

EL PROGRAMA MICRORREGIONES COMO ESTRATEGIA DEL DESARROLLO TERRITORIAL: METODOLOGÍA PARA LOCALIZAR CENTROS ESTRATÉGICOS COMUNITARIOS

*Silvestre Licea Dorantes**

Introducción

La política de desarrollo humano y social del Presidente Vicente Fox se basó en la Estrategia *Contigo* a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). El Programa Microrregiones (PMR) forma parte de esta política y encauza recursos de 13 secretarías (14 si incluimos a la misma Sedesol) para detonar polos de desarrollo, además de sumar los esfuerzos federales, estatales, municipales, locales y de organizaciones civiles¹.

El punto de partida de la estrategia de Microrregiones es que la atención a la pobreza resultaría incosteable para cualquier gobierno si éste atendía a cada una de las localidades en situación de pobreza o de extrema pobreza, por lo que se procedió a invertir recursos en aquella que tuviera características que potencialmente la convirtieran en un centro catalizador en términos de servicios (educación, salud, trabajo, abasto, vías de comunicación), resultando con el tiempo en el desarrollo de una extensión o "red" que incorporara a aquellas localidades circundantes; evitando en principio que los habitantes de éstas se desplazaran a la capital estatal o a otras ciudades con mayor oferta de servicios pero ubicadas a distancias considerables.

Expuesto lo anterior, la localidad en la que el gobierno invirtiera en términos de infraestructura urbana, educativa y de salud, entre otros, sería el punto oferente de servicios más cercanos. De igual forma, en términos económicos este sitio elegido sería la fuente de empleo más cercana -introduciendo proyectos productivos, una vez que se hubiera identificado su vocación productiva-, lo mismo que el centro de comercialización y distribución de bienes.

Cabe señalar que dada la magnitud de tal empresa los recursos federales hacia un programa que atendiera esta problemática resultarían insuficientes y al PMR se le facultó para atraer las obras de otras instituciones federales, estatales y municipales para canalizarlas a las localidades seleccionadas; aunque esto también tenía como propósito coordinar y comunicar las acciones de cada dependencia federal y evitar también la duplicidad.

En este mismo tenor era necesaria también la coordinación y cooperación económica entre la federación, los estados y los municipios, para evitar caer en la duplicidad y elevar el monto de las inversiones en las localidades seleccionadas, las cuales llevarían el nombre de Centros Estratégicos Comunitarios (CEC's) y que funcionarían como polos de desarrollo microrregional.

* Maestro en Políticas Públicas, profesor-investigador del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados "Ignacio Manuel Altamirano", Universidad Autónoma de Guerrero. Correo electrónico: silvestre_licea_dorantes@hotmail.com, teléfono (01. 744. 44. 57. 504). Dirección: Av. Del Espanto No. 50, Fracc. Hornos Insurgentes, C.P. 39350, Acapulco, Guerrero, México

¹ Véase <http://www.microrregiones.gob.mx/menu.asp?page=menu/menu1.htm> 06 de marzo de 2006. Las secretarías involucradas, además de la SEDESOL son: SAGARPA, SCT, SE, SECTUR, SEGOB, SEMARNAT, SENER, SEP, SFP, SHCP, SRA, SSA, STPS.

Uno de los temas de mayor atención al inicio del PMR era el de identificar y seleccionar (y consecuentemente orientar decenas de miles de pesos) las localidades idóneas para la inversión en infraestructura básica. El artículo presente expone los criterios y vicisitudes sobre este asunto a partir de los trabajos realizados por la entonces Jefatura del Departamento de Diagnóstico (DDIAG), de la Coordinación Estatal del Programa Microrregiones en Campeche (CEMR), la cual era de manera inmediata y directa responsable de ubicar los CEC's, en lo que respecta al diagnóstico e identificación.

Dado lo anterior, la pregunta más apremiante para el DDIAG era: ¿qué localidades son susceptibles de ser reconocidas como CEC's? ¿Qué procedimiento o técnica utilizar para identificar estas localidades?

Ambigüedad de los objetivos y ausencia de métodos

En primer lugar, el Departamento de Diagnóstico de cada coordinación estatal se encargó de llevar a cabo un estudio con el fin de identificar las localidades susceptibles de recibir los recursos. En segundo lugar, los lineamientos iniciales suministrados por la Coordinación General de Microrregiones (CGMR**) a las Coordinaciones Estatales del Programa Microrregiones sirvieron como ejes orientadores. Para fortalecer el diagnóstico señalaban que los estudios de instituciones avocadas a la investigación local, estatal o regional, tales como las universidades, centros de investigación o algún otro con este perfil serían un punto de apoyo que permitiera reconocer e identificar las localidades candidatas. Una de las tareas del DDIAG consistió en reunir la información más completa posible y posteriormente ponderarla para por último tomar la decisión sobre qué localidades seleccionar.

Aquí es necesario señalar que la delegación de la SEDESOL en el estado de Campeche, bajo la cual está cobijada la CEMR, cuenta con "residentes" que tienen funciones operativas en los municipios y localidades, y en éstos son los funcionarios de la SEDESOL más inmediatos. Este personal se incorporó, mayoritariamente, en el PMR sin alterar significativamente sus funciones. Uno de sus atributos es la residencia permanente en los municipios que conforman el estado y una de sus funciones sería la de proveer información confiable sobre las potencialidades de las localidades del municipio en que radican, y problemas o potenciales problemas en la implementación del programa, así como un permanente monitoreo.

La información de los residentes resulta valiosa dado el conocimiento no sólo del potencial productivo de las localidades sino también del ambiente político. Además, el residente proveía información sobre los planes urbanos y de desarrollo económico del municipio o en su caso de los intereses del presidente municipal en turno sobre localidades específicas para introducir servicios de infraestructura urbana.

Con base en lo anterior, otra tarea para el DDIAG para levantar su diagnóstico consistiría en complementar el análisis de la investigación en las universidades, consultorías y centros de investigación con la información de los residentes.

Vicisitudes en la construcción del diagnóstico

** CGMR se refiere al Programa de Microrregiones en su calidad federal, como centro y guía del programa mismo, que envía los lineamientos a las delegaciones estatales, quienes fungen como operadores. La CGMR tiene su ubicación en el Distrito Federal.

Con el fin de dividir los contextos en que ocurrieron los procesos para la conformación del diagnóstico y la posterior toma de decisiones para la selección de los CEC's se hará referencia a tres planes, que conllevaron a diferentes acciones para la recolección de datos.

Primer acercamiento al problema de localización de los CEC's

El primer acercamiento se basó en la estrategia de recopilar la información proporcionada por los residentes para conformar un diagnóstico cualitativo en el cual primara la experiencia de éstos sobre los aspectos político, social y económico de las localidades de los municipios que atendían y conocían. A esto hay que agregar la identificación y ordenamiento de los estudios de universidades, consultorías, centros de investigación y otras secretarías, para de esta manera tener referencias más rigurosas sobre las localidades y municipios.

Cabe mencionar que en el estado de Campeche ya habían sido seleccionados cuatro CEC's previamente a la tarea de identificación de los mismos por parte del DDIAG: Pomuch, del municipio de Hecelchakán; Nunkiní, del municipio de Calkiní; Xpujil y Nueva Vida, del municipio de Calakmul.

En principio se señalaba que los CEC's se seleccionarían, pero el Departamento de Ordenación Urbana² de la delegación estatal de la SEDESOL subrayó que habían sido seleccionados directamente por la CGMR y que el municipio de Nueva Vida (que contaba 200 habitantes) se eligió por un particular interés del presidente municipal de Calakmul por tal localidad, quien hizo valer su capacidad de negociación frente a los representantes del CGMR.

Estas situaciones no son excepcionales al momento de implementar una política, de hecho suelen servir de elemento legitimador para llevar adelante la política (policy), de otra manera no sería posible implementar la política o si llegase a operar ésta tendría dificultades que entorpecerían la operación. (Grindle 1980)

Uno de los puntos clave en que descansaba el éxito esperado de esta estrategia era la disponibilidad de tiempo. El tiempo disponible para la selección de los CEC' s que inicialmente se había otorgado constaba de seis meses.

La CGMR había mencionado que en el lapso señalado se debería contar con todas las localidades CEC's. Desde ese enfoque temporal los lineamientos para llevar a cabo la tarea de localización de CEC se traducían en una tarea factible en términos de la **calidad** de la información y el diagnóstico: había tiempo para recopilar la información, obtener mapas, consultar despachos, así como analizar estudios de consultorías cuyos trabajos se encontraban en la misma biblioteca de la SEDESOL; además de apoyarse en los trabajos anteriores de otras secretarías; principalmente, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Acuicultura (SAGARPA), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el Instituto Nacional Indigenista (INI--ahora llamada la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) y la misma SEDESOL; complementando los resultados con la opinión y un estudio cualitativo de la experiencia de los residentes, para por último filtrar los resultados con los requerimientos solicitados por el PMR y obtener finalmente el diagnóstico. Esta estrategia se siguió durante tres semanas, en las cuales se completó la información con un gran acervo de diagnósticos del INI, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), mapas del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), datos de las demás

² En un primer momento este Departamento apoyó a los representantes de la CGMR mientras se seleccionaba el personal para el DDIAG.

dependencias federales mencionadas, entre otros. Sin embargo, al término de las tres semanas la CGMR dispuso que el DDIAG sólo contaría con un mes para entregar el diagnóstico con las localidades CEC's³ identificadas. Esto nos remite a considerar el enfoque "Principal-Agent" para las relaciones de sobrecarga de trabajo. Una de las descripciones mejor expresadas sobre este tema es la de Charles Perrow (1986:224).

Ajustándose a la lógica administrativa

La situación anterior obligó a modificar las estrategias dispuestas previamente para un análisis diagnóstico de identificación de los CEC's. En estas nuevas circunstancias el factor clave que determinaría los resultados fue el tiempo disponible y los recursos de información obtenidos. La identificación de los centros de desarrollo incorporó la escasez de tiempo como variable, un factor que nunca es mencionado en los anexos metodológicos pero que es común en los análisis dentro de la administración pública (o cualquier tipo de organización). La toma de decisiones eficientes migró de un escenario con condiciones de recursos temporales amplios a uno con recursos de tiempo escaso. La elección de los CEC's se basó en decisiones satisfactorias más que en análisis exhaustivos⁴.

Al igual que el plan precedente la estrategia configuró las acciones para la obtención de los datos y la elaboración del diagnóstico. Se pidió a los residentes que identificaran localidades de más de 500 habitantes (véase *infra* sobre los parámetros que exige el programa) y que sugirieran cuál de éstas podría ser susceptible de convertirse en CEC.

Por otra parte, los residentes estaban en una posición delicada, eran empleados de la SEDESOL y sus funciones eran ordenadas por la CEMR pero tenían que convivir y relacionarse cotidianamente con las autoridades municipales, y gran parte de su trabajo dependía de las buenas relaciones que pudieran tener con la presidencia municipal. Las instalaciones físicas y muchas veces hasta su traslado a las localidades dependían de los recursos que proporcionara el municipio y no de recursos provenientes del Programa Microrregiones (aún no llegaban los recursos del mismo para estos rubros). Además, las autoridades municipales tenían gran cantidad de información que podían hacer o no accesible al residente y que resultaba valiosa para la elaboración del diagnóstico. Esta situación toca puntos acerca de los problemas en la implementación, en esta etapa del proceso de la política pública los implementadores se ven forzados a ajustar la política a las coordenadas de poderes (*politics*) locales para lograr poner el programa en marcha y lograr un éxito relativo (Grindle 1977).

³ Un chascarrillo que circulaba entre los jefes de departamento de las coordinaciones estatales del resto de los estados y los residentes hacía alusión a órdenes contradictorias provenientes de la CGM: "si te dicen que **no** lo van a pedir, entonces...es que **sí** lo van a pedir"; lo cual configuraba las estrategias de recopilación de información. Otro comentario lamentable que mostraba las actitudes de algunos jefes de departamento estatales ante las órdenes de la CGM señalaba lo siguiente (palabras más, palabras menos): "tú envías (a la CGM) la información que tengas a la mano, aunque esté errada, tiempo después te la van a devolver señalando lo que le falta, pero en ese tiempo tú ya has tenido oportunidad de realizar el trabajo que te pidieron pero sin tanta presión"

⁴ Véase "El Comportamiento Administrativo". La idea de que la toma de decisiones transcurre en un escenario con tiempos infinitos, recursos infinitos y un acervo cognitivo infinito que permite conocer todas las ventajas y contrariedades de una decisión es prácticamente imposible. Las decisiones se toman de un conjunto de conocimientos y recursos escasos, que le permite al tomador de decisiones adoptar no ya la mejor decisión en términos racionales sino la decisión satisfactoria en términos administrativos. (Simon, 1988: 59-104)

En términos de selección de CEC's, los presidentes municipales se convertían una variable más a tomar en cuenta, ya que éstos expresaban sus deseos de qué localidades les gustaría que fueran seleccionadas por el programa, lo que aumentaba la presión sobre los residentes y limitaba su espectro de sugerencias. En muchos de ellos era patente la preocupación acerca de que una selección por parte del PMR que dejara fuera las sugerencias del presidente municipal podría acarrearles problemas futuros en la relación con la presidencia municipal, y por lo tanto, entorpecer su trabajo.

En términos de capacidad técnica los residentes no contaban más que con la intuición y la experiencia para sus sugerencias sobre qué localidades podrían ser seleccionadas, por lo que *de facto* se recibió más las sugerencias de las autoridades municipales que un análisis técnico-social de los residentes; quienes también tenían otras muchas actividades que realizar: las propias exigidas por la CEMR y las otras ordenadas por la SEDESOL (por ejemplo, vigilar la transparencia en la entrega de recursos del programa Oportunidades; lo cual implica desplazarse por todo el municipio con la consecuente disminución del tiempo para recabar información).

Como no existía un método claro y definido para la selección de los CEC's por parte del programa, en este contexto arriba mencionado se dependía casi de la experiencia del residente, que a la vez fungía, como ya lo hemos señalado, más como vocero del presidente(a) municipal que como agente del programa, y esto era así porque ni ellos, ni el programa tenía elaborado cómo realizar un diagnóstico, y si alguno de aquéllos lo sabían no había tiempo para llevarlo a cabo.

Una vicisitud más aunada a la elaboración del diagnóstico e identificación de los CEC's en este caso en particular fue el distanciamiento -en términos de comunicación- entre la jefatura de la Coordinación de MR en Campeche y la jefatura del diagnóstico, debido a diferencias en el enfoque sobre la estrategia de trabajo en equipo; mientras el jefe de Diagnóstico ponderaba el trabajo coordinado entre los residentes y el Departamento de Diagnóstico, la jefatura de la Coordinación MR en Campeche daba mayor peso al trabajo individual, de gabinete, que el jefe del Departamento debía realizar por su cuenta, sin el apoyo de los residentes. El primer enfoque descansaba en la lógica del trabajo mejor informado y cooperativo, lo que redundaría en mayor rapidez para lograr los objetivos propuestos. El segundo enfoque hacía hincapié en la liberación de tareas de los residentes para trabajos laterales que hacía la Delegación de la SEDESOL en Campeche pero no necesariamente útiles para el PMR.

Sin embargo, las líneas de comunicación entre el jefe (Coordinación del PMR en Campeche) y los subordinados (en este caso específico, la jefatura de diagnóstico) nunca fueron cultivadas, de tal manera que no se reflejó en un trabajo coordinado de equipo, con una estrategia común.

Los aspectos organizacionales de esta situación están relacionados con la eficiencia y eficacia de la Coordinación del PMR y el desconocimiento de sus funciones –sobre todo en el aspecto organizacional y de coordinación (véase George y Álvarez 2005: 170-172)

Así, con sólo una semana disponible para entregar resultados la Coordinación de MR instruyó que se elaborara un diagnóstico y que se identificaran los CECs sin contar con la información y apoyo de los residentes.

En cuanto a esto hay que desatacar que cuando –en términos organizacionales- las unidades actúan cada vez con más libertad e independencia para ser autogestivas en las tareas de la organización los núcleos centrales y la línea jerárquica tradicional queda desfasada (Scott 2005:

453). Una reacción a tales cambios puede ser la centralización del poder a través de órdenes contradictorias que afectan el programa pero que refuerzan las líneas de autoridad tradicionales.

Entre la eficiencia y los resultados

Estas circunstancias llevaron al DDIAG a generar otra forma de obtener y ordenar la información y realizar un análisis de las localidades. A una semana de entregar los resultados a la CGM hubo necesidad de construir una nueva estrategia que giraba en torno -al igual que los anteriores- al tiempo y los recursos disponibles.

Esta estrategia consistió en elaborar una tabla de ponderaciones (véase *infra*) que estimara cuál de las localidades seleccionadas poseía los mejores atributos para convertirse en CEC. Para ello la jefatura del DDIAG hubo de reunir la información del INEGI, de la SECUD (secretaría estatal de educación de Campeche), la representación federal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en Campeche, la representación federal de la Secretaría de Salud en Campeche, entre otros; así como documentos propios de la SEDESOL y del PMR.

A pesar de la premura, este instrumento estuvo mejor dotado en términos cuantitativos –debido a la cantidad de información ya recopilada y estudios previos- y logró, posteriormente, convertirse en una mejor herramienta para negociar frente a las autoridades municipales la selección de los CEC's (véase *infra*).

Procedimiento para la identificación de los Centros Estratégicos Comunitarios

Con el fin de identificar los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC's) se estableció un procedimiento que tuvo como resultado una tabla de ponderaciones que permitió asignar un valor numérico al CEC potencial. Esto permitió obtener comparaciones entre las localidades, lo que facilitó la toma de decisiones.

Los indicadores asignados son aquellos establecidos en el documento "Estrategia de Microrregiones" (SEDESOL, 2002: 11), que señalan que para la selección de los CEC's debe tomarse en cuenta que las localidades idealmente estén dotadas de:

- 500 habitantes mínimo
- Una red caminera
- Luz
- Agua
- Saneamiento mínimo
- Una tienda de abasto
- Telefonía rural o satelital

Con el fin de hacer operativos estos criterios se creó una tabla de ponderaciones que asignó distintos valores a cada uno, ya que se consideró que a pesar del requisito de reunir los indicadores citados, cada uno de ellos representaba una valía distinta para el funcionamiento del CEC y las localidades dentro de su radio de influencia; la suma de estas valías arroja un resultado que sirvió para comparar las ventajas relativas de las distintas localidades susceptibles de convertirse en CEC's. La metodología y algunos resultados representativos pueden verse en el Anexo1.

Por otro lado, la selección final no descansó exclusivamente en el trabajo técnico o de análisis hecho sobre los potenciales CEC's.. El criterio de decisión finalmente recayó en las autoridades con capacidad de negociación; en este caso fueron el delegado de la SEDESOL en Campeche y los presidentes municipales. Éstos últimos se desplazaban a Campeche (capital) para entrevistarse con el delegado de la SEDESOL y conocer qué localidades eran susceptibles de ser elegidas en su municipio y posteriormente negociar para incluir alguna de su particular interés. Esto era así debido, en parte, a que los lineamientos de la CGMR exigían la participación y decisión conjunta entre los distintos niveles de gobierno y por otro lado el tacto político llevaba a consultar a los presidentes municipales, ya que eran actores clave para la implementación del PMR.

Una vez elaborada la tabla de ponderaciones, este instrumento sirvió para 1) contar con una propuesta propia de la CEMR de carácter cuantitativo, de mayor solidez que las elaboraciones cualitativas basadas en la experiencia y apreciación de los residentes; 2) como instrumento de negociación ante los presidentes municipales⁵. Aunque al contar la CEPMR con propuestas propias, la actitud de los presidentes al enterarse de que sus localidades sugeridas *podrían* no recibir recursos del PMR (dado que no cumplían los requisitos mínimos establecidos, véase *supra*) fue en algunos casos poco amigable; en algunos casos el delegado de la SEDESOL en Campeche coincidió con el presidente municipal; en otras, el presidente municipal tuvo que aceptar la propuesta de la CEPMR⁶. Esta situación refleja lo expresado por Majone al señalar que la política pública no sólo basa su éxito en un diseño bien sustentado técnicamente sino que se debe a la capacidad de argumentación para persuadir a la otra parte a aceptar las acciones gubernamentales (Majone 2000)

Formalmente la decisión final era acordada por la CEPMR, el jefe de la delegación estatal de la SEDESOL, los presidentes municipales y el COPLADE –a pesar de no tener éste una intervención activa sí se coordinó con la CEPMR para canalizar obras

Hay que mencionar que hubo casos en que había localidades que cumplían con los requisitos para ser tomadas en cuenta como posibles CEC's; sin embargo, resultaban de nula atracción en términos electorales y políticos para el presidente municipal, así como de potencial inconformidad en todo el municipio, tal es el caso de los asentamientos menonitas que fueron omitidos como posibles CEC's.

Recolección de datos

Uno de los puntos medulares para la elaboración del diagnóstico y la acción del programa era la recopilación de datos que fueran fidedignos ya que cada dato se traducía en un coste específico. Por ejemplo, saber cuántas personas contaban con letrinas en buen estado arrojaba automáticamente cuántas, de la población total de una localidad, no contaban con letrina o estaban en mal estado. Se contabilizaba el déficit (85, por ejemplo) se multiplicaba por el costo de la letrina (mil pesos), a ello se le restaba el monto que la dependencia estatal que también

⁵ Tómese como referencia a Charles Lindblom (1991) quien explica el papel del análisis en el diseño de las políticas, léanse los capítulos 1 y 2.

⁶ *Formalmente* la decisión final era acordada por la CEPMR, el jefe de la delegación estatal de la SEDESOL, los presidentes municipales y el COPLADE –a pesar de no tener una intervención activa sí se coordinó con la CEPMR para canalizar obras. La CEPMR no contaba con personal para la construcción e instalación de letrinas, por ejemplo; sino que sumaba recursos a los de una dependencia estatal o federal que realizara tal actividad, para aumentar la cobertura de servicios.

instalaba letrinas, u otras dependencia federales (INI, SEMARNAT, por mencionar algunas) y se obtenía el costo que se canalizaría a la localidades.

El punto débil, en términos de información y estrategia de planeación, es que se contaba con los datos del INEGI, que se levantaron en 1999 (publicados en el 2000) y que estaban desfasados para el año 2002.

Para subsanar tal desfase se ordenó a los residentes que hicieran censos de las localidades⁷ que ya habían sido seleccionadas y a las que ya se estaban canalizando obras y recursos para empezar a operar el programa. El censo consistió en clasificar por género y número de integrantes de la familia, tipo de piso, tipo de drenaje, suministro de energía eléctrica, servicio de agua potable, servicio de telefonía y tienda de abasto cercana (LICONSA).

Esto se reforzó con datos que cruzamos de la información proporcionada por otras dependencias federales e instituciones estatales que se referían parcialmente o de manera completa a los datos estadísticos que necesitábamos.

Sin embargo, fue necesario realizar ajustes sobre los datos obtenidos debido a la variación en los datos provenientes de un mismo indicador: el Instituto de la Vivienda de Campeche (INVICAM) -instituto estatal, que entre otras funciones planeaba e instalaba letrinas en localidades marginadas- manejaba una número de viviendas necesitadas de letrinas; la dependencia federal de la Secretaría de Salud (SSA) estatal manejaba otro número de viviendas carentes de este servicio y a través del levantamiento del censo se obtuvo otros datos -y los tres de la misma localidad. Aunque las variaciones eran pequeñas, esto se traducía en montos que en la suma total de letrinas y montos monetarios marcaban una diferencia significativa; por otra parte, se pretendía reducir el déficit de letrinas a cero, por lo que el conocimiento de una cifra confiable era crucial.

Las diferencias se originaban en los distintos criterios que fueron utilizados por las dependencias, instituciones y DDIAG para clasificar las insuficiencias de la localidad. Para unos, una letrina dañada podría pasar como utilizable por más tiempo y no requerir de su sustitución y por lo tanto se contabilizaba como letrina en buen estado; para otros, en cambio, una letrina dañada significaba la urgencia de una restitución y por lo tanto había que reponerla, por lo que se catalogaba como una instalación de nueva letrina.

Comentarios a manera de conclusión

Algunos elementos persistentes que se encuentran en esta dinámica organizacional y su relación con las políticas públicas dan pauta para reflexionar en lo siguiente:

- 1) Hay que reconsiderar el papel de la jerarquía, el flujo y monto de trabajo con el desempeño por unidad y realizar un comparativo global de la organización, con el fin de observar su impacto. Hacer énfasis no sólo en los resultados sino también en el proceso que acompaña a los mismos
- 2) Es necesario insistir en mejorar el diseño de la implementación y distinguirlo del mero diseño administrativo.

⁷ Nuevamente, el DDIAG fue el único a nivel nacional que mandó a hacer censos como un recurso para obtener información confiable.

- 3) Hay que realizar un seguimiento a lo largo del tiempo que permita observar cómo funcionan las unidades de autoaprendizaje en la organización que comporta la política pública.

Es necesario exponer experiencias de este tipo, en todos los niveles del proceso de políticas, para analizar el curso de las políticas públicas en la burocracia mexicana, ello con el fin de preparar una mejor explicación sobre las variables que intervienen en todo el proceso de las políticas, particularmente en el proceso de implementación.

ANEXO

Descripción del procedimiento utilizado para la elaboración de la tabla de ponderaciones.

1.- Se descartaron las cabeceras municipales. La causa de ello no es que no cumplan con los requisitos mínimos establecidos, sino antes todo lo contrario. La atracción histórica que ejerce sobre las localidades aledañas y debido a los servicios que brinda (que se ajusta a un esquema de integración urbana), la cabecera municipal debe considerarse un "CEC natural", el cual ejerce por sí mismo la función de brindar servicios a las localidades circundantes aun sin contar con la inversión de Microrregiones.

Se considera que verter recursos de Microrregiones en la cabecera municipal sería privar de la oportunidad a otras localidades del mismo municipio de erigirse como catalizadores urbanos para la atracción de sus localidades vecinas.

Sin embargo, este criterio no es absoluto y debe considerarse la circunstancia municipal que nos permita aplicar el criterio contrario, ya que existen municipios en que no existen (o sólo existe uno) localidades que cumplan los mínimos establecidos (los municipios de Tenabo y Palizada, por ejemplo).

2.- Se ha definido un radio de 10 kilómetros como radio de influencia de la localidad CEC. El motivo de ello es la recomendación del "Sistema Normativo de Equipamiento Urbano", volumen 1, que establece un Radio de Servicio Regional Recomendable para una telesecundaria, el cual corresponde a 10 kilómetros. Aunque, nuevamente, es necesario remarcar que el criterio de radio de influencia no es absoluto y en su caso deberá aplicarse a las condiciones que establezcan las realidades locales.

3.- Otro de los puntos por considerar en este esquema de selección de CECs es el de la existencia de Centros Integradores de Servicios (CIS) que ha establecido el estado de Campeche, los cuales operan con la misma filosofía de los CECs, que es la de concentrar servicios en una localidad con el fin de brindar estos servicios a las localidades vecinas, así como de operar como catalizador para evitar la dispersión geográfica. Con esta referencia los CECs se establecerían en localidades que no son CIS, ello por dos razones: A) los CIS están pensados para operar como una red, la que eventualmente se conectaría con localidades CECs dentro de la estrategia de Microrregiones, si reforzáramos los CIS dentro de la estrategia de Microrregiones nos estaríamos privando de la posibilidad de generar una red de servicios al traslapar un programa (CIS) con otro (Microrregiones); B) Otra de las razones es que se estarían duplicando los recursos al invertir en CIS que ya tienen un gasto programado por el gobierno del estado. Así mismo y en esta lógica no se tomará en cuenta las localidades dentro del radio de influencia de los CIS, que consideramos también de 10 kilómetros.

4.- Una vez que se contó con los mínimos requeridos (bajo el esquema de VTPM de Microrregiones) para la consideración de un CEC nos dimos a la labor de construir una herramienta que nos permita comparar las ventajas de cada uno de los CEC.

Se elaboró una tabla de ponderaciones de cada uno de los siguientes criterios:

4.1.- Número de habitantes de la localidad elegida. Dado el riesgo de migración en localidades menores a 500 habitantes, el número de habitantes adopta un peso mayúsculo en la consideración del posible CEC. Por ello se adoptó un valor de 18% del total a ponderar (100%). Para obtener el valor para multiplicar por 0.18 dividimos el total de habitantes locales entre el total municipal de habitantes.

4.2.- Dado que las localidades circundantes accederán a los servicios que ofrezca el CEC, entonces el tipo de accesibilidad (tipo de camino para llegar al CEC) adquiere también un valor alto (14% del total). El valor por ponderar se obtiene de sub-ponderar el tipo de camino: Fed=0.05; Estatal=0.04; camino de terracería=0.01.

4.3.-El servicio de electricidad y agua potable es básico para potenciar servicios (una clínica, por ejemplo), por ello se ponderó a cada uno de ellos con un valor de 0.12 y el valor por ponderar se obtiene de dividir el total local de viviendas con electricidad entre el total municipal de viviendas con electricidad.

4.3.- El servicio de drenaje y de pisos de cemento obtienen un ponderado de 3%, lo anterior parte de la idea de que una persona no se desplazará al CEC para utilizar una letrina o caminar sobre un piso de cemento. El valor por ponderar se obtiene de dividir el total de viviendas con piso/drenaje entre el total municipal de viviendas con piso/drenaje.

4.4.- El servicio de salud adquiere mayor relevancia debido a la atención médica que brinda a las comunidades. Por ello se ponderó en 12%. Los servicios de casa de salud, con cualquier núcleo básico, así como un hospital, representan una infraestructura mínima para el servicio de la población, en esta perspectiva se ha clasificado con uno (1) la existencia de tal servicio y con 0 (cero) un servicio menor (ruta móvil) o la inexistencia del servicio.

4.5.- La tienda de Abasto DICONSA ofrece un servicio de venta de mercancías a las localidades. La ponderación estimada es del 10% y la clasificación de uno (1) y cero (0) corresponde a la existencia o no del servicio, respectivamente.

4.6.- Junto con los servicios de salud, el servicio escolar básico (primaria, secundaria) adquiere el valor más alto: 12% (sólo debajo de población y accesibilidad). El valor se obtiene de multiplicar la ponderación por la sub-ponderación. Los valores sub-ponderados son los siguientes: servicio escolar de primaria local es dividido por el total municipal de escuelas primarias y su resultado multiplicado por 0.3 para después multiplicar por el ponderado de 0.12.

Por otra parte, para obtener el valor correspondiente a la ponderación de escuelas secundarias se obtiene de dividir el total de escuelas secundarias entre el total municipal de escuelas secundarias, el valor obtenido se multiplica por 0.7, y éste resultado por 0.12.

4.6.-El último servicio es el de telefonía, de igual forma se divide el número del servicio entre el total municipal, el resultado se obtiene de ponderar por 4%.

Todos los resultados se multiplican por mil con fines de un mejor manejo de cifras.

La suma de las ponderaciones arroja un resultado que se compara con un mínimo de servicios del CEC, siempre comparado con los totales municipales, ya que éstos reflejan un menor sesgo que los totales estatales, en que los valores se cargan hacia las zonas urbanas y desarrolladas. La obtención del mínimo se obtiene de las sub-ponderaciones mínimas, así como de haber establecido un mínimo de 500 habitantes y 100 viviendas (se realizó un estimado –que efectúa el Instituto de la Vivienda de Campeche- de cinco habitantes por vivienda), después se dividió el total de viviendas con electricidad, agua entubada, drenaje, piso firme y servicios, respectivamente, entre el total municipal de viviendas y servicios existentes en la localidad.

Algunas acotaciones necesarias:

Las ponderaciones tienen un carácter subjetivo; sin embargo, se pensó que la tabla de ponderaciones presentada aquí es una herramienta útil para la consideración de CECs así como para discernir cuáles cumplen los mínimos y cuáles no.

Por último, si este análisis se complementa –en su caso- con los diagnósticos realizados por los residentes, así como la actualización de datos tendrá un mayor soporte técnico, lo que servirá para obtener un escenario que presente mayores elementos de juicio para la toma de decisiones.

Sin embargo, la parte más importante de la toma de decisiones para la elección de un CEC es la negociación con las autoridades municipales y estatales, ya que esto permite fortalecer los compromisos, incluir al nivel municipal en la toma de decisiones y concentrar los distintos recursos hacia una localidad CEC.

Cálculo para determinar el número de CECs por municipio

Se manejaron las siguientes variables:

- 1.-Total de habitantes del municipio.
- 2.-Total de habitantes de la Cabecera Municipal (en su caso).
- 3.-Estimado (1,000 habitantes) de la población atendida por los Centro Integradores de Servicios (en su caso).
- 4.-CECs establecidos (en su caso).

Procedimiento:

Se resta del total de habitantes del municipio el total de habitantes de la Cabecera Municipal, al resultado se resta el estimado de población atendida por los CIS, a lo obtenido se le resta el número de habitantes que se requiere para instalar un CEC (5,000).

Con base en esto tenemos los siguientes resultados:

Municipio de CALAKMUL

Total de habitantes del municipio: 23,115

Total de habitantes atendidos por los CIS. Tres (3), CIS: José María Morelos y Pavón, Josefa Ortiz de Domínguez, Ley de Fomento Agropecuario = 3,000.

El resultado arroja 20,115, lo que equivale al requerimiento de cuatro CECs dado el criterio de 5,000 habitantes por CEC. Ya están establecidos dos (Xpujil y Nueva Vida), por lo que se requiere establecer otros dos para completar la atención poblacional.

Municipio de CANDELARIA

Total de habitantes del municipio: 37,681

Total de habitantes de la Cabecera Municipal: 8,033

Centros Integradores de Servicios: Tres (3), La Esmeralda, Miguel Hidalgo y Costilla, El Desengaño.

El resultado arroja 26, 648, según el criterio de 5,000 habitantes que se requieren por CEC, obtendríamos un resultado de cinco (5) CECs para el Municipio de Candelaria.

Municipio de HOPELCHÉN

Total de habitantes del Municipio: 31,214.

Total de habitantes de la Cabecera Municipal: 6,519.

Centros Integradores de Servicios: Uno (1) Ukum.

Con estos datos obtenemos: 23,695. Según el criterio de 5,000 habitantes para instalar un CEC, obtenemos que se requieren 4.739 CECs, lo que redondeado nos da cinco (5) CECs para instalar en Hopelchén.

Municipio de TENABO

Total de habitantes del Municipio: 8,400

Total de habitantes de la Cabecera Municipal: 6,327.

Las condiciones de Tenabo nos llevan a considerar la Cabecera Municipal como CEC, ya que no existen más que dos localidades de más de 500 habitantes y sólo Tenabo abarca el mayor número de habitantes por beneficiarse.

Municipio de PALIZADA

Total de habitantes del Municipio: 8,401

Total de habitantes de la Cabecera Municipal: 2,948.

Las condiciones de Palizada nos llevan a considerar la Cabecera Municipal como CEC, ya que no existen más que dos localidades de más de 500 habitantes y sólo Tenabo abarca el mayor número de habitantes por beneficiarse.

Municipio de CALKINÍ

Total de habitantes del Municipio: 46,899

Total de habitantes de la cabecera Municipal: 13,180

Dada la elección de Nunkiní como CEC y su radio de influencia, cualquier otro CEC por elegir debía prestar atención a no interpolar su radio de influencia con aquel de Nunkiní, por tal motivo abandonamos la idea circular del radio de influencia y nos basamos en las influencia generada por corredor conectado por vías carreteras. En estos posibles CECs fueron elegidos dos; uno, obedeció a la atracción de flujos de población que genera (Dizibalché); el otro (Becal) obedeció al interés de instalar un CEC en uno de los extremos del municipio de CALKINI para inhibir el flujo de población a la Cabecera Municipal (Calkiní).

Municipio de HECELCHAKÁN

Total de habitantes del Municipio: 24,889

Total de habitantes de la Cabecera Municipal: 9,427

La elección de Pomuch como CEC y la cercanía con la Cabecera Municipal no dejó como posibles CECs aquellos que están alejados de su radio de influencia o que mínimamente se interpolan, tal es el caso de Chunkanán, Pocboc, San Vicente Cumpich y Campo Menonita Yalnón, sin embargo, por motivos de índole cultural, este último fue descartado y se incluyó Nohalal.

Municipio de ESCÁRCEGA

Total de habitantes del Municipio: 50,563

Total de habitantes de la Cabecera Municipal: 25,911

Con los datos siguientes obtenemos: 23,695. Según el criterio de 5,000 habitantes para instalar un CEC, obtenemos que se requieren 4.739 CECs, lo que redondeado nos da cinco (5) CECs para instalar en Escárcega.

Se considera que la resta del total de la Cabecera Municipal y la población incluida en el radio de de 10 kilómetros (División del Norte:3,238; Matamoros 1,472, José de la Cruz Blanco, 517) nos da 19,425, lo que equivale a 3.88 (4 redondeado) CECs por instalar.

A continuación, como ejemplo, se presenta una tabla de ponderaciones, referida específicamente al municipio de Calakmul.

TABLA DE PONDERACIONES DE LOS CENTROS ESTRATÉGICOS COMUNITARIOS

Totales Municipales	MUNICIPIO DE CALAKMUL										Ponderación final
	23115	2632	953	613	2100	23	45	17	57		
	Accesibilidad por carretera	Número de habitantes dentro del radio de influencia	Viviendas con electrificación	Viviendas con agua entubada	Viviendas con drenaje	Pisos con material diferente al de tierra	Servicios de salud	Abasto DICONSA	Escuela	Telefonía	
Propuesta Constitución (Km 70). 1057 habitantes	0,05	2889	211	242	93	189	1	1	0,7	1	
Ponderaciones	7	22,50	9,62	30,47	4,55	2,70	5,22	2,22	4,94	0,70	89,92
Propuesta Xbonil. 618 habitantes	0,05	2889	92	119	45	92	0	1	0,3	1	
Ponderaciones	7	22,50	4,19	14,98	2,20	1,31	0,00	2,22	0,58	0,70	55,70
Propuesta Pablo García. 763 habitantes	0,04	2227	168	160	108	157	1	1	0,3	1	
Ponderaciones	5,6	17,34	7,66	20,15	5,29	2,24	5,22	2,22	0,58	0,70	67,00
Propuesta Nuevo Conhuas. 535 habitantes	0,05	540	53	2	12	49	1	1	0,7	1	
Ponderaciones	7	4,21	2,42	0,25	0,59	0,70	5,22	2,22	4,94	0,70	28,24
Propuesta Zoh-Laguna. 1026 habitantes	0,04	1039	210	193	8	198	0	0	0,3	1	
Ponderaciones	5,6	8,09	9,57	24,30	0,39	2,83	0,00	0,00	0,58	0,70	52,07

Propuesta Ricardo Payro Jene (Polo Norte). 585 habitantes	0,04	2257	116	0	23	65	1	0	0	1	
Ponderaciones	5,6	17,58	5,29	0,00	1,13	0,93	5,22	0,00	0,00	0,70	36,44
Mínimos requeridos en CALAKMUL	0,01	500	59	21	13	47	1	1	0,3	1	
Ponderaciones	1,4	3,89	2,69	2,64	0,64	0,67	5,22	2,22	0,58	0,70	20,66

Bibliografía utilizada

Majone, Giandomenico (2000) **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de Políticas**. Fondo de Cultura Económica, México.

Scott, W. Richard (2005) **Organizaciones: características duraderas y cambiantes, en Gestión y Política Pública**. Volumen XIV, número 3, II semestre, CIDE.

Lindblom, Charles E. (1991) **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Porrúa-Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

www.microrregiones.sedeso.gob.mx

Pressman, Jeffrey I. y Charles Wildavsky (1998) **Implementación: como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland**. FCE, México.

Grindle, Marilee (1977) **Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy**, University of California, Berkley.

George, Calude S. y Lourdes Álvarez (2005) **Historia del Pensamiento Administrativo**. Pearson-Prentice Hall, México

Grindle, Marilee (1980) **Politics and Policy Implementation in the Third World**, Princeton University, New Jersey.

Perrow, Charles (1986) **Complex Organizations: A Critical Essay**, McGraw-Hill, New York.

Simon, Herbert A. (1998). **El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa**. Aguilar, Buenos Aires.

SEDESOL (2002) **Estrategia de Microrregiones**. SEDESOL, México

SEDESOL (1999) Sistema Normativo de Equipamiento Urbano. Vol. 1, SEDESOL, México

CONAPO (2000) **Índices de Marginación**. CONAPO. México

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