

EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL EN MUNICIPIOS RURALES. HACIA UN ENFOQUE INTEGRADO

Carlos Andrés Rodríguez Wallenius

Profesor-investigador del Departamento de Producción Económica, DCSH, UAM-X

Introducción

Varios autores (Chambers, 1992; GEA, 1993; Diego, 2004) han señalado algunas de las limitaciones para la aplicación de los métodos tradicionales de evaluación económica y social en proyectos de desarrollo local, sobre todo en contextos rurales. Esto se ha hecho más evidente en los últimos años debido a la estrategia impulsada por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹ y el gobierno federal para la realización de proyectos productivos en el campo mexicano, y quedó de manifiesto durante el sexenio pasado en los programas que impulsó la Secretaría de Economía² y, en menor medida, la Secretaría de Desarrollo Social³ con iniciativas promovidas localmente.

Para la aprobación de proyectos productivos se usan los tradicionales métodos de evaluación

económica⁴ basados en el valor presente neto (VPN) o en la tasa interna de retorno (TIR), que priorizan la recuperación de la inversión sobre otras variables,⁵ como la redistribución de ingresos o el fortalecimiento de capacidades que, en el ámbito local, pueden ser igualmente relevantes debido a la situación de marginación y exclusión social en que vive una parte importante de su población.

De igual manera, técnicas de evaluación social como el análisis costo-beneficio (ACB) o el análisis costo-efectividad (ACE)⁶ tienen la dificultad de convertir costos, beneficios e impactos en unidades monetarias.⁷

Un ingrediente adicional que cuestiona la perspectiva economicista de la evaluación es que ni la banca comercial ni los agentes económicos locales tienen interés en asignar sus recursos para invertirlos en contextos de pobreza pa-

trimonial como en los que viven 23 millones de personas en el ámbito rural.⁸ Ante este panorama, las posibilidades de inversión para proyectos en municipios rurales descansan básicamente en la esfera gubernamental (en sus tres ámbitos) y, en menor medida, en los esfuerzos de la sociedad civil vinculados con fuentes de financiamiento internacionales para el desarrollo. Esta situación ha provocado que los responsables de aprobar y operar dichos proyectos tengan dificultades para aplicar un enfoque puramente económico, cuando en la práctica se utilizan criterios sociales o políticos que prevalecen sobre el primero (Diego, 2000:65-68).

Y es que en el entorno donde deben funcionar los proyectos rurales se expresan los saldos de las políticas neoliberales: 51% de los municipios del país está catalogado con grados altos y muy altos de marginación, según los mismos criterios oficiales,⁹ lo que abre dificultades metodológicas para el análisis de proyectos —sobre todo en las etapas de estudio de mercado y estudio económico financiero— pues estamos ante un mercado local disforme, con poder adquisitivo muy bajo, mala infraestructura (carreteras, agua potable, electrificación), y prácticas de comercio e intercambio influidas por la lógica campesina,¹⁰ elementos que tienden a ser desdeñados en la evaluación económica.

Así pues, insistir en lo estrictamente económico a la hora de evaluar programas para la situación campesina en municipios de alta y media marginación, se vuelve una camisa de fuerza que impide analizar elementos fundamentales para promover el desarrollo local, como la cohesión de tejido social, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y organizativas de los grupos y la perspectiva de género, dimensiones que evidencian una invisibilidad de lo social en el proceso de evaluación.

1. Evaluación de proyectos y desarrollo local

No proponemos omitir el análisis económico en la evaluación de proyectos ni, en su caso, subordinarlo a otras dimensiones de análisis. En lo

que insistimos es en ubicarlo situacionalmente, es decir, ponderarlo en el contexto concreto de su aplicación, así como de los intereses de actores y grupos sociales que intervinieron en el proceso.

En efecto, la evaluación de proyectos en el campo mexicano está inmersa en un proceso dinámico en que lo local está cada vez más vinculado con lo global, con actores que tienen intereses diferenciados en un territorio, lo que hace que el espacio local represente un plano de concreción que expresa la complejidad.

Debido a esa complejidad y dinamismo socioeconómico, adquieren relevancia los instrumentos que permiten a los actores locales entender su realidad y tomar decisiones sobre sus problemas, en particular respecto al uso y manejo de recursos económicos, con frecuencia escasos en el ámbito rural mexicano. De ahí la importancia de la evaluación en proyectos de inversión con el fin de optimizar el uso de tan limitados fondos.

En el caso del desarrollo local, los proyectos de inversión no son hechos aislados o desvinculados de su territorio y de las relaciones sociales ahí establecidas. Al contrario, cualquier acción desplegada está inserta en procesos sociales que expresan el desenvolvimiento cotidiano de las relaciones económicas, sociales y de poder locales.

El énfasis en el desarrollo local es una postura que ha cobrado peso en los últimos años debido a la descentralización de funciones de los Estados nacionales hacia los subnacionales, proceso impulsado por organismos internacionales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional a principios de la década de 1980, que exigían mayor margen de manobra para las entidades locales y así sortear los efectos económicos y sociales provocados por las políticas neoliberales aplicadas (Cabrero y Mejía, 1998:58-60). De esta manera, los Estados promovieron reformas que fortalecían las capacidades de los municipios, porque era más fácil y eficaz trasladar responsabilidades a los gobiernos locales que esperar que los atendiera un pesado aparato centralizado (Prats, 2000:39).

Al profundizarse la descentralización, se han ido definiendo algunas perspectivas del desarrollo referidas a los espacios más cercanos a la población. Destaca la postura que se centra en el crecimiento económico y en el papel de las entidades privadas, basada en las experiencias de los distritos industriales italianos,¹¹ como lo expresa Blakely (1994:49-52), que entiende el desarrollo local como un proceso por el cual los gobiernos locales y su comunidad orientan sus recursos para crear los vínculos adecuados con el sector privado, generar nuevos empleos y estimular la actividad económica en un territorio económico particular. En este mismo sentido, Vázquez y Conturrero (1994:31-33) consideran que los empresarios son los actores locales con capacidad para organizar los factores productivos y que las entidades político-administrativas deben fomentar un entorno económico competitivo para impulsar el potencial local.

La perspectiva basada en el desarrollo económico ha sido cuestionada cuando se estudian regiones donde los actores productivos locales no tienen suficiente capacidad y recursos para dinamizar los cambios, o cuando son, como en el caso de los cacicazgos, los acaparadores y los agiotistas, actores económicos que impiden el desarrollo local. Adicionalmente, esta corriente desdeña las dimensiones sociales y culturales, fundamentales para transformar las condiciones de marginación y pobreza, tan recurrentes en nuestros países.

Se han elaborado otros enfoques sobre el desarrollo local, más cercanos a la realidad del campo mexicano. Por ejemplo, para DATAR¹² el desarrollo local es un proceso de organización del territorio resultado de los esfuerzos de la población, de sus representantes, de los actores socioeconómicos y de los agentes del Estado, para constituir un proyecto que integre componentes económicos, sociales y culturales con base en sus recursos locales (Barroso, 2000:19). Respecto a esta idea, Storper y Harrison (1990) subrayan el papel de los gobiernos locales, los cuales pueden impulsar mecanismos de regulación y formas de cooperación y de promoción con los actores económicos. En este sentido, Barberá (ci-

tado en Barroso, 2000) habla de la importancia, en términos del desarrollo local, de una política distributiva del gasto público en los proyectos regionales, en la medida en que los actores sociales son capaces de impedir que el gasto público sea gestionado discrecionalmente hacia las grandes empresas, así como evitar que sea ejercido de manera incompetente, dispersa e ineficaz para los fines del desarrollo.¹³

Este enfoque hace énfasis en una idea del desarrollo en que los actores locales tejen alianzas desde su territorio para solucionar sus problemas mediante una política de redistribución basada en sus propios recursos (productivos, naturales y sociales) y en los que gestionen por la vía de asignaciones presupuestales, programas sociales o inversiones externas.

Según esta teoría, evaluar un proyecto implica ubicarlo en relación con los actores involucrados, con sus perspectivas de solución y planeación, así como con los impactos que tienen en las relaciones socioeconómicas y donde el gobierno local desempeña un papel promotor importante.

2. El carácter de los proyectos de inversión en municipios rurales

Al ubicarnos en el espacio local, la evaluación económica y social implica analizar un proyecto específico en sus diferentes dimensiones y en su relación con el desarrollo local. Por ejemplo, es posible que un proyecto para un molino de maíz no sea una actividad redituable y que, como es común en localidades campesinas e indígenas, sólo genere ingresos para los gastos de funcionamiento y un apoyo mínimo para la persona encargada. Sin embargo, ese molino permite al grupo de mujeres que lo maneja, y al que lo utiliza, liberarse de cargas de trabajo doméstico, organizarse fuera del ámbito del hogar, tener tiempo para platicar y realizar actividades con otras mujeres. Un proyecto cuya evaluación económica sea mala, puede, en cambio, tener buenos resultados en términos de impacto social.

En la literatura técnica se clasifica un proyecto de inversión por su carácter económico o social.

Desde una perspectiva del desarrollo local la frontera entre ambas dimensiones tiende a borrarse. Son las condiciones concretas de los espacios locales las que “definen en mayor o menor grado el criterio imperante para la evaluación de un proyecto” (Sapag, 2000:7), esto indica qué tanta relevancia tiene un aspecto sobre otro.

En este sentido, en la evaluación de un proyecto se debe evitar el sesgo disciplinario *a priori*, y que éste derive en privilegiar el uso de ciertas técnicas de análisis. A pesar de ello, varios autores (Baca, 1990; Ilpes, 1999; Sapag, 2000) hacen hincapié en la necesidad de retomar la dimensión social de la evaluación para proyectos de carácter económico. En los hechos, el método utilizado hace caso omiso de esta perspectiva.

La elaboración de proyectos de desarrollo local en municipios rurales se debe realizar desde un enfoque de evaluación integrado, incorporando en el proceso la vinculación de las dimensiones social y económica.¹⁴ Es decir, a contracorriente de posiciones que señalan que la evaluación social es complementaria de la económica (Salazar, 1993:88), insistimos en que ambos aspectos (económico y social) son parte de un mismo método de análisis. El énfasis respecto al carácter predominante de las variables se hará a partir de la dinámica concreta en que esté inserto el proyecto (Sapag, 2000:6)

De esta manera, la evaluación según una visión integral compara, desde distintas dimensiones, los beneficios y costos de una determinada inversión para los actores y grupos sociales en un territorio concreto. Cohen y Franco (2003:77) ponen en relieve el tema de la pertinencia, es decir, la correspondencia en el diseño y formulación con los objetivos del proyecto, al cual añadimos la relación con las apuestas sobre el tipo de desarrollo local que se quiere impulsar. Asimismo, están las variables de la eficiencia —como minimización de costos y maximización de productos del proyecto— y de la eficacia— como el grado en que se alcanzan los objetivos del proyecto—. Además, recuperamos como variable de la evaluación el tema de la equidad social (Cohen y Franco, 2003:20-24), en el que se incluyen elementos como la redistribución de

recursos, fortalecimiento del tejido social, incremento de las capacidades locales y equidad de género, entre otros.

En fin, se propone un instrumento que les permita a los actores locales tomar decisiones sobre la factibilidad y pertinencia económica y social de un proyecto, con la perspectiva de impulsar el desarrollo local, al ubicar dificultades técnicas, económicas, sociales y organizativas para su realización, y en la que los actores participen en su definición.

Aunque el concepto de evaluación desde los enfoques participativos se entiende como parte de un proceso que incluye diagnóstico, planeación, elaboración de proyectos, evaluación de resultados y sistematización,¹⁵ para efectos de este trabajo tomaremos el tipo de evaluación *ex ante*, porque consideramos que hace énfasis en un punto medular para la implementación de proyectos de desarrollo local: la toma de decisiones sobre la viabilidad de echarlos a andar. Esto debe hacerse con base en el análisis de acciones propuestas a la luz de un conjunto de criterios y de los recursos financieros, humanos y sociales que son necesarios para alcanzar los objetivos (Ilpes, 1999:19).

3. Las experiencias municipales de Cunduacán y Eduardo Neri

Presentamos ahora las experiencias en procesos de evaluación de proyectos en dos municipios rurales, en las que resaltan los problemas del gobierno municipal para la planeación local, el impulso de proceso de desarrollo y la relación con las inversiones foráneas que se realizan en su territorio.

Como muchos gobiernos municipales del país, el de Cunduacán, Tabasco, gestionó una serie de recursos económicos que iban desde proyectos productivos para grupos comunitarios hasta un parque industrial (Burelo, 2004, 2005), siempre con dificultades para obtenerlos.

A inicios de 2005 llegó a las oficinas del presidente municipal un ejecutivo del grupo geomontano Soriana, que había estado expandiendo sus actividades en el sureste del país. La

noticia era que querían instalar en la cabecera municipal un mercado Soriana con una inversión de \$98 000 000¹⁶ (sólo de inventarios tenía \$25 000 000) que generaría 270 empleos directos. A cambio la empresa pedía lo que es común en este tipo de negociaciones: el permiso de uso de suelo, la condonación del predial, la instalación de servicios públicos (agua, luz, drenaje), así como la construcción de vialidades para el acceso a la tienda (DFE, 2005a).

En esa ocasión, el gobierno municipal tuvo que analizar las repercusiones que la instalación de un supermercado de esa magnitud tendría en los pequeños y medianos comercios de la cabecera. Con esta valoración se definiría el otorgamiento del permiso de uso de suelo. El dilema para el gobierno era que al grupo Soriana no le interesaba el destino de decenas de pequeños establecimientos; en cambio, para el gobierno, este último punto era relevante, pues la aprobación del establecimiento del supermercado implicaría más que resultados económicos. El gobierno municipal tuvo que estudiar las consecuencias sociales y políticas para las 470 personas que dependían directamente de las 187 tiendas de abarrotes, carnicerías, farmacias, fruterías, pollerías, tortillerías, papelerías y venta de ropa.

Finalmente, se aprobó la instalación del supermercado con el argumento de que los empleos que se perdieran en los pequeños establecimientos serían superados con creces por los nuevos.

Paralelamente, el gobierno municipal impulsaba el Pimconcaf,¹⁷ que maneja la Dirección de Fomento Económico con microcréditos que van desde \$1 000 pesos hasta \$15 000. En este programa se hace énfasis en los criterios financieros, y se les pide a los solicitantes un proyecto productivo de inversión (nombre del proyecto, descripción, localización, capacidad instalada, tabla de recuperación de la inversión), así como la comprobación de solvencia moral y económica (garantía prendaria o líquida).

Uno de los proyectos que se aprobó en ese año fue el de abarrotes Angélica, con \$10 000 pesos, usando el método de análisis costo beneficio (ACB) se estimó una utilidad de 25% del capital invertido.¹⁸

De esta manera, al mismo tiempo que el Ayuntamiento aprobó el uso de suelo para la instalación del supermercado Soriana, la Dirección de Fomento Económico autorizó el proyecto de abarrotes Angélica. En este contexto, no se consideró la competencia desigual que habría para la tienda de abarrotes. Aquí se evidencia una irresponsabilidad del gobierno municipal, ya que el gestor del proyecto no disponía de la información que las autoridades sí tenían: se hizo una inversión 10 000 veces mayor, con canales de comercialización, accesos viales, publicidad y comodidades de los que la tiendita no disfrutaría. En este caso, las instancias municipales no fueron capaces de orientar y articular ambos tipos de proyectos, como el mismo supermercado, en los que podían plantearse cadenas de comercialización para dicha empresa.

El otro caso es el del municipio Eduardo Neri, Guerrero, en el que hay, desde hace varias décadas, una mina de oro, la Nukay, cerca de la comunidad de Mezcala. Durante todo ese tiempo, la producción de oro fue moderada, siempre al límite de su tasa de rentabilidad (Noguez, 2006:56), pero los precios internacionales del metal casi se han duplicado en los últimos tres años gracias a la demanda de China e India. Esto ha provocado que la empresa Goldcorp Minas de San Luis¹⁹ haya relanzado sus operaciones a partir de la adquisición de la unidad Nukay, y aprobado los proyectos mineros de Los Filos y El Bermejil, que afectan a cuatro comunidades: Carrizalillo, Mazapa, Mezcala y Amatlán, todas ubicadas en el municipio de Eduardo Neri en el estado de Guerrero (Minas San Luis, 2006:3-4).

En términos del territorio, la explotación de la minera se inscribe dentro de una típica economía de enclave, que entre más explota los recursos naturales, más pobreza genera en la población,²⁰ con excepcionales condiciones de rentabilidad para las empresas, pero sin desarrollo del territorio explotado ni mejoría en las condiciones de vida de sus habitantes. Lo anterior se refleja en los estándares de marginación y pobreza que se han incrementado en las últimas décadas (véase cuadros 1 y 2).

La ampliación del proyecto minero con dos nuevas minas a cielo abierto (Los Filos y El Ber-

Cuadro 1
Índice y grado de marginación en Eduardo Neri

<i>Municipio</i>	<i>Índice de marginación</i>			<i>Grado de marginación</i>		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Eduardo Neri	0.21	0.22	.23	Media	Alta	Alta

Fuente: Elaboración propia en base a la información del Sistema Nacional de Información Municipal, 2007.

Cuadro 2
Lugar de marginación de Eduardo Neri en el ámbito nacional

<i>Municipio</i>	<i>Lugar de marginación respecto al país</i>			
	1980	1990	2000	2005
Eduardo Neri	1 692	1 118	994	990

Fuente: elaboración propia con base en la información del Sistema Nacional de Información Municipal, 2007.

mejor) hará que la producción anual de esta zona pase de 10 000 onzas en 2004 a 320 000 en 2007, lo que convertirá a Guerrero en el primer productor de oro del país. De estas minas saldrá 96% del metal para este estado y dará empleo directo a 1 140 personas de la región²¹ (Asure, 2006:35-38). En términos de la evaluación de proyectos, la TIR es positiva mientras el precio del oro sea superior a \$350 dólares la onza troy. Actualmente se ubica cerca de los \$600 dólares (Minas de San Luis, 2006:8).

La disfuncionalidad de la economía de enclave se evidencia por su poca relación con la solución de necesidades de la población. Un ejemplo de esto es que, a pesar de que Eduardo Neri está junto al río Balsas (conocido en la región como río Mezcala), 27.19% de la población no cuenta con agua entubada y “en la mayoría de las localidades y en la cabecera municipal el abastecimiento de agua se suministra por tandeos, es decir, únicamente en días determinados. No existen plantas potabilizadoras y el agua se surte prácticamente como se obtiene de las fuentes de abastecimiento” (Cesem, 2006:35). En cambio, la minera acaba de construir, para el abastecimiento de sus minas y su planta de procesamiento una línea de conducción de agua con capacidad de cuatro millones

de metros cúbicos anuales, lo que representa 10 veces las necesidades de abastecimiento de todos los habitantes del municipio.²² Ante este contraste, la empresa ha diseñado una estrategia de promoción social mediante una relación directa con los representantes de las comunidades cercanas (comisarios municipales, comisariados ejidales o de bienes comunales) para apoyar con recursos relacionados con asistencia social (materiales, pintura para edificios y espacios públicos, pequeñas obras de infraestructura, cooperaciones para fiestas y conmemoraciones, etcétera).

Por su parte, el gobierno municipal no figura en el escenario, ni para la gestión de recursos con la minera ni mucho menos para orientarlos hacia áreas prioritarias de las necesidades municipales. En el plan de desarrollo municipal, por ejemplo, apenas se habla de la minería, y son inexistentes los instrumentos de gestión, administración y operación. Hay una conclusión importante sobre esto: el Ayuntamiento, “que se debate entre la escasez de recursos y las enormes deficiencias de los servicios municipales, no podría tomar a su cargo la realización del Plan Integral” (Asure, 2006:97). En todo caso, el municipio se compromete a gestionar recursos del Fondo de Apoyo a Pequeñas Empresas (depen-

diente de gobierno estatal) con créditos desde \$2 500 hasta \$30 000 pesos.

Estas dos experiencias municipales hacen evidente las dificultades de los gobiernos al enfrentar una doble problemática. Por un lado, las inversiones que se hacen en su territorio no fortalecen la economía ni las capacidades locales, ya sea por la instalación de establecimientos basados en el control de productores, proveedores y consumidores (McMichael, 1999:18-22) que ponen en riesgo a las empresas locales y, por otro lado, una minera basada en la lógica de una economía de enclave, que se lleva los recursos naturales y hace inversiones que rebasan con mucho las raquílicas finanzas municipales. Los pobladores locales tienen que enfrentar las graves carencias en servicios e infraestructura, así como en oportunidades productivas y de empleo. En ese contexto, las respuestas de los gobiernos municipales sobre proyectos de inversión parecen limitadas y no están enmarcadas en las estrategias de desarrollo expresadas en su planeación.

4. Planeación municipal y responsabilidad gubernamental

Uno de los problemas que comparten ambas experiencias es la desvinculación entre los proyectos de inversión de los actores externos, los proyectos del gobierno municipal y las perspectivas de la población sobre el desarrollo local. Así se pone de manifiesto uno de los elementos para la promoción del desarrollo que los estudiosos de este tema (Carruso, 2003; Cabrero, 2005; Matus, 1987; Ziccardi, 1997) han destacado: la necesaria vinculación de la planeación con los actores en las acciones de desarrollo. Desde esta perspectiva, la evaluación de proyectos en el marco del desarrollo local debe partir de un proceso amplio de planeación participativa del desarrollo.

Pero aquí no nos referimos a la planeación como el conjunto de metodologías, técnicas e instrumentos en el sentido que lo proponen algunos enfoques utilizados en la planeación municipal, que podríamos llamar “deterministas”,²³ es decir, aquellos esquemas que consideran posi-

ble determinar la acción del conjunto social del municipio, que tienen control sobre variables económicas, políticas y sociales. En contraste, entendemos la planeación como un método de acción pública y social (Carruso, 2003; Cabrero, 2005) que fortalece la capacidad de los actores locales para tener un marco de actuación en el cual articular los procesos económicos, sociales y técnicos con una perspectiva de futuro, que incorpora instrumentos flexibles, dinámicos e integrales.²⁴ Esto permite a los gobiernos aplicar la planeación como un instrumento útil para la promoción del desarrollo local. Desde esta perspectiva, la promoción de proyectos de inversión está inscrita entre las acciones para fortalecer una forma específica de desarrollo local.

El papel del gobierno municipal en el ámbito rural (se lo plantee o no) resulta fundamental en el desarrollo local y, por ende, en la definición de los proyectos de inversión. El tema ha sido abordado en otros trabajos (Rodríguez, 2005a) y muchas experiencias locales dejan testimonios en este sentido.²⁵ Su importancia se debe a varios factores, entre ellos a que el municipio, como institución pública con legitimidad ante los actores del desarrollo local, cuenta con recursos humanos, materiales y económicos para orientar políticas y acciones, delimita territorialmente el espacio de acción y tiene la responsabilidad de elaborar la planeación en su territorio.²⁶

En este enfoque se rebasan consideraciones que limitan al gobierno como agente económico de carácter público sin fines de lucro, cuyo papel dentro de la actividad productiva de un territorio determinado consiste en generar y suministrar bienes y servicios para la sociedad. Como menciona Cabrero (2005:45), “el papel de los gobiernos corresponde al de gestores de recursos, la regulación interna, la autonomía fiscal y la creación de infraestructura necesaria para el desarrollo”.

Además de estos elementos, el gobierno tiene una responsabilidad social como promotor del bienestar general de la población en su sentido integral, con base en sus obligaciones y el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (Sandoval, 2001).

De esta manera, se ubican tres rubros importantes en la promoción de acciones de desarrollo local que llevan a cabo los gobiernos: proyectos de servicios públicos, proyectos de infraestructura económica y social y proyectos productivos (Salazar, 1993, 109-111), los cuales deben estar referidos a promover el desarrollo desde la perspectiva y necesidades de los actores sociales.

5. Enfoque integrado para la evaluación de proyectos para el desarrollo local

Ante las responsabilidades del gobierno municipal en la promoción del desarrollo y los requerimientos de hacerlo desde una planeación que articule la acción del Ayuntamiento con las necesidades de la población, se plantean varios problemas metodológicos.

Uno de ellos se refiere a la lectura parcial de lo que afecta a la población. En la introducción mencionamos algunas de las limitaciones que tienen los métodos tradicionales, sobre todo los que privilegian una perspectiva economicista de la evaluación de proyectos de desarrollo local en contextos rurales. En particular, se mencionó que una evaluación estrictamente económica deja de lado otras variables relevantes en el combate de la marginación rural, como el fortalecimiento del tejido social, la construcción de capacidades técnicas y organizativas de los grupos y la equidad de género. Esto ha provocado que, en la práctica, muchos de los responsables de aprobar los proyectos de desarrollo tengan dificultades para aplicar un enfoque económico, pues por las propias condiciones de pobreza y cultura política se improvisan criterios sociales o políticos (Diego, 2000:67).

De esta manera, un énfasis primordialmente económico en la evaluación de proyectos rurales impide el análisis de otras dimensiones importantes para el desarrollo local. Lo importante es combinar los aspectos relevantes del análisis económico e integrarlos con dimensiones de lo social en el proceso de evaluación.

En este sentido, es muy importante no confundir el enfoque integrado con un enfoque integral. Cuando hablamos de enfoque integrado,

destacamos la característica metodológica de incorporar distintas dimensiones de la realidad, tal como lo propone De la Garza (1989). En cambio, un enfoque integral se refiere a la cualidad de integralidad que tiene la propuesta de análisis, es decir, que ubique su característica holística, en la que cada una de las partes del problema a resolver está en relación con la composición de un todo. En esta postura se encuentran los esfuerzos que ha impulsado el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (IDS, por sus siglas en inglés) para ampliar el análisis de las variables que intervienen en el medio rural (que abarcan las dimensiones socioeconómicas, políticas, técnicas, culturales, formativas y de organización) y que desarrollaron con la idea de “desarrollo rural integral” (Chambers, 1992; Diego, 2004).

Nuestra propuesta pretende avanzar hacia un método de análisis integrado, en la medida en que incorpora algunas dimensiones que tratan de romper con una visión acotada y parcial de la realidad, pero a la cual le falta introducir dimensiones importantes para la evaluación del desarrollo local como un todo, entre las que se encuentran la ambiental y la política.

Otro problema se refiere a localizar los diferentes enfoques del desarrollo que están detrás de las acciones que los actores y el gobierno impulsan en su espacio local. Partimos de que, en el campo social, actores y grupos de la población despliegan acciones que responden al tipo de desarrollo al que aspiran, se movilizan y organizan para la defensa de sus intereses o, en su caso, para resistir los efectos sociales y políticos. Las acciones encaminadas hacia un tipo específico de desarrollo hacen que la toma de decisiones y su instrumentación concuerden en proyectos concretos que tratan de resolver problemas de su espacio local (Rodríguez, 2005a).

El enfoque situacional es un instrumento de análisis que responde a ese vacío metodológico. La explicación de los problemas (y de sus alternativas de solución) depende, entonces, de los intereses y de la situación en que esté posicionado el actor en el campo social.²⁷ En este sentido, todo razonamiento es situacional, ya que el actor procesa la información sobre su realidad

de acuerdo con sus valores, saberes e intereses. Esto implica que una misma realidad tiene distintas explicaciones y por ello la calidad de la explicación depende de incorporar la que tienen los otros actores frente a una problemática, sabiendo que no habrá una completa (Carruso, 2003).

Un problema se entiende como un obstáculo en un contexto concreto, pero también es un puente entre la realidad actual (como los síntomas del problema) y las aspiraciones que tiene un actor de su solución (propuesta). Esta relación del problema-propuesta desde la perspectiva del actor tiene una carga particular de valores, ideas e intereses (Espinoza y Márquez, 2005:24).

La perspectiva situacional centrada en los actores relevantes del desarrollo debe ayudar en la toma de decisiones para echar a andar un proyecto y consolidar los criterios del evaluador en los proyectos de inversión en relación con la planeación del desarrollo.²⁸

Otro aspecto importante es quién evalúa. En la evaluación de proyectos se debe contar con mecanismos participativos para entender los va-

lores e intereses de quienes impulsan cambios para la solución de sus conflictos.

Las metodologías participativas incorporan elementos para la evaluación desde la racionalidad²⁹ de los actores sociales del proyecto, con el fin de enriquecer las perspectivas de análisis para que vayan más allá del uso eficiente de los recursos.

Organizaciones sociales, civiles e instituciones gubernamentales han desarrollado métodos e instrumentos pedagógicos que adaptan las técnicas de análisis financiero y social a un lenguaje y procedimientos accesibles a grupos populares, que incluyen metodologías que acompañan el proceso de evaluación.

Sintetizaremos ahora la propuesta de método integrado desde una lectura situacional, aplicado a los pasos y momentos de la evaluación de proyectos de inversión, con la incorporación de una perspectiva social como eje transversal, así como de instrumentos de análisis situacional y de evaluación participativa, de manera que se enriquezca la evaluación de un proyecto en su relación con la planeación del desarrollo local.

Cuadro 3
Elementos, insumos y mecanismos de una evaluación integrada

<i>Elementos del proceso de evaluación</i>	<i>Insumos de análisis situacional</i>	<i>Articulación hacia el desarrollo local</i>	<i>Mecanismos de participación</i>
Idea y perfil del proyecto	Diagnóstico situacional	Planes de desarrollo comunitario y municipal Convergencias de proyectos	Talleres de autodiagnóstico rural participativo
Estudio social	Mapa de actores Vector de problemas	Política social redistributiva	Talleres de autodiagnóstico rural participativo
Estudio de mercado		Política de fomento productivo	
Estudio técnico administrativo	Capacidades técnico políticas		
Estudio económico	T _{MAR} * económico social	Presupuestos y gestión municipal	Grupos de trabajo para el método de valoración contingente Presupuestos participativos

Cuadro 3 (continuación)
Elementos, insumos y mecanismos de una evaluación integrada

<i>Elementos del proceso de evaluación</i>	<i>Insumos de análisis situacional</i>	<i>Articulación hacia el desarrollo local</i>	<i>Mecanismos de participación</i>
Evaluación económica	Precios de mercado	Objetivos, proyectos y programas de desarrollo local	Taller de evaluación
Evaluación social	Precios sociales Matriz de ponderación Criterios de equidad social		
Mecanismos de seguimiento			Evaluación participativa

Fuente: elaboración propia a partir de Cohen (2003), Carruso (2003), Sapag (2000) y Gea (1993).

* Tasa mínima aceptable de rendimiento.

Hay que destacar que en esta propuesta la evaluación de proyectos integra en un mismo proceso las dimensiones económica y social y, adicionalmente, ve enriquecida con elementos, insumos y mecanismos provenientes de la planeación participativa, lo que determina la pertinencia, eficiencia, eficacia y equidad en el conjunto de acciones y políticas en el ámbito local en términos de la promoción del desarrollo, donde se muestran los impactos en diferentes actores sociales que intervienen en el territorio.

Conclusiones

Según algunos elementos vertidos en este documento, y que sirven de referentes para la construcción de un método integrado de evaluación, una primera consideración es avanzar hacia la evaluación integrada, que incluya las dimensiones económicas y sociales y reconozca que falta la dimensión ambiental y política, materia para posteriores esfuerzos.

Un segundo intento tiene que ver con la incorporación del enfoque situacional como perspectiva de análisis, mediante un conjunto de instrumentos, como el diagnóstico situacional, el mapa de actores,³⁰ el árbol de problemas, la tasa mínima aceptable de rendimiento (TMAR) económico social³¹ y la matriz de ponderación.³²

La siguiente consideración implica ubicar la evaluación en la lógica de la acción pública del gobierno, ya sea éste el ente evaluador o parte de las entidades promotoras o articuladoras, en el entendido de que hay que vincular el proyecto específico con la planeación del desarrollo local e incluir políticas, programas y presupuestos de la planeación municipal.

Adicionalmente, es recomendable aclarar los mecanismos y momentos de la planeación participativa, no sólo por incorporar técnicas que enriquezcan el análisis (autodiagnóstico rural participativo, evaluación rural rápida), sino para que permita engarzar un proyecto específico con uno de aprendizaje y fortalezca los grupos locales. Es importante señalar que, como en las experiencias de Cunduacán y Eduardo Neri, los gobiernos municipales tienen dificultades para realizar la planeación del desarrollo en sus comunidades y muchas más para articular y gestionar las acciones emanadas de esa planeación. Sin embargo, para que los proyectos tengan repercusión económica y social en la población, los gobiernos requieren construir la viabilidad de articular el plan y los proyectos. En los casos de la Minera San Luis o la tienda Soriana, a los municipios les faltó aplicar los instrumentos normativos y políticos a su alcance para asegurar esa vinculación en la perspectiva de promover el desarrollo local

y en el que el método integrado que se propone en relieve. Por otra parte, el método integrado no sólo se aplica desde el gobierno, también está pensado para los procesos locales en los que haya una planeación de sus actividades y una apuesta para impulsar el desarrollo. Esto implica pensar este método desde una perspectiva dinámica y flexible de aplicación.

Notas

¹ Las estrategias de ambos bancos se pueden consultar en *Poverty Reduction in the 1990s: An Evaluation of Strategy and Performance* (Evans, 2000), para el caso del BM, y en *Estrategia para la reducción de la pobreza rural* (Echeverría, 1998) para el caso del BID.

² La Secretaría de Economía tenía, hasta 2006, proyectos como el Programa de Apoyo al Diseño Artesanal (Proada), Financiamiento al Microempresario, el Fondo de Microfinanciamiento a las Mujeres Rurales (Fommur), el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (Fidecap) y el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (Fonaes).

³ Nos referimos a los programas de coinversión de Indesol, los de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indios (CDI) y el Programa de Desarrollo Local (microrregiones) *cf.* <www.sedesol.gob.mx>.

⁴ Por ejemplo, en las reglas de operación de Fonaes, en su Anexo II, "Términos de Referencia para la Elaboración de Proyectos Productivos", hay un numeral específico (el 3.11), que habla sobre rentabilidad y otros impactos, e indica que se tienen que incluir el valor presente neto, la tasa interna de retorno y la relación beneficio costo (DOF, 28 de diciembre de 2004).

⁵ El VPN es un método muy utilizado por ser de fácil aplicación al calcular la rentabilidad de un proyecto a partir de la inversión inicial y de las ganancias futuras expresadas como flujos netos de efectivo, previamente descontados o traídos a valor presente, en

un periodo determinado. La TIR es un método similar que consiste en encontrar una tasa de descuento, a la que la suma de los flujos netos de efectivo, descontadas a esa tasa, igualan el valor de la inversión inicial (Baca, 1990:219-227).

⁶ El ACB es un método que compara los beneficios de un proyecto específico con los costos del mismo. El ACE es una técnica que compara los costos de un proyecto con los beneficios resultantes, no expresados en la misma unidad de medida (Cohen y Franco, 2003:171,199).

⁷ En los métodos tradicionales, la evaluación social se hace mediante precios sombra o sociales, que incluyen los efectos indirectos o externalidades que tiene un proyecto en la comunidad, en la región, en el país y en el mundo (Sapag, 2000:7-8). Para calcular estos precios se han desarrollado algunos procedimientos, como el método de valoración contingente, que es una técnica para estimar el valor de bienes (productos o servicios) para los que no existe mercado, mediante encuestas a los consumidores potenciales (*cf.* Riera, 1994).

⁸ Hay un intenso debate acerca de las formas de medir la pobreza en nuestro país. En el actual sexenio la Sedesol utilizó el concepto de pobreza alimentaria, antes relacionada con la pobreza extrema y que en 2005 se ubicó en 19 millones de habitantes, de los cuales 12 millones vivían en el campo. Por su parte, está la pobreza patrimonial, en la que se ubican 49 millones de mexicanos. Hay otras metodologías desarrolladas por investigadores independientes, como Boltvinik.

⁹ Conapo es la institución del gobierno federal que clasifica la marginación municipal; el dato corresponde a 2005, *cf.* <www.conapo.gob.mx>.

¹⁰ La lógica del trabajo campesino se enfoca a la autosuficiencia, el trabajo familiar y a la satisfacción de las necesidades de la unidad doméstica (Linck, 1991; Bartra, 2006).

¹¹ Con base en el análisis teórico de los distritos industriales italianos, surgió una corrien-

te denominada *neommarshallianos* (Becattini, Cappechi y Rullani), que enfatizaba la proximidad geográfica como factor de difusión de externalidades tecnológicas específicas (mano de obra formada, difusión de la innovación, etc.), ya identificadas por el economista inglés Marshall a finales del siglo XIX.

¹² Delegación para la Planeación del Territorio y la Acción Regional, por sus siglas en francés.

¹³ Es el caso de los presupuestos participativos impulsados por municipalidades brasileñas desde la década de 1990. Sobre el tema de desarrollo local y presupuestos participativos, véase Vitale (2004).

¹⁴ Para efectos de este trabajo, se omiten otras dimensiones de análisis, como la ambiental.

¹⁵ Las metodologías participativas hacen énfasis en el componente pedagógico del proceso de la evaluación, con métodos antes y después de iniciar los proyectos. Al respecto se han desarrollado varias propuestas metodológicas, como la Evaluación Rural Rápida y los Talleres de Evaluación Rural Participativa. Cf. Chambers (1992) y GEA (1993).

¹⁶ Para conocer la magnitud de esta inversión, cabe resaltar que en todo el año 2005 la Dirección de Fomento Económico del gobierno municipal de Cunducacán otorgó 55 créditos por \$1 541 000 pesos, que incluyen los gestionados con recursos propios y en otras instancias gubernamentales o privadas, como se deduce del segundo informe de gobierno (Burelo, 2005:22).

¹⁷ Programa de inversión municipal de pequeños comerciantes que no son sujetos de crédito en arrendadoras financieras (DFE, 2005).

¹⁸ Aunque no se contabiliza el costo del salario de la encargada de la tienda.

¹⁹ Pertenece a la empresa transnacional canadiense GoldCorp, Inc., que realiza proyectos en Australia, Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y México.

²⁰ Galeano (1992) recopila una serie de experiencias de esta economía de enclave que se

han dado a lo largo de la historia de América Latina. Por su parte, Bartra (1996) analiza las economías de enclave en México durante el porfiriato.

²¹ En la mitad de los empleos permanente se ganará menos de \$5 000 pesos mensuales.

²² Calculado a partir de 200 litros de agua por habitante al día para una población de cerca de 40 000 personas.

²³ Nos estamos refiriendo a la planeación programática por objetivos.

²⁴ Nos referimos a metodologías como la planeación participativa o la planeación estratégica situacional.

²⁵ Una buena referencia de estas experiencias se encuentra en las publicaciones del Premio de Gobierno y Gestión local que otorga anualmente, desde 2001, el Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE). Asimismo, desde la sociedad civil hay varias compilaciones de experiencias de desarrollo local, como la *Antología de desarrollo municipal* (Contreras y Rodríguez, 2003).

²⁶ Los gobiernos municipales tienen la responsabilidad de elaborar un Plan de Desarrollo Municipal al inicio de su periodo de gobierno, si bien todavía es una práctica que no se realiza a cabalidad.

²⁷ Bourdieu (2000) habla de campo social; Matus (1987), de dominio, es decir, el mundo restringido a las prácticas cotidianas.

²⁸ La incorporación del análisis situacional a la planeación gubernamental la hace Matus (1987) con la Planeación Estratégica Situacional. Aunque en su origen tiene un matiz directivo y gerencial, la adaptación de este sistema de planeación en México ha incorporado metodologías de planeación participativas (Espinosa y Márquez, 2005).

²⁹ Cohen y Franco (2003:17) hablan del "aumento de racionalidad", nosotros preferimos la idea de abrir la evaluación a una racionalidad enriquecida por los actores sociales.

³⁰ El mapa de actores es un instrumento de análisis que ubica las relaciones, impactos e intereses de cada actor ante un proyecto concreto. De estos actores resaltamos cua-

tro: a) agentes económicos (comerciantes, grupos de productores, agricultores y ganaderos), b) grupos sociales organizados (comunidades, ejidatarios, organizaciones sociales, mujeres, etc.), c) instituciones gubernamentales (en los tres ámbitos), d) actores externos, como empresas o grupos de la sociedad civil.

³¹ Se retoma la propuesta de Diego (2003) para el cálculo de la T_{MAR} , que ubica diferencias en la precisión de esta variable para las instituciones bancarias y para otros actores públicos y sociales.

³² Para profundizar sobre estos instrumentos, véase Espinosa y Márquez (2005).

Fuentes bibliográficas

- Baca, Gabriel (1990), *Evaluación de proyectos. Análisis y administración del riesgo*, 2a ed., México, McGraw Hill.
- Barroso González, María de la O. (2000), *Planificación estratégica e instrumentos de desarrollo local, aplicación en el ámbito onubense*, España, Diputación de Huelva.
- Bartra, Armando (1996), *El México bárbaro. Plantaciones y monterías del sureste durante el porfiriato*, México, El Atajo.
- Bartra, Armando (2006), *El capital en su laberinto. De la renta de la tierra a la renta de la vida*, México, UACM/Itaca/CEDRSSA.
- Blakely, Edward (1994), *Planning local economic development: theory and practice*, 2 ed., EUA, Thousand Oaks.
- Bourdieu, Pierre (2000), Andrés García Inda (intr.), *Poder, derecho y clases sociales*, España, Desclée.
- Cabrero, Enrique y José Mejía (1998), "El estudio de las políticas descentralizadoras en México. Un reto metodológico", en Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cide.
- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.
- Carruso, Arles (2003), *El planeamiento estratégico situacional como teoría y método de gobierno: una revisión desde la práctica*, México, Cesem/Tonatiu, disco compacto.
- Chambers, Robert (1992), *Rural Appraisal: Rapid, Relaxed and Participatory*, IDS Discussion Paper, núm. 311, Inglaterra, Institute of Development Studies/ University of Sussex.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2003), *Evaluación de proyectos sociales*, 6ª ed., México, Siglo XXI.
- Contreras, Rosalba y Carlos Rodríguez (comps.) (2003), *Antología de desarrollo municipal*, México, Cesem.
- De la Garza, Enrique (1989), *La descripción articulada*, México, UNAM.
- Diego, Roberto (2000), "Estrategias participativas, asesoría externa y desarrollo comunitario", *Argumentos*, núm. 35, México, UAM-X.
- Diego, Roberto (2003), "Lógica y causales del valor futuro del dinero en la evaluación de proyectos productivos en el medio rural", en Laura Peñalba y Magdalena Salem, *Clusters, microfinanciamiento y factores laborales*, México, DPE-UAM-X.
- Diego, Roberto (2004), "El estudio técnico 0p8 en la evaluación-instrumentación de proyectos productivos y la participación campesina e indígena en el desarrollo rural", en Margarita Fernández y Magdalena Salem, *Dimensión social y humana del crecimiento económico*, México, DCSH-UAM-X.
- Echeverría, Rubén (1998), *Estrategia para la reducción de la pobreza rural*, EUA, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Espinosa, Mauricio y Guadalupe Márquez (2005), *Planeación estratégica situacional*, Cuadernos de formación municipal, núm. 2, México, Cesem.
- Evans, Alison (2000), *Poverty Reduction in the 1990s: An Evaluation of Strategy and Performance*, EUA, World Bank.
- Galeano, Eduardo (1992), *Las venas abiertas de América Latina*, México, Siglo XXI.
- GEA (1993), *El proceso de evaluación participativa, una propuesta metodológica*, México, Grupo de Estudios Ambientales.
- Ilpes (1999), *Guía para la presentación de proyectos*, 24ª ed., México, Siglo XXI.

- Linck, Thierry (1991), "El trabajo campesino", *Argumentos* núm. 13, septiembre, México, UAM-X.
- Matus, Carlos (1987), *Política, planificación y gobierno*, Venezuela, Ilpes.
- McMichael, Philip (1999), "Política alimentaria global", trad. Roberto Diego, en *Cuadernos agrarios. Globalización y sociedades rurales*, núm. 17-18, México.
- Noguez, Selene (2006), *Territorio y conflicto en Mezcala, Guerrero*, tesis de maestría, México, UAM-X.
- Prats Rodríguez, José (2000), "Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoestructuralista", en Francisco Longo y Manuel Zafra, *Pensar lo público. Monografías de gobiernos locales*, España, ESADE.
- Riera, Pere (1994), *Manual de valoración contingente*, España, Instituto de Estudios Fiscales.
- Rodríguez, Carlos (2005a), *La disputa por el desarrollo regional. Movimientos sociales y constitución de poderes locales en el oriente de la Costa Chica de Guerrero*, México, Plaza y Valdés/Cesem.
- Rodríguez, Carlos (2005b), "Luchas ciudadanas en municipios rurales. Reflexiones en torno a la construcción de la democracia y el desarrollo local", en Arturo León López (coord.), *Los retos actuales del desarrollo rural*, UAM-X/ Fundación Ford.
- Salazar, Julián, Luis Hinostriza y Óscar Hinostriza (1993), *Selección, preparación y evaluación de proyectos de inversión para el desarrollo local*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sandoval Terán, Areli (2001), *Los derechos económicos, sociales y culturales. Una revisión del contenido esencial de cada derecho y de las obligaciones del Estado*, México, Equipo Pueblo/ALOP.
- Sapag Chain, Nacir y Reinaldo Sapag Chain (2000), *Preparación y evaluación de proyectos*, 4ª ed., Chile, McGraw-Hill.
- Storper, Michael y Bennett Harrison (1994), «Flexibilidad, jerarquía y desarrollo regional: los cambios de estructura de los sistemas productivos industriales y sus nuevas formas de articulación del poder en los años 90", en Benko y Lipietz (comp.), *Las regiones que ganan. Distritos y redes: los nuevos paradigmas de la geografía económica*, España, Alfons/Diputació Provincial de València.
- Vázquez Barquero, Antonio y Romero Conturrero Menta (1994), "Notas sobre la estrategia del desarrollo territorial", *Cuadernos de Aguilar. Textos de apoyo*, España, Aguilar.
- Vitale Dense (2004), *Orçamento Participativo: avaliação da política municipal 2001-2002*, Cuaderno núm. 18, Brasil, Polis.
- Ziccardi, Alicia y Homero Saltalamacchia (1997), *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, México, UNAM.

Otras fuentes

- Minas de San Luis (2006), *Proyecto de explotación minera Los Filos municipio de Eduardo Neri. Resumen ejecutivo*.
- Cesem (2006), *Estudio de la región minera en Tierra Caliente, centro y norte del estado de Guerrero. Componente del diagnóstico social. Documento preliminar*, Centro de Estudios Municipales Heriberto Jora.
- Asure (2006), *Plan integral de desarrollo urbano de la zona minera de las regiones Centro y Tierra Caliente. Resumen ejecutivo*.
- Burelo, César (2004), *1er Informe de gobierno del municipio de Cunduacán*.
- Burelo, César (2005), *2do Informe de gobierno del municipio de Cunduacán*.
- Dirección de Fomento Económico del municipio de Cunduacán (2005a), *Programa de inversión municipal de pequeños comerciantes que no son sujetos de créditos en arrendadoras financieras*, Pimconcaf.
- Dirección de Fomento Económico del municipio de Cunduacán (2005b), *Análisis FODA ante la instalación de la tienda Mercado Soriana*.
- Diario Oficial de la Federación* (2004), Secretaría de Economía, Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad, 28 de diciembre de 2004.