

## **Política pública municipal y participación social: reflexiones desde las regiones de México**

*Pablo Manuel Chauca Malásquez<sup>1</sup>*

### **Introducción**

Los nuevos enfoques de desarrollo local ubican en el centro del proceso de desarrollo a los actores sociales y a una serie de factores locales que impulsan dicho proceso a partir de las potencialidades endógenas del territorio. En esa óptica, la estrategia de desarrollo local requiere de la participación y concertación estratégica de los actores (gubernamentales, privados y sociales) interesados en las diferentes iniciativas locales y líneas específicas de actuación. Por ello es necesaria la construcción de una institucionalidad apropiada para el desarrollo local, de modo que se conformen espacios de gobernabilidad democrática.

En esa perspectiva, este trabajo reflexiona acerca de las posibilidades y limitaciones de las iniciativas de desarrollo local en México, a partir de una experiencia municipal en el estado de Michoacán, que pone en evidencia que el liderazgo de la autoridad municipal y su capacidad de concertación con otros actores locales y extralocales, son imprescindibles para la gobernabilidad y sostenibilidad de la estrategia a largo plazo.

El trabajo se estructura en cuatro secciones. En la primera, se sintetizan las ideas centrales en el debate entre los paradigmas y enfoques sobre el desarrollo regional y local antes y después de los ochenta del siglo XX, de suerte que pueda entenderse lo novedoso de las iniciativas locales de desarrollo que se están poniendo en práctica en lo que va del siglo XXI. A continuación se explican las condiciones necesarias para que experiencias de desarrollo local en un país como México puedan tener un alcance más allá de la duración de un período de gobierno municipal. En la tercera sección se examina –a la luz de las reflexiones anteriores y a modo de ilustración– una experiencia de política pública municipal en el estado de Michoacán fundamentada en proyectos productivos coordinados por los propios productores, la presidencia municipal y otros actores sociales, y en el convencimiento de que dicha política debe constituirse en un campo de construcción de consensos y acciones concertadas entre los diversos actores sociales del territorio con el objetivo común de

---

<sup>1</sup> Profesor – investigador titular de la Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. E-mail: [pchauca@zeus.umich.mx](mailto:pchauca@zeus.umich.mx)

mejorar la calidad de vida de la población local. Por último, se plantean algunas reflexiones sobre las potencialidades y obstáculos para que dicha iniciativa de desarrollo local pueda tener efectivamente un alcance de largo plazo.

El trabajo está basado en información y observaciones referenciadas a lo largo del texto y se inclina a presentar las ideas y resultados de modo preliminar sin abundar en la demostración exhaustiva de los mismos.

### **Desarrollo local como proceso integral y multiactoral**

Desde la década de los ochenta del siglo XX, se realizaron estudios sobre desarrollo local endógeno y ecodesarrollo, según los cuales las transformaciones mundiales han hecho resurgir lo local. Con la evidencia de que la globalización incrementa las desigualdades regionales, se fue construyendo un enfoque analítico a partir de análisis empíricos que aquí denominados enfoques de desarrollo local<sup>2</sup>. Estos enfoques ubican en el centro del proceso de desarrollo a los actores sociales y a una serie de factores locales que impulsan el desempeño económico, social, político y medioambiental. Existe consenso entre los estudiosos con esa perspectiva analítica en que el desarrollo local es una oportunidad para que los actores locales tomen en sus manos la posibilidad de enfrentar las grandes transformaciones de la economía y sociedad mundiales.

En ese sentido, en esta sección, sintetizamos los aportes de los enfoques de desarrollo local a los estudios regionales, como marco para entender la lógica, procesos y resultados de la iniciativa local de desarrollo que luego analizamos<sup>3</sup>.

1.- Los paradigmas sobre el desarrollo regional anteriores a los años ochenta<sup>4</sup>, enfatizan en la regionalización (como una nueva división política – administrativa) a partir de elementos

---

<sup>2</sup> En nuestra opinión, se trata de un cuerpo analítico en construcción, no homogéneo y no sistemático. Pero, que está superando algunas debilidades y limitaciones de los paradigmas precedentes sobre el desarrollo regional.

<sup>3</sup> El tratamiento no es exhaustivo; pero resalta los puntos cardinales del debate que seguramente continuará y traerá mayores aportaciones a los estudios regionales, así como los que son más útiles para este trabajo.

<sup>4</sup> Ciertamente, estos paradigmas predominantes antes de los ochenta, tampoco son homogéneos y no constituyen un cuerpo analítico único. En este trabajo hacemos una diferenciación de las teorías y enfoques sobre desarrollo regional antes y después de los ochenta, en tanto consideramos que es un "parteaguas" en el tratamiento de lo local con nuevos elementos y argumentaciones. Pero, no significa que en uno u otro caso los paradigmas y enfoques no están exentos de conflictos y contradicciones a su interior. Lo importante es que el debate continúa y seguirá en el futuro. Para mayores detalles sobre la evolución de las teorías y enfoques acerca del desarrollo regional, puede consultarse: Ramírez (2003).

homogéneos y encarados primero desde el nivel nacional y subnacional, así como en acciones de específica incidencia regional basadas en la existencia de ciertos aspectos que se presentan con intensidad diversa en distintas partes de un determinado territorio nacional. En esa perspectiva, lo local se trata como el nivel más reducido y limitado del territorio (es la escala más pequeña), y dependiente de lo planeado y ejecutado en los niveles superiores y más amplios. Es decir, la cuestión del desarrollo -particularmente regional- es percibida más como un efecto exógeno dado por la descentralización de las inversiones hacia las zonas periféricas a fin de incorporarlas al mercado nacional (y, en su caso, internacional).

En los enfoques de desarrollo local, se enfatiza en que el desarrollo depende de manera primordial de los condicionamientos endógenos en función de los actores sociales y recursos de las economías locales/regionales que permiten explotar el potencial existente en su propio territorio. Éste último se concibe como una construcción social, y se habla más de territorios socialmente organizados en función de sus capacidades para materializar innovaciones tecnológicas, sociales y organizativas en el entramado productivo y social (Albuquerque, 1998), antes que como espacios geográficos a escalas diferentes.

2.- En los paradigmas anteriores de desarrollo regional, se considera que la globalización ha puesto en evidencia la concentración del crecimiento en ciertas regiones con mayores ventajas competitivas, que disponen de recursos exportables (“regiones ganadoras”)<sup>5</sup>, y se conectan con la economía mundial a través de inversiones en servicios avanzados y en el sector exportador. En contraste hay “regiones perdedoras”, marginadas de los nuevos circuitos económicos internacionales y de los propios mercados nacionales a los cuales pertenecen.

Los enfoques de desarrollo local, plantean que en el marco de esas disparidades regionales, hay que reconocer que toda empresa global se localiza en una determinada zona y busca aprovechar las ventajas competitivas del territorio exacerbando o no las disparidades al interior de las regiones, y entre capitales provinciales, áreas metropolitanas y zonas rurales, a pesar de estar conectadas a los circuitos económicos internacionales. Esto exige llevar los esfuerzos de coordinación y gestión de los actores locales a un nivel superior, por lo que se habla por ejemplo de la “competitividad sistémica” (Esser et al, 1996) donde interactúan

---

<sup>5</sup> Sobre el planteamiento de “regiones ganadoras” y “regiones perdedoras”, puede consultarse a: Benko –Lipietz (1994). “Las regiones que ganan”. Valencia. Editions Alfons El Magnamin. Citado por: Moncayo, 2002.

distintos niveles de competitividad, diversos planos de orientación y política regional, y una gama de instrumentos con racionalidad y eficiencia sistémica. El gran desafío es conformar sinergias y coordinaciones entre el nivel nacional y subnacional, entre políticas sectoriales (funcionales) y políticas regionales (espaciales), entre los agentes públicos y la sociedad civil, y entre marcos normativos y acciones operativas.

3.- En el contexto de las ideas del punto anterior, los paradigmas anteriores de desarrollo regional, ponen el acento en la coherencia de planes, programas y proyectos de desarrollo regional iniciados en el nivel nacional y coordinados luego con los niveles subnacionales dentro de una dinámica de descentralización dictada desde el nivel central del Estado normalmente bajo una lógica sectorial y sin privilegiar la concertación de actores.

Los enfoques de desarrollo local ubican en el centro del proceso de desarrollo a los actores sociales y a una serie de factores locales que impulsan el desarrollo local/regional desde abajo. El éxito del desarrollo local requiere de la participación de los actores (gubernamentales, privados y sociales) interesados en las diferentes iniciativas locales y en el diseño, formulación y ejecución de las distintas líneas de actuación. Por ello es necesaria la construcción de una institucionalidad (organizaciones, normas y reglas de conducta entre actores y políticas) apropiada para el desarrollo local, lo cual forma parte del denominado nivel intermedio o mesoeconómico (Alburquerque, 1999a,b). Este nivel mesoeconómico concreta el ejercicio de concertación estratégica entre los diferentes actores territoriales, así como el pacto social consiguiente entre los mismos, orientado a la construcción de entornos innovadores locales (llamado "milieux" por Vázquez, 2000), los cuales pueden tener formas diferentes en cada caso, según la problemática más destacada o urgente, o según el perfil productivo, empresarial y social territorial (Ruiz, 2005).

4.- Los paradigmas anteriores de desarrollo regional visualizan principalmente a las políticas regionales y a los procesos de descentralización como tareas de las instancias gubernamentales, y como oportunidades para mejorar la presencia del Estado central en las instancias subnacionales, y también como intentos de mejorar la cualificación de los responsables gubernamentales en las instancias descentralizadas de la función pública, esencialmente para lograr una adecuada gestión de los recursos financieros transferidos.

En los enfoques de desarrollo local, los procesos de descentralización deben buscar incorporar nuevos papeles y cometidos a los gestores públicos subnacionales como

animadores de iniciativas concertadas localmente para incrementar la utilización de los recursos potenciales del desarrollo local. Asimismo, se destaca la necesidad de coordinar los esfuerzos de la administración central por controlar los grandes equilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público, déficit externo) con los esfuerzos de las administraciones subnacionales (municipales, estatales y regionales) por enfrentar los problemas existentes en el nivel macroeconómico de las transformaciones productiva y empresarial y la generación de empleo en cada ámbito territorial.

En esta óptica, las políticas públicas se asumen como espacios de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, por lo que un cierto grado de pluralidad siempre estará presente en la acción pública (Cabrero, 2003:17). El reto de la “nueva gerencia pública” es lograr la mezcla estratégica entre la eficiencia (implementación de programas públicos con uso intensivo de los recursos que se poseen), la eficacia (visualización clara de los logros e impactos de los programas y de los mecanismos de monitoreo y seguimiento), y la legitimidad (interacción permanente con la ciudadanía para construir los arreglos institucionales necesarios para gobernar) (Cabrero, 2000: 22). De ahí que la nueva gerencia pública es no sólo una nueva herramienta de administración, sino sobre todo una nueva forma de gobernar y de tomar decisiones que reconceptualiza la acción gubernamental.

5.- Los paradigmas anteriores de desarrollo regional, despliegan un conjunto de propuestas de políticas regionales que combinan acciones de las dimensiones económica, social, política y ambiental, y plantean las interrelaciones entre los aspectos principales de esas dimensiones. Sin embargo, no profundizan en las transformaciones necesarias en esas dimensiones para que los propios territorios tomen la iniciativa de impulsar su desarrollo, y priorizan más los cambios necesarios desde el nivel central del Estado y cómo concretizarlos en los niveles subnacionales.

En los enfoques de desarrollo local, se llega a una visión integral del territorio como causal del desarrollo y se propone una nueva generación de políticas, mediante las cuales son los propios territorios los que toman la iniciativa de impulsar activamente su desarrollo, y se profundiza en las transformaciones económicas, sociales, políticas y ambientales necesarias desde los propios territorios.

Las iniciativas de desarrollo local deben saber combinar tanto los recursos endógenos como los exógenos e incorporarlos en una estrategia de desarrollo capaz de generar efectos

multiplicadores en términos de creación de nuevas actividades y empresas, a fin de conseguir mayores niveles de empleo e ingresos para la comunidad local (Albuquerque, 1999c:15). De lo que se trata es de lograr una capacidad de movilización de los actores y recursos, especialmente a partir del mejor aprovechamiento de las potencialidades endógenas, estimulando con ello el desarrollo local.

En ese orden de ideas, los enfoques de desarrollo local profundizan en tres aspectos importantes (Vázquez, 2000:13-14, 16-19):

- El desarrollo local opera y se desenvuelve en función directa del nivel y madurez de la institucionalidad existente, mediante la reducción de los costos de transacción y del mejoramiento de la competitividad sistémica local.
- La necesidad de procesos locales de vasta participación social para la construcción del desarrollo local, de modo que se amplifique sus resultados en el largo plazo. La participación social mejora su calidad cuando se da sobre la base de una autonomía organizacional respecto a los poderes locales y a los partidos políticos, para garantizar una extensa creatividad transformadora y una fiscalización sin cortapisas, base de la credibilidad ciudadana para construir una participación crecientemente fuerte.
- El desarrollo local requiere que los espacios locales adopten un papel protagónico en la construcción de una ciudadanía local en constante fortalecimiento, sin la cual no puede pensarse en un desarrollo sostenido a largo plazo.
- 

En definitiva, los enfoques de desarrollo local traen consigo nuevos planteamientos teóricos y propuestas que enfatizan en el carácter endógeno, participativo y multiactorial del desarrollo. Se trata de cambios de énfasis significativos, pero no de rupturas de cuerpos analíticos, sino más bien es necesaria su retroalimentación. Es importante entender que el desarrollo local se basa en las potencialidades y recursos endógenos que son aprovechados mediante la concertación estratégica de los actores locales; pero aprovechando también las oportunidades y enfrentando las amenazas del entorno externo al territorio. En este marco de discusión teórica es que debemos comprender la experiencia que posteriormente analizamos, para lo cual seguimos más de cerca a los enfoques de desarrollo local.

### **Dimensiones y factores del desarrollo local**

El proceso de desarrollo local, es un proceso único con diferentes niveles. Se pueden identificar al menos tres dimensiones estrechamente vinculadas (ILPES, 1998:13): Una económica, en la que los empresarios locales usan sus capacidades para organizar los factores productivos con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados. Otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo. Y, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local.

En este trabajo destacamos además el nivel del desarrollo ambiental sustentable (Bifani, 1997:123-129) que es un proceso constante de cambio en donde la explotación de los recursos naturales, la dirección de la inversión y del progreso científico-tecnológico, junto al cambio institucional, permiten compatibilizar las necesidades sociales presentes y futuras. No obstante, el desarrollo sustentable presenta límites y conflictos. Los límites los conforman las insuficiencias económicas, sociales y tecnológicas, las cuales son propias del sistema natural, y los conflictos están implícitos en la dinámica de cambio. Los límites se pueden superar gracias a la inventiva y a la capacidad humana, y los conflictos pueden ser gestionados en forma racional y concertada. Precisamente, es aquí donde es relevante el papel estratégico de las instancias gubernamentales, y también la inventiva y la capacidad humana, así como la creatividad para solucionar situaciones problemáticas, las cuales son desarrolladas gracias a la educación que se recibe desde la niñez.

Se puede decir, que los actores y factores que impulsan el desarrollo local son: La conformación de una “estructura local integrada”, en la que participan actores que tienen un objetivo social común y luchan por lograrlo. Para lo cual se requiere un “liderazgo local” basado en: “capacidad empresarial innovadora”, “gobiernos emprendedores”, intensa “participación ciudadana”, “capacidad social” de respuesta diferenciada, e “innovación tecnológica” respetuosa del medio ambiente. Todo ello debe llevar a estimular “re inversiones” económicas y sociales locales así como a construir (y a retroalimentarse con) “instituciones” coherentes y sólidas (Arroyo-Sánchez, 2003:101):

Asimismo, siguiendo a Gallicchio (2002:3) podemos destacar cuatro dimensiones básicas (y sus variables) del proceso de desarrollo local:

- Económica: vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza.

- Social y cultural: referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social.
- Ambiental: referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- Política: vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.

De todos esos actores y factores, aquí destacamos la importancia de los niveles de gobierno (principalmente el municipal), como promotor y de mayor responsabilidad para el logro de los objetivos del desarrollo local en México, sobre todo por la tradición histórica y política del país<sup>6</sup>. Uno de los aspectos fundamentales para impulsar el desarrollo endógeno de un municipio es considerar las características y potencialidades de los actores locales (niveles de gobierno, empresas, organizaciones civiles y productivas, instituciones educativas, etcétera) que de una manera articulada, se comprometan en el diagnóstico de la problemática y en la implementación de acciones que apunten hacia una mejora en la calidad de vida de la población. Para ello es necesario que el gobierno municipal se coloque como el agente promotor de la construcción de consensos y acuerdos que vinculen al conjunto de actores. Esta perspectiva sitúa al gobierno en una nueva centralidad, distinta al papel que había venido cumpliendo, situado como único actor del desarrollo, al punto de asumirse como gobierno-empresario; y al papel mínimo que debe cumplir según la lógica neoliberal del desarrollo.

En la perspectiva del desarrollo local que hemos adoptado, es necesario apuntar que cada experiencia de desarrollo tiene características propias que parten de los actores y recursos potenciales de la localidad, así como de la identificación de una jerarquía de problemas. En este sentido, en la experiencia que en la siguiente sección analizamos, se podrá observar que si bien es cierto parten de una serie de condiciones propias, la meta común es el logro de una dinámica sinérgica, que involucra recursos tanto sociales como materiales, que redundan en una mejora del bienestar de la población local, propiciada desde el gobierno municipal.

---

<sup>6</sup> En particular, respecto a países de América del Sur, donde la participación en procesos de desarrollo local de organizaciones de la sociedad civil (sobre todo las organizaciones no gubernamentales), su interacción con el sistema educativo universitario, es mucho más intensa y diversificada que en México. Esto no significa que en el caso mexicano siempre los niveles de gobierno serán los actores protagónicos en el desarrollo local, es una situación que debe ir cambiando conforme los espacios democráticos se amplíen a nuevos actores sociales.

La puesta en juego del conjunto de elementos se traduce en una condición de gobernabilidad local, esto es, una mayor capacidad del gobierno municipal de conducción del desarrollo local no sólo en términos de eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia y responsabilidad, sino también de legitimidad, participación y representación sociales de sus acciones, esto es de gobernabilidad democrática.

### **A modo de ilustración: Iniciativa de desarrollo local en Michoacán**

En el contexto de las ideas expuestas en las secciones anteriores, examinamos – a modo de ilustración- una experiencia desarrollada en un espacio local del Estado de Michoacán: el Municipio de Huaniqueo<sup>7</sup>. En este caso visualizamos cómo se puede desplegar una estrategia de desarrollo local con el liderazgo de la autoridad municipal, y avanzar en la construcción de consensos y de mecanismos de articulación de los actores locales.

Esta experiencia local debemos entenderla en el contexto de las iniciativas del gobierno del Estado de Michoacán del período 2003-2008<sup>8</sup>, que colocan a la cuestión social como una prioridad, en el sentido de atender las necesidades inmediatas o emergentes de la población mediante el impulso y la creación de eslabonamientos productivos, sociales y culturales que potencien las capacidades propias, individuales y colectivas de los sujetos sociales que viven en condiciones de desventaja.

Asimismo, debe resaltarse la importancia que otorga la presidencia municipal (2005-2007) a la reconstrucción del tejido social a través de “ofrecer a los diferentes sectores de la población un espacio que permitiera identificar los principales problemas del municipio, y nuestra línea prioritaria es apegarnos a los ejes centrales de acción del Gobierno del Estado, con el objetivo principal de garantizar el pleno desarrollo de la ciudadanía del municipio”<sup>9</sup>.

En ese orden de ideas, la administración pública municipal se propuso “diseñar y poner en práctica programas y proyectos que impulsen el desarrollo integral colaborativo del

---

<sup>7</sup> Mayor información y detalles del municipio de Huaniqueo se encuentran en el anexo. La información utilizada en esta sección es tomada de documentos oficiales, en particular del H. Ayuntamiento de Huaniqueo, así como de conversaciones directas con el presidente municipal y funcionarios del ayuntamiento (administración pública municipal 2005-2007). Deseamos agradecer a la M.C. Blanca Jaramillo Carrillo por su valioso apoyo en la recopilación de información y en el trabajo en campo.

<sup>8</sup> Al respecto, véase el Plan Estatal de Desarrollo de Michoacán, 2003-2008:43.

<sup>9</sup> Entrevista realizada al Prof. Heriberto Lugo Contreras, presidente municipal de Huaniqueo, 2005-2007, el 17 de febrero de 2006.

municipio”<sup>10</sup>. Frente a la problemática de la marginación y pobreza de los espacios urbanos y rurales del municipio, el H. Ayuntamiento de Huaniqueo convocó a diferentes representantes de la sociedad local a participar en seis talleres para la detección de necesidades. Participaron 150 representantes destacando los jefes de tenencia, encargados del orden, comerciantes, asociación de lentejeros, asociación de ganaderos, zapateros y pequeños propietarios, instituciones religiosas, maestros, sociedad de padres de familia, deportistas, representantes del sector salud, migrantes y representantes de los diferentes barrios del municipio. En términos de representación territorial, participaron representantes de 16 localidades, y 4 barrios del municipio.

Entre los objetivos de los talleres, sobresale el explicitar las políticas públicas, los programas y proyectos que son las líneas de acción del gobierno municipal, y que deben fortalecer el desarrollo de proyectos productivos y la generación de autoempleo. Para la dinámica en los talleres se siguió una metodología<sup>11</sup> que permitiera identificar los principales problemas del municipio así como sus posibles soluciones a través de encuentros interactivos, mereciéndose destacarse el hecho que los funcionarios de gobierno (estatal y municipal) fungieron como facilitadores del proceso y los propios ciudadanos fueron los responsables del contenido.

Como resultado de los talleres, se integraron 14 políticas públicas municipales, de las cuales se desprenden 36 programas y 83 proyectos. De los programas, en este trabajo se analiza el de *“Impulso a la producción y comercialización de lenteja”*<sup>12</sup>, dado que es un cultivo importante en la zona, y busca concretizar una iniciativa de desarrollo local basada en los recursos y potencialidades endógenos y en la búsqueda de la innovación del territorio<sup>13</sup>.

El punto de partida para identificar y llevar a cabo la IDL-lenteja en el municipio de Huaniqueo, fue el desarrollo de talleres para realizar un autodiagnóstico por parte de los

---

<sup>10</sup> Ibidem. La información que se presenta a continuación tiene la misma fuente, excepto donde se indique la fuente específica.

<sup>11</sup> Elaborada por los Maestros Benjamín Ramírez Funes y José Luis Mora Fausto, quienes estuvieron al frente de los talleres y como representantes del Gobierno Estatal. El primero por la Secretaría de Planeación del Desarrollo Estatal (SEPLADE), y el segundo como representante del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (CIDEM).

<sup>12</sup> En adelante nos referiremos como la IDL-lenteja.

<sup>13</sup> Como una forma de adaptación al cambio estructural, en el sentido que los actores y las instituciones locales deben de movilizarse para apoyar las actividades como la creación de empleos y la difusión del territorio sobre todo en el campo, en donde el papel de la pequeña empresa sea valorizado y se promuevan los valores culturales favorables al espíritu empresarial innovador

propios productores<sup>14</sup>. El autodiagnóstico elevó el nivel de concientización entre los productores respecto al problema de la producción y comercialización de lenteja, así como desarrolló su capacidad de análisis, de intercambio de ideas y de descubrir varios aspectos de su realidad como agricultores.

Los problemas principales detectados por los productores se pueden resumir así (Jaramillo, 2007:48-49)<sup>15</sup>:

- 1.- Problemas de abasto de agua y señalan que se necesitan pozos más profundos.
- 2.- El método que utilizan en la siembra de lenteja es el conocido como de humedad de la tierra o bordo que va con la temporada de lluvia de julio-diciembre, sólo fumigan de febrero a marzo, se corta en abril y se trilla en mayo, después se recoge la paja y el grano. El problema mayor es la escasez de lluvia (comentan que en el 2006 no hubo agua para sembrar y por ello no hubo cosecha de lenteja ni de maíz).
- 3.- Falta de maquinarias, equipos y mala calidad de las tierras. Han pedido apoyo a los gobiernos estatal y municipal y aún no se ha concretizado.
- 4.- No hay censos y desconocen el número de hectáreas totales del municipio<sup>16</sup>.
- 5.- No conocen el detalle de sus costos de producción.
- 6.- Les falta mejorar los accesos a los bordos en tiempo de aguas y durante la cosecha.
- 7.- La lenteja que no tiene las especificaciones de color y calibre, se utiliza para consumo animal. El color se relaciona con lenteja quemada por heladas. Para el manejo del control de calidad se apoyan en la máquina beneficiadora, misma que considera tres tipos de calidad. Para el caso en estudio sólo se contempla la lenteja de primera calidad.
- 8.- Manifiestan que han dejado de cultivar por los problemas de comercialización (no hay ventas), mismos que se han acentuado en los últimos tres o cuatro años.
- 9.- Manejan costo de corte de lenteja por besanas (surcos). El costo para producir es alto ya que no disponen de maquinaria para cortar.

---

<sup>14</sup> Organizados en dos asociaciones: "Agricultores y productores de granos, leguminosas y pecuarias del municipio de Huaniqueo", y "Productores de granos de Huaniqueo". Los productores de lenteja contaron en todo momento con el apoyo y asesoría de investigadores del CIDEM coordinados por la M.C. Blanca Jaramillo Carrillo.

<sup>15</sup> Algunos señalados por los propios productores y otros por el Director de Asuntos Agropecuarios del H. Ayuntamiento de Huaniqueo (M.V.Z. Antonio Carranza Zavala).

<sup>16</sup> No conocen el promedio de hectáreas que se cultiva en toda la región (Zacapu, Coeneo, Huaniqueo, Villa Jiménez), ya que no hay estadísticas o censos por municipio. Saben que Villa Jiménez tiene aproximadamente una extensión de cultivo alrededor de 40x10 km, superficie considerada un valle, mismo que es atravesado por el río de La Patera.

10.- Conocen el programa PROCAMPO, apoyo directo a los campesinos por hectárea, y también ALIANZA PARA EL CAMPO. La ayuda les llega por el maíz, la lenteja no cuenta con ningún tipo de apoyo.

A estos problemas detectados, hay que agregar los que reflejan los datos del Sistema de Información Agropecuaria de Consulta (SIACON) (Jaramillo, 2007:49-50), en el sentido que se observa una tendencia decreciente en las hectáreas sembradas, superficie cosechada, producción y rendimiento en el período de 1994 a 2003.

Ante la falta de un censo agropecuario, se levantó un padrón de productores de lenteja (209 entrevistados) de las 11 localidades estudiadas<sup>17</sup> (Jaramillo, 2007:52-53). La información recopilada arrojó que en el municipio se cosecharon 8,412 toneladas en el año 2,000 y de ahí la producción empezó a decrecer, llegando a 2,441 en el 2003, y para el 2006 sólo a 758 toneladas. Además, de este problema de producción<sup>18</sup>, se detectó la necesidad de apoyar y organizar a los productores de lenteja en la fase de comercialización.

Con la puesta en marcha en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los productores nacionales quedan a la deriva del comportamiento de los mercados y expuestos a condiciones productivas, tecnológicas y de comercialización desiguales, ya que la lenteja quedó clasificada en la fracción arancelaria 0.713.40.01 en la categoría A, la cual corresponde a desgravación inmediata, lo que llevó a desincentivar la producción nacional.

Debe agregarse que los esquemas de competitividad a nivel internacional están dejando de lado la individualidad de las empresas, y más bien exigen acciones basadas en asociaciones u organizaciones comprometidas que conforman redes de empresas y productores de todo tipo que estén involucrados en la producción y comercialización (para el caso de lenteja), con

---

<sup>17</sup> Huapeo, Ojo de Agua, Las Piedras, Jaripitiro, Santiago, Manza, El Cerrito, La Puerta, 20 de Noviembre, Santa Fe y Huaniqueo. La información que se presenta de las localidades citadas se obtuvo de: Reunión entre productores, funcionarios e investigadores del CIDEM realizada el 24 de mayo de 2005 en las oficinas del H. Ayuntamiento de Huaniqueo. Entrevista realizada el 31 de mayo de 2005 al M.V.Z. Antonio Carranza Zavala, Director de Asuntos Agropecuarios de dicho ayuntamiento. Entrevista realizada el 8 de junio de 2006 a este último y al Prof. Amparo Carranza García, Secretario del ayuntamiento. Encuesta participativa aplicada el 10 de octubre de 2005 a los productores de lenteja organizados en las dos asociaciones ya mencionadas en la sala de cabildo del ayuntamiento.

<sup>18</sup> Los principales productores de lenteja en el mundo son: Canadá, India, Turquía, Bangladesh, Estados Unidos y Nepal. Para el caso de México los estados productores son: Querétaro, Puebla, Michoacán y Guanajuato, quienes en las dos últimas décadas han sufrido una notable disminución en sus cosechas (Jaramillo, 2007:54).

el fin de aprovechar mejor cada una de las ventajas comerciales, financieras, de comunicaciones, ambientales, políticas, etcétera, del asociacionismo empresarial.

A este respecto, el problema que se detectó en los productores de lenteja de Huaniqueo gira en torno a la poca integración entre ellos y con otras organizaciones, lo que inhibe la integración vertical u horizontal, de tal manera que se pierden las posibles ventajas de estar unidos ya sea con productores del mismo nivel o incluso en alianza estratégica con empresas empacadoras de granos y semillas.

Sin embargo, algo han avanzado en su organización de conjunto. Como asociaciones de productores, han logrado la firma del convenio en el 2005 con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y con la Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDES). Pero, estos avances aún no logra convencer a algunos productores, puesto que argumentan que más bien los obliga a endeudarse para la cosecha y a establecer plazos de pagos que no corresponden con los ofrecidos por dichas instituciones (marcan plazos prolongados para la liquidación de la compra).

Por otro lado, la tradición económica ha permitido a la región un amplio conocimiento en el proceso de producción tradicional, no obstante, en los nuevos procesos de producción y comercialización se tiene poca experiencia. En ese sentido, una de las maneras de mejorar los rasgos distintivos del producto es la de diseñar una marca para la lenteja para así diferenciarla en el mercado, atraer la atención del consumidor, mejorar la imagen del producto y generar una ventaja competitiva en el mercado meta.

Con este propósito, investigadores del CIDEM se dieron a la tarea de trabajar en conjunto con los productores de lenteja de Huaniqueo. Se aplicó una encuesta participativa<sup>19</sup> el 10 de octubre de 2005, y con los propios productores se deliberó y acordó las ideas en relación a la marca, imagen y envase.

Para los productores el atributo principal de la lenteja es que su consumo proporciona “más energía, más vida”<sup>20</sup>. Los beneficios del consumo de lenteja tienen que ver con la energía

---

<sup>19</sup> Es una metodología dinámica e interactiva puesto que los problemas, las hipótesis, los instrumentos y los resultados se afinan progresivamente a través de un proceso permanente de ida y vuelta entre los investigadores y la comunidad de productores.

<sup>20</sup> Este eslogan fue propuesto por los mismos productores el 2 de mayo de 2006, en reunión convocada ex profeso para aplicar la técnica de lluvia de ideas y por dinámicas interactivas llegar a proponer nombre y diseño de marca para el producto.

que proporciona. La personalidad de la marca se traduce en un producto netamente michoacano. A partir de estos elementos y de modo interactivo entre productores e investigadores del CIDEM se elaboró el logo, la marca, el eslogan y el envase del producto: Lenteja “Valle de Huaniqueo”, y el eslogan indicado líneas arriba.

Una de las mayores limitantes para la comercialización del producto en las grandes cadenas comerciales, es el no contar con marca propia. Por tal razón, se trabajó en el registro de la misma (en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial –IMPI), y en la creación de una imagen protegida del producto que se está ofreciendo. Para el registro es necesario determinar la clase de la marca, que es un grupo de productos y servicios que tienen cierta relación entre ellos, esta clasificación es internacional. Para el caso de la lenteja se ubica en la clase 31: Productos agrícolas, hortícolas, forestales y granos no comprendidos en otras clases; animales vivos, frutas y legumbres frescas; semillas, plantas y flores naturales; alimentos para los animales, malta (Jaramillo, 2007:57).

En lo referente a las etiquetas<sup>21</sup>, los criterios que determinan la calidad en la compra y conservación de la lenteja envasada están determinados por el color de las mismas<sup>22</sup>. Los productores prefirieron no seguir este criterio y adoptaron el color amarillo por considerar que éste contrasta con el color verde de la lenteja.

Las presentaciones que se manejan del producto son bolsas de 1 kg., de ½ kg. y ¼ de kg.. Los clientes principales son dependencias gubernamentales y tiendas de autoservicio. Dentro de los primeros se encuentran organismos de seguridad estatales como el ejército, policía, cárceles y secretarías que otorgan programas de canastas básicas. Estas instituciones aplican el criterio de compra de precios bajos y propiedades nutricionales. Para el caso de la lenteja, ésta es una fuente importante de energía, con bajo contenido en grasas, rica en vitaminas del complejo B, vitamina E y minerales como calcio, hierro, cobre, zinc, fósforo, potasio y magnesio. A partir de los talleres interactivos con los productores, se planteó como reto consolidar las ventas con compradores como el DIF-Michoacán y la SEDESO del Estado.

---

<sup>21</sup> Se discutieron y acordaron en reunión realizada el 3 de mayo de 2006 en las instalaciones del ayuntamiento con presencia y participación de los productores, funcionarios municipales e investigadores del CIDEM.

<sup>22</sup> Etiqueta roja significa calidad superior; la verde buena calidad; y la amarilla, calidad inferior (Jaramillo, 2007:58).

Se evaluó la posibilidad de conformar una empresa comercializadora que desarrolle en mejores condiciones las funciones especializadas de finanzas, mercadotecnia, ventas y producción, de tal manera que se diseñe, aplique y evalúe la estrategia de desarrollo empresarial y de expansión de mercados. A la fecha, esta idea no se ha concretizado.

En definitiva, esta IDL-lenteja pone en evidencia que el liderazgo local es clave para alcanzar el objetivo común de mejorar las condiciones de vida de los productores de lenteja y sus familias. El presidente municipal y su equipo de trabajo, han sido actores claves en impulsar la organización entre los productores de Huaniqueo, quienes respondieron de manera positiva ante su convocatoria, además el apoyo técnico y de gestión de los investigadores del CIDEM, fortalecieron esa sinergia social. Esto trajo importantes avances que se reflejaron en un incremento en el nivel de producción y de ventas, un mejor posicionamiento del producto en el mercado, mejores precios de venta, y un diálogo más fructífero con el gobierno estatal lográndose apoyos en maquinaria y facilidades para vender las distintas presentaciones del producto. Se fortalecieron las dos asociaciones de productores participantes en tanto se elevó el nivel de confianza entre los habitantes del municipio, y se logró mayor legitimidad y eficacia en las acciones realizadas. Además, el desarrollo de la estrategia de comercialización lograda de modo interactivo y participativo, acrecentó la identidad local, y fomentó la participación social, la articulación y el consenso entre actores, la cooperación y el trabajo cooperativo.

### **Reflexiones finales**

Desde la década de los ochenta del siglo XX, el interés y los estudios acerca de lo local se han incrementado, trayendo consigo nuevas ideas y planteamientos, y enriqueciendo el debate sobre el desarrollo regional en el mundo, en América Latina, y en México en particular. Los enfoques y estrategias de desarrollo local desde esos tiempos ponen el acento en el carácter endógeno del desarrollo (sin descuidar el tratamiento del entorno externo), y en la exigencia que se despliegue a través de la concertación estratégica de los diversos actores involucrados con el objetivo común de mejorar la calidad de vida de la población local, y de ampliar los espacios de gobernabilidad democrática.

El análisis de experiencias que se nutren de las bases conceptuales y recomendaciones de estrategias y políticas desde la perspectiva analítica del desarrollo local, resulta importante, y

debe ser un esfuerzo para consolidar su cuerpo teórico, y para identificar sus fortalezas y debilidades. Esa ha sido la intención en el estudio de la IDL-lenteja en el Municipio de Huaniqueo, Michoacán, que hemos realizado.

La experiencia reseñada pone en evidencia que los gobiernos municipales son la instancia de integración de recursos y de consenso de actores orientados a la consecución de un propósito común. Los gobiernos municipales de territorios remotos y rurales pueden ser agentes de revaloración de sus recursos y de su población y convertirse en los principales promotores de comunidades de aprendizaje, en las que es posible una síntesis fructífera entre los saberes ancestrales de los pobladores locales, su imaginación, sus esperanzas por seguir viviendo en sus lugares de origen y las propuestas e innovaciones tecnológicas de expertos externos comprometidos con el desarrollo local.

Las posibilidades de institucionalización y sustentabilidad del programa son altas, dado el interés y el nivel de confianza logrados entre los actores principales (gobierno municipal, productores e investigadores del CIDEM) que pueden garantizar acuerdos entre los actores políticos y lograr el compromiso de las próximas autoridades para dar seguimiento a la IDL. Sin embargo, este es el peligro principal: la falta de continuidad y de seguimiento en el próximo período de gobierno municipal.

## Bibliografía

- Albuquerque Llorens, Francisco (1998), “Espacio, territorio e instituciones de desarrollo económico local”, en *Revista de Estudios Territoriales QUIVERA*, Año 1, No. 0, Julio de 1998, México: Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Facultad de Planeación Urbana y Regional.
- \* Albuquerque Llorens, Francisco (1999a), “Las iniciativas locales de desarrollo y el ajuste estructural”. Capítulo 5 de Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, España. Disponible en: <http://www.redel.cl/documentos/Albuquerque.html> (Fecha de consulta: 17 de febrero de 2006).
- Albuquerque Llorens, Francisco (1999b), “Espacio, territorio e instituciones de desarrollo económico local”. Capítulo 6 de Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, España. Disponible en: <http://www.redel.cl/documentos/Albuquerque.html> (Fecha de consulta: 13 de abril de 2007).
- \* Albuquerque Llorens, Francisco (1999c), “Nuevas políticas territoriales y funciones de la gestión local del desarrollo”. Capítulo 7 de Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, España. Disponible en: <http://www.redel.cl/documentos/Albuquerque.html> (Fecha de consulta: 13 de abril de 2007).
- Albuquerque Llorens, Francisco (1999d), “Desarrollo económico local/regional y fomento empresarial en América Latina”, en *Revista Ciudad y Territorio*, volumen XXXI, número 122, pp.821-833. Disponible en: <http://desarrollolocal.cebem.org> (Fecha de consulta: 9 de julio de 2007).
- Arroyo, Jesús y Antonio Sánchez (2003), “Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional”, en Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Bifani, Paolo (1997), *Medio ambiente y desarrollo*. México: Universidad de Guadalajara. Tercera reimpresión (revisada y actualizada).
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000). “Gerencia pública municipal: Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”, en Cabrero Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Campos (coordinadores), *Gerencia pública municipal:*

- conceptos básicos y estudios de caso*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. Primera reimpresión.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2003). "La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria.", en Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Esser, Klaus, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer (1996), "Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política", en *Revista de la CEPAL* No. 59. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gallicchio, Enrique (2002). *Descentralización y desarrollo local como factores de integración regional: el caso del MERCOSUR*. Documento presentado a la II Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDLCA), Guatemala.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (1998), *Manual de desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES – CEPAL. LC/IP/L.155.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2000), Censo de Población. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2001), Anuario estadístico del Estado de Michoacán de Ocampo, México: INEGI.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2003), *Sistema Nacional de Información Municipal* (disco compacto, versión 7.0, septiembre), México: INAFED.
- Jaramillo Carrillo, Blanca Elizabeth (2007). *Iniciativas productivas y políticas públicas de desarrollo local, en ámbitos municipales del Estado de Michoacán*. Tesis de Maestría en Ciencias en Gestión Estratégica del Desarrollo. Facultad de Economía, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Agosto, México.
- Moncayo Jiménez, Edgar (2002), *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Serie Gestión Pública No.27. Santiago de Chile: ILPES – CEPAL.
- Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca (2003), *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio: Un recorrido por los campos de las teorías*, México: UAM (Xochimilco), Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Ruiz Durán, Clemente (2005). *Dimensión territorial del desarrollo económico de México*. México: UNAM – Facultad de Economía.

Secretaría de Planeación del Desarrollo Estatal (SEPLADE), Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. *Plan Estatal de Desarrollo de Michoacán 2003-2008*. México.

Vázquez Barquero, Antonio (2000), *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL.

## Anexo

### Municipio de Huaniqueo, Michoacán: Datos básicos (año 2000)

<p><b>Localización:</b> Al norte del Estado de Michoacán, a una altura promedio de 2,040 metros sobre el nivel del mar. Su distancia a la ciudad de Morelia, capital del Estado, es de 93 kms. Cuenta con una extensión territorial de 206.92 km<sup>2</sup>, equivalente al 0.35% del total del estado de Michoacán.</p>
<p><b>Población:</b> De 10,153 habitantes que representa el 0.25% de la población estatal. Cabecera municipal: Huaniqueo de Morales (población: 2,721 hab.) Tasa de crecimiento media anual poblacional: -3.2%. Densidad poblacional: 116.75 hab./km<sup>2</sup>. Total de ejidos: 19 en 7,834 has.. Población que vive en localidades con menos de 5,000 hab.: 100%.</p>
<p><b>Aspectos económicos:</b> Población económicamente activa (PEA): 2,182. PEA ocupada: 2,156, en el sector primario (51.34%), en el sector secundario (17.25%), y en el sector terciario (27.50%). Agricultura: lenteja, maíz, garbanzo, calabaza, trigo y avena. Ganadería: Criaderos de bovino.</p>
<p><b>Aspectos sociales:</b> Situación en el trabajo: Ocupación como empleado u obrero: 21.15%, ocupación como jornalero o peón: 12.70%, trabajando por cuenta propia: 36.68%, patrón, negocio familiar, no especificado: 29.45%. Población analfabeta de 15 años o más: 15.93%. El grado de marginación es medio, y ocupa el lugar 1,350 a nivel nacional. Población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos: 83.07%.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED): Sistema Nacional de Información Municipal (C.D. versión 7.0, septiembre 2003).