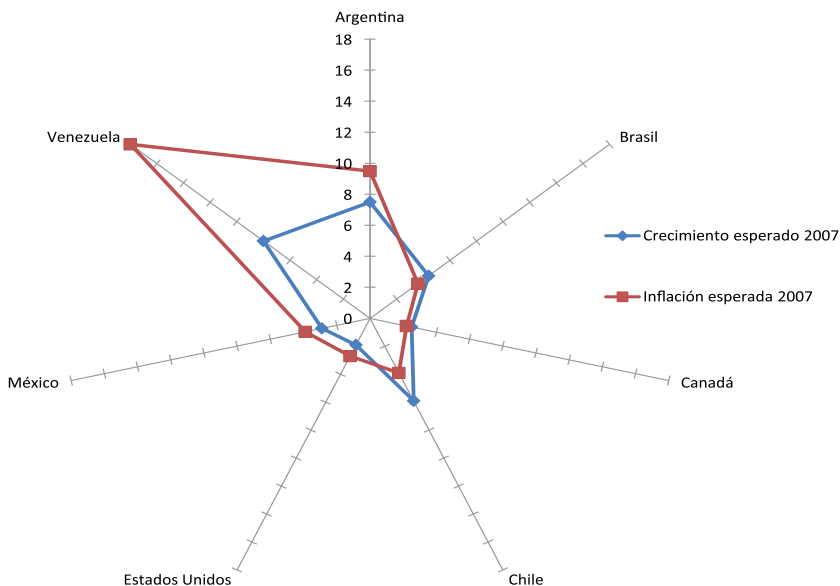
Visite nuestra página y vea las demostraciones en línea.
<http://www.sirem.com.mx>

5584-9909

Sistema de Información Regional de México, S.A. de C.V.

El crecimiento y la inflación de América Latina se verán afectados en 2008 por la desaceleración en los Estados Unidos.

CRECIMIENTO DEL PIB E INFLACIÓN México y países seleccionados

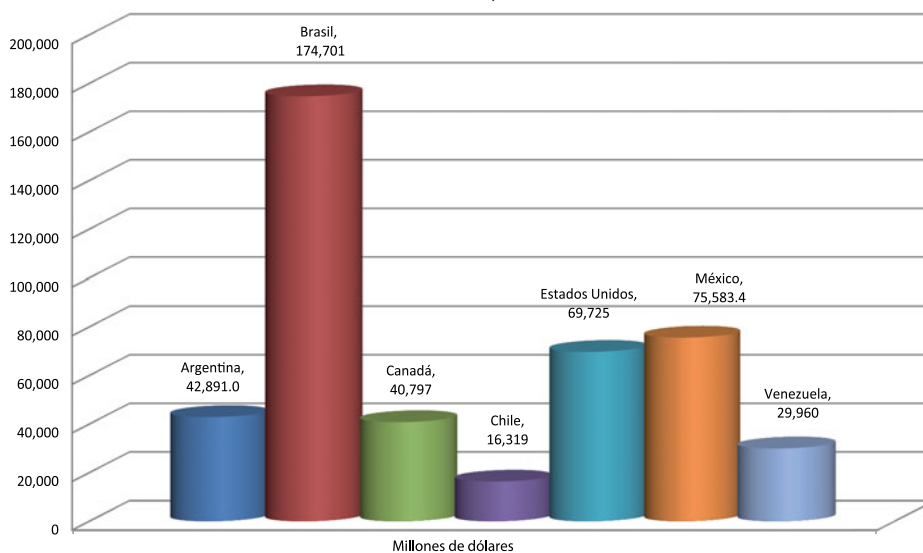


Fuente: Fondo Monetario Internacional

Los países latinoamericanos han incrementado su volumen de reservas internacionales gracias a los altos precios de sus productos de exportación.

VALOR DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES: MÉXICO Y PAÍSES SELECCIONADOS

Millones de dólares, octubre 2007

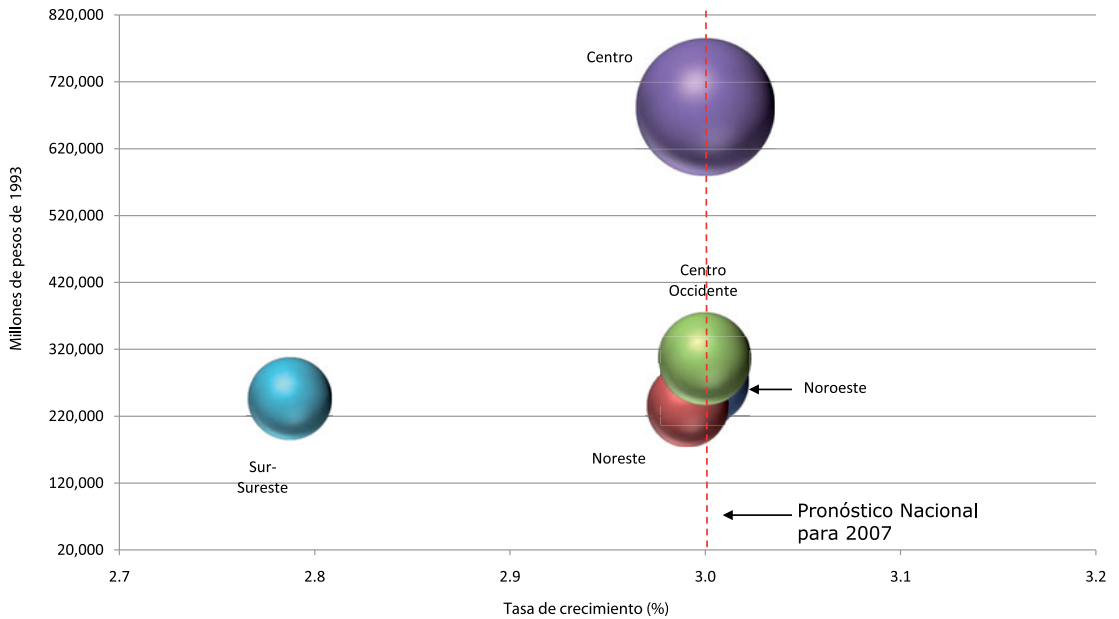


Fuente: FMI y Bancos Centrales de Brasil, México y Venezuela.

ECONOMÍA REGIONAL

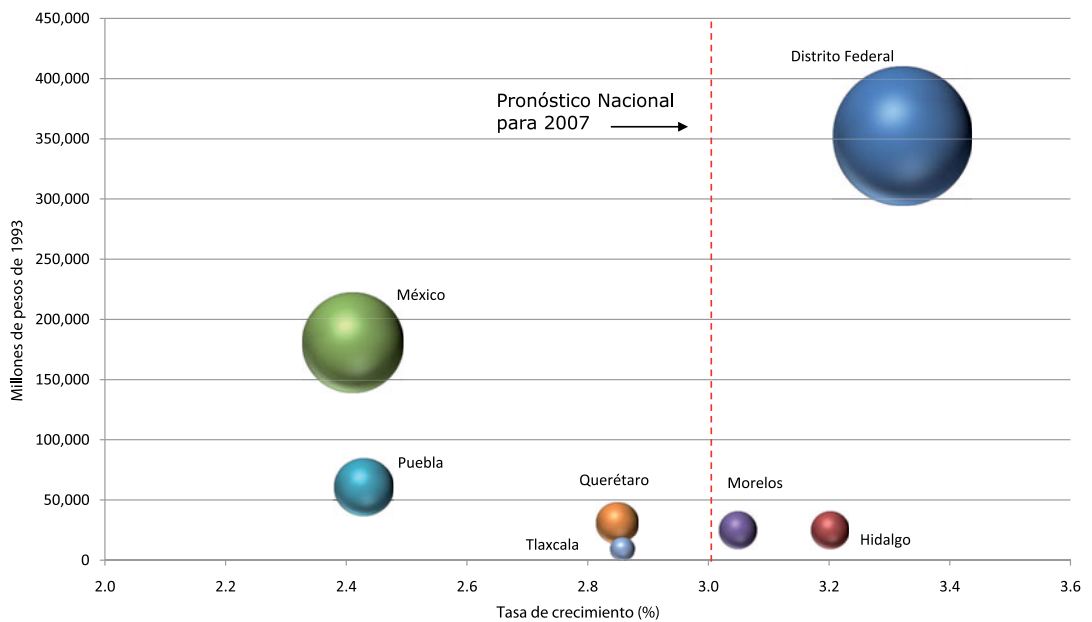
El grado en que la desaceleración de la economía estadounidense afectará a cada región de México dependerá de la estructura productiva prevalecte en cada una de ellas.

MÉXICO: REGIONES ECONÓMICAS Valor del PIB y Tasa de crecimiento, 2007



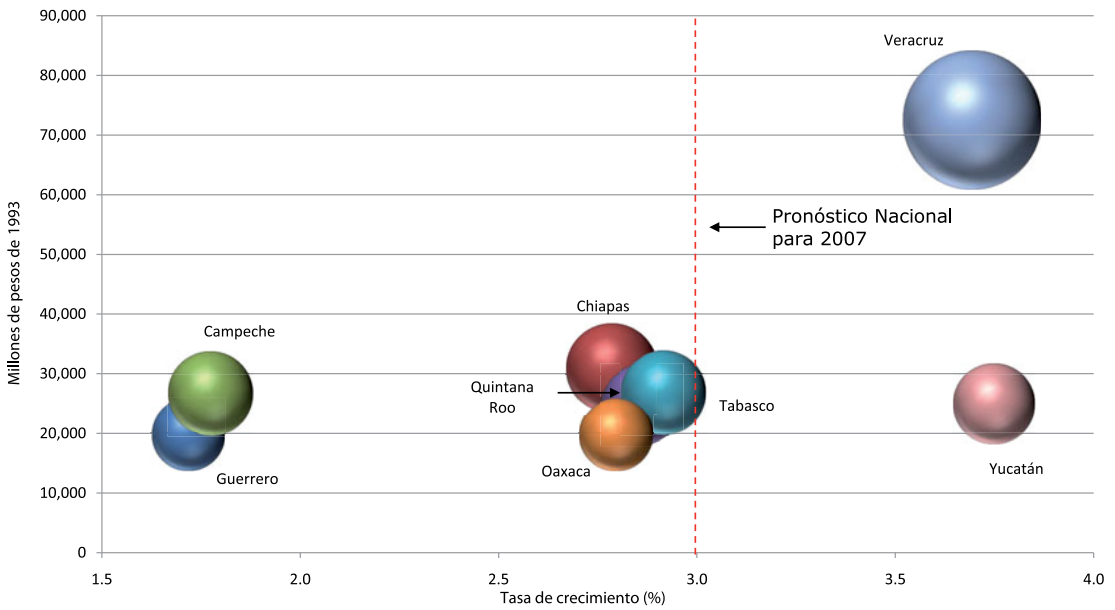
Fuente: SIREM, Modelo regional.

REGIÓN CENTRO Valor del PIB y Tasa de crecimiento, 2007



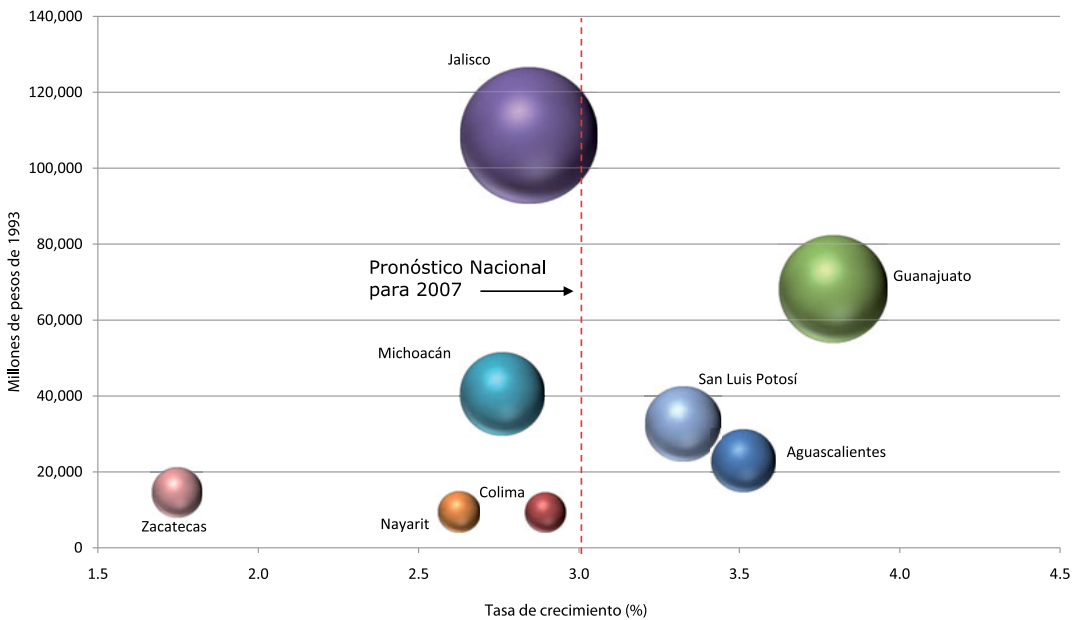
Fuente: Proyección de SIREM, Modelo regional.

MÉXICO: REGIONES SUR SURESTE Valor del PIB y Tasa de crecimiento, 2007



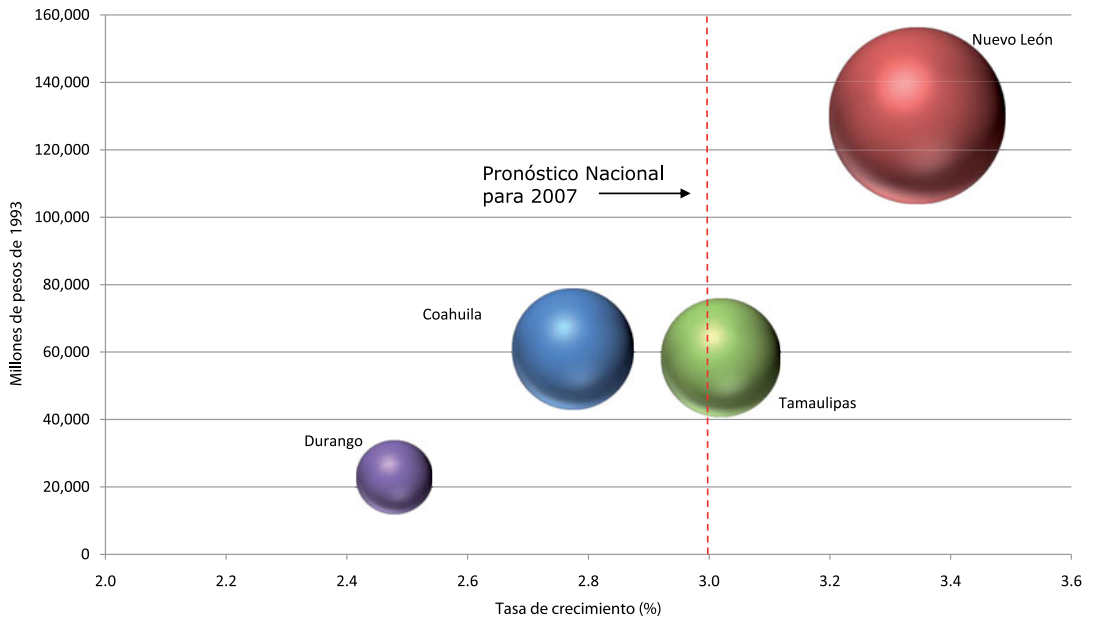
Fuente: SIREM, Modelo regional.

REGIÓN CENTRO OCCIDENTE Valor del PIB y Tasa de crecimiento, 2007



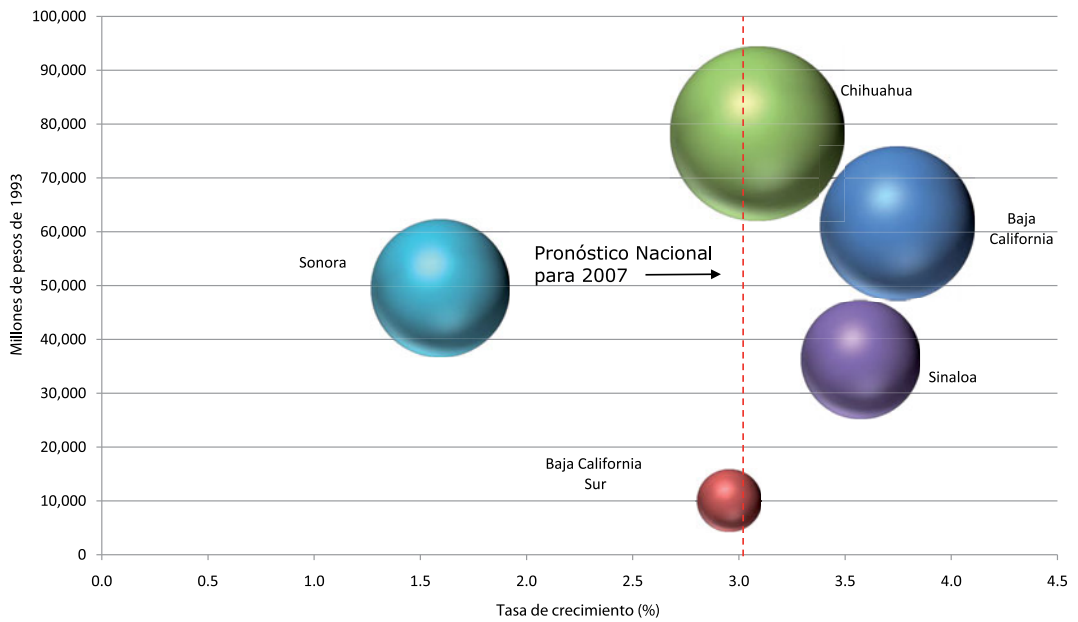
Fuente: Proyección de SIREM, Modelo regional.

MÉXICO: REGIONES NOROESTE Valor del PIB y Tasa de crecimiento, 2007



Fuente: SIREM, Modelo regional.

REGIÓN NORTE Valor del PIB y Tasa de crecimiento, 2007



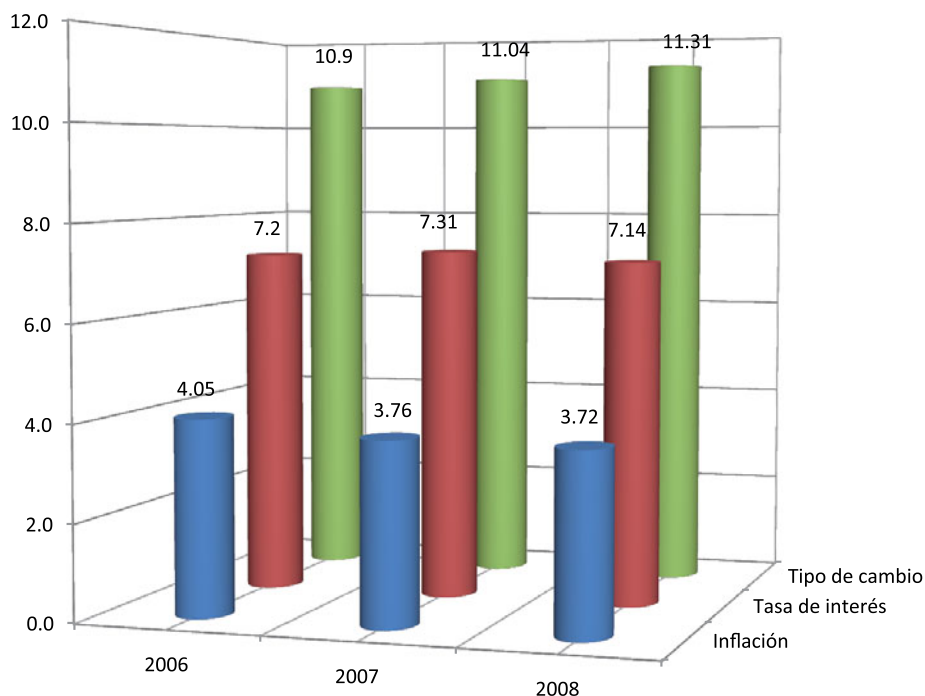
Fuente: Proyección de SIREM, Modelo regional.

VARIABLES MACROECONÓMICAS

Las perspectivas de crecimiento para México en el presente año y en 2008 han sido revisadas a la baja, de acuerdo con las previsiones de desaceleración en la economía norteamericana en el último trimestre de 2007 y durante 2008.

Evolución reciente y perspectivas

MÉXICO: INDICADORES FINANCIEROS



Fuente: BANIXCO, proyecciones fin de periodo.

MÉXICO: PROYECCIONES ECONÓMICAS SECTORIALES

	Tasas de crecimiento anual							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Producto Interno Bruto	4.8	3.0	3.7	4.4	5.1	3.7	0.4	
Sector Primario	4.8	2.7	3.7	4.2	2.8	-1.8	4.2	
Sector Industrial	5.0	2.0	3.8	4.9	4.7	3.6	0.9	
Minería	2.3	1.4	2.9	0.9	2.2	4.5	3.2	
Industria Manufacturera	4.7	1.7	3.8	5.0	4.7	3.8	1.2	
D I Alimentos Bebidas y Tabaco	2.6	2.6	3.8	4.8	5.1	3.7	2.2	
D II Textiles, Prendas de vestir y Cuero	-1.0	-0.6	3.0	5.9	3.2	4.2	3.7	
D III Industria y Productos de Madera	-0.8	-0.1	3.6	4.9	2.3	4.7	2.9	
D IV Papel, Imprenta y Editoriales	3.5	1.2	3.3	-0.4	6.3	6.1	3.2	
D V Químicas, Derivados Petróleo, Caucho, Plásticos	2.4	2.1	3.3	4.8	4.1	6.0	2.1	
D VI Productos de Minerales no Metálicos	5.2	3.7	3.8	5.8	1.8	5.6	0.3	
D VII Industrias Metálicas Básicas	2.8	1.7	4.1	10.1	2.5	-0.9	0.5	
D VIII Maquinaria y Equipo	10.1	1.0	4.3	4.9	6.1	3.1	-0.4	
D IX Otras Manufacturas	3.7	-0.6	2.4	3.8	4.5	2.0	0.2	
Construcción	6.9	2.7	3.9	5.4	4.3	2.7	-1.2	
Electricidad	5.0	3.6	4.4	4.9	6.5	2.9	1.1	
Sector Servicios	4.7	3.7	3.9	4.4	5.6	4.5	0.5	
Comercio, Restaurantes y Hoteles	3.7	2.5	3.4	3.7	5.2	7.1	-1.3	
Comunicaciones y Transportes	8.4	4.9	3.7	4.6	5.1	3.2	0.4	
Servicios Financieros, Seguros	5.3	4.5	4.6	5.3	6.7	3.4	1.9	
Servicios comunales, sociales y personales	2.8	3.4	4.1	4.2	5.2	3.7	1.5	

Fuente: INEGI y proyecciones de SIREM, Modelo sectorial.

Escuelas bajo el agua en Tabasco y Chiapas

Las inundaciones a principio de noviembre en Tabasco y Chiapas no solamente provocaron la pérdida de vidas humanas y desastres en materia económica, social y ecológica, dañaron la infraestructura de la educación básica, media superior y de los planteles universitarios de las dos entidades. Debido al estancamiento del agua durante dos semanas sobre gran parte de los territorios de estas jurisdicciones estatales se calcula que 750 mil alumnos dejaron de asistir a clases.

Según fuentes oficiales, en la tierra del "Edén" el 80 por ciento de las escuelas de un total 4 mil 858 resultaron dañadas. Autoridades de la Secretaría de Educación Pública informaron que cerca de 2 mil 500 planteles están totalmente anegados y aclararon que no hay una fecha definitiva para la rehabilitación y funcionamiento

En Tabasco el 80 por ciento de la escuelas de un total 4 mil 858 resultaron dañadas.

Autoridades de la SEP informaron que cerca de 2 mil 500 planteles están totalmente anegados y aclararon que no hay una fecha definitiva para la rehabilitación y funcionamiento de estos inmuebles. Habría que esperar el descenso de las aguas para un dictamen final

de estos inmuebles. Habría que esperar el descenso de las aguas para un dictamen final.

Mientras que en Chiapas, tanto el gobierno estatal y federal no contaba con cifras oficiales sobre los deterioros a la infraestructura escolar estatal, se calcula que fueron más de 200 inmuebles los afectados. Han pasado 30 días de la devastación, y aún, no se tiene un diagnóstico general.

Ante el panorama desolador en esta parte del país, tampoco se ha determinado una fecha para la reanudación de clases y el funcionamiento pleno de los planteles dañados por los fenómenos meteorológicos pluviales, aunque la secretaria de Educación Pública (SEP), Josefina Vázquez Mota, luego de encabezar reuniones de evaluación con funcionarios federales, estatales y municipales en Tabasco y Chiapas, dejó en claro que la población estudiantil en escuelas públicas oficiales cumplirá con los 200 días de clases correspondientes al ciclo escolar 2007-2008.

Sin embargo, desde los primeros días de noviembre casi 500 escuelas en las dos entidades fueron habilitadas como albergues provisionales para miles de familias que resultaron damnificadas por las catastróficas inundaciones. En algunos de estos planteles se organizaron jornadas educativas denominadas "escuelas móviles" donde se invitaba a los niños de educación preescolar y primaria a recibir lecturas generales.

El gobierno federal anunció la aplicación de un fondo económico de 7 mil 500 millones de pesos para la reconstrucción de Tabasco y mil 500 millones de pesos de ayuda a los damnificados en Chiapas. Estos recursos servirán para ayudar fundamentalmente a medianos y pequeños empresarios a reinstalar sus negocios. Se calcula que en Tabasco quebraron 15 mil empresas y 5 mil en Chiapas

Al mismo tiempo, el gobierno federal anunció la aplicación de un fondo económico de 7 mil 500 millones de pesos para la reconstrucción de Tabasco y mil 500 millones de pesos de ayuda a los damnificados en Chiapas. Estos recursos servirán para apoyar fundamentalmente a medianos y pequeños empresarios a reinstalar sus negocios. Se calcula que en Tabasco se fueron a la quiebra 15 mil empresas y 5 mil en la entidad gobernada por Juan Sabines Guerrero.

Hasta el primero de diciembre habían llegado a Tabasco 15 mil toneladas de víveres procedentes del pueblo mexicano y de la ayuda internacional. Quince días antes, en una breve gira para supervisar labores de limpieza en algunas zonas de la capital del estado, el presidente Felipe Calderón, anunció la aplicación inmediata de un programa de vivienda y apoyos para acelerar la reconstrucción de miles de hogares que resultaron perjudicados en su totalidad por las aguas estancadas.

I. TABASCO BAJO EL AGUA

En la última semana de octubre se registró una precipitación pluvial sobre el suroeste mexicano principalmente en los territorios de Tabasco y Chiapas, la más intensa en los últimos 25 años. Esto provocó que 80 por ciento del territorio tabasqueño quedara bajo el agua de las lluvias torrenciales que desbordaron los cauces de los ríos Grijalva, La Sierra y el Mescalapa reventando el malecón de Villahermosa, lo que provocó que la mayor parte de la capital del estado se inundara.

Al fenómeno meteorológico que implicó fuertes lluvias en Tabasco y Chiapas, se sumó la controvertida decisión de las autoridades de la Comisión Federal de Electricidad de abrir las compuertas de la presa Peñitas cuyo vaso estaba a punto de desbordarse, con lo cual millones de metros cúbicos de agua fueron descargados a los cauces de los ríos Samaría y Carrizales

causando con ello la inundación de los 16 municipios conurbanos de Villahermosa.

Hasta el momento, el recuento oficial de la devastación es de un millón 100 mil habitantes damnificados pertenecientes en toda la entidad y se presume la quiebra financiera de por lo menos 15 mil medianos y pequeños negocios urbanos y rurales. Además de la afectación del 80 por ciento de la infraestructura escolar de educación básica y media superior, así como de los inmuebles de enseñanza abierta y especial de la entidad que en total suman 4 mil 858 planteles. Casi 400 escuelas fueron habilitadas para la instalación de albergues provisionales con el fin de dar cobijo a familias damnificadas.

De igual forma, por órdenes expresas del presidente Felipe Calderón, así como de la titular de la SEP, se puso en marcha el Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y la Oficina de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en los Estados de la República (OSFAE). En las primeras reuniones de evaluación de la infraestructura estatal escolar se estimó

Al fenómeno meteorológico que implicó fuertes lluvias en Tabasco y Chiapas, se sumó la controvertida decisión de las autoridades de la Comisión Federal de Electricidad de abrir las compuertas de la presa Peñitas cuyo vaso estaba a punto de desbordarse, con lo cual millones de metros cúbicos de agua fueron descargados a los cauces de los ríos Samaría y Carrizales causando con ello la inundación de los 16 municipios conurbanos de Villahermosa

que casi 2 mil 500 escuelas estaban totalmente inundadas en los 17 municipios afectados que comprenden la entidad.

Los inmuebles escolares dañados se encuentran en Balcan, Cárdenas, Centla, Centro-Villahermosa, Comalcalco, Cunduacan, Emiliano Zapata, Huimanguillo Jalapa, Jalpa de Méndez, Jonuta, Macuspana, Nacajuca, Paraíso, Tacotalpa, Teapa y Tenosique.

Las instalaciones afectadas corresponden a la educación preescolar general e indígena, así como a escuelas primarias generales e indígenas y las secundarias, preparatorias y una parte de la infraestructura del nivel superior de las universidades Tecnológica (UT), Olmeca (UO), del Valle de México (UVM), Juárez Autónoma de Tabasco (JAT) y de la Popular de la Chontalpa (UPCH).

Con esta catástrofe pluvial se estima que un poco más de 729 mil alumnos desde preescolar hasta media educación superior perdieron 45 días de clases. La SEP insistió en que se completará el ciclo de 200 días de clases correspondiente al presente ciclo, por lo que apuró un programa emergente dedicado a la reposición de material y de los libros de texto para la educación básica, inclusive, la SEP ordenó la reimpresión de certificados educativos desde preescolar hasta nivel superior para que la población que enfrenta esta emergencia no tenga que preocuparse por la recuperación de estos documentos escolares.

II. INFRAESTRUCTURA ESCOLAR DAÑADA

En los primeros diez días del mes de noviembre, los peritos de la SEP al examinar detalladamente la ubicación de los 4 mil 858 planteles, llegaron a la conclusión de que al menos 2 mil 500 inmuebles permanecían inundados. Poco más de un centenar podrían considerarse como pérdida total ya que las construcciones asomaban graves reblandecimientos en sus estructuras básicas, por lo que será necesaria su demolición total.

Por órdenes expresas de la secretaria de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota, se dirigieron 66 millones de pesos a la restauración de escuelas oficiales, y al mismo tiempo, ofreció la vigilancia en la correcta aplicación de los fondos públicos para la rehabilitación total de la infraestructura escolar del estado.

A un mes de las inundaciones en Tabasco, la situación todavía es muy difícil y dramática, por un lado, poco a poco se restablece la vida comercial en Villahermosa y en los 16 municipios, y por el otro, mucha gente permanece en los albergues provisionales en espera de regresar a sus hogares. Las autoridades federales y estatales de educación reiteraron que a finales de noviembre se restablecerán en su totalidad las clases de educación preescolar, primaria, secundaria y preparatoria en la mayor parte de las escuelas del estado

De igual forma, la funcionaria federal reiteró el respaldo en materia de asesoría para agilizar los trámites de los seguros en los centros escolares. Por otra parte, el equipamiento urbano y rural de las 3 mil 865 escuelas que conforman la cadena de servicios educativos escolarizados del estado tienen una población estudiantil de aproximadamente 729 mil 946 alumnos. De cada 100 estudiantes 76 cursan educación básica, 13 educación media superior, 8 nivel superior y 3 acuden a diversos programas de capacitación para el trabajo.

La infraestructura de los servicios educativos escolarizados en la entidad se distribuye así: mil 458 planteles para educación preescolar (Cendis, kinders y enseñanza indígena), mil 786 escuelas primarias generales e indígenas, éstas últimas comprenden 96 inmuebles. En el rubro de educación secundaria existen 113 escuelas generales, 63 técnicas y 442 telesecundarias.

Durante el primer informe de labores (11 de noviembre) el gobernador Andrés Granier Melo, mencionó: "Tabasco es un caso especial en la educación mexicana, porque la cobertura de los servicios en distintos niveles educativos supera los promedios nacionales".

El mandatario estatal explicó que en pre-

escolar la cobertura nacional durante el ciclo escolar 2006-2007 fue de 73%, mientras que en Tabasco fue de 84%, es decir, 11 puntos porcentuales más que la media nacional. El promedio nacional de cobertura en primaria fue de 94.4% para el país y 96.5% para Tabasco.

En secundaria el índice estatal se situó en 100%, siete puntos porcentuales más que la media nacional. Por lo que respecta a los niveles medio superior y superior fueron de 59.7% y 19.9% respectivamente, mientras que en Tabasco estas cifras alcanzaron 71.4% y 24.7 por ciento.

Sin embargo, Granier Melo reconoció que no obstante los avances registrados en este renglón, la calidad de los servicios educativos sigue siendo el principal desafío, sobre todo porque el rezago y la desigualdad se acentúan en aquellas poblaciones pequeñas y dispersas que tienen baja demanda escolar.

A un mes de las inundaciones en el territorio tabasqueño, la situación todavía es muy difícil y dramática, por un lado, poco a poco se restablece la vida comercial en Villahermosa y en los 16 municipios, y por el otro, mucha gente aún permanece en los albergues provisionales en espera de regresar a sus hogares. Las autoridades federales y estatales de educación reconocieron que será hasta enero de 2008 cuando se restablecerán las clases de educación preescolar, primaria, secundaria y preparatoria en la mayor parte de las escuelas del estado.

Por su parte, el gobierno del estado estimó en 100 mil millones de pesos, el monto para la reconstrucción económica y social de la entidad.

III. CHIAPAS

Según versiones de los propios damnificados, durante 23 días de octubre pasado llovió intensamente, lo que provocó que algunas márgenes del río Grijalva se desbordaran e inundaran enormes extensiones de tierra cultivable y zonas urbanas. Hasta el momento se registra la anegación de 62 municipios que comprenden tres (Norte, Selva y Centro) de las nueve regiones demográficas que conforman Chiapas.

Por el momento, 41 municipios se encuentran parcialmente incomunicados debido a la destrucción en diversos tramos de los casi mil kilómetros de la red de caminos vecinales y de terracería. De esta manera se entorpece el abas-

Según datos de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, en Chiapas existen aproximadamente 35 mil damnificados de los cuales la mayoría se ha refugiado con familiares y vecinos, en tanto cerca de 2 mil familias se encuentran en 61 refugios temporales. Los primeros reportes señalan el deterioro de más de 5 mil casas habitación y pequeños negocios urbanos y rurales, así como 200 inmuebles escolares

tecimiento de víveres y agua potable a poco más de 300 comunidades que se encuentran en una situación de emergencia.

Según datos de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, en Chiapas existen aproximadamente 35 mil damnificados de los cuales la mayoría se ha refugiado con familiares y vecinos, en tanto cerca de 2 mil familias se encuentran en 61 refugios temporales. Los primeros reportes señalan la afectación de más de 5 mil casas habitación y pequeños negocios urbanos y rurales, así como 200 inmuebles escolares de los diferentes niveles de educación.

Cabe resaltar que debido a las constantes lluvias y al parecer el mal manejo de explosiones con dinamita en una zona montañosa del municipio Ostuacán en la región Norte, la noche del 4 de noviembre, se desgajó parte de un cerro y el talud cayó sobre el pequeño poblado Juan de Grijalva donde vivían 250 personas, provocando hasta el momento la muerte de 19 lugareños y la desaparición de cinco personas entre los escombros y la corriente del río Alto Grijalva.

En el lugar del accidente siguen laborando especialistas, técnicos y trabajadores para desalojar el deslizamiento de tierra y piedra, y liberar parte del cauce del río Grijalva que había sido obstaculizado por la avalancha de escombros. También se ha notificado a las poblaciones cercanas de su reubicación a otra zona, debido a que la que habitan ha sido declarada área de alto riesgo.

Por otra parte, este desastre natural complica la construcción total de un centenar de escuelas y la restauración parcial de casi 200 inmuebles escolares que habían resultado dañados por el paso

del huracán "Stan" en tierras chiapanecas hace dos años. Los trabajos se encontraban adelantados en un 65 por ciento, con las lluvias algunas de estas construcciones resultaron dañadas por lo que se retrasará su funcionamiento.

La emergencia y la aplicación del Plan DN-III de Salvamento y ayuda a damnificados se distribuye a las poblaciones de la región Centro como Acala, Berriozabal, Chiapa de Corzo, Chiapilla, Chicoasén, Cintalapa, Coapilla, Coapaínala, Ixtapa, Jiquipilas, Nicolás Ruiz, Ocoatepec, Osumacinta, San Fernando, San Lucas, Soyaló, Suchiapa, Tecpatán, Totolapa, y Venustiano Carranza.

Mientras que en la región de la Selva están las comunidades de Benemérito de las Américas, Catzajá, Chilón, La Libertad, Marqués de Comillas,

Ocosingo, Palenque, Sabanilla, Salto de Agua, San Juan Cancuc, Sitalá, Tila, Tumbala y Yajalón.

En lo que respecta a la zona Norte destacan: Amatán, Bochil, El Bosque, Chapultenango,, Francisco León, Huitiupan, Ixhuatán, Ixtacomitán, Ixtapangajoyá, Jititol, Juárez Ostuacán, Pan-tepec, Pichucalco, Pueblo Nuevo, Solistahuacán, Rayón, Reforma, San Andrés Duraznal, Simojovel, Solosuchiapa, Sunuapa, Tapalap y Tapilula.

Por último, se informó de la instalación de 40 albergues temporales para dar abrigo y comida a los miles de damnificados; hasta el momento se han distribuido poco más de 80 toneladas de víveres.

Ricardo Blanco Velázquez

Mirar lo local, voltear al México rural

Al intentar comprender la situación del México rural, un México que desde luego existe, persiste, subsiste o resiste en medio de un país que no es completamente moderno ni urbano, ese que algunos niegan o miran con desdén al identificarlo como sinónimo de atraso o un lastre del pasado que hay que ignorar o superar, nos encontramos con una diversidad de municipios, realidades, condiciones sociales y culturales.

El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) considera rural a los pobladores que viven en localidades de menos de 2 mil 500 habitantes, pero también incluye otra clasificación: la población “rural ampliada”, aquella conformada por menos de 5 mil personas. No rural o urbana es el resto de la población. En la definición de rural y urbano también intervienen aspectos como la infraestructura del lugar, las actividades económicas, el número y nivel de servicios públicos. Así, por ejemplo, una comunidad que rebasa los 5 mil habitantes pero no cuenta con servicios básicos difícilmente puede considerarse urbana.

Según el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, cerca de 30.2 millones de personas viven en zonas rurales y 67.3 millones en localidades no rurales, lo que indica que en nuestro país, casi una tercera parte de la población es rural.

Con 23 millones de personas que subsisten en situación de miseria en el campo, según indica el INEGI, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2000-2006 reveló que el 34 % de esta población no recibe ingresos y el 51% reciben menos de dos salarios mínimos.

En el país existen 2 mil 443 municipios (con localidades rurales y no rurales) y un total de 199 mil 391 localidades; éstas en su mayoría, son rurales y rurales ampliadas (197 mil 930) una minoría son consideradas no rurales (mil 461). Oaxaca es la entidad con más municipios;

Baja California y Baja California Sur, las que menos tienen.

En seis entidades federativas predomina la población rural: en Oaxaca el 64% de los habitantes tiene esta condición; le si-

guen Chiapas (61.2%), Hidalgo (58.5%), Tabasco (56.1%), Zacatecas (55.1%) y Guerrero (53.4 %).

Oaxaca y Chiapas son los estados más rurales; el Distrito Federal y los estados del norte como Nuevo León, Baja California, Coahuila y Tamaulipas, son los que han tenido un mayor desarrollo urbano. Esta tendencia muestra, de acuerdo con las conclusiones del último Censo, que en los estados del centro y norte prevalece en términos generales un nivel de vida mejor que en las entidades del sur, donde la pobreza y la marginación es mayor.

En México cerca de 30.2 millones de personas viven en zonas rurales y 67.3 millones en localidades no rurales, lo que indica que en nuestro país, casi una tercera parte de la población es rural

Los pueblos, comunidades rurales, o como algunos dicen peyorativamente, “los ranchos”, comparten un conjunto de rasgos. La falta de recursos públicos y oportunidades de desarrollo económico, social, educativo y cultural, en comparación con zonas más urbanas o industrializadas, son características que conoce muy bien la población que vive en lugares rurales.

Además, debemos contemplar lo que los especialistas han calificado como el desmantelamiento del campo mexicano a partir de las llamadas reformas estructurales de la economía, emprendidas desde los años ochenta, incluyendo el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) de México con Estados Unidos y Canadá. Este conjunto de reformas supuso entre otros efectos, una apertura de fronteras que ha implicado una importación de alimentos.

Para entender la situación en general de una localidad rural del sur de México, hablaremos en esta ocasión del municipio de Pilcaya, perteneciente al estado de Guerrero, uno de los más pobres del país. Conocer la situación económica, social y política de una comunidad como esta, quizá nos ayude a formarnos un criterio de lo que sucede en muchos sitios rurales del país.

El estado de Guerrero tiene 76 municipios y 7 mil 719 localidades en las que se distribuyen los 3 millones 79 mil 649 habitantes que de acuerdo al Censo General de Población y Vivienda (2000), tenía la entidad. De esta población total, un millón 645 mil 657 viven en lugares rurales y rurales ampliados.

La mitad de los municipios de Guerrero son rurales en su totalidad. El grado de ruralización, en comparación con el resto de los estados del país, es de 53.44 por ciento. El 55.34 % de la población que vive en comunidades rurales se dedica a las actividades agropecuarias. Guerrero es uno de los estados más pobres del país. El Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población, 2000, que mide en entidades y municipios el derecho a la educación y vivienda, el nivel ingresos y el disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de las personas, ubica a la entidad en el segundo lugar, sólo después de Chiapas.

Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo son las entidades federativas con grados de marginación calificados como “muy altos”, donde vive 20% de la población nacional, 19.6 millones de personas, según este indicador.

Cuadro 1

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS, ÍNDICE Y GRADO DE MARGINACIÓN DE GUERRERO

Población Total: 3, 079 649
% Población analfabeta de 15 años o más: 21.57
% Población sin primaria completa de 15 años o más: 41.92
% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo: 35.29
% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica: 11.04
% Ocupantes en viviendas sin agua entubada: 29.54
% Viviendas con algún nivel de hacinamiento: 59.67
% Ocupantes en viviendas con piso de tierra: 39.97
% Población en localidades con menos de 5 000 Habitantes: 53.44
% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos: 66.16
Índice de Marginación: 2.11781
Grado de Marginación: Muy Alto
Lugar que ocupa en el contexto nacional: 2

Fuente: Índices de Marginación por entidad federativa, Conapo, 2000.

I. UN MUNICIPIO DEL ESTADO DE GUERRERO

El municipio de Pilcaya se conforma por la cabecera municipal y 37 localidades, se ubica al norte de Guerrero, colinda al este con el estado de Morelos, al oeste con el estado de México y al norte con el Estado de México. Se trata de la demarcación más pequeña del estado ya que representa el 0.10% de la superficie estatal total.

En el lugar predomina el tipo de clima subhúmedo-cálido con variaciones templadas, debido a la cercanía con el Nevado de Toluca, el Ixtacihuatl y el Popocatepetl; se abastece de los

Los pueblos o como algunos dicen peyorativamente, “los ranchos”, comparten un conjunto de rasgos. La falta de recursos públicos y oportunidades de desarrollo económico, social, educativo y cultural, en comparación con zonas más urbanas o industrializadas, son características que conoce muy bien la población que vive en lugares rurales

ríos San Jerónimo, el río Salado y Amacuzac; de las presas Ardorita y Ojo de Agua y de lagunas como la de En Medio y El Mogote.

Entre sus recursos naturales cuenta con un yacimiento de mármol, minas de arena y piedra. Los recursos forestales que dispone abarcan hectáreas de árboles que son utilizados para la fabricación de muebles y para cubrir los techos de las casas.

1.1 Población, gobierno y actividad económica

De acuerdo al XII Censo del INEGI, la población total del municipio fue de 10 mil 581 habitantes, de los cuales 5 mil 240 eran hombres y 5 mil 611 mujeres. El II Conteo de Población y Vivienda en el 2005 sumó en 11 mil 35 el número de pobladores que radican en todo el municipio.

Producto de la evangelización en todo el país durante el periodo colonial, la mayoría de los lugareños son católicos. En 1529 los frailes franciscanos iniciaron la construcción del Templo de la Purísima Concepción, uno de los más antiguos de México donde aún se aprecia el auténtico estilo barroco.

El suelo de esta tierra ha sido propicio para la agricultura, la principal actividad económica del municipio. La superficie destinada para ello es de 2 mil 838 hectáreas, de las cuales el 97.2 por ciento son de temporal, 2.6 por ciento de riego y el 0.1 por ciento de humedad. Quienes son propietarios de tierras siembran y cosechan, rentan sus tierras o emplean a campesinos pagando un sueldo de 120 pesos al día.

En sus campos se cultivan hortalizas, maíz, frijol, camote, pepino, tomates, cebolla y flores como la gladiola. La ganadería representa el segundo pilar de la economía; una parte de la población se dedica a la cría de ganado bovino, porcino, ovino, caprino y equino.

En el lugar también se han creado talleres que maquilan gorras, una fabrica de mezcal y alcohol, además de una trituradora de piedra que abastece al municipio y a otros del Estado de México. El turismo en el municipio se concentra sólo en el parque de las grutas de Caca-

huamilpa, que aunque pertenece al Pilcaya, es administrado por el gobierno federal.

El Ayuntamiento municipal se conforma por el presidente municipal, un síndico y seis regidores que atienden asuntos de Obras Públicas, Educación, Ecología, Desarrollo Rural, Salud, Asistencia Social y Comercio.

La falta de servicios de salud, drenaje, vivienda, agua potable, escuelas de nivel medio-superior y técnico, fuentes de empleo y una tasa de analfabetismo, son algunas condiciones que enfrenta parte de la población que reside en el municipio de Pilcaya, Guerrero.

Como lo indican los datos del INEGI, esta comunidad presenta un índice “alto” de marginación y pobreza. Al igual que otros pueblos del país, hombres y mujeres originarios de Pilcaya han emigrado a Estados Unidos y a otros estados de la república para encontrar un empleo, realizar estudios profesionales, lograr un mejor desarrollo para sus familias y para ellos mismos.

Con base en una muestra del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) estimó que el 5.55 % del total de hogares (2 mil 541) del municipio reciben remesas y calificó el grado de intensidad migratoria como “media”, en una escala donde la migración se contempla como “alta”, “muy alta”, “media”, “baja”, “muy baja”.

Guerrero es uno de los estados más pobres del país. El Índice de Marginación del Consejo Nacional de Población, 2000, que mide en entidades y municipios el derecho a la educación y vivienda, el nivel ingresos y el disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de las personas, ubica a la entidad en el segundo lugar, sólo después de Chiapas

Cuadro 2
**ÍNDICE DE MARGINACIÓN DEL MUNICIPIO
 DE PILCAYA, GUERRERO**

Población total: 11,035 pobladores (II Censo de población y vivienda, 2005)
Población en el pueblo de Pilcaya: 3,599 habitantes
Población analfabeta de 15 años o más: 41.27 %
Ocupantes sin vivienda ni drenaje ni servicio sanitario: 33.30 %
Ocupantes en vivienda sin energía eléctrica: 5.42%
Ocupantes de vivienda sin agua entubada: 30.49%
Viviendas con algún nivel de hacinamiento: 51.62%
Ocupantes de vivienda con piso de tierra: 30.18%
Población en localidades con menos de 5 000 mil habitantes: 100%
Población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos: 81.39% Índice de marginación: 0.17193
Grado de marginación: Alto
Lugar que ocupa en el contexto estatal: 60
Lugar que ocupa en el contexto nacional: 1034

Fuente: Índices de Marginación por municipio, Conapo, 2000.

Al platicar con algunos lugareños, cuentan que hace décadas el Partido Revolucionario Institucional (PRI) era el “dueño del poder”, familias del pueblo se turnaban la administración del municipio cada tres años. La alternancia en el gobierno comenzó hace seis años, cuando el candidato de Acción Nacional (PAN) ganó como consecuencia de lo que sucedía a nivel nacional, con el asenso de Vicente Fox al ser

electo como presidente de México (2000-2006). Actualmente gobierna el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

II. CAMBIOS EN EL MODELO ECONÓMICO Y EDUCATIVO

En esta descripción general de un pueblo pequeño de México encontramos problemas comunes a otras regiones rurales del país: migración, pobreza, falta de servicios públicos, desempleo, educación, poca participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y para exigir rendición de cuentas al gobierno, además de la dependencia con respecto al gobierno del estado y Federal en la designación de presupuesto y la realización de programas de desarrollo para el campo, que de no existir o administrarlos discrecionalmente, impiden aún más el desarrollo rural.

Al plantear posibles soluciones para lograr un desarrollo rural convergen diferentes propuestas y opiniones. En el primer informe de gobierno del actual titular del Ejecutivo Federal se dio a conocer que los programas y fondos dirigidos a la rehabilitación del campo cuentan con un presupuesto de 58 mil 469 millones de pesos, asignados a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

En su momento analistas en la materia y la coordinadora de la Comisión de Desarrollo Rural en la Cámara de Diputados, Adriana Díaz Contreras, señalaron, que ninguno de los programas y créditos tendrá resultados positivos mientras el gobierno federal mantenga la misma política con que se ha operado el campo desde hace 13 años, que no garantiza la soberanía alimentaria del país ni genera beneficio para la población. Desde esta visión los problemas del

La falta de servicios de salud, fuentes de empleo, drenaje, vivienda, agua potable, escuelas de nivel medio-superior y técnico además de una tasa de analfabetismo, son algunas condiciones que enfrenta parte de la población que reside en el municipio de Pilcaya, Guerrero

campo son profundos y responden a cambios estructurales; los créditos y fondos son parte de una solución pero también se necesita una transformación del modelo económico.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) enfatiza en la necesidad de ofrecer una educación instrumental que forme ciudadanos capaces de solucionar sus problemas al interior de sus comunidades para evitar tanta dependencia hacia el gobierno del Estado y para arraigarlos en su localidad.

El conocimiento sería un instrumento eficaz para disminuir la pobreza porque los agricultores necesitan escuelas con mejores métodos, técnicas y materiales de enseñanza que estén centrados en necesidades reales. Se requiere impulsar una nueva educación orientada a disminuir las dependencias y vulnerabilidades de las familias rurales. Este modelo educativo debe tomar en cuenta el contexto en el cual se aplica, los intereses de las familias y las comunidades rurales de cada nación y región, indica la FAO.

“El mundo rural necesita una educación básica rural más realista y objetiva; con contenidos curriculares más pertinentes y más funcionales a las necesidades laborales, productivas y fami-

Los problemas del campo son profundos y responden a cambios estructurales; los créditos y fondos son parte de una solución pero también se necesita una transformación del modelo económico. La FAO enfatiza en la necesidad de ofrecer una educación instrumental que forme ciudadanos capaces de solucionar sus problemas al interior de sus comunidades para evitar tanta dependencia hacia el gobierno del Estado y para arraigarlos en su localidad

liares que caracterizan el medio rural. Una educación con contenidos más útiles que las familias rurales apliquen en la solución de sus problemas cotidianos y con métodos que desarrollen las potencialidades latentes de los niños de estas comunidades, que les ayuden a transformarse en eficientes protagonistas del agronegocio y del desarrollo rural”.¹

Las opciones de solución a los problemas propios del México rural son diversas. Además de un cambio en el modelo económico y educativo, se necesita fomentar la participación de la población en asuntos públicos, para atenuar la corrupción; una población informada, organizada y conciente exigiría a las autoridades el cumplimiento de los programas y servicios a los que tienen derecho, y se fortalecería para proponer y desarrollar proyectos productivos locales.

Myrna Armenta Ruiz

REFERENCIAS

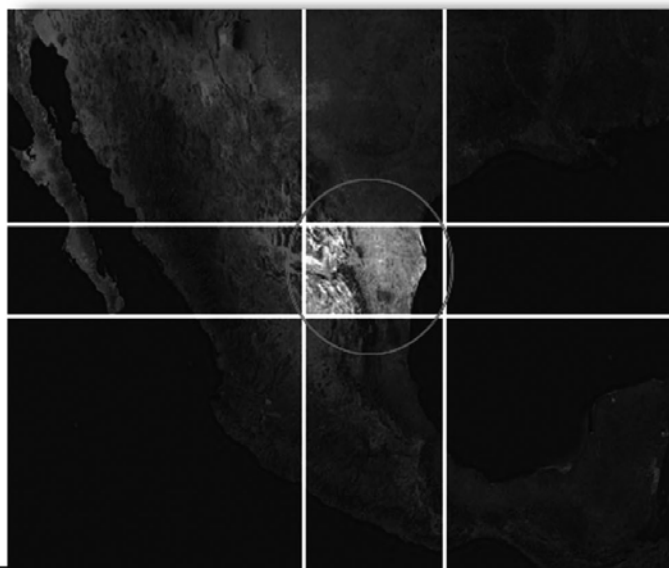
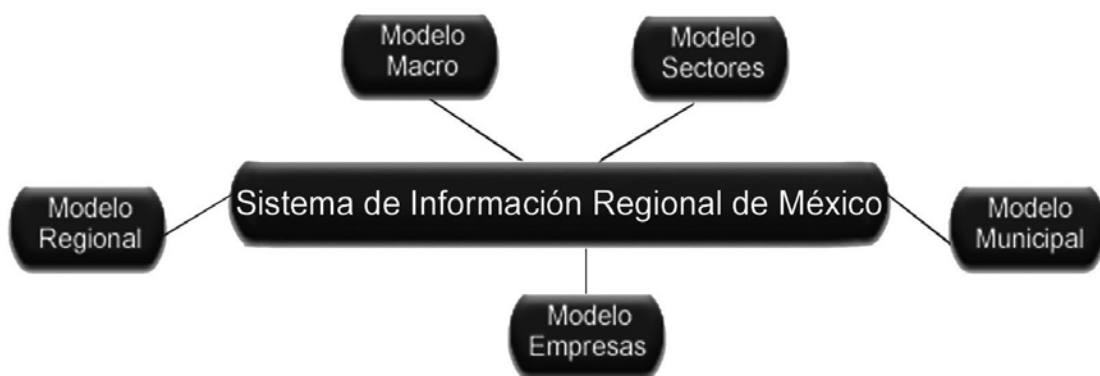
1. Lacki Polan, “Los agricultores necesitan de un sistema educativo que les ayude a solucionar sus problemas”, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (FAO), 2004, en: http://www.fao.org/sd/2002/KN0506a_es.htm

SIREM

Sistema de Información Regional de México, S.A de C.V.

INFORMACIÓN OPORTUNA DE LA ECONOMÍA MEXICANA ANÁLISIS POR SECTORES Y REGIONES

Nuestros modelos económicos se adaptan a las necesidades de los usuarios. Son instrumentos valiosos para la creación de estrategias y para la toma de decisiones en las empresas y en las instituciones públicas.



Visite nuestra página
Demostraciones en línea

www.sirem.info

sirem@sirem.com.mx

Teléfono / Fax 55-84-99-09

¿Quieres venderle al cliente más grande de México?

EL GOBIERNO FEDERAL PUEDE SER TU CLIENTE. Si eres una pequeña o mediana empresa mexicana, Nacional Financiera te apoya con información, capacitación, liquidez inmediata y capital de trabajo. Acércate a Nacional Financiera, tu brazo derecho.



nacional financiera

Banca de Desarrollo

TU BRAZO DERECHO

01-800-NAFINSA nafinsa.com

En la vida, no sólo se requiere Pasión, también MAESTRÍA



- Administración
- Mercadotecnia
- Finanzas
- Administración /Empresas Familiares
- Global MBA (ITESM / Thunderbird)

Exámenes de Admisión: sábados
26 de enero y 23 de febrero de 2008.

Talleres de Familiarización: sábados
19 de enero y 16 de febrero.

Contacto:
Lic. Héctor Flores R.
Tel. 5864•5305/5306
hrflores@itesm.mx

www.itesm.mx/rzc/egade

La Mejor Decisión de Negocios



TECNOLÓGICO DE MONTERREY

EGADE

Escuela de Graduados en Administración
y Dirección de Empresas

Zona Centro

