El Colegio de la Frontera Norte

EVALUACIÓN DEL NIVEL DE DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA SUR

Tesis presentada por

María Guadalupe Oropeza Cortés

Para obtener el grado de

MAESTRO EN ECONOMÍA APLICADA

Tijuana, B.C.
2006

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar me gustaría expresar mi agradecimiento al *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* por el apoyo financiero brindado durante estos dos años de duración del programa de maestría. De la misma manera agradezco al *Colegio de la Frontera Norte* por la formación profesional brindada.

Al Dr. Noé A. Fuentes expreso mi agradecimiento por haber aceptado ser mi director de tesis, por su atención y paciencia para conmigo pero sobre todo por creer en mi y apoyarme de manera incondicional. A la Dra. Sarah Martínez Pellégrini por su atención y confianza brindada, por su apoyo y cobijo en el departamento y claro por haberme llamado a participar en el proyecto *Índice de Desarrollo Municipal*. Al Maestro Gustavo Cruz por sus apreciables comentarios que permitieron mejorar el contenido de este trabajo.

A la Dra. Laura Flamand y al Dr. Alberto Hernández por permitirme participar en el proyecto *Índice de Desarrollo Municipal*, gracias también por sus comentarios y apoyo durante el trabajo de tesis. A Antonio Martínez y Cirina Verdugo por su apoyo dentro del mismo proyecto, gracias por aceptarme en el equipo de trabajo y ayudarme en el proceso de edición.

Finalmente gracias a mis compañeros y profesores del programa de Maestría en Economía Aplicada promoción 2004-2006 por formar parte de la experiencia en los salones de clase.

DEDICATORIA

A Dios...
Gracias Señor por esta gran experiencia
Gracias por ser mi amigo fiel

A mis padres Carmen y José Antonio
Por su apoyo incondicional
Por motivarme a venir
Por ser un ejemplo de vida
Pero sobre todo por su gran amor

A mi hermana Evelin
Por transmitirme su alegría
Por ser mi cómplice
Por su gran cariño

A Marcela y Craig
Por su compañía durante estos dos años
Por ser como una hermana
Por brindarme su cariño

A Fili
Por estar siempre conmigo
Por escucharme y animarme
Por ser mi amigo

A todos los chicos de Xtos Jovenes
Pedro, Mariana, Ulises, Edgar, Mariel, Diego, Adrián, Wences, Laura, Pablo, Chewan, Marion, Jorge, Rene, Roberto, Pachus... a todos
Por ser parte de esta gran experiencia
Por ser como mi familia
Por su gran cariño

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 2

CAPÍTULO 1
MARCO CONCEPTUAL 7
1.1 Teorías de Crecimiento Regional 9
1.1.1 Teoría Neoclásica del Crecimiento Regional 11
1.1.2 Teoría de los Polos de Desarrollo 16
1.1.3 Teoría de la Causación Acumulativa 20
1.1.4 Teoría de la Base Económica 24
1.1.5 Teoría del Desarrollo Endógeno 27
1.2 Planeación del Desarrollo Económico Regional 31

CAPÍTULO 2
ÍNDICE DE DESARROLLO MUNICIPAL: ANTECEDENTES Y PROPUESTA 36
2.1 Concepto de Índice 38
2.1.1 Índice de Desarrollo Humano 44
2.1.2 Índice de Desarrollo Humano Estatal 47
2.1.3 Índice de Desarrollo Humano Municipal 49
2.1.4 Análisis del Índice de Desarrollo Humano 56
2.2 Índice de Desarrollo Municipal 61
2.2.1 Variables del IDM 63
2.2.2 Metodología de Elaboración 67

CAPÍTULO 3
DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA SUR 73
3.1 Diagnóstico del Desarrollo Municipal 76
3.1.1 Mulegé 79
3.2 Comondú 89
3.3 Loreto 100
3.4 La Paz 109
3.5 Los Cabos 119

CAPÍTULO 4
LA PLANEACIÒN EN LOS MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA SUR 130
4.1 Los Planes de Desarrollo Municipal 132
4.1.1 Mulegé 134
4.1.2 Comondú 144
4.1.3 La Paz 156
4.1.4 Los Cabos 162

CAPÍTULO 5
RESULTADOS Y CONCLUSIONES 171
5.1 Resultados 173
5.2 Conclusiones 191

BBIBLIOGRAFÌA 196

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de tesis se encuentra vinculado a un proyecto de investigación académico que realiza el Departamento de Estudios en Administración Pública titulado *Índice de Desarrollo Municipal. Una propuesta de evaluación dinámica para la sostenibilidad* con el objetivo de desarrollar una metodología y esquemas de aplicación de un Índice de Desarrollo Municipal que permita evaluar y sistematizar datos municipales del nivel de desarrollo.

El Índice de Desarrollo Municipal atiende cuatro dimensiones entendiendo que el fenómeno del desarrollo va más allá del crecimiento económico incorporando además procesos de cambio estructural, es decir, aspectos sociales, ambientales y políticos. Con estos elementos es posible alcanzar un desarrollo integral a nivel territorial. El crecimiento económico permite la generación de riqueza, medio para mejorar las condiciones de educación, salud, vivienda, etc., de la población. El proceso de desarrollo permite también un mejoramiento del sistema de gobierno quien adquiere una mayor capacidad de gestión además la incorporación del ambiente viene a determinar el impacto de la actividad humana en él.

La teoría sobre la cual se sustenta este trabajo es la teoría del desarrollo endógeno aunque complementariamente se exponen algunas otras teorías del crecimiento regional como antecedentes del tema de desarrollo. Hay que recordar que estas teorías se plantearon bajo el enfoque en el cual se consideraba al crecimiento una condición suficiente y necesaria para el proceso de desarrollo.

Actualmente ese planteamiento resulta ambiguo, ya que el concepto de desarrollo si bien incorpora el crecimiento económico incluye procesos de cambio estructural como se mencionaba en párrafos anteriores por tanto el crecimiento continua siendo una condición suficiente pero no necesaria para que se de el proceso de desarrollo.

Específicamente, la teoría del desarrollo endógeno plantea que el desarrollo es un proceso sostenible de crecimiento y cambio estructural considerando que hay mecanismos económicos y extraeconómicos que impulsan el proceso de desarrollo, entendiendo a estos últimos como todos aquellos elementos sociales, ambientales, políticos, culturales, históricos, etc., que posee una región. De esta manera es posible que cada región articule su propio proceso de crecimiento y cambio estructural siempre y cuando no se olvide apegarse a los objetivos de interés nacional.

Un último elemento de la teoría señala que la política de desarrollo descansa en el hecho de que los agentes que impulsan las políticas de desarrollo son los propios gobiernos regionales quienes comienzan a realizar acciones para incidir en los procesos de crecimiento de sus economías.

El antecedente más claro del índice de desarrollo municipal propuesto es el índice de desarrollo humano el cual permite identificar la situación de desarrollo humano, en otras palabras la expansión de las capacidades de la población para ampliar sus oportunidades y alcanzar una mejor calidad de vida a partir de las dimensiones de ingreso, educación y

longevidad es por ello que en este trabajo se exponen los principales trabajos para México a nivel estatal y un par de trabajos que calculan el índice de desarrollo humano a nivel municipal.

El proceso de desarrollo económico regional requiere de la definición de objetivos claros para lo cual se requiere conocer la situación vigente de desarrollo, es decir, un diagnóstico para saber en donde se esta y a donde se desea ir por tanto se hace necesaria la evaluación del nivel de desarrollo de los municipios de Baja California Sur para ello se requiere de indicadores confiables, sencillos en su aplicación y en su interpretación y que reflejen el nivel de desarrollo real de los municipios.

Esta es la función que viene a desempeñar el índice de desarrollo municipal que se propone, como un instrumento de análisis permitirá hacer el diagnóstico del nivel de desarrollo de los cinco municipios y sumado a otras herramientas ayudara a la definición de objetivos claros del proceso de desarrollo buscando siempre el desarrollo integral de la sociedad. Además constituye un esfuerzo en la creación de indicadores locales que permita sistematizar la información que se tiene a nivel municipal.

De esta manera los resultados que se obtengan vendrán a responder si los municipios de Baja California Sur tienen un desarrollo heterogéneo y si es así se identificara la magnitud de la heterogeneidad. Y dado que el índice se compone de cuatro dimensiones el IDM también vendrá a determinar si el desarrollo entre las cuatro dimensiones se encuentra equilibrada o si en su caso hay una más desarrollada que las otras lo cual

podría estar relacionado con la heterogeneidad del desarrollo entre los municipios lo que también permitirá identificar en que dimensión se requiere una mayor intervención del gobierno municipal para detonar su desarrolla a partir de las diversas opciones y políticas de desarrollo con las que cuenta.

Por tanto el objetivo general del trabajo es realizar el diagnóstico del nivel de desarrollo de los municipios sudcalifornianos a partir de la elaboración del IDM derivándose algunos objetivos específicos como el describir la metodología empleada para la elaboración del IDM, utilizar el IDM como un instrumento guía para el diseño de opciones y políticas de desarrollo y describir y analizar los resultados del IDM para identificar la heterogeneidad en el nivel de desarrollo entre los municipios de Baja California Sur.

Se ha explicado la función del IDM pero no se ha mencionado el resultado esperado dado el conocimiento de los municipios. Es cierto que el desarrollo de los municipios del país es desigual, situación de la cual Baja California Sur no se encuentra exenta ya que a primera vista y en forma retrospectiva los municipios del sur, La Paz y Los Cabos, parecen ser los "más desarrollados" al contar con economías más dinámicas y alta concentración de población siendo el sur de la media península el foco de atención. En este sentido es posible que se encuentren una heterogeneidad de los resultados que se obtengan del IDM siendo La Paz y Los Cabos quienes obtengan los índices más altos.

Este trabajo de tesis se encuentra integrado por cinco capítulos, en el capítulo uno se expone al marco teórico, es decir, las principales teorías del crecimiento económico regional y la teoría del desarrollo endógeno en la que se sustenta este trabajo, en el capítulo dos se exponen los antecedentes del IDM constituidos por trabajos a nivel estatal y municipal del IDH exponiendo también la propuesta del IDM.

En el capítulo tres se hace un diagnóstico de los municipios en base a estadísticas relacionadas con las dimensiones que integran al IDM como población total municipal, tasa de mortalidad infantil, tasa de natalidad, población económicamente activa, inversión pública por sectores, ingresos y egresos de los municipios y participación electoral por mencionar algunas. En el capítulo cuatro se hace un análisis de los planes de desarrollo correspondientes al período 2002-2005 y en el capítulo cinco se exponen los resultados del IDM y las conclusiones.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL

El crecimiento económico se define como un aumento sostenido de la producción de los bienes y servicios que produce una sociedad (Solow, 1956). Cabe aclarar que el crecimiento económico guarda relación con el concepto de desarrollo económico debido a que este último incluye elementos del crecimiento económico de una sociedad pero además considera elementos de bienestar de la sociedad. Es decir, el crecimiento económico es una condición necesaria para el desarrollo económico.

Empíricamente el crecimiento económico puede ser medido a partir de muchas variables tales como la inversión, empleo, producción sectorial, etc., sin embargo, la medida generalmente aceptada es el producto interno bruto (PIB) que en términos materiales (y cuantitativos) captura la capacidad de generación de riqueza de una sociedad. Consecuentemente para tener crecimiento económico se debe presentar un aumento sostenido del PIB.

Teórica o empíricamente no existe una receta única para lograr el crecimiento económico. Se ha visto que hay diversos caminos para lograrlo dependiendo de la situación de las condiciones económicas, sociales, ambientales y políticas así como de las potencialidades de cada territorio. En este sentido diversos países pueden tener varias y diversas sendas de desarrollo.

En este capítulo se expondrán algunas teorías del crecimiento acotadas al ámbito regional y donde cada una prioriza un factor o un conjunto de factores que explican el por qué unos territorios crecen y se desarrollan más que otros. Por ejemplo, la teoría neoclásica enfatiza la movilidad interregional de los factores señalando que estos tenderán a migrar de las regiones de baja rentabilidad a las de mayor rentabilidad hasta eliminar las diferencias regionales de crecimiento. Contrariamente existen otras teorías como la teoría de polos de desarrollo la cual se centra en el aumento y concentración de la actividad económica en las regiones centrales indicando que el crecimiento no aparece en todos los lugares a la vez (Perroux, 1955 citado en Toral Arto, 2001).

La teoría de causación acumulativa en su argumento central indica que el crecimiento de las regiones atrasadas se debe al efecto inducido del crecimiento de las regiones adelantadas (Myrdal, 1957 citado en Tamayo, 2000). En tanto la teoría de base económica que se basa en el argumento que indica que el crecimiento económico regional se determina por el crecimiento de las actividades básicas (actividades cuya producción es de exportación) (North, 1955, 1956 citado en Tamayo, 2000).

La teoría del desarrollo endógeno es importante porque indica que el proceso de desarrollo está condicionado no sólo por aspectos económicos sino también por aspectos extraeconómicos como los sociales, ambientales, políticos, culturales e históricos. En este sentido se le da un rol fundamental a dos elementos: los recursos locales (económicos, sociales, ambientales y políticos) que son considerados como el potencial del desarrollo

económico y a las políticas de desarrollo que son más eficaces cuando las realizan los actores locales (autoridades municipales) (Vázquez Barquero, 2005).

Como anteriormente se mencionó conceptualmente el crecimiento económico tiene estrecha relación con el desarrollo económico puesto que este último lo considera como una condición necesaria para alcanzar el bienestar de una sociedad. Esta relación de los conceptos justifica que se retomen las teorías del crecimiento económico regional.

El concepto de planeación es el elemento final que se trata en este capítulo y en su forma más simple consiste en un sistema de toma de decisiones anticipatorio basado en un conjunto de políticas públicas que son el instrumento más directo para dirigir las cosas a un estado futuro deseable. El proceso de planeación además debe cumplir con cuatro elementos: ser racional para aprovechar los recursos, ser previsora cumpliendo un plazo de ejecución de acciones, ser un proceso integrador de objetivos globales y locales y ser un proceso continuo.

1.1 Teorías de Crecimiento Regional

El "desarrollo" es un fenómeno que ha estado presente a lo largo de la existencia del hombre en muchos y diversos aspectos, así se puede hablar de desarrollo económico, desarrollo regional, desarrollo social, desarrollo ambiental, desarrollo político, desarrollo cultural, etc., en otras palabras, el concepto de desarrollo implica diversas dimensiones de la actividad humana.

Por esta razón, cabe, de manera clara definir lo que entenderemos por desarrollo económico regional, pues generalmente al hablar de él se hace en términos cuantitativos, es decir, como un crecimiento económico sostenido del PIB.

Siguiendo a Vázquez Barquero (2005) el desarrollo económico regional se refiere a los procesos de crecimiento y cambio estructural donde el primero se refiere, como ya se mencionaba, a la capacidad de la sociedad para generar riqueza y el segundo a aspectos de educación, esperanza de vida, etc., ambos procesos buscan satisfacer las necesidades y demandas de la población con el fin de mejorar su nivel de vida.

Dada la vinculación de desarrollo y crecimiento este último permite mejorar las condiciones económicas de una sociedad y en la medida que la sociedad genere riqueza obtiene los medios para mejorar las condiciones sociales entendidas estas como educación, salud, vivienda, entre otras. También el desarrollo permite un mejoramiento del sistema de gobierno adquiriendo este una mayor capacidad de gestión con resultados más eficaces. Además el desarrollo incorpora un cuarto aspecto que es el medio ambiente a partir del manejo adecuado y racional de los recursos naturales.

Ahora bien en lo que sigue se exponen las teorías del crecimiento regional iniciando con la teoría neoclásica, después la teoría de polos de desarrollo, para continuar con la teoría de causación acumulativa y la teoría de base económica. Y por último se presenta la teoría del desarrollo endógeno.

1.1.1 Teoría Neoclásica del Crecimiento Regional

La teoría neoclásica del crecimiento regional enfatiza en factores por el lado de la oferta a diferencia de otros modelos de crecimiento regional que se basan en factores del lado de la demanda. La teoría neoclásica parte de la importancia de dos puntos: 1) los factores del lado de la oferta y 2) el libre movimiento interregional de los factores productivos (capital y trabajo ya que la tierra es un factor inmóvil).

Generalmente, la teoría neoclásica del crecimiento aplica al espacio un mecanismo circular de razonamiento en virtud del cual toda variación en las proporciones de los factores influye en el precio de éstos y, viceversa, las variaciones de los precios de los factores influyen a su vez sobre la oferta de los mismos.

Retomando a Richardson (1986) algunas de las predicciones más importantes del flujo de factores entre las regiones bajo la teoría neoclásica del crecimiento regional pueden observarse a partir de un modelo sencillo de estática comparativa donde los supuestos incluyen: pleno empleo, competencia perfecta, un sólo bien homogéneo, ausencia de costos de transporte, funciones de producción idénticas y rendimientos constantes, oferta de trabajo constante, progreso técnico exógeno, el salario es función directa de la razón capital/trabajo y la rentabilidad del capital es función inversa de la razón capital/trabajo.

De esta manera las regiones con salarios altos presentan una baja rentabilidad del capital mientras que las regiones con salarios bajos presentan una alta rentabilidad del capital. En

este sentido es posible que las regiones atrasadas y con salarios bajos proporcionen alta rentabilidad del capital no obstante que la función del producto medio del capital este por debajo de la función media de la región adelantada.

Dado que las funciones de producción son idénticas entre las regiones la fuerza de trabajo se desplazara de las regiones con bajos salarios a las regiones donde se ofrecen salarios altos y el capital se desplazara de las regiones donde la rentabilidad es baja a aquellas donde la rentabilidad es alta. En este sentido las regiones que ofrecen salarios bajos perderán, por así decirlo, fuerza de trabajo pero atraerán capital debido a que ofrecen una alta rentabilidad.

Este flujo de factores se presentara sólo hasta que la rentabilidad de los factores se iguale, es decir, hasta que los salarios y la rentabilidad que ofrecen las diversas regiones se igualen.

Si se considera que las regiones tienen tasas idénticas de participación del trabajo y una distribución de la renta entre regiones proporcional a la población entonces el proceso de crecimiento conducirá a una convergencia del ingreso regional por habitante.

Sin embargo, varios de los supuestos son poco realistas por ello se consideran sólo como supuestos simplificadores del análisis, algunas dificultades son suponer pleno empleo en las regiones ya que dentro de los elementos que las afectan se encuentra la diferencia interregional en el uso de los recursos. Otra dificultad se relaciona con el supuesto de

competencia perfecta el cual no se sostiene en una economía espacial debido a que la distancia y el espacio en realidad limitan la competencia.

En vista de las dificultades se encuentra la versión regional de la teoría neoclásica del crecimiento tomada de Richardson (1986) y la cual se representa a partir de[1]:

$$y_i = a_i k_i + (1 - a_i) l_i + t_i \qquad \textbf{1.1}$$

$$k_i = \frac{s_i}{v_i} \pm \sum_j k_{ij} \qquad \textbf{1.2}$$

$$l_i = n_i \pm \sum_i m_{ij} \qquad \textbf{1.3}$$

$$k_{ji} = f_k (r_i - r_j) \qquad \textbf{1.4}$$

$$m_{ji} = f_l (w_i - w_j) \qquad \textbf{1.5}$$

Las últimas cuatro ecuaciones solo modifican la primera ecuación la cual define al modelo neoclásico agregado de manera que reflejan la aportación de los flujos interregionales de los factores productivos. Las ecuaciones 1.4 y 1.5 reflejan por un lado que el capital y el trabajo se desplazan como respuesta a las diferencias interregionales en la rentabilidad de los factores y por otro lado que los rendimientos marginales de los factores se encuentran inversamente relacionados intraregionalmente.

[1] El subíndice i(j) se refiere a la región i(j), y, k, l y t representan las tasas de crecimiento de la producción, del capital, del trabajo y del progreso técnico, s es la relación ahorro-ingreso, v es la relación capital-producto, k_{ji} es el flujo neto anual de capital de j a i, n es la tasa de crecimiento de la oferta laboral local, m_{ji} es la emigración neta anual de trabajadores de j a i, r es la tasa de rendimiento del capital y w representa el salario (Richardson, 1986).

Debido a que se requiere de un crecimiento de plena capacidad es necesario el mecanismo que iguale la inversión al ahorro de pleno empleo, en este modelo la tasa de interés cumple dicha función. Como la condición de equilibrio es que w sea igual a r_i el crecimiento sostenido requiere:

$$m = r_i = a_i \frac{Y_i}{k_i} \qquad \textbf{1.6}$$

Dada m se requiere entonces que Y y K crezcan a la misma tasa para que a_i permanezca constante. Sustituyendo k en la ecuación 1.1 se obtiene:

$$y_i = k_i = \frac{t_i}{1 - a_i} + l_i \qquad \textbf{1.7}$$

Si $t_i = 0$ alcanzar un crecimiento sostenido implica que la producción (y), el capital (k) y el trabajo (l) presenten la misma tasa de crecimiento. Cabe decir que esto no implica necesariamente que todas las regiones deban crecer a una misma tasa es más si se supone una demanda de trabajo perfectamente elástica, las regiones pueden crecer a tasas diferentes determinadas, claro, por las diferentes tasas de crecimiento de la oferta laboral.

El nivel de salario se mantiene en las regiones debido al ajuste perfecto de la demanda a las diferentes tasas de crecimiento de la oferta laboral de hecho algunas regiones pueden crecer más rápido que otras porque presentan tasas de crecimiento natural superiores o bien por un saldo migratorio positivo. Si bien la producción crece más rápido en esas

regiones pero la tasa de crecimiento de la oferta laboral frena los elevados salarios, en este sentido un nivel de producción alto no necesariamente implica salarios altos.

Ahora bien es posible que en condiciones de crecimiento sostenido unas regiones crezcan más que otras aunque las tasas de rentabilidad de los factores se igualen. Este es un caso en el cual la oferta actúa como promotor del crecimiento.

Si $t \neq 0$ alcanzar el crecimiento equilibrado es más complejo. Considérese que no hay progreso técnico y que la relación capital/producto es flexible esto conduce a que la divergencia entre la tasa de crecimiento del capital y de la producción sea posible, incluso si s_i y v_i se mantienen constantes posiblemente la tasa de crecimiento del capital será superior a la tasa de crecimiento de la producción si la región *i* importa capital de manera permanente.

Si bien el modelo retoma las predicciones de la teoría neoclásica agregada es posible observar, sobre todo en esta última parte, donde considera posible la divergencia entre las regiones al considerar que $t_i = 0$ y las tasas de crecimiento de y, k y l son iguales no necesariamente se deben presentar tasas de crecimiento iguales para las regiones no obstante que se adiciona le supuesto de demanda de trabajo inelástica.

1.1.2 Teoría de los Polos de Desarrollo

La teoría de los polos de desarrollo define al *polo de desarrollo* como un conjunto industrial con interrelaciones abundantes que se establecen alrededor de una industria líder y que se miden a través de encadenamientos de insumo-producto. Este concepto ha servido para fundamentar acciones de política regional que utilizan como factor de desarrollo la concentración geográfica de la actividad económica (Perroux, 1955 citado en Toral Arto, 2001).

Cabe señalar, que esta propuesta teórica también se basa en la capacidad exportadora de la región, dando énfasis al papel de las industrias clave, líderes del dinamismo local, que atraen industrias conexas y generan externalidades positivas que aunadas a la avanzada tecnología, altas tasas innovadoras, elevadas elasticidades ingreso de la demanda de sus productos y efectos derrame y multiplicador sobre otros segmentos de la economía, conducen a un mayor crecimiento tanto de las industrias líder como de las industrias conexas.

Sin embargo, la teoría indica que el crecimiento económico no aparece en todos los lugares homogéneamente sino heterogéneamente para después difundirse a través de diferentes canales que Berry (1972 citado en Toral Arto 2001) define como: 1) desde la metrópoli hacia las ciudades satélite; 2) desde las ciudades hacia sus regiones y, 3) desde el centro de las ciudades hacia su periferia. Es decir siguiendo un proceso de crecimiento desequilibrante y centrado en polos de desarrollo que se basan en:

a. Industrias motrices de dimensión empresarial grande que generan economías de escala internas y externalidades positivas. Utilizan un tipo de tecnología avanzada producto de su esfuerzo en investigación y desarrollo (I + D) que asegura la máxima eficiencia del proceso de producción.
b. La presencia de un conjunto de industrias motrices interrelacionadas que asegura un efecto supermultiplicador del crecimiento, es decir, un efecto combinado: del multiplicador de la demanda final, el efecto de suministros industriales inducidos y el efecto del acelerador de la inversión (Espínola, 1999 citado en Toral Arto, 2001).

En tanto, Friedman (1972 citado en Toral Arto 2001) define y caracteriza cuatro etapas que generan y difunden geográficamente la dinámica económica. La primera etapa corresponde al estado inicial de desarrollo donde la estructura productiva es preindustrial y el espacio geográfico presenta centros de desarrollo independientes y no relacionados. En la segunda etapa, que es muy similar a la polarización espacial a la Boudeville[2], se produce la industrialización en un único núcleo central atrayendo factores productivos desde la periferia hacia el centro conduciendo a una concentración espacial de la actividad económica la cual se considera es eficaz, dando lugar a un mayor crecimiento. En la tercera etapa se incluyen la difusión de innovaciones, la migración y localización de las inversiones como elementos que difunden el crecimiento desde el centro hacia la periferia comenzando a surgir los nuevos enclaves industriales los cuales se encontrarán interconectados con el área central. Y la cuarta etapa corresponde a un sistema pos-

[2] Boudeville traslada la idea del polo de desarrollo al espacio primero a partir de la idea de que el conjunto de industrias dinámicas podía aglomerarse en el espacio, segundo relacionando tal aglomeración a la localización en un área urbana y finalmente se centra en el efecto derrame sobre lugares adyacentes y no en toda la economía.

industrializado con un sistema de regiones independientes y el reparto de la producción y riqueza es equilibrado.

El proceso de difusión de innovaciones implica básicamente la implantación de los sectores productivos modernos en áreas menos desarrolladas pero también se puede dar a partir del descubrimiento de nuevos recursos productivos, mejoras en el transporte, expansión de los mercados o cambios en la organización industrial que permiten la descentralización de los procesos productivos manteniendo la empresa en la región central pero aprovechando su localización y la fuerza de trabajo de la periferia (Toral Arto, 2001).

La migración y localización de la inversión son factores que contribuyen a la polarización geográfica en las dos primeras etapas y a la difusión del crecimiento económico en las dos últimas etapas del proceso de desarrollo.

Específicamente la localización de la inversión no sólo considera relaciones funcionales interempresariales pues las empresas se benefician también de la concentración de la actividad económica en el espacio, es decir, de las economías de aglomeración. Así mismo hay otros factores que se deben tomar en cuenta como la facilidad de acceso directo a centros de poder gubernamental lo cual les permite ejercer presión a favor de actividades económicas, obtener sólo información o beneficiarse de contratos públicos evitando encontrarse con gobiernos que dificulten el progreso de su actividad (Toral Arto, 2001).

Como se puede observar el factor explicativo de las diferencias en el crecimiento económico de las regiones es la polarización de la actividad económica la cual enfatiza en los mecanismos que tienden a resultar en economías duales, comúnmente presentados en economías subdesarrolladas quienes son claros ejemplos del crecimiento económico regional divergente. No obstante que sus modelos también consideran la presencia de fuerzas que tienden a la convergencia. Por tanto el patrón de crecimiento que resulta de la interacción de mecanismos divergentes y convergentes en regiones con escaso desarrollo conduce a un crecimiento divergente que resulta en una economía dual (Williamson, 1965 citado en Toral Arto, 2001).

El equilibrio regional, según esta teoría, es difícil de lograr, por un lado porque las regiones no compiten con igualdad de oportunidades y por otro lado porque la concentración inicial de actividades en el centro marca también la centralización del poder económico. Por lo tanto los efectos difusores del centro hacia la periferia estarán a merced de los intereses de quienes están al frente del poder en las regiones centrales.

En el caso de la concentración de actividades es evidente que las decisiones de política generalmente se centran en la región con mayor dinamismo económico descuidando el resto de las regiones, lo que conduce a acrecentar la brecha de desigualdad en las tasas de crecimiento interregionales. Es decir, la divergencia en lugar de aplicar políticas de difusión del crecimiento desde las regiones centrales (más desarrolladas) hacia las regiones de la periferia (menos desarrolladas) y políticas que incentiven la localización de la inversión en regiones distintas a las centrales para fomentar su desarrollo.

1.1.3 Teoría de la Causación Acumulativa

La teoría de la causación acumulativa fue propuesta principalmente por Myrdal (1957 citado en Tamayo, 2000) y Hirschman (1958 citado en Tamayo, 2000). El argumento central señala que las fuerzas del mercado tienden a aumentar en lugar de disminuir la desigualdad interregional, de esta manera, si el desarrollo económico regional es conducido sólo por el mecanismo de mercado, éste se caracterizará por un proceso de crecientes desequilibrios a nivel regional.

En este sentido se indica que las regiones con ventajas iniciales (regiones avanzadas) experimentarán un crecimiento más rápido que el resto de las regiones. Así mismo su acumulación industrial y el desarrollo de su infraestructura generarán economías internas y externas que provocan una disminución de costos para las empresas. En el caso de las regiones rezagadas presentarán una desaceleración de su crecimiento ya que sus ventajas limitadas no son capaces de hacer un contrapeso a la atracción que ejercen las ventajas de las regiones avanzadas (Tamayo, 2000).

Sin embargo, el comportamiento de las regiones atrasadas se debe en buena medida al efecto inducido por el crecimiento de las regiones adelantadas a través de dos efectos los *spread* (efectos favorables) y los *backwasch* (efectos desfavorables), estos efectos se dan por la interacción de las regiones atrasadas y las adelantas. Dentro de los favorables se encuentran los mercados para los productos de las regiones atrasadas y la difusión de innovaciones mientras que entre los efectos desfavorables se encuentran corrientes

desequilibradoras de factores productivos, bienes y servicios de las regiones atrasadas a las adelantadas[3] (Richardson, 1977). Un ejemplo claro de este efecto inducido es cuando las localidades o regiones contiguas a la ciudad o región con un considerable crecimiento económico se benefician de ello logrando también un crecimiento económico.

Los efectos favorables se transmiten a partir de cuatro elementos: 1) demanda de las regiones adelantadas de la producción de las regiones atrasadas, 2) derrama de inversión en la región más desarrollada por ofrecer altos rendimientos, 3) difusión de innovaciones y 4) absorción de la fuerza de trabajo excedente de las regiones atrasadas por parte de las regiones adelantadas[4]. Los efectos desfavorables se relacionan con los flujos de migración de población joven y calificada y del escaso capital[5] de las regiones atrasadas a las regiones adelantadas.

Kaldor (1970 citado en Toral Arto, 2001) formaliza la teoría descrita por Myrdal a partir de cinco relaciones, en la primera se vincula la productividad y el crecimiento del producto[6], el modelo se basa en una función de producción con rendimientos crecientes a escala debido a la existencia de economías de escala de la producción y la obtención de economías externas y de aglomeración que favorecen a las regiones adelantadas, de esta manera la productividad aumentará conforme aumente el producto.

[3] El hecho que haya un mercado para la producción de las regiones atrasadas provoca efectos favorables en diversos sentidos, fomentando su sistema productivo en la medida que la demanda de sus bienes vaya en aumento, favorece su capacidad exportadora y a fin de cuentas su flujo de ingresos vía producción. La difusión de innovaciones le permite modernizar su sistema de producción. Por otra parte, el fuerte flujo de factores productivos y bienes de las regiones atrasadas a las adelantadas altera su sistema de producción ya que la región atrasada estaría perdiendo parte su potencial (Tamayo, 2000).

[4] La absorción de la fuerza de trabajo contribuye a la elevación del ingreso de las regiones atrasadas, sin embargo, la fuerza de trabajo debe poseer un alto grado de cualificación.

[5] Seguramente se refiere al capital disponible para inversión de empresarios locales que prefieren invertirlo en la región adelanta donde posiblemente obtendrán una mayor rentabilidad.

[6] Para un análisis más formal véase Toral Arto 2001.

La segunda relación vincula el crecimiento del producto y las exportaciones[7] indicando que la tasa de crecimiento del producto se encuentra determinada por la tasa de crecimiento de las exportaciones, lo que significa que las exportaciones constituyen un factor impulsor del crecimiento regional. Pero también indica que el comportamiento de la producción y de las exportaciones dependen de dos factores: 1) del movimiento de los salarios de eficiencia y la productividad de la región respecto a otras regiones productoras (factor endógeno) y; 2) el crecimiento de la demanda externa de los productos regionales (factor exógeno).

La tercera relación vincula las exportaciones y los factores de competitividad[8] debido a que la capacidad exportadora depende del nivel de competitividad regional, el cual se relaciona con los costos laborales unitarios. Estos últimos tienen relación directa con los salarios monetarios e inversa con la productividad, estas relaciones se formalizan con las dos ecuaciones (cuarta y quinta) que son la ecuación de costos laborales unitarios y la ecuación de homogeneidad salarial[9].

El modelo supone que los salarios crecen de manera semejante en las regiones existiendo una escasa dispersión debido a factores institucionales que se relacionan con la determinación suprarregional de la evolución de los salarios y factores económicos ya que la movilidad de la fuerza de trabajo tiende a reducir los diferenciales salariales interregionales.

[7] *Ídem.*
[8] *Ídem.*
[9] *Ídem.*

Ahora bien el proceso de causación acumulativa inicia con un incremento de la productividad de las regiones de rápido crecimiento, mayor al que presentan las regiones de lento crecimiento debido a que las primeras obtienen rendimientos crecientes a escala. En este sentido los salarios de eficiencia en las regiones de rápido crecimiento presentarán una reducción mayor que en las regiones de lento crecimiento, lo que conduce a la obtención de mayores rendimientos y claro de un ritmo de crecimiento de producción acelerado. Este proceso se repite sucesivamente resultando en una ampliación de la brecha entre regiones avanzadas y rezagadas (Tamayo, 2000).

El factor clave son los rendimientos crecientes a escala antes mencionados, son los que conducen a una concentración espacial creciente de la actividad económica. Como se mencionaba anteriormente la región avanzada debe impulsar el desarrollo de las rezagadas con el fin de poder lograr un desarrollo equilibrado entre las regiones pero sobre todo porque tiene la capacidad para hacerlo aunque signifique sacrificar algunos objetivos, sin embargo, en la realidad no es así sino que más bien han contribuido a agrandar la brecha de desigualdad ya que atraen las inversiones y recursos más productivos por ser más rentables.

Algunos exponentes de la teoría indican que de manera eventual las tendencias de polarizaciòn serán contrarrestadas por las fuerzas del mercado, argumentando que a medida que las regiones adelantadas se saturen aparecerán deseconomías que presionarán hacia una descentralización de tal forma que a medida que la inversión privada adquiere

dominancia respecto a la inversión pública, la participación de esta última va siendo menos necesaria en las regiones adelantadas tendiendo a disminuir (Tamayo, 2000).

1.1.4 Teoría de la Base Económica

La teoría de la base económica se basa en los argumentos de North (1955, 1956 citado en Tamayo, 2000). En ella el crecimiento económico regional se determina principalmente por el crecimiento de las denominadas actividades básicas[10] regionales que dependen de la demanda externa mientras que el crecimiento de las actividades no básicas[11] depende del ingreso generado por las actividades básicas y por tanto de la demanda externa.

De esta manera la base económica de una región se constituye fundamentalmente por el conjunto de empresas e industrias que se dedican a la exportación de bienes y servicios a otras regiones incluyendo además otras variables de carácter exógeno como la inversión autónoma interna, la inversión externa inducida y el consumo doméstico. Así la expansión inicial de las exportaciones estimula considerablemente a toda la región por la acción que ejerce el multiplicador del ingreso reforzando la competitividad del sector exportador mientras que las otras variables generan efectos multiplicadores en la actividad económica interna sin conducir a un aumento de precios.

Ahora bien North (1955, 1956 citado en Tamayo 2000) reconoce que el crecimiento regional se encuentra determinado por la capacidad de atracción regional de capital y de

[10] Actividades de la región que producen bienes y servicios de exportación atrayendo recursos monetarios del exterior.
[11] Actividades de la región orientadas, solamente al mercado local de consumo final o intermedio.

trabajadores de otras regiones, con el fin de sostener la continua expansión, produciéndose un proceso de causalidad circular del crecimiento, aunque esa capacidad está condicionada a las oportunidades lucrativas de la región en las actividades básicas.

Tiebout (1956 citado en Tamayo, 2000) por su parte argumenta que el desarrollo de la región depende de sus ventajas comparativas que se reflejan en los costos relativos de la producción pero también en el ingreso de las regiones contiguas por lo tanto una región crecerá en la medida en que sus industrias puedan ser competitivas en otras regiones.

En la medida en que los costos de las actividades básicas (de la industria de exportación) dependen de las actividades no básicas, éstas vienen a desempeñar un papel importante en el crecimiento potencial de la región. En relación a los productos de importación, posiblemente los precios de insumos y de bienes de consumo final se reduzcan si son producidos localmente conduciendo a su vez a una disminución de los salarios locales. En este sentido el desarrollo de las actividades no básicas es necesario para el sostenimiento del crecimiento de la base exportadora, y por lo tanto de la economía regional, en el largo plazo (Tamayo, 2000).

Un elemento adicional dentro del argumento de Tiebout es que a medida que aumenta el tamaño de la región en términos de su población, el comercio interno va adquiriendo mayor importancia causando que las exportaciones pierdan relevancia.

Finalmente la teoría supone la existencia de un proceso de desequilibrio entre las regiones, por un lado, hay un empuje permanente de mercados externos para la producción local, y, por otro lado, oportunidades locales de inversión para el capital extranjero lo que implica un flujo interregional de factores productivos, es decir, un desequilibrio.

Como se ha mencionado el desarrollo considera que el crecimiento económico es una condición necesaria para alcanzar un nivel de desarrollo puesto que considera la capacidad de una sociedad para generar riqueza pero el concepto de desarrollo es más amplio por lo tanto el crecimiento no es condición suficiente para lograr un desarrollo de las sociedades y en este sentido se acepta que ambos conceptos se relacionan pero que son diferentes. De hecho una sociedad puede presentar un crecimiento económico sin tener desarrollo y dado que este último es un concepto más amplio no se considera al PIB como una medida del mismo.

El desarrollo además de considerar condiciones o elementos puramente económicos también considera elementos como la educación, salud, acceso a diversos servicios, distribución del ingreso, relación sociedad y ambiente, entre otros muchos aspectos que inciden en el desarrollo de una sociedad como bien lo indica la siguiente teoría que se expone.

1.1.5 Teoría del Desarrollo Endógeno

La teoría del desarrollo endógeno considera al desarrollo como un proceso territorial, es decir, el territorio toma un papel activo pasando a ser un agente de transformación social, un lugar que es la expresión de la realidad socioespacial y de la construcción social (Mella Márquez, 1998).

Considera también que las políticas de desarrollo son más eficaces cuando son realizadas por los agentes locales e indica que el proceso de desarrollo se integra no sólo por aspectos económicos sino también extraeconómicos como los sociales, ambientales, políticos, culturales e históricos En este sentido la teoría considera que los recursos locales son el potencial de desarrollo económico de las regiones (Vázquez Barquero, 2005).

Indica que el proceso de desarrollo debe estar anclado al territorio; de esta manera la capacidad empresarial y de inversión conjuntamente con el uso de los recursos locales son elementos decisivos para los proyectos de inversión pues de otra manera es posible que el crecimiento a largo plazo alcance más pronto sus límites.

No deja de considerar la acumulación de capital y progreso tecnológico como factores clave del crecimiento económico, propone que el proceso de desarrollo económico se produce como resultado de los procesos que determinan la acumulación de capital, es decir, de los procesos de creación y difusión de innovaciones en el sistema de

producción, de la organización flexible de la producción, de la generación de economías de aglomeración y el desarrollo de instituciones (Vázquez Barquero, 2002).

El proceso de creación y difusión de innovaciones impulsa la continua transformación del sistema productivo pues finalmente la acumulación de capital es acumulación de conocimiento y tecnología, elementos que permiten la creación de las innovaciones. La importancia de las innovaciones radica en el hecho de que los procesos de crecimiento se producen gracias a la inserción de las mismas al sistema de producción, no obstante, que los efectos económicos dependerán de cómo se difundan las innovaciones en el sistema.

Las innovaciones se refieren a la producción de nuevos bienes y servicios, la introducción de nuevos métodos de producción o de nuevas formas de organización o bien la apertura de nuevos mercados de bienes, servicios o factores (Schumpeter, 1934 citado en Vázquez Barquero, 2002). Pero la teoría del desarrollo endógeno entiende que las innovaciones incluyen también cambios en los productos, en el método y en la organización permitiendo a las empresas e industrias dar eficaz respuesta al desafío de la competencia en el mercado.

Otro factor que condiciona el proceso de acumulación de capital es la organización del sistema productivo. Aquí el punto no es si el sistema productivo está formado por grandes o pequeñas empresas sino más bien por la organización del sistema productivo local, es decir, una organización que establece relaciones entre empresas, proveedores y clientes. De esta manera los sistemas y relaciones interempresariales locales permiten

generar rendimientos crecientes y así producir los procesos de crecimiento y cambio estructural de la economía regional.

La existencia de una red de las empresas locales permite generar múltiples mercados internos y áreas de encuentro que facilitan el intercambio de diversos bienes, servicios, conocimiento y tecnologías lo que conduce a propiciar la difusión de innovaciones y a impulsar un aumento de la productividad y mejoramiento de la competitividad (Becattini, 1997 citado en Vázquez Barquero, 2002).

Otro elemento de vital importancia en el proceso de desarrollo es el institucional. Vázquez Barquero (2002) indica que el desarrollo económico tomará fuerzas en aquellas regiones donde el sistema institucional es más evolucionado y complejo, es decir, en territorios caracterizados por redes densas de relaciones entre empresas, instituciones de investigación, sindicatos y gobiernos locales pues pueden utilizar más eficientemente los recursos locales y mejorar su competitividad.

Debido a que el desarrollo económico de una región lo promueven los agentes locales es de esperarse que sean sus organizaciones e instituciones quienes deberán facilitar la actividad económica ya que son ellos quienes toman las decisiones bajo ese entorno organizacional e institucional que ellos mismos han planteado.

La relevancia de las instituciones en el proceso de desarrollo radica en los siguientes elementos: permite disminuir los costos de transacción y producción, aumenta la

confianza entre los agentes económicos, estimula la capacidad empresarial y estimula los mecanismos de aprendizaje e interacción (Vázquez Barquero, 2002).

Como se pudo observar la teoría del desarrollo endógeno propone elementos extraeconómicos como determinantes del proceso de desarrollo económico dando un papel activo al territorio. Por un lado las innovaciones y el conocimiento permite mejorar el stock de conocimientos tecnológicos del sistema productivo, por otro las nuevas formas organizativas propician el surgimiento de economías externas e internas y finalmente las instituciones condiciona el proceso de acumulación de capital y por ende el proceso de desarrollo económico regional.

Finalmente las teorías expuestas se pueden agrupar en dos escuelas atendiendo al hecho de que postulan la posibilidad de convergencia de los niveles de desarrollo o bien la existencia de divergencia.

En este sentido la teoría neoclásica es la única que argumenta que las economías tenderán a presentar un crecimiento equilibrado. Si bien acepta que hay desequilibrios, indica que estos son transitorios señalando que al final y utilizando los instrumentos expuestos en su momento los desequilibrios tiende a desaparecer alcanzando un equilibrio estable.

El resto de las teorías (polos de desarrollo, causación acumulativa y base económica) indican que los desequilibrios regionales no son transitorios ni mucho menos accidentales sino que más bien forman parte de la naturaleza del proceso de crecimiento económico y

debido a su inercia los desequilibrios no desaparecen manteniendo al sistema en desequilibrio (Mella Márquez, 1998).

El análisis de las teorías permite identificar los elementos que llevan a un crecimiento desequilibrado con lo cual permite poner mayor atención a ellos además es posible tener una idea previa de la serie de instrumentos y mecanismos posibles de utilizar para contrarrestar el crecimiento divergente entre las regiones.

Se retoma la teoría del desarrollo endógeno como base para este trabajo porque considera que para el desarrollo económico de una sociedad interactúan diversos elementos de los cuales es imposible abstraerse, al fin de cuentas existe una relación e interacción entre ellos así que el abstraerse de uno provoca cambios considerables en el todo.

1.2 Planeación del Desarrollo Económico Regional

En su forma más simple se puede considerar a la planeación como un sistema de toma de decisiones anticipatorio que se basa en el conocimiento general y objetivo de los hechos (Sachs, 1978). Estas decisiones constituyen las políticas públicas, dirigidas a obtener un estado futuro de las cosas o bien a evitarlo (i.e. mejorar la calidad de vida de la población). Si bien la planeación se orienta hacia el futuro es indudable que las políticas se diseñan en el presente alterando situaciones presentes pero que se desean cambiar para el futuro.

En este sentido la planeación del desarrollo económico regional se refiere a un sistema de políticas públicas que se orienta a dirigir ordenadamente el desarrollo de la actividad económica y social para realizar los objetivos y metas que se desean, con mínimo costo social y considerando los recursos y medios disponibles para ello.

La racionalidad debe estar implícita en la planeación significando que se procurará que las políticas se apliquen con un máximo aprovechamiento de los recursos disponibles para evitar el desperdicio de recursos. También debe ser previsora, lo que viene implícito al mencionar que la planeación se orienta hacia el futuro pero que en específico se refiere a que al orientar el desarrollo de las actividades económicas y sociales hacia él se debe hacer bajo plazos de ejecución de acciones.

La integración de los planes de los diferentes niveles con el plan global es fundamental indicando que se está trabajando conjuntamente sobre la misma línea a fin de lograr los objetivos planteados pero sobre todo evitar el mal aprovechamiento de los recursos. La integración de los planes considera implícitamente la integración de objetivos y de políticas para evitar que un nivel de gobierno que aplica ciertas políticas obstruya políticas aplicadas por otro nivel de gobierno.

La continuidad es uno de los factores más importantes, sobre todo cuando la planeación y las políticas son de mediano y largo plazo. Si la planeación llevada a cabo por una administración anterior tiene objetivos claros y coherentes y la política aplicada es compatible y logra los objetivos entonces es posible que se pueda sostener por la o las

siguientes administraciones hasta alcanzar la meta planteada no obstante que se puede ir adaptando a los cambios de la situación.

En este sentido ya no se puede hablar de una planeación ni de políticas tradicionales, es decir, de una planeación que se realiza una sóla vez sino más bien de una planeación continua, dinámica que dé respuesta a la realidad cambiante. De políticas que sean compatibles con los objetivos planteados pero que también se adecúen o en su caso cambien junto con la situación a la que se aplican.

El proceso de planeación por si solo no resolverá problemas estructurales ni tampoco sustituye medidas del mismo tipo sino más bien es un proceso donde se coordinan esfuerzos para llevar a cabo todas aquellas acciones que llevaran a un nivel de desarrollo deseable racionalizando objetivos y maximizando resultados (Flores de la Peña, *et. al.*, 1983).

Puede considerarse que el proceso de planeación tiene cuatro fases (Flores de la Peña, *et. al.*, 1983):

Cuadro 1.1 Fases de la Planeación

1. Formulación de un plan	Se establece la situación vigente del desarrollo, es decir, un diagnóstico del desarrollo. Se identifican los recursos disponibles, los objetivos a lograr y los mecanismos e instrumentos para lograrlo.
2. Discusión y en su caso aprobación	A partir de la discusión es posible hacer modificaciones al plan sobre todo si se identifican objetivos inalcanzables. Enriquecimiento del plan.
3. Ejecución	Aplicación de las acciones e instrumentos que llevaran a lograr los objetivos planteados con énfasis en la compatibilidad entre ambos. Se debe decidir si la intervención del Estado debe ser directa, o bien, limitada a crear solo las condiciones favorables para el proceso de desarrollo.
4. Vigilancia	Permite observar si se van cumpliendo los objetivos planteados, sobre todo permite la adecuación de los objetivos y los instrumentos a la realidad cambiante.

FUENTE: Elaboración propia con base en Horacio Flores de la Peña, Miguel S. Wionczek, Jorge Tamayo López Portillo, *et. al.*, *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, Siglo XXI, México, 1983, 269 pp.

Como se puede observar las cuatro fases se encuentran ligadas de tal manera que estrictamente una requiere la realización de la que le antecede en este sentido la fase más importante es la formulación del plan, es donde se identifican los medios y recursos disponibles, donde se plantean los diversos objetivos a seguir y la forma en que se dará seguimiento a la aplicación del plan por tanto si de entrada lo que se plantea en el documento es erróneo evidentemente no se alcanzarán los resultados deseables.

Para tener un proceso de planeación exitoso se requiere se lleven a cabo las cuatro fases pero en ocasiones no es así debido a la falta de tiempo u otros motivos no pasa a la discusión por lo que no es posible enriquecer o detectar planteamientos erróneos. Incluso

llega a presentarse solo como un requisito por lo que no se ejecuta lo planteado en él y mucho menos se realiza la última etapa.

Por otro lado, la planeación del desarrollo económico no rechaza la autorregulación la cual incluye al mecanismo de mercado, de hecho acepta que se aplique cuando sea necesario, sin embargo, a veces la autorregulación no es suficiente y su aplicación requiere un diseño cuidadoso para que cumpla con sus propósitos, es decir, ni la planeación ni la aplicación de políticas se puede evitar (Sachs, 1978).

Cabe decir que el logro de ciertos objetivos planteados no significa que deba dejarse de realizar el proceso de planeación sino al contrario si éste esta dando los resultados esperados hay que continuar con él y considerando su continua aplicación con el tiempo el proceso será más eficiente y se irá consolidando.

Otro caso puede ser que esos resultados se estén dando sin la presencia de planeación que tampoco significa que no debe atenderse ya que en un momento dado los mecanismos utilizados se pueden acabar y dejar de dar los resultados deseados por tanto la planeación se hace necesaria.

Los resultados cuantitativos son de suma importancia sobre todo porque constituyen el resultado de los políticas aplicadas, carecen de significado si no reflejan el logro de los objetivos planteados por tanto se hace necesario, en el proceso de planeación, determinar

los instrumentos y mecanismos a partir de los cuales medirán los resultados de las políticas aplicadas.

Se observa que la planeación es un elemento de vital importancia pues las políticas que se aplican producto de la planeación permiten dirigir el desarrollo de las sociedades. La fase de vigilancia de la planeación permite adecuar las políticas a la situación que toma vigencia permitiendo tomar medidas anticipatorias para evitar resultados negativos conduciendo el desarrollo hacia resultados positivos.

CAPÍTULO 2

ÍNDICE DE DESARROLLO MUNICIPAL: ANTECEDENTES Y PROPUESTA

Un índice por definición es la razón de dos números que mide el cambio producido en una variable, en este sentido permite evaluar cualquier cambio sea positivo o negativo (Yamane, 1979). Aplicado al fenómeno de desarrollo económico constituye un instrumento que permitirá evaluar si se esta alcanzando el nivel de desarrollo deseado mientras más cerca este el índice de 1. Es decir, el rango del índice es de [0, 1].

También el índice puede ser una guía que ayuda en la formulación de planes de desarrollo permitiendo hacer un diagnóstico de la situación vigente de desarrollo para luego fijar objetivos y posteriormente identificar las políticas que llevarán al logro de esos objetivos.

Tradicionalmente, el indicador empleado como medida del desarrollo ha sido el PIB. Sin embargo, se ha visto que sólo se limita a reflejar la capacidad de la economía para generar satisfactores para su población, es decir, ve el desarrollo desde la perspectiva puramente económica. Pero el desarrollo no sólo se limita a la esfera económica sino que se extiende a otras dimensiones como la social, medio ambiental y política que se engloban en el *Índice de Desarrollo Humano* (*IDH*).

El índice de desarrollo humano fue originalmente propuesto por el *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) y se basa actualmente en la idea aceptada de que el crecimiento económico es una condición necesaria para el avance de un país pero no es una condición suficiente, es decir, se acepta que crecimiento y desarrollo con conceptos relacionados pero diferentes.

El IDH en su versión más simple se construye a partir de tres categorías: *Ingreso*, disposición de recursos suficientes para disfrutar de un nivel de vida digno medido por el PIB por habitante, *Educación*, adquisición de conocimiento medido por la tasa de alfabetización y la tasa de matriculación y *Salud*, gozo de una vida larga y saludable medido por la esperanza de vida.

El IDH ha sido la base de varios y diversos trabajos que se han hecho para México y que tratan de medir el desarrollo alcanzado por el país o región. Algunos autores retoman sus tres categorías considerando para alguna de ellas (o todas) las mismas variables que utiliza PNUD y en otros casos utilizan otras variables que consideran relevantes. Aparte

la medición se encuentra disponible para nuestro país en tres niveles: nacional, estatal y municipal, para este último es necesario mencionar que se ha hecho una adecuación de las variables a utilizar debido a que algunas de ellas, por ejemplo, la esperanza de vida no se encuentra disponible a nivel municipal.

El IDH es el antecedente más claro del *Índice de Desarrollo Municipal* (*IDM*). Si bien el IDM retoma variables económicas y sociales propone la inserción de variables ambientales y políticas como elementos que permiten evaluar la existencia de un desarrollo endógeno de los municipios. El cálculo del IDM respeta la metodología de máximos y mínimos valores[12] en la cual se sustenta el IDH aunque a diferencia de este no son valores predeterminados sino que es de acuerdo a los valores encontrados en los cálculos. Con ello se propone fijar niveles más reales y posibles de alcanzar en vez de niveles ideales que muchas veces resultan inalcanzables.

2.1 Concepto de Índice

En su forma más simple un número índice es la relación que hay entre dos números cuyo objetivo es medir los cambios en una variable. En términos económicos intentan reflejar los cambios en la cantidad, precio o valor de un determinado bien, servicio o conjunto de éstos (Yamane, 1979).

[12] El método mini-max consiste en fijar un valor mínimo y un valor máximo y en este sentido determinar en que punto entre ambos valores se encuentra el índice relativizando el recorrido entre ambos valores. El valor máximo constituye el objetivo al cual se desea llegar.

En términos generales hay varios tipos de números índice los cuales se aplican principalmente a los precios entre los que se puede mencionar el índice relativo ponderado, el índice simple relativo, el índice ponderado acumulado (fórmulas de Laspeyres y Paasche) y el índice en cadena.

El índice simple relativo permite que los bienes influyan en la misma proporción, es decir, pondera cada bien y elimina la influencia de emplear unidades diferentes. El índice relativo ponderado toma en cuenta la importancia relativa de los diversos bienes de acuerdo a las cantidades compradas en unidades monetarias como el peso que señala su importancia relativa, es decir, se multiplica el precio relativo en el año i.e., Y por sus correspondientes ponderaciones obteniendo la cantidad que se ha de gastar en ese año para adquirir la misma cantidad de bien que se adquirió en el año i.e., X (Yamane, 1979).

La fórmula de Laspeyres se basa en ponderaciones del año base a partir de las cantidades (q_0), el denominador representa la cantidad de gastos necesarios para comprar determinados bienes y servicios durante el año base y el numerador representa los gastos necesarios para comprar la misma cantidad de bienes y servicios en el año n[13].

$$I_L = \frac{\sum p_n q_0}{\sum p_0 q_0}$$

[13] Donde I_L denota al índice Laspeyres, p_n representan los precios en el año corriente, p_0 los precios del año base y q_0 la cantidad de bienes y servicios del año base.

La fórmula de Paasche se basa en ponderaciones del año en curso a partir, también, de las cantidades (q_n), el numerador representa gastos del año en curso para una cantidad determinada de bienes y servicios adquiridos ese mismo año mientras que el denominador representa los gastos necesarios en el año base para adquirir la misma cantidad de bienes y servicios[14] (Yamane, 1979).

$$I_P = \frac{\sum p_n q_n}{\sum p_0 q_n}$$

La principal diferencia entre ambos índices es que el de Laspeyres utiliza las cantidades que se consumen en el año base por lo que solo requiere las cantidades de un solo periodo lo que permite hacer comparaciones directas del índice para varios periodos. El índice Paasche utiliza las cantidades del periodo actual por lo que combina los efectos de cambios en precio y patrones de consumo pero no permite hacer comparaciones porque entre un periodo y otro es difícil atribuir la diferencia del índice a cambios en los precios.

En el caso del índice en cadena la base de comparación es el periodo previo, su principal desventaja es que las ponderaciones son fijas por lo que para poder mantener una canasta de consumo representativa es necesario apartar los artículos obsoletos y añadir los nuevos, sin embargo, no le ha impedido ser un índice versátil porque permite presentar los cambios desde el periodo anterior, produce un índice con base fija y permite su ajuste para nuevas ponderaciones (Yamane, 1979).

[14] Donde I_P denota al índice Paasche, p_n representan los precios en el año corriente, p_0 los precios del año base y q_n la cantidad de bienes y servicios del año corriente.

Hay otros índices que se diferencian de los anteriores porque miden la desigualdad cotejando pares de observaciones de dos series (i.e., X y P) que pueden ser simples medidas o proporciones específicas, entre ellos se pueden mencionar el de Theil, Atkinson, Schutz y el índice de Gini. El índice de Theil se compone de dos términos uno que puede ser considerado como la parte individual del ingreso agregado y el otro es el ingreso personal relativo a la media, si todos tienen el mismo ingreso el índice toma el valor de cero y entre más se acerque a 1 mayor será la desigualdad[15].

$$T = \frac{1}{N}\sum_i \frac{Y_i}{\mu}\ln\left(\frac{Y_i}{\mu}\right)$$

El índice de igualdad de Atkinson se define por el cociente entre el ingreso igualmente distribuido y el ingreso promedio de la economía. El índice de desigualdad no es más que la diferencia de la unidad menos este cociente[16]. El índice de Schutz captura el ingreso total que es necesario redistribuir hacia la población pobre para llegar a la perfecta igualdad[17].

$$A = 1 - \frac{\left(\sum_i \frac{Y_i^{\alpha}}{N}\right)^{\frac{1}{\alpha}}}{\mu}$$

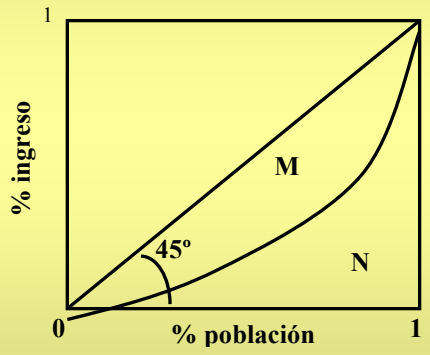
[15] Donde T se refiere al índice de Theil, Y_i es el ingreso de la persona o del estrato, μ es el ingreso medio y N es el número de personas o estratos de ingreso.
[16] Donde A denota al índice de Atkinson, Y_i es el ingreso de la persona o del estrato, μ es el ingreso medio y N el número de personas o estratos de ingreso.
[17] Donde S denota al índice de Schutz, Y_i es el ingreso de la persona o del estrato, μ es el ingreso medio, N es el número de personas o estratos de ingreso y M representa la persona o estrato cuyo ingreso coincide con el promedio.

$$S = \frac{1}{\mu N} \sum_{i=1}^{M} \mu - Y_i$$

El índice de Gini se define a partir de la curva de Lorenz, ésta última muestra el porcentaje acumulado del ingreso total que pertenece al porcentaje de población más pobre. El coeficiente se calcula como el cociente del área comprendida entre la diagonal de 45º y la curva de Lorenz (área M) sobre el área total que se encuentra debajo de la diagonal (área M + N)[18].

$$G = \frac{\sum_{i=1}^{N-1} (P_i - q_i)}{\sum_{i=1}^{N-1} P_i}$$

Gráfico 2.1 Curva de Lorenz



[18] Donde G denota al índice de Gini, P_i es la frecuencia relativa acumulada de la población y q_i es la frecuencia relativa acumulada del ingreso.

En caso de igualdad perfecta la curva de Lorenz coincide con la diagonal de 45º y el índice de Gini toma un valor de 0, en el caso contrario, completa desigualdad, la curva de Lorenz coincide con los ejes y el índice de Gini toma valor de 1.

Por otra parte, el IDH posee dos características fundamentales que lo diferencian de los índices anteriores. Una de esas características es en su formulación, el índice de desarrollo humano se basa en el enfoque de capacidades, es decir, en la capacidad del individuo para realizar aquella acción o actividad que lleve a su bienestar, para ello se le debe dotar de múltiples y diversas oportunidades de acción para que el individuo seleccione la más idónea.

La otra característica se refiere a las variables que incluye, como se ha dicho el concepto de desarrollo incluye elementos del crecimiento por ello el índice de desarrollo humano incluye la dimensión económica a partir de la categoría ingreso como indicador de acceso de la población a recursos, en la categoría de educación considera las variables de alfabetización y matrícula como indicadores que reporta la cobertura y mide los conocimientos de la sociedad y por último se encuentra la categoría de salud cuya variable es la esperanza de vida como medida de la longevidad además de reflejar las condiciones de salud de la población.

Características adicionales del índice de desarrollo humano son que es un índice de aplicación sencilla, se calcula a partir de la media aritmética de las tres categorías que lo componen y cada subíndice se calcula a partir de la metodología de valores máximos y

mínimos predefinidos. Además toma valores entre [0, 1], entre más cercano se encuentre a uno significa que se esta alcanzando un desarrollo muy alto caso contrario cuanto más se acerca a cero significa desarrollo muy bajo.

El índice de desarrollo municipal como ya se mencionaba al inicio respeta algunas cuestiones metodológicas del índice de desarrollo humano como la forma de cálculo, algunas categorías de estudio, entre otros aspectos que se profundizaran en el apartado correspondiente al índice de desarrollo municipal.

2.1.1 Índice de Desarrollo Humano

El índice de desarrollo humano propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo utiliza tres categorías fundamentales: ingreso, educación y salud. Cada categoría se mide a partir de subíndices que consideran las desviaciones respecto a un valor de referencia el cual constituye el logro deseable.

Cada variable considerada en cada una de las categorías tiene sus propios valores de referencia, conforme se vayan indicando las variables de cada categoría también se indicarán los valores máximo y mínimo predefinidos.

En la categoría de ingreso se considera solo la variable de PIB per cápita real en dólares PPC[19], el valor máximo predefinido es de 40 mil dólares mientras que el valor mínimo es

[19] Paridad de poder de compra.

de 100 dólares. En la categoría de educación se consideran dos variables la tasa de alfabetización de la población mayor a 15 años y la tasa de matriculación escolar de la población de entre 6 y 24 años, para cada variable el valor máximo alcanzable es 100% y el valor mínimo 0%. En la categoría de salud se considera la esperanza de vida al nacer con un valor máximo de 85 años y un mínimo de 25 años (PNUD, 2005).

A partir de estas variables se calculan los subíndices habiendo un subíndice por cada conjunto de variables mencionadas. Este cálculo se hace a partir de la siguiente fórmula (López-Calva, 2003-1).

$$\text{Subíndice} = \frac{\text{Valor actual} - \text{Valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{Valor mínimo}} \qquad \textbf{2.1}$$

El valor actual lo constituye el valor que va tomando cada variable para cada país mientras que los valores máximos y mínimos se refieren a los expuestos anteriormente. En el caso del PIB per cápita se utiliza esta misma fórmula con la salvedad de que se aplican logaritmos, es decir (López-Calva, 2003-1):

$$\text{Índice (y)} = \frac{\log y - \log y_{min}}{\log y_{max} - \log y_{min}} \qquad \textbf{2.2}$$

La categoría de educación, como se mencionó anteriormente, se compone de dos variables y por tanto de dos subíndices. El PNUD le da una ponderación de dos tercios al subíndice de alfabetización mientras que le da un tercio al subíndice de matriculación

bajo la hipótesis de que la alfabetización tiene un mayor peso en la adquisición de conocimientos ya que el subíndice de matriculación refleja solo la cobertura de educación[20] mientras que el subíndice de alfabetización refleja cierta instrucción escolar que el PNUD considera da más certeza de los conocimientos (PNUD, 2005).

$$\text{Subíndice Educación} = \frac{2}{3}(\text{Índice de alfabetización}) + \frac{1}{3}(\text{Índice matriculación}) \qquad \textbf{2.3}$$

Una vez que se ha calculado el subíndice de cada categoría se calcula el índice de desarrollo humano como la media aritmética de los tres subíndices (ingreso, educación y salud) (PNUD, 2004):

$$\text{IDH} = \frac{1}{3}(\text{Subíndice ingreso}) + \frac{1}{3}(\text{Subíndice educación}) + \frac{1}{3}(\text{Subíndice salud}) \qquad \textbf{2.4}$$

$$\text{IDH} = \alpha_i \sum I_i$$

$$\text{donde } \Sigma\alpha_i = 1$$

Este índice es el generalmente aceptado a nivel mundial para ordenar por nivel de desarrollo a los diversos países pero también se aplica a nivel estatal e incluso municipal, en estos últimos casos con algunas adecuaciones en las variables.

[20] Representa a los individuos inscritos a las instituciones educativas pero no refleja que hayan terminado el ciclo escolar o el nivel educativo.

2.1.2 Índice de Desarrollo Humano Estatal

En el caso de México se ha hecho y aplicado esta metodología para la medición del desarrollo humano pero aun así sorprende el hecho de que hasta el 2002 haya sido una de las pocas naciones que no contaban con un Informe Nacional de Desarrollo Humano. Sin embargo, en ese mismo año el gobierno mexicano acuerda con el PNUD que se realice el primer Informe de Desarrollo Humano para el país con énfasis en la desigualdad en el desarrollo humano a nivel regional y estatal (López-Calva, 2003-6).

De manera breve se presenta una revisión bibliográfica de trabajos y metodologías que se han encargado de medir el desarrollo humano a nivel estatal y municipal.

Un primer trabajo es el del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2001) que calcula el IDH para las 32 entidades federativas bajo la misma metodología y variables que el PNUD la cual se expuso en párrafos anteriores.

Un segundo trabajo es el Jarque y Medina (1998 citado en López-Calva, 2003-1) quienes presentan una variación del IDH estatal para el período 1960-1990 llamándole índice de desarrollo humano ampliado (IDHA). Lo calculan en base a la metodología estándar del PNUD con la diferencia de que en la categoría de salud incluyen el servicio de agua potable como indicador adicional considerando que hay una correlación positiva entre el servicio y la salud de la población infantil y una repercusión en el promedio de vida de la población.

Al encontrar diferencias no intuitivas en el ordenamiento derivado de la variable de la dimensión ingreso proponen una variación al IDHA denominándolo índice de desarrollo humano ampliado reescalado (IDHAR), es decir, aplican un algoritmo llamado de las k-medias para obtener estratos homogéneos[21].

En un tercer trabajo, De la Torre (1997 citado en López-Calva, 2003-1), calcula dos índices de desarrollo humano para el año de 1990, al primero lo denomina simple y al otro le llama elaborado. La principal diferencia entre ambos índices es que en el primero sólo utiliza una sola variable para la categoría de educación (tasa de alfabetización de la población de 15 años y más) y en la categoría de ingreso el PIB per cápita se encuentra ajustado por el PPC mientras que para el índice elaborado en la categoría de educación incluye la tasa de escolaridad y la tasa de alfabetización y para la categoría de ingreso el PIB per cápita se ajusta también por la línea de pobreza mundial.

Cabe mencionar que el cálculo de la esperanza de vida se hace mediante una metodología de imputación, es decir, a partir de una regresión que incluye datos de los países para los cuales el PNUD cálculo el IDH en 1993. La forma de la regresión es la siguiente[22].

$$LEV_i = c + \alpha LALF_i + \beta LPIB_i + \varepsilon \qquad \textbf{2.5}$$

[21] El método define un centro de gravedad en función de las medias de las diferentes observaciones de cada variable en los agentes del grupo con el fin de minimizar la suma de las desviaciones cuadráticas de las observaciones respecto al centro y maximizar la suma de las desviaciones cuadráticas entre los centros de gravedad de los diferentes grupos. Es un algoritmo secuencial que va contrarrestando la varianza residual.

[22] Donde LEV_i es el logaritmo de la esperanza de vida, $LALF_i$ es el logaritmo de la tasa de alfabetización y $LPIB_i$ el logaritmo del PIB per cápita ajustado por PPC, una vez que se obtienen los valores de α y β se sustituyen para México obteniendo la esperanza de vida para cada entidad.

El cuarto trabajo es el de Ramírez-Magaña (1999 citado en López-Calva, 2003-1), quien calcula el índice de desarrollo humano para las entidades federativas del país y los municipios de Guanajuato para el año de 1990. En este trabajo no se utiliza el PIB per cápita ni la tasa de matriculación sino que se utiliza el porcentaje de viviendas que cuentan con drenaje, electricidad y agua potable.

El último trabajo a nivel estatal es el de García-Verdú (2002 citado en López-Calva, 2003-1) en el cual se considera el porcentaje de personas alfabetas no especificando alguna edad como lo hace PNUD, así mismo considera sólo a la población de 15 a 19 años que asiste a la escuela mientras que PNUD considera de 6 a 24 años, las variables de las categorías de ingreso y salud son las mismas que utiliza PNUD.

2.1.3 Índice de Desarrollo Humano Municipal

La revisión bibliográfica muestra que para el nivel municipal se encuentran sólo siete trabajos. El primero de ellos es el de PNUD (2004) que en la categoría de ingreso utiliza el ingreso promedio y para ello utilizó datos de ENIGH y del Censo a partir de una metodología de imputación de ingresos, que consiste básicamente en que si un indicador de bienestar depende de la variable de interés, que en este caso es el ingreso, a partir de la ENIGH y el Censo se obtiene una distribución conjunta del ingreso y otras variables correlacionadas.

El primer elemento metodológico consiste en obtener un modelo adecuado de predicción de ingresos, para ello el ingreso de los hogares se estimó linealmente a partir de la siguiente regresión[23] (PNUD, 2005):

$$\ln y = E\left[\ln y \middle| x\right] + u = x\beta + u \qquad \textbf{2.6}$$

A partir de variables comunes de la ENIGH y el Censo, ambos del año 2000, se construye un conjunto de variables de las cuales se seleccionan las más adecuadas para explicar el modelo anterior por estratos y regiones[24].

Posteriormente se combinan los parámetros estimados con las características observables para generar un gasto logarítmico estimado. Ya obtenido el ingreso promedio per cápita por municipio se ajusta a las cuentas nacionales a través de la aplicación de un factor homogéneo nacional y después se ajusta a términos de PPC en dólares estadounidenses a partir de un factor de conversión. Una vez que se tiene el ingreso ajustado entonces el índice se calcula así:

$$\text{Subíndice de ingreso} = \frac{\log \text{ ingreso prom municipal} - \log \text{ ingreso min}}{\log \text{ ingreso max} - \log \text{ ingreso min}} \qquad \textbf{2.7}$$

[23] Donde y es el ingreso, x otras variables correlacionadas, u representa el vector de errores y β no representa los efectos marginales teóricos de una característica sobre el ingreso.

[24] Las variables comunes son: 1) Vivienda, disponibilidad de agua, de electricidad, de drenaje, combustible para cocinar, material en pisos, en muros, en techos, cuarto para cocinar, tenencia; 2) Bienes en la vivienda, teléfono, radio, televisión, video casetera, licuadora, refrigerador, lavadora, calentador de agua, automóvil, computadora; 3) Demográficas, sexo, estado civil, parentesco; 4) Educación, asistencia escolar, alfabetización, escolaridad; y 5) Laborales, condición de actividad, ocupación, horas trabajadas, posición en el trabajo.

En la categoría de educación se consideran dos variables, la tasa de alfabetización de adultos y como a nivel municipal la tasa de matriculación escolar no es un indicador certero de la población inscrita al sistema escolar se sustituye por la asistencia escolar de la población de entre 6 y 24 años. Una vez que se tienen ambas variables el subíndice de educación se calcula así:

$$\text{Subíndice Educación} = \frac{2}{3}(\text{Índice de alfabetización}) + \frac{1}{3}(\text{Índice de asistencia escolar})$$

2.8

En el caso de la categoría de salud como no es posible contar con la esperanza de vida a nivel municipal se ha tomado como referencia el hecho de que la tasa de mortalidad infantil está correlacionada con la esperanza de vida de esta manera a partir de la tasa de mortalidad infantil se calcula la tasa de sobrevivencia infantil como complemento a la mortalidad infantil. El subíndice de salud se calcula así:

$$\text{Subíndice de salud} = \frac{\text{Valor mortalidad actual} - \text{Valor mortalidad min}}{\text{Valor mortalidad max} - \text{Valor mortalidad min}} \qquad \textbf{2.9}$$

El valor máximo corresponde a 0.997, equiparable con el nivel observado en Japón que constituye el máximo histórico mientras que el valor mínimo calculado es 0.881[25].

[25] La fórmula de cálculo es: $IEV_{nac} = \sum_{m=1}^{M\,n} Pm\left[\frac{(SI_{nac} - SI_{min}}{(SI_{max} - SI_{min}}\right]$ donde IEV_{nac} es el índice de esperanza de vida nacional, SI_{nac} es el valor que corresponde a la sobrevivencia infantil nacional, SI_{max} es el máximo nivel presentado de

Para obtener el índice de desarrollo humano municipal se calcula la media aritmética de los subíndices de las tres categorías descritas[26].

Un segundo trabajo corresponde a CONAPO (2001) que en general retoma las variables y metodología del PNUD ya expuesta con algunas salvedades que se debían señalar. En la categoría de ingreso sólo considera los datos del Censo por lo que utiliza los ingresos de los hogares como aproximación a la distribución municipal del PIB estatal.

En la categoría de salud el valor mínimo considerado es 0.8667 que es calculado por el propio CONAPO. En la categoría de educación no se presentan cambios ni tampoco en el cálculo final del índice pues se obtiene a partir de la media aritmética de los subíndices de las tres categorías.

El tercer trabajo es un *Informe Nacional de Desarrollo Humano* realizado por Universidad Autónoma Chapingo (UACh) a través del Departamento de Estadística, Matemática y Cómputo (DEMyC) en conjunción con el Centro de Desarrollo Humano de Guanajuato, A.C. (*http://www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/*).

En este trabajo se pueden encontrar dos índices: índice de desarrollo humano con PIB per cápita (IDHP) e índice de desarrollo humano con servicios (IDHS). La única diferencia entre ambos es que el primero considera la categoría de ingreso a partir de la inclusión del PIB per càpita a precios constantes de 1993 mientras que el otro no considera la

la sobrevivencia infantil, Mn el número de municipios y Pm la población municipal como porcentaje de la nacional. Se despeja SI_{min} para obtener el valor mínimo de referencia.

[26] Véase fórmula 2.4.

categoría de ingreso sino que considera la tasa de habitantes con drenaje, la tasa de habitantes con agua entubada y la tasa de habitantes con electricidad como variables adicionales a las categorías de educación y salud.

En la categoría de educación consideran las variables: tasa de alfabetización y la tasa de niños de 6 a 14 años que saben leer y escribir como variable proxy de la matrícula infantil. Y en la categoría de salud consideran la esperanza de vida. Una vez con los datos para cada categoría disponibles se calcula el índice de desarrollo humano municipal con PIB per cápita con la fórmula del PNUD dando las mismas ponderaciones a cada subíndice, es decir:

$$\text{IDH} = \frac{\text{Subíndice esperanza} + \text{Subíndice educación} + \text{Subíndice PIB per cápita}}{3} \qquad \textbf{2.10}$$

El índice de desarrollo humano con servicios también se basa en la fórmula del PNUD por lo que los subíndices de la categoría de educación tienen la misma ponderación de 2/3 para alfabetismo y 1/3 para la matrícula mientras que los subíndices de servicios tienen la ponderación cada uno de 1/3, es decir:

$$\text{IDH} = \frac{\text{Ind esperanza} + \text{Ind educación} + \left[\frac{1}{3}(\text{Ind drenaje}) + \frac{1}{3}(\text{Ind Agua}) + \frac{1}{3}(\text{Ind Elec})\right]}{3}$$

2.11

En el cuarto trabajo Zamudio, Pérez y Vargas (2001 citado en PNUD, 2005) también proponen dos índices: índice de desarrollo humano con PIB per cápita y un índice de desarrollo humano con servicios tal y como lo hacen UACh y Centro de Desarrollo Humano de Guanajuato, A.C.

El índice con PIB per cápita estima el PIB municipal a partir de una distribución del PIB estatal por rama de actividad entre los municipios de la entidad de acuerdo con la proporción de población ocupada en cada rama. Mientras que el índice con servicios considera el porcentaje de habitantes con drenaje, agua entubada y electricidad.

En las categorías de educación y salud ambos índices consideran el porcentaje de población de 15 años y más y el porcentaje de niños de 6 a 14 años que sabe leer y escribir y, la esperanza de vida. El cálculo de cada índice de desarrollo humano es similar al de UACh y Centro de Desarrollo Humano, A.C.

Un quinto trabajo es el de Ramírez (1999 citado en PNUD 2005) quien en el índice a nivel municipal no considera la categoría de ingreso ya que en lugar del PIB per cápita considera el porcentaje de viviendas con electricidad, agua potable y drenaje. En la categoría de educación retoma la tasa de alfabetización y la tasa de asistencia escolar para la cual define un rango de niños entre 6 y 12 años. En la categoría de salud usa la mortalidad infantil estableciendo como valor mínimo cero y máximo 92 muertes de menores de un año por cada mil nacidos vivos. Al tener los datos para las tres categorías

se promedian con ponderaciones iguales para obtener el índice de desarrollo humano municipal.

El sexto trabajo es el de Serrano y López, *et al.* (2003 citado en PNUD 2005) que en la dimensión de ingreso usa el logaritmo del ingreso salarial promedio de los habitantes de cada municipio ajustado a dólares. En la dimensión de educación considera la alfabetización de adultos y tasas combinadas de asistencia escolar. Y en la dimensión de salud considera la esperanza de vida. El IDH se calcula como la media aritmética de los índices de las tres dimensiones dando a cada una la misma ponderación que considera PNUD.

El último trabajo y al cual se encuentra vinculada esta tesis de maestría es el de Martínez Pellégrini, Flamand y Hernández (2006) quienes proponen un Índice de Desarrollo Municipal que evalúa y sistematiza los datos sobre el nivel y la sostenibilidad del desarrollo municipal. Este IDM referido es prácticamente el mismo que aquí se expone por lo que se compone de las dimensiones económica, social, ambiental y política y la metodología y variables a utilizar son las mismas. Se calcula para los municipios de Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Puebla.

2.1.4 Análisis del Índice de Desarrollo Humano

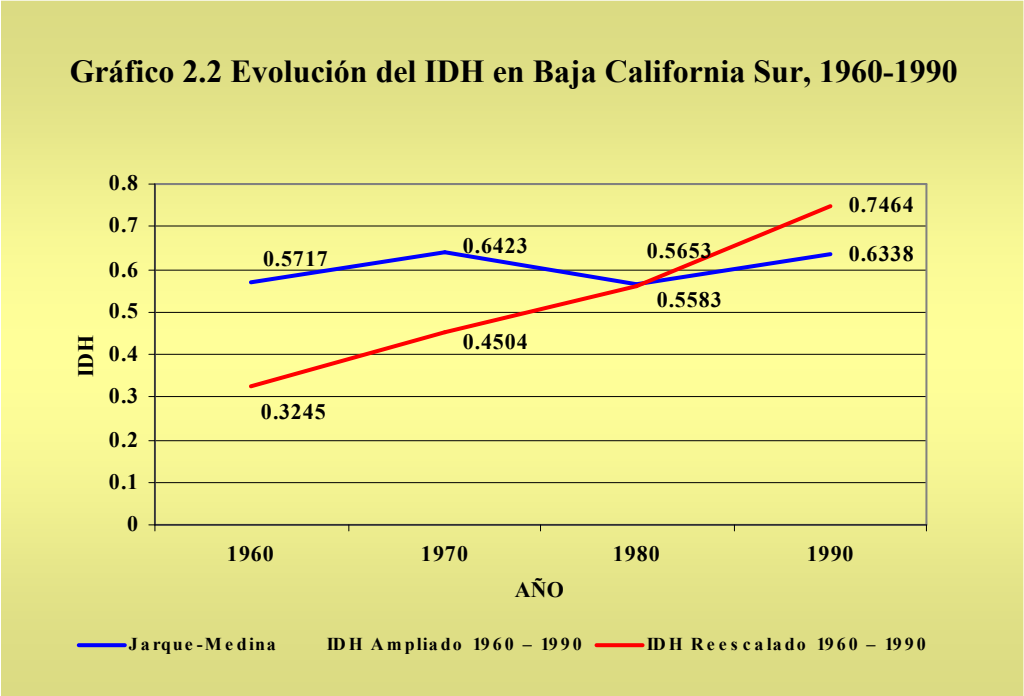
Es evidente que las diferencias metodológicas para el cálculo del índice de desarrollo humano generan diferentes valores por ello en esta subsección se analizan los índices disponibles a nivel estatal que han sido expuestos.

Pero antes cabe señalar que para determinar el nivel de desarrollo se retoman los tres rangos que a nivel internacional presenta PNUD: desarrollo alto para un índice que se encuentra entre [0.800, 1], desarrollo medio para un índice dentro del rango [0.500, 0.799] y desarrollo bajo para un índice en el rango [0, 0.499] (PNUD, 2004).

Primero se encuentran los índices de desarrollo humano ampliado (IDHA) y ampliado reescalado (IDHAR) de Jarque-Medina para el periodo 1960 a 1990, como se puede observar en el gráfico 2.2 el índice ampliado se mantuvo entre los valores de 0.55 y 0.65 que corresponde a un nivel de desarrollo medio, cabe destacar el hecho que después de alcanzar en 1970 un valor de 0.6423 en 1980 es de 0.5653 y aunque trata de recuperarse para 1990 sólo llega al 0.6338.

El índice ampliado reescalado presentó cambios positivos a lo largo de todo el periodo, como se puede ver ya que entre los años de 1960, 1970 y 1980 el cambio fue de aproximadamente diez centésimas de un año de estudio a otro. El cambio más destacado es de 1980 a 1990 pasando de un valor de 0.5583 a 0.7464. Además se puede observar

que el un nivel de desarrollo presentado en 1960 y 1970 es bajo pero los cambios positivos mencionados condujeron a alcanzar un nivel de desarrollo medio.

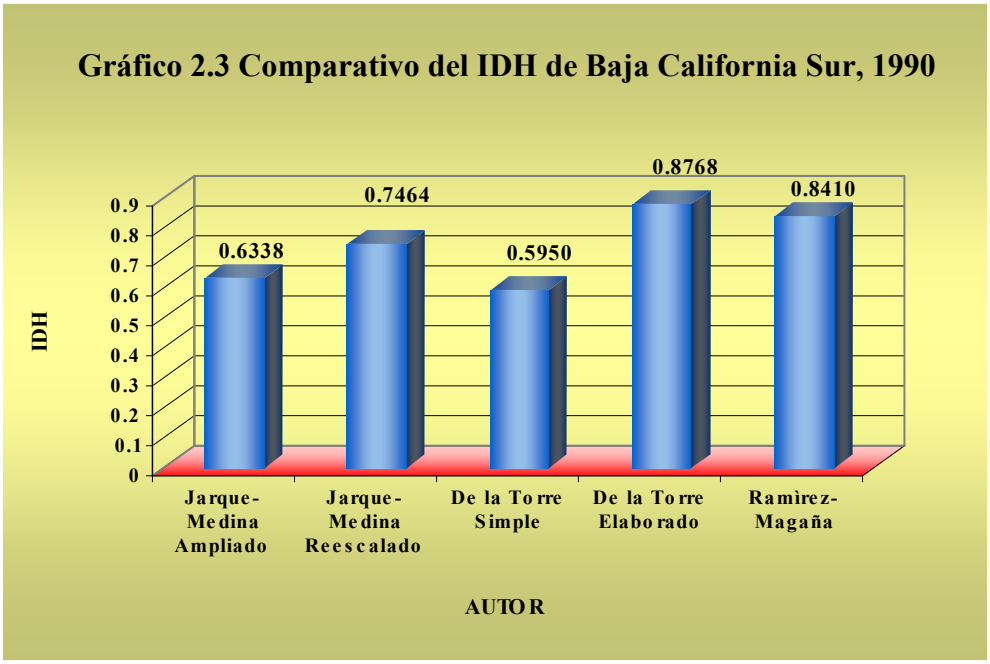


Debido a que los resultados de los trabajos expuestos están disponibles ya sea para 1990 o 2000 se presenta un comparativo del índice para cada año y poder ver cómo las diferencias en variables y en metodologías afectan el valor del índice. Al final se presentan los resultados de PNUD que cubren el periodo 2000-2003.

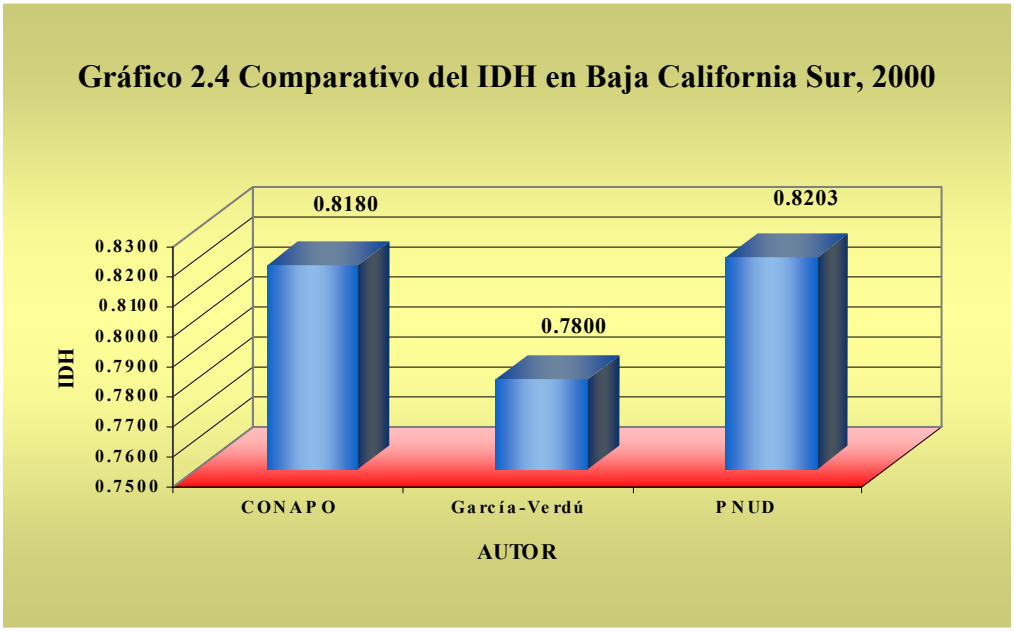
Como se puede observar en el gráfico 2.3 con la metodología y las variables consideradas por De la Torre para el IDH elaborado se tiene un valor de 0.8768 que representa un nivel de desarrollo alto, guarda una diferencia de 0.2818 respecto al IDH de más bajo valor que

corresponde al calculado por Jarque-Medina (0.6338) representando un nivel de desarrollo medio.

Las fuentes consultadas indican que el IDH Ampliado y el IDH Simple se basan en la metodología del PNUD si estrictamente es así entonces los índices del gráfico 2.3 son comparables, sólo en el espacio, pero si hay diferencias en la ponderación de las variables y en la metodología estos dejan de ser comparables. En este caso no se específica de manera explícita si se respeta el método y las ponderaciones tal cual, sólo se exponen las variables utilizadas en cada caso por tanto las diferencias de los valores es posible que se deba al tipo de variables utilizadas, al número de variables utilizadas y a cálculos adicionales aplicados al PIB per cápita para obtener un resultado más fino.

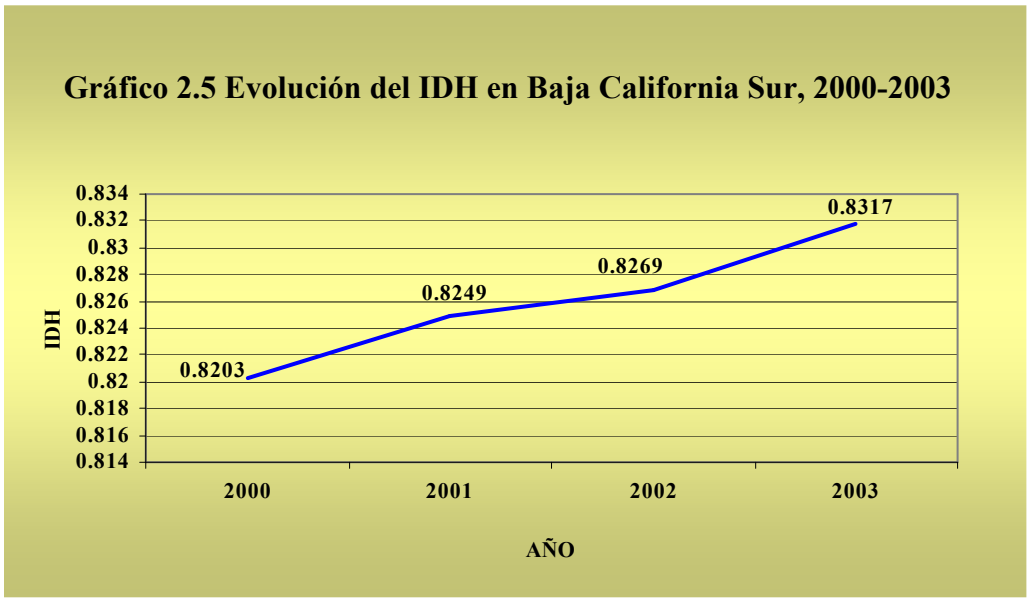


Para el año 2000 los índices disponibles son los calculados por CONAPO, García-Verdú y PNUD, como lo muestra el gráfico 2.4 los resultados de CONAPO y PNUD son muy similares y claro porque CONAPO siguió y respetó la metodología y variables utilizadas por PNUD por tanto ambos índices indican un nivel de desarrollo alto. El índice calculado por García-Verdú en realidad no se encuentra muy alejado del valor más alto (la diferencia es de 0.0403), diferencia que puede deberse a la variable de asistencia escolar pues cambia el rango a personas de entre 15 y 19 años lo cual conduce a un nivel medio de desarrollo.



Para finalizar con el nivel estatal se tienen los resultado para el periodo 2000-2003 que como lo ilustra el gráfico 2.5 de un año de estudio a otro ha presentado ligeros cambios que han sido positivos pues de un valor en 2000 de 0.8203 en 2003 es 0.8317, lo que

significa un avance en el desarrollo estatal que se ubica en un nivel alto siendo menor el camino a recorrer para alcanzar el máximo posible.

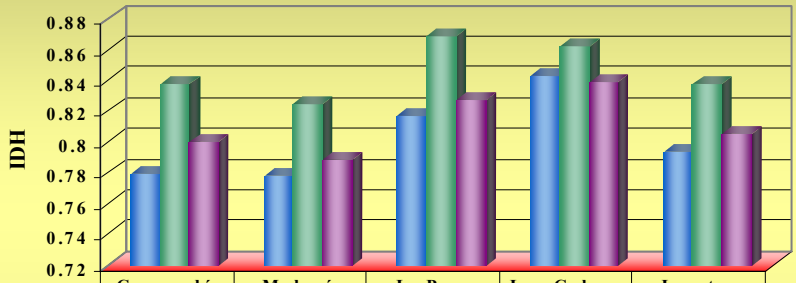


A nivel municipal sólo se cuenta con los resultados de CONAPO y de la Universidad Chapingo (UACh) para el año 2000. Como se puede observar en el gráfico 2.6 Los Cabos posee el índice más alto de acuerdo a la metodología de CONAPO y al IDH con PIB per cápita de la UACh ya que con la metodología del IDH con Servicios este lugar le corresponde al municipio de La Paz, mientras que el valor más bajo con las tres metodologías lo tiene el municipio de Mulegè.

Sin embargo, en términos generales y de acuerdo a los rangos de desarrollo que establece PNUD a nivel internacional se puede decir que los municipios se encuentran en un nivel de desarrollo medio reflejado en sus valores por lo que la brecha que los separa del

máximo nivel de desarrollo posible de alcanzar es menor esperando que en los próximos años se reduzca aun más.

Gráfico 2.6 Comparativo del IDH de los municipios de Baja California Sur, 2000



	Comondú	Mulegé	La Paz	Los Cabos	Loreto
CONAPO	0.779	0.778	0.817	0.843	0.794
IDH servs	0.8380	0.8247	0.8684	0.8627	0.8375
IDH PIB	0.8004	0.7885	0.8277	0.8385	0.8054

MUNICIPIOS

CONAPO IDH servs IDH PIB

2.2 Índice de Desarrollo Municipal

El antecedente más claro que se tiene del índice de desarrollo municipal (IDM) es el índice de desarrollo humano municipal (IDHM), su principal objetivo es medir el nivel de desarrollo relativo de los municipios de Baja California Sur. Si bien el IDM retoma las categorías de ingreso, conocimiento y longevidad del IDH incorpora otras que también son parte del potencial del desarrollo endógeno. Estas tres dimensiones son fundamentales porque indican la capacidad de los individuos para acceder a los recursos

que inciden en su desarrollo y la situación de las condiciones sociales en educación y salud, ejes primordiales para el desarrollo de los individuos.

El índice de desarrollo municipal se compone de cuatro dimensiones 1) económica que sería equivalente a la categoría de ingreso del IDH, 2) social donde entran las categorías de educación y salud del IDH, 3) ambiental y 4) política, estas últimas son las que se incorporan que han sido consideradas explícitamente por el IDH.

Se consideran estas dimensiones porque como señala la teoría del desarrollo endógeno el proceso de desarrollo local se integra por elementos económicos y extraeconómicos donde estos últimos se refieren a elementos sociales, ambientales y políticos-institucionales que junto con otros atributos locales, como la capacidad empresarial y de inversión son importantes para un crecimiento sostenido.

Además como se indicó en la subsección 1.1.5 el proceso de desarrollo se produce por los procesos que determinan la acumulación de capital, es decir, por las innovaciones, la organización flexible, el desarrollo institucional entre otros.

Estos procesos guardan relación con las dimensiones que considera el IDM pues por ejemplo en la medida en que haya avances en la educación significa que la población incrementa su conocimiento y potencializa aun más sus habilidades haciendo posible un incremento en las innovaciones incluso la sofisticación de las formas de difusión que una vez insertos en el sistema productivo permite que éste sea más dinámico, reflejándose sin

duda alguna en el nivel de producción. Los resultados de este proceso se reflejarán directamente en las dimensiones económica y social.

Respecto a su aporte hay cuatro puntos importantes a destacar, primero, se propone la sostenibilidad del desarrollo lo que significa posibilitar el desarrollo en el largo plazo satisfaciendo las necesidades actuales sin comprometer el potencial para las generaciones del futuro, en este sentido se busca que el IDM sea una medida que refleje este concepto. Segundo las variables que se han seleccionado ha sido de acuerdo a su disponibilidad buscando que quienes las provean sean fuentes oficiales. El tercer punto es hacer una tipología de los municipios seleccionando variables disponibles que reflejen la diversidad de los mismos destacando sus características específicas. Y el cuarto punto es mejorar los recursos estadísticos que se tienen a nivel municipal y que se utilizan como instrumentos para el análisis y en la determinación de políticas y estrategias de desarrollo.

2.2.1 Variables del IDM

En términos generales son ocho las variables que componen al índice de desarrollo municipal, dos en cada dimensión como ilustra el cuadro 2.1. Y su selección atiende a la disponibilidad de las mismas en fuentes oficiales.

Cuadro 2.1 Variables del IDM por Dimensión

Económica	Social	Ambiental	Política
Producción bruta total Nivel empleo	Mortalidad infantil Población con primaria terminada	Agua entubada Drenaje	Esfuerzo tributario Participación ciudadana

Respecto al periodo de estudio que comprende los años 1995 y 2000 se ha fijado de acuerdo a las variables seleccionadas y a las fuentes consultadas pues ha sido su disponibilidad buscando que el índice refleje el trabajo de los gobiernos municipales que es de tres años y respecto a las fuentes como la mayor parte de ellas son los estadísticas de población y vivienda pues el índice se ha tenido que adaptar a tal situación.

En la dimensión económica se consideran la *Producción Bruta Total* y el *Nivel de Empleo*. La producción bruta se seleccionó en vez del PIB porque a nivel municipal los datos que se tienen del PIB no son confiables. En este caso se consultaron los *Censos Económicos* de 1994 y 1999 en su formato electrónico en el *Sistema Municipal de Base de Datos* (SIMBAD) de INEGI. Para el año 1994 la producción bruta total se obtiene a partir de la sumatoria de la formación bruta de capital, el ingreso derivado de la actividad y las ventas netas de mercancía adquirida. Mientras que para el año 1999 la sumatoria se refiere a la producción bruta total de industria, comercio, servicios, minería, pesca y agua.

El nivel de empleo se seleccionó por ser una variable que refleja el dinamismo de la economía y que tiene impacto directo en las economías domésticas. Se mide a partir del cociente entre la población económicamente activa y la población ocupada para el año

2000. Las variables fueron consultadas en el *XII Censo de Población y Vivienda* en su formato electrónico en SIMBAD.

$$\text{Nivel Empleo} = \frac{\text{Población Activa Ocupada}}{\text{Población Económicamente Activa}} \qquad \textbf{2.12}$$

En la dimensión social se consideran la *Tasa de Mortalidad Infantil* y la *Población con Primaria Terminada*. La variable de mortalidad permite ver más de cerca la atención que hay en términos de salud. Los datos fueron obtenidos de la publicación *Índices de Desarrollo Humano, 2000* del *Consejo de Población y Vivienda* (CONAPO) en su formato electrónico.

La población con primaria terminada es una variable que permite ver la competitividad de la población en términos de desarrollo. Se obtiene a partir del cociente entre la población con primaria terminada y la población total mayor de 12 años para 1995 y 2000. En este caso se consultó el *Conteo de Población y Vivienda 1995* y el *XII Censo de Población y Vivienda 2000* en sus formatos electrónicos en SIMBAD.

$$\text{Población con Primaria Terminada} = \frac{\text{Población con Primaria Terminada}}{\text{Población Total Mayor de 12 Años}} \qquad \textbf{2.13}$$

En la dimensión ambiental se consideran las variables de *Agua Entubada* y *Drenaje* por el impacto ambiental en términos de contaminación y que incide en la salud de la población y, viceversa, el impacto de la actividad humana en el ambiente. Cada variable

se obtiene como el cociente entre la disponibilidad del servicio y el total de viviendas habitadas para los años 1995 y 2000. Los datos fueron obtenidos *del Conteo de Población y Vivienda 1995* y el *XII Censo de Población y Vivienda 2000* en sus formatos electrónicos en SIMBAD.

$$\text{Agua Entubada} = \frac{\text{Disponibilidad de Agua Entubada}}{\text{Total de Viviendas Habitadas}} \qquad \textbf{2.14}$$

$$\text{Drenaje} = \frac{\text{Disponibilidad de Drenaje}}{\text{Total de Viviendas Habitadas}} \qquad \textbf{2.15}$$

Finalmente en la dimensión política se consideran las variables de *Esfuerzo Tributario* y *Participación Ciudadana*. La primera permite ver la eficiencia recaudatoria de cada municipio mientras que la otra variable se considera para ver la relación entre población e instituciones de gobierno. El esfuerzo tributario se obtiene a partir del cociente entre la producción bruta total y los ingresos municipales donde la producción corresponde a los años 1994 y 1999 y los ingresos para el periodo 1995 a 2000. Para obtener los ingresos municipales se consultaron las *Finanzas Públicas* 1989-2004 en su formato electrónico en SIMBAD.

$$\text{Esfuerzo Tributario} = \frac{\text{Ingresos Municipales}}{\text{Producción Bruta Total}} \qquad \textbf{2.16}$$

La participación ciudadana se obtiene como el cociente entre los votos totales de las elecciones municipales entre los años 1995 y 2000 y el padrón electoral, en este caso se consultaron las bases de datos del *Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.* (CIDAC) en su formato electrónico (*http://www.cidac.org/portalesp/index.php*).

$$\text{Participación Ciudadana} = \frac{\text{Votos Totales}}{\text{Padrón Electoral}} \qquad \textbf{2.17}$$

Para cada variable existe un índice llamados subíndices habiendo ocho subíndices, a partir de estos se obtiene el índice de cada dimensión siendo estos cuatro y finalmente el índice de desarrollo municipal. Enseguida se expone la metodología de cálculo de cada subíndice, del índice por dimensión y del IDM.

2.2.2 Metodología de Elaboración

Como ya se mencionaba por cada variable seleccionada hay un índice llamado subíndice y en este apartado se expone con más detalle la obtención de cada uno de ellos para luego explicar como se obtiene el índice de cada dimensión y terminar con la metodología de cálculo del índice de desarrollo municipal. Todos los índices se encontraran en un rango de [0, 1] de manera que entre más cercanos se encuentren a 1 significa un mayor desarrollo en la variable, dimensión o bien en el desarrollo municipal.

Para la producción bruta total se señalaba que se tomaron los datos de 1994 y 1999 a partir de ellos se obtiene su valor medio:

$$\text{Producción Bruta} = \frac{\text{Producción Bruta Total 1994} + \text{Producción Bruta Total 1999}}{2} \qquad \textbf{2.18}$$

Posteriormente para obtener el índice de producción bruta total se aplica la fórmula 2.19 que es prácticamente la misma que utiliza PNUD para el cálculo de los índices parciales de las dimensiones que considera.

$$\text{Subíndice} = \frac{(\text{Valor del municipio} - \text{Valor mínimo})}{(\text{Valor máximo} - \text{Valor mínimo})} \qquad \textbf{2.19}$$

Esta última fórmula se aplica para cada una de las variables consideradas para el IDM y a diferencia del IDH los valores máximos y mínimos de la fórmula se refieren a los valores calculados y que se encuentran en cada uno de esos extremos. Por ejemplo el cálculo de la producción bruta total arroja los siguientes datos para cada municipio:

Cuadro 2.2 Producción Brutal Total de los Municipios de Baja California Sur
(miles de pesos)

Municipio	Producción
Comondú	901,369.50
Mulegé	1,140,675.50
La Paz	4,342,561.00
Los Cabos	2,556,478.50
Loreto	168,554.00

Por lo tanto el valor máximo le corresponde al municipio de La Paz mientras que el mínimo a Loreto. De esta manera se fijan los valores máximos y mínimos así que para cada variable es diferente y si se calcula el IDM para los municipios de otra entidad también estos valores de referencia cambiarán pues como ya se mencionaban se buscan metas más reales de alcanzar.

En el caso del nivel de empleo no fue necesaria fórmula adicional pues sólo se están considerando los datos del año 2000 de ahí que después de aplicar la fórmula 2.12 se aplica inmediatamente la fórmula 2.19.

Caso similar al nivel de empleo es el de la tasa de mortalidad infantil pues tal y como se encuentran los datos en CONAPO así se toman y se aplica directamente la fórmula 2.19. En el caso de la población con primaria terminada primero se obtiene el valor medio de la población mayor de 12 años:

$$\text{Población} > 12\,\text{Años} = \frac{\text{Población} > 12\,\text{Años}\,1995 + \text{Población} > 12\,\text{Años}\,2000}{2} \qquad \textbf{2.20}$$

Con este resultado y aplicando la fórmula 2.13 se calcula la población con primaria terminada para después aplicar la fórmula 2.19 y obtener su subíndice.

Para el caso de las variables ambientales también se obtiene primero el valor medio de las viviendas que disponen de cada servicio:

$$\text{Agua Entubada} = \frac{\text{Viviendas con Agua 1995} + \text{Viviendas con Agua 2000}}{2} \qquad \textbf{2.21}$$

$$\text{Drenaje} = \frac{\text{Viviendas con Drenaje 1995} + \text{Viviendas con Drenaje 2000}}{2} \qquad \textbf{2.22}$$

Enseguida se calcula el total de viviendas, dato que se obtiene a partir del valor medio de viviendas:

$$\text{Total de Viviendas} = \frac{\text{Viviendas 1995} + \text{Viviendas 2000}}{2} \qquad \textbf{2.23}$$

Una vez que se obtienen los resultados de las fórmulas anteriores se aplica las siguientes, y con los resultados que se obtengan se calcula ya el subíndice para cada variable con la aplicación de la fórmula 2.19.

$$\frac{\text{Agua Entubada}}{\text{Total Viviendas}} \qquad \textbf{2.24}$$

$$\frac{\text{Drenaje}}{\text{Total Viviendas}} \qquad \textbf{2.25}$$

Para el subíndice del esfuerzo tributario primero se obtiene el valor medio de los ingresos propios y este resultado se divide entre la producción bruta total de la fórmula 2.18 para después aplicar la fórmula 2.19 y obtener el subíndice de la variable para cada municipio. Cabe decir que los ingresos propios comprenden los rubros de aprovechamientos,

contribuciones de mejoras, derechos, disponibilidades, impuestos, otros ingresos y productos de las finanzas municipales.

$$\text{Esfuerzo Tributario} = \frac{\dfrac{\text{Ingresos}\ (1995 + 1996 + 1997 + 1998 + 1999 + 2000)}{6}}{\text{Producción Bruta Total}} \qquad \textbf{2.26}$$

Para obtener la participación ciudadana primero se obtiene el valor medio de los votos totales y del padrón electoral respectivamente de acuerdo a las elecciones de 1996 y 1999 ya que los resultados permitirán aplicar la fórmula 2.17.

$$\text{Votos Totales} = \frac{\text{Votos}1996 + \text{Votos } 1999}{2} \qquad \textbf{2.27}$$

$$\text{Padrón Electoral Total} = \frac{\text{Padrón } 1996 + \text{Padrón } 1999}{2} \qquad \textbf{2.28}$$

Una vez que se obtiene la participación ciudadana entonces se calcula su índice con la aplicación de la fórmula 2.19.

Con los resultados de los índices de cada variable ahora es posible obtener los índices para cada dimensión y ello se hace a partir de la media de los subíndices de las variables que entran en cada dimensión, es decir, para la dimensión económica, por ejemplo, su índice se obtiene a través del valor medio de los subíndices de la producción bruta total y del nivel de empleo.

$$\text{Índice Dimensión Económica} = \frac{\text{Subíndice Producción Bruta} + \text{Subíndice Nivel Empleo}}{2}$$

2.29

De manera similar se calcula el índice para cada dimensión así para la dimensión social es el valor medio entre el subíndice de tasa de mortalidad y el subíndice de población con primaria terminada. Para la dimensión ambiental el valor medio de los subíndices de agua entubada y drenaje y para la dimensión política el valor medio también entre los subíndices de esfuerzo tributario y participación ciudadana.

Es así que se obtienen los índices para cada una de las cuatro dimensiones consideradas de manera que el valor medio de los cuatro índices va a constituir el valor del índice de desarrollo municipal.

$$\text{IDM} = \frac{\text{Índice Económico} + \text{Índice Social} + \text{Índice Ambiental} + \text{Índice Político}}{4} \qquad \textbf{2.30}$$

Finalmente los subíndices y los índices por dimensión van a permitir identificar con mayor facilidad los aspectos y la dimensión donde se tiene el mayor desarrollo pero sobre todo aquellos donde es necesario aplicar medidas de manera prioritaria para detonar su desarrollo mientras que el IDM permite observar el nivel de desarrollo que hay gracias a la interacción de estas cuatro dimensiones.

CAPÍTULO 3

DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA SUR

Baja California Sur es una estado joven[27] formado actualmente por cinco municipios: Mulegé, Comondú, Loreto, La Paz y Los Cabos; ocupando el noveno lugar en extensión territorial, el primer lugar en extensión de litorales y es el estado menos poblado.

Históricamente el gobierno federal ha ejercido una enorme influencia política y económica sobre Baja California Sur claro ejemplo son las sucesivas medidas arancelarias especiales, como el otorgamiento de concesiones o permisos a empresas para su establecimiento, políticas de fomento al desarrollo económico y al poblamiento de la entidad.

Durante el porfiriato y hasta la década de los treinta la economía estatal, cuando Baja California Sur era un territorio, se apoyó en cinco actividades económicas: agricultura, ganadería, pesca, minería y comercio. En este mismo periodo se produce un cambio en la estrategia económica del país, a nivel regional los instrumentos utilizados fueron la colonización, el desarrollo agrícola, un régimen arancelario de zona libre y una intensa inversión pública destinada a infraestructura, servicios públicos y al fomento de las actividades económicas (Rodríguez Tomp, *et. al.*, 2002).

[27] Adquiere su soberanía como entidad federativa en el año de 1974.

De las cinco actividades mencionadas en el párrafo anterior la agricultura fue la que mantuvo un rol importante gracias al auge del Valle de Santo Domingo. Sin embargo, en la década de los ochenta entra en crisis provocando un estancamiento de la producción.

La crisis del sector agrícola aunado a la inserción del régimen preferencial de zona libre son factores que permitieron que el sector servicios adquiriera mayor relevancia en la economía estatal, tal es su importancia que su aportación al producto interno bruto del estado para el periodo 1993-2003 en promedio es de 77.82%.

Aunque en los cinco municipios se ha desarrollado de manera importante el sector servicios no se han dejado de lado los otros sectores, incluso a través de la inversión pública se está tratando de mantener la vocación productiva de cada municipio de acuerdo a la dotación de recursos y características específicas (clima, disponibilidad de agua, tipo de suelo, etc.) en este sentido Comondú tiene una vocación agrícola mientras que Los Cabos tiene una vocación turística.

Cabe señalar dos elementos importantes, de acuerdo a lo explicado en el párrafo anterior es evidente que un porcentaje considerable de población ocupada se concentra en el sector servicios del cual un 7% se encuentra ocupado en servicios del gobierno (administración pública), porcentaje promedio para cuatro de los cinco municipios[28] el cual es elevado considerando que aun son municipios chicos.

[28] En Los Cabos el porcentaje es de 3%.

Esto indica una dependencia del empleo público que incluso en el plan de desarrollo de Mulegé se plantea como una problemática buscando reducirlo generando alternativas de empleo ya que absorben un alto porcentaje de ingresos. En el plan de desarrollo de La Paz no se plantea esta situación como problema pero es el municipio con la mayor proporción de personal ocupado en servicios del gobierno[29] debido a que en la ciudad de La Paz se concentran los tres niveles de gobierno así como los tres niveles de defensa. Es necesario que esta dependencia disminuya buscando generar alternativas de empleo en sectores que no han sido muy desarrollados pero que poseen gran potencial además como lo indica un funcionario estos empleados no se caracterizan por ser productivos[30].

El otro elemento a destacar es que no hay un desarrollo homogéneo de las actividades, es decir, es evidente en que localidades (y por tanto en que municipios) se encuentran las principales actividades económicas del estado donde cabe decir que si bien tienen relación aun no hay una verdadera integración entre ellas incluso pareciera que el propio gobierno en vez de promover la integración y el desarrollo homogéneo lo acentúa ya que generalmente las políticas se dirigen hacia dichas localidades.

Lo anterior ayuda a tener un panorama general de las condiciones bajo las cuales se ha desarrollado la actividad económica del estado, y, por tanto, de los municipios lo que también ha condicionado el desarrollo en otros aspectos (social, ambiental e institucional). Por ello en este capítulo se hace un diagnóstico de los municipios con el fin

[29] La participación es del 9% de acuerdo al Censo de Población de 2000
[30] En entrevista al Director de Catastro expresa que una de las debilidades, específicamente del municipio de La Paz, es el excesivo cobijo sindical donde el sindicato no motiva los empleados a superarse así que mucha gente mientras reciban un pago trabajan pero sin incentivo a aumentar su productividad.

de observar la situación actual del nivel de desarrollo con base en elementos económicos, demográficos, sociales, ambientales e institucionales.

3.1 Diagnóstico del Desarrollo Municipal

El diagnóstico dentro del proceso de planeación es uno de los aspectos más importantes, es donde se identifica la situación de desarrollo que impera en el municipio, donde se fijan objetivos, donde se establecen estrategias e instrumentos de acción y se identifican los recursos disponibles y los que se necesitan para lograr dichos objetivos.

La identificación del nivel de desarrollo en cada municipio implica determinar los aspectos que se encuentran más desarrollados y aquellos que se encuentran rezagados así como los elementos que pudieran estar limitando el proceso de desarrollo y los recursos que se tienen disponibles.

Una vez determinado el nivel de desarrollo se fijan objetivos compatibles con los resultados del diagnóstico, es decir, objetivos que permitan impulsar el desarrollo de los aspectos rezagados haciendo uso de los recursos disponibles que se poseen y objetivos que permitan contrarrestar los elementos que estén limitando el desarrollo de los municipios. Cabe decir que es necesario dejar cierta flexibilidad a los objetivos que se planteen para que se adapten a la situación que vaya tomando vigencia.

Con objetivos ya definidos se establecen las estrategias y los instrumentos que se aplicarán para lograrlos, pueden ser programas y/o proyectos dirigidos a fomentar las actividades y aspectos que se encuentran rezagados, actividades económicas con potencial de desarrollo, ampliación de infraestructura educativa y de salud, sólo por mencionar algunos. En otras palabras todas aquellas acciones que lleven a mejorar los aspectos que inciden en el proceso de desarrollo de los municipios. Al igual que los objetivos es necesario que las estrategias y los instrumentos sean flexibles por algún cambio que se pudiera presentar.

En este caso las variables que se toman en cuenta para hacer el diagnóstico son población total, población económicamente activa e inactiva, población ocupada en algunos sectores económicos, inversión pública por municipio, inversión pública por sector por municipio, tasas de natalidad y mortalidad infantil, cobertura de servicios por vivienda, ingresos y egresos por municipio y participación electoral.

Con estas variables es posible observar el grado de crecimiento de la población y el potencial de crecimiento de los municipios en general, también es posible determinar cuánto representa la población económicamente activa respecto de la población municipal y la magnitud de ésta que se encuentra ocupada para determinar la dinámica económica en términos del empleo.

Con la variable de inversión pública es posible observar la participación tanto de la inversión federal como de los recursos propios mientras que la inversión por sectores indica los principales rubros a los que se destina la inversión en cada municipio.

Las tasas de natalidad y de mortalidad infantil ayudan determinar algún avance en la cobertura de los servicios de salud y si ésta refleja el desarrollo que se ha presentado en algunos municipios. Los servicios que se consideran para las viviendas son drenaje, agua entubada y electricidad, por tanto se observara cual es el rezago que hay en la cobertura de estos servicios por municipio.

Los ingresos permiten observar cual es la participación de las diferentes fuentes de ingreso pero también qué municipios han sido capaces de generar ingresos propios de tal manera que dominen sobre los demás tipos de ingreso y en el caso de los egresos sólo se indica el porcentaje que representan los egresos por concepto de adeudos de ejercicios fiscales y por los intereses de la deuda.

Finalmente se tienen los resultados de las elecciones para presidentes municipales con el fin de ver la magnitud del cambio en el padrón electoral pero sobre todo la participación de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes.

Como se puede observar para la etapa de diagnóstico es necesario considerar todos los elementos posibles que reflejen de manera clara la situación de desarrollo económico, social, ambiental y político en cada municipio por ello las variables se relacionan

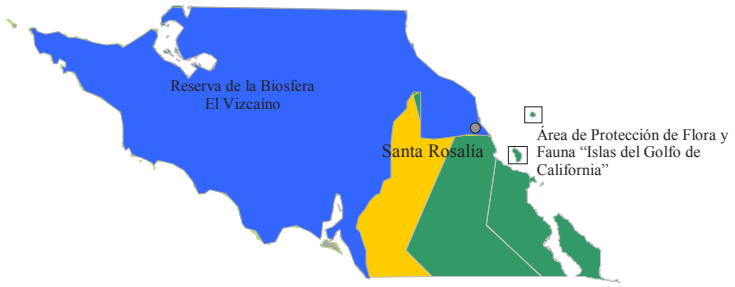
estrechamente con las dimensiones que considera el índice de desarrollo municipal. En cada caso antes de hacer el diagnóstico se hace una breve caracterización de los municipios con el fin de ubicarlos en el espacio y destacar los elementos que diferencian a cada municipio del resto de ellos.

3.1.1 Mulegé

El municipio de Mulegé se localiza al extremo norte del estado, limita al norte con Ensenada, municipio de Baja California, al este limita con el Golfo de California, al sur con los municipios de Loreto y Comondú y al oeste con el Océano Pacífico. Es el municipio con la mayor extensión territorial, su superficie que asciende a los 33,092 km^2 representa un 45% de la superficie total estatal, y como se puede observar en el mapa 3.1 una superficie considerable corresponde a áreas protegidas: la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno.

El municipio se encuentra dividido al interior en seis delegaciones que a su vez se dividen en veintiocho subdelegaciones siendo la cabecera del municipio Santa Rosalía. De acuerdo al Censo de 2000 se encuentra integrado por un total de 481 localidades.

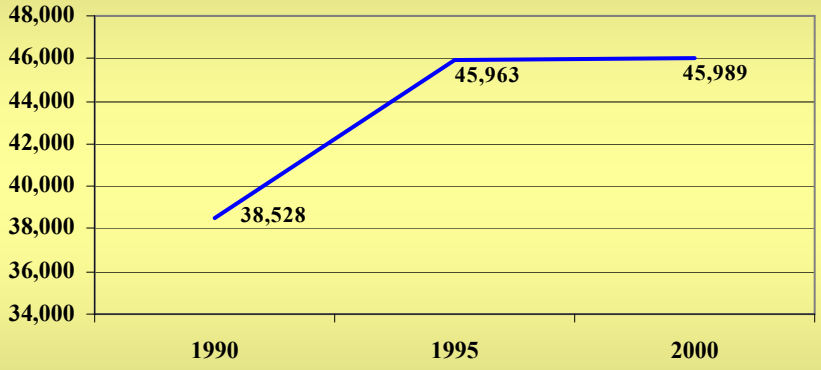
Mapa 3.1 Mulegé



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Mulegé es un municipio donde se ha mantenido constante la población, de hecho en el periodo 1990-1995 su tasa media anual de crecimiento es de 3.59% como se ilustra en el gráfico 3.1 mientras que para el periodo 1995-2000 la tasa es de 0.01%.

Gráfico 3.1 Población total municipal, 1990, 1995 y 2000

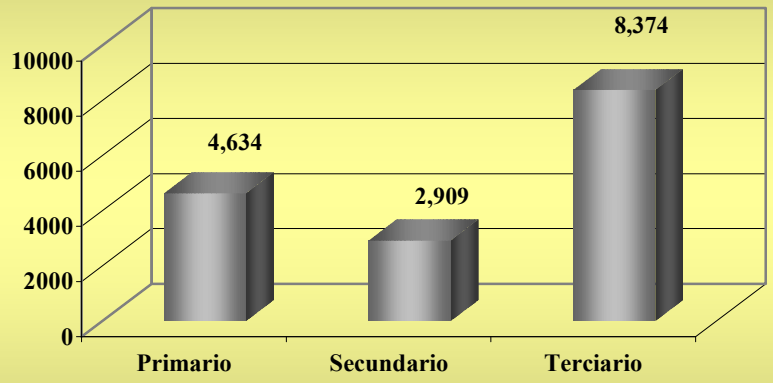


FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Relacionando la superficie territorial con la población municipal, para el año 2000 su densidad de población es de 1.39 habitantes por kilómetro cuadro siendo el municipio menos densamente poblado.

En términos económicos de la población total municipal del año 2000 el 36% corresponde a la población económicamente activa mientras que un 35% a la población económicamente inactiva. Por sectores la población económicamente activa se distribuye así, un 51% se ubica en el sector terciario mientras que en el sector primario se encuentra el 28% y en el sector secundario el 18% como se puede observar en el gráfico 3.2.

Gráfico 3.2 Población económicamente activa por sectores, 2000

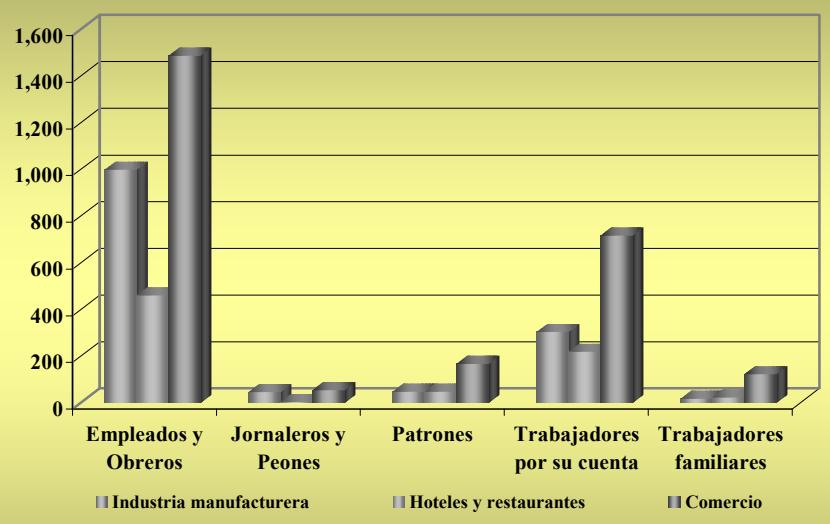


FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

En un comparativo de los sectores industria manufacturera, hoteles y restaurantes y comercio se puede observar, en el gráfico 3.3, que una considerable parte del personal

ocupado se ubica en el sector comercio. De acuerdo a su distribución según su situación en el trabajo la mayoría de los ocupados son empleados y obreros o bien trabajadores por su cuenta siendo muy pocos los jornaleros y peones.

Gráfico 3.3 Personal ocupado por sectores y según situación en el trabajo, 2000



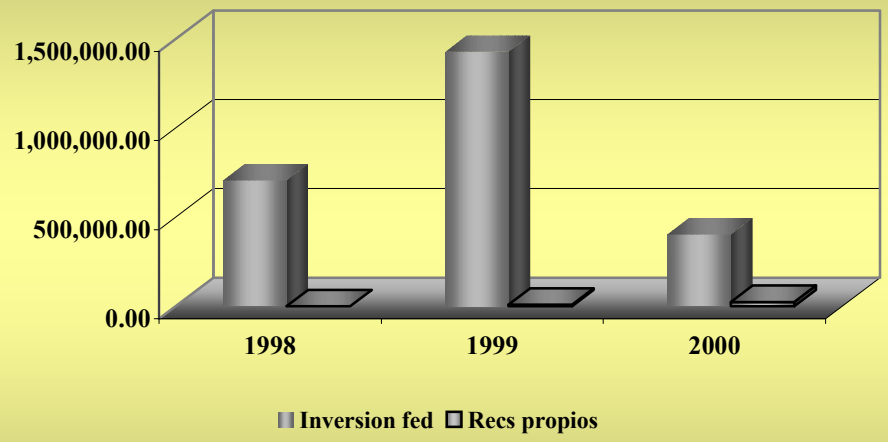
FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

En lo que respecta a la inversión pública la principal fuente es de origen federal[31] como se ilustra en el gráfico 3.4 representando en 1998 el 96% aumentando su participación en 1999 a un 98% pero para el año 2000 disminuye y representa solo el 42%. Los recursos propios[32] son muy bajos representando en 1998 y 1999 en promedio menos del 1% ya

[31] Denominada Inversión Pública Federal que son recursos aplicados directamente por la federación para obra pública.
[32] Son recursos aplicados por el gobierno estatal para obra pública.

que para el 2000 su participación asciende a 3%. Posiblemente no sorprende que los recursos para obra pública se compongan de aportaciones de los otros niveles de gobierno debido al alto costo que tienen donde los recursos generados por el municipio no son suficientes para cubrirlos aunque seguramente hay obra pública de competencia estrictamente municipal y en este sentido habría ver si son cubiertas por el municipio.

Gráfico 3.4 Inversión pública por fuente, 1998-2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Una vez que se observo el origen de la inversión pública ahora se verán los principales sectores de destino de la inversión. Como se puede ver en el cuadro 3.1 Mulegé lo destina a once sectores de los cuales cinco son actividades económicas. Industria, minería y energía es el sector al cual se le destina la mayor parte de la inversión pública representando en 1998 un 83% el cual aumento para 1999 a 94% pero en el 2000

disminuye a 60%. Lo cual puede deberse a dos motivos por un lado a la inversión destinada a la exportadora de sal la cual trabaja con recursos del gobierno y privados dominando los primeros y por otro lado a inversión de fomento a la industria quizá maquiladora o bien plantas procesadoras de productos marinos.

Los principales sectores de acción, es decir, a los que se destina inversión coinciden con actividades económicas siguiendo los sectores de desarrollo urbano e infraestructura y luego un sector de tipo social, educación, cultura y deporte. Lo que significa que se sigue trabajando en el municipio bajo la lógica de que para lograr un desarrollo es necesario trabajar y desarrollar primero las actividades económicas pero no se trata de enfocarse en un solo sector de acción sino más bien integrar acciones a todos los sectores para lograr un desarrollo sostenido.

Cuadro 3.1 Inversión pública por sectores, 1998-2000

Sector	1998	1999	2000
Educación, cultura y deporte	16,567.00	26,283.60	38,245.10
Salud y asistencia social	6,313.70	2,506.20	14,424.70
Justicia y seguridad pública	460.10	1,329.90	1,507.00
Desarrollo urbano y vivienda	27,162.90	24,927.90	71,638.50
Comunicaciones y transportes	25,209.00	18,911.00	95,862.90
Administración y gobierno	868.40	539.70	1,273.90
Pesca y acuacultura	5,200.00	6,064.00	30,326.10
Industria, minería y energía	612,208.00	1,368,905.20	560,442.70
Turismo	0.00	60.00	0.00
Comercio y servicios	2,958.00	2,769.80	391.40
Agricultura y ganadería	36,847.10	3,626.00	134,997.30
Total Mulegè	**733,794.20**	**1,455,923.30**	**949,109.60**

FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

En el aspecto social se tienen las tasas de natalidad y mortalidad infantil que son muy importantes porque ayudan a determinar el nivel de avance en cobertura de servicios médicos, sobre todo en municipios como este, donde la población se encuentra dispersa y por tanto es difícil dotar a todas las localidades de infraestructura de salud.

En el año de 1998 la tasa de natalidad asciende a 25.9 nacimientos por cada mil habitantes para 1999 cambia a 24.2 nacimientos y para el año 2000 aumenta a 28.1 nacimientos por cada mil habitantes. Estos cambios pueden deberse a dos factores uno que el 51% de la población total municipal lo constituye población en edad reproductiva[33] y el segundo factor a que dada la dispersión de las localidades es posible que en las algunas de ellas[34] no se tenga conocimiento de la planificación familiar.

En el caso de la tasa de mortalidad infantil de acuerdo a CONAPO es de 24.2 infantes muertos por cada mil nacidos vivos, debajo del registrado a nivel nacional (24.2), siendo el segundo municipio del estado con la mayor tasa de mortalidad infantil. Son diversos los factores que inciden en cambios en la mortalidad entre ellos se encuentran las campañas de vacunación y programas de planificación que informan de riesgos y cuidados durante el embarazo[35], seguramente se han presentado dificultades en la cobertura de estos servicios debido a la dispersión de sus localidades[36] provocando que sea de las tasas más elevadas.

[33] La edad reproductiva se encuentra en el rango de 15 a 49 años..
[34] Es posible que sean la de menor tamaño en términos de población (ranchos, rancherías, etc) o que sean aquellas menos desarrolladas donde no haya cobertura de servicios médicos.
[35] Sobre todo respecto a la edad de la madre ya que esta corre riesgo cuando se encuentra entre los 15 y 19 años y entre los 35 y 49 años.
[36] Cabe mencionar que la tasa de mortalidad registrada por la Secretaría de Salud de Baja California Sur para Mulegé en 2000 es de 20.98 infantes muertos por cada mil nacidos vivos.

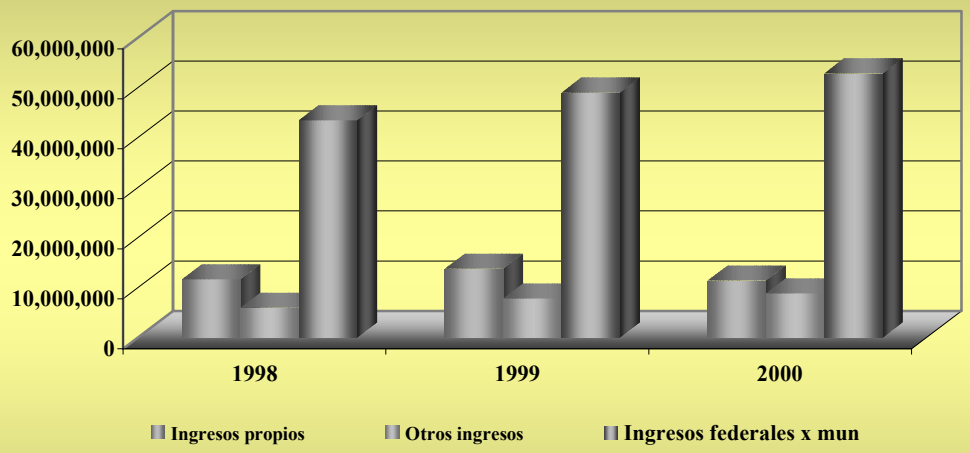
Otro aspecto de la dimensión social es la cobertura de servicios en las viviendas entendiendo estos como la disponibilidad de agua entubada, de drenaje y energía eléctrica de esta manera del total de viviendas el 79% cuentan con agua entubada mientras que el 70% cuenta con drenaje y el 90% con energía eléctrica. Estas cifras indican que la dispersión de las localidades no ha sido una limitante para dotar de servicios a las viviendas incluso refleja una amplia cobertura lo que es posible por el hecho de que son municipios que no poseen una población de gran magnitud en comparación con otros municipios del país.

Respecto a la dimensión institucional se tienen a los ingresos y egresos con el fin de conocer las principales fuentes de ingreso municipal y también conocer la participación de los egresos por concepto de adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS) y por intereses de la deuda.

De acuerdo al gráfico 3.5 la principal fuente de los ingresos municipales son las aportaciones de la federación, su participación promedio anual para el periodo 1998-2000 es de 70%. Los ingresos propios del estado han disminuido su participación ya que de representar en 1998 y 1999, 19% y 20% respectivamente en el año 2000 cambia a 15%. Esto significa que se sigue dependiendo en gran medida de los ingresos que provienen del nivel federal en tanto la disminución de la participación de los ingresos estatales esté relacionada con el aumento de los ingresos para otros municipios

Para Mulegé el recibir ingresos por parte de los otros niveles de gobierno es un elemento a favor sobre todo porque no se caracteriza por la generación de ingresos municipales propios permitiéndole atender los diversos proyectos y programas planteados así como las necesidades de la población municipal. Sin embargo, hay dos elementos en contra por un lado parece que el municipio no ha logrado potencializar los ingresos recibidos y por otro lado estas aportaciones (federales y estatales) generan una fuerte dependencia que hace vulnerable al municipio de tal manera que al reducirle las aportaciones el impacto sobre las diversas actividades puede llegar a ser considerable.

Gráfico 3.5 Ingresos municipales por fuente, 1998-2000



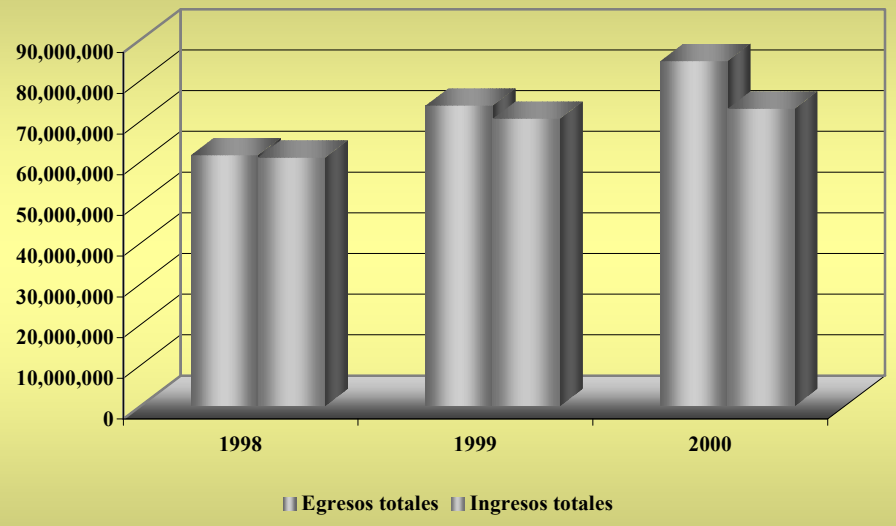
FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

En el caso de los egresos el promedio anual para el periodo 1998-2000 es de poco más de 74 millones de pesos de los cuales en 1998 y 1999 un 4% correspondió a adeudos de

ejercicios fiscales anteriores aumentando en el año 2000 a un 7%. Mientras que los intereses a penas representan un 1% cada año del periodo mencionado.

Al hacer un balance entre los ingresos y egresos totales se puede ver, como lo ilustra el gráfico 3.6 que en los años 1998 y 1999 los egresos son ligeramente mayores a los ingresos pero para el año 2000 la diferencia ya es considerable. Este resultado indica que es necesario determinar si el exceso de egresos es debido al mal gasto de recursos y redireccionar los ingresos hacia elementos de fomento al desarrollo municipal y claro diseñar estrategias para buscar un equilibrio en las finanzas municipales.

Gráfico 3.6 Egresos e ingresos municipales, 1998-2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

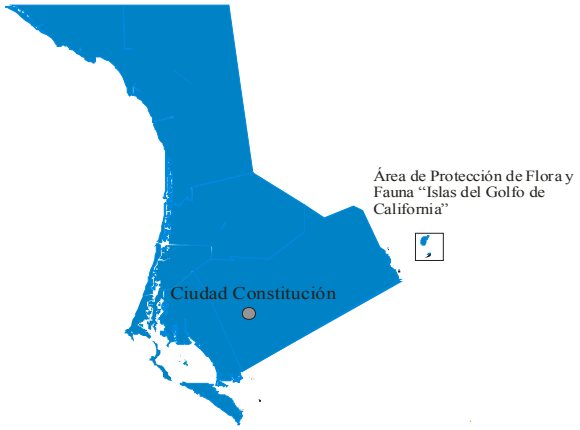
Finalmente en un comparativo del proceso electoral de 1996 y 1999 para elegir presidente municipal se tiene que el listado nominal aumento en un 19%, lo cual se puede deber a que parte de la población con mayoría de edad anteriormente no registrada, lo haya hecho, ya que al observar las estadísticas de población por rango de edad se puede ver que de 1995 a 2000 la población de 15 a 19 años disminuyó en un 5%. La participación ciudadana en estos procesos ha sido significativa incluso aumentó pasando de 65% en 1996 a 68% en 1999, posiblemente este aumento se relacione por el cambio de partido del gobierno municipal pudiendo reflejar una competencia entre PRI y PAN, ganando este último en las elecciones de 1999.

3.2 Comondú

Comondú se encuentra en la parte central del estado, limita al norte con el municipio de Mulegé, al este con el municipio de Loreto y el Golfo de California, al sur con el municipio de La Paz y al oeste con el Océano Pacífico. Posee una extensión territorial de 12,547 km^2 la cual representa un 17% de la superficie total estatal. Como se puede ver en el mapa 3.2 es poca la superficie de las áreas protegidas ya que solo corresponde a las Islas del Golfo.

Cabe decir que el municipio se divide en seis delegaciones y a su vez en treinta y dos subdelegaciones, la cabecera municipal es Ciudad Constitución y de acuerdo al Censo de 2000, 730 son las localidades que lo integran.

Mapa 3.2 Comondú



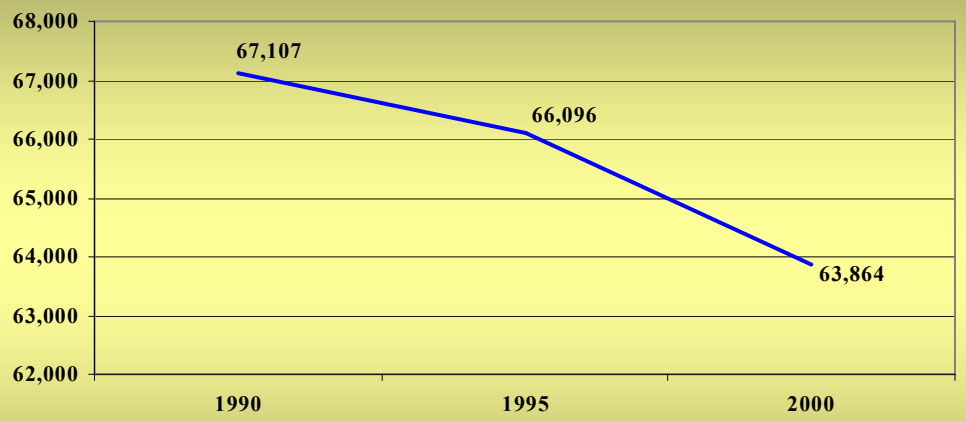
FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Comondú es un municipio donde se ha dado el fenómeno de decrecimiento de la población como se puede ver en el gráfico 3.7 donde de 1990 a 1995 la tasa media anual de crecimiento es de – 0.30% acentuándose aún más para el periodo 1995-2000 que es de – 0.68%.

Las principales causas pueden ser la crisis por la cual atraviesa el municipio pues es ahí donde se ubica el Valle de Santo Domingo[37] y dada la situación económica se puede decir que una parte de la población migra hacia los municipios del sur donde la economía es más dinámica lo que les garantiza una fuente de empleo y de ingresos.

[37] De la década de los cuarenta y hasta los setenta fue la principal zona agrícola.

Gráfico 3.7 Población total municipal, 1990, 1995 y 2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

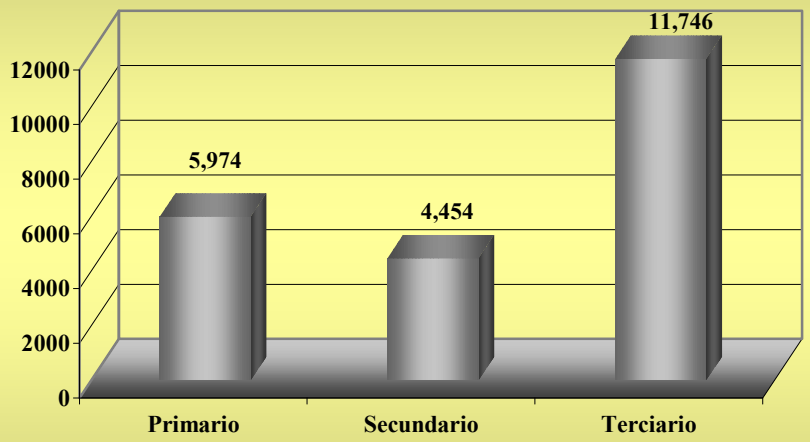
.

En el municipio de Comondú la densidad de población para el año 2000 es de 5.09 habitantes por kilómetro cuadrado siendo, de los cinco, el tercer municipio más densamente poblado.

Pasando a la dimensión económica la población económicamente activa de Comondú asciende a un 36% de la población total municipal y la población económicamente inactiva representa también un 36%.

Por sectores el panorama es el siguiente, el 52% de la población económicamente activa se encuentra en el sector terciario, un 26% en el sector primario y 21% en el sector secundario, como se puede ver en el gráfico 3.8.

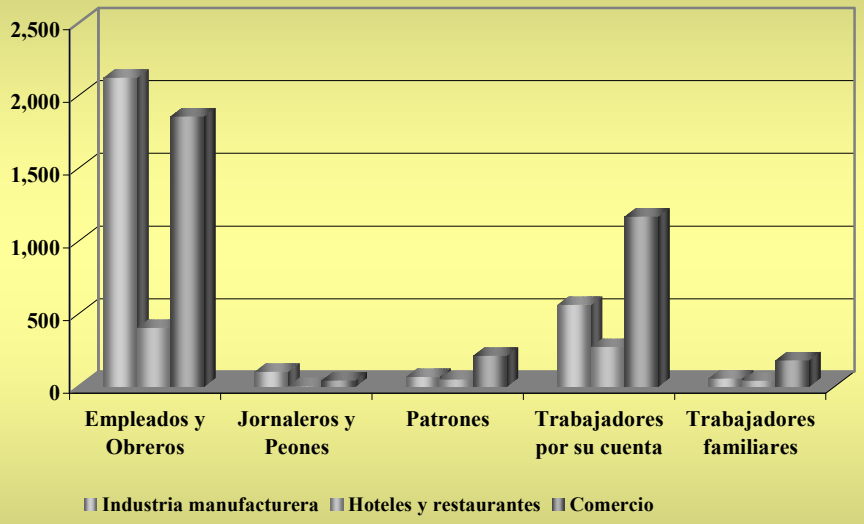
Gráfico 3.8 Población económicamente activa por sectores, 2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Comparando a los sectores de industria manufacturera, hoteles y restaurantes y comercio en lo que respecta al personal ocupado se puede ver en el gráfico 3.9 que la mayor parte del personal ocupado se encuentra en el sector comercio y que de acuerdo a la situación en el trabajo, al igual que en el caso de Mulegè, la mayor parte son empleados y obreros o bien trabajan por cuenta propia.

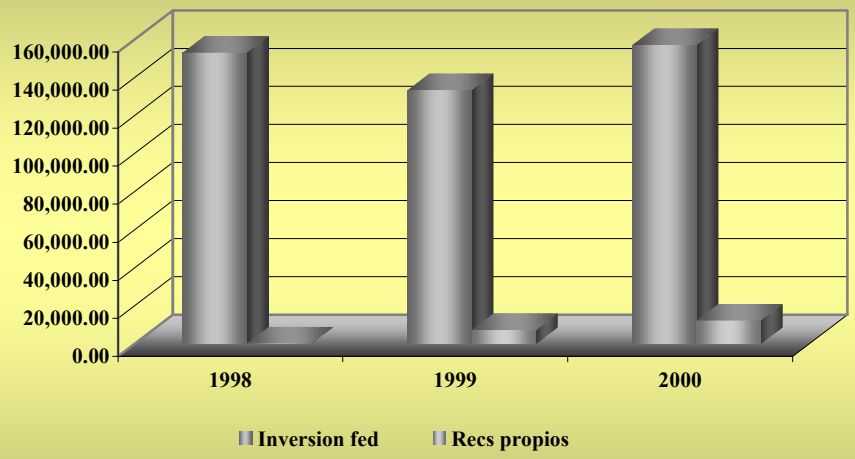
Gráfico 3.9 Personal ocupado por sectores y según situación en el trabajo, 2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Pasando al rubro de inversión pública la principal fuente es la inversión federal, como se puede ver en el gráfico 3.10 en 1998 la inversión federal representó un 86% de la inversión pública total mientras que para 1999 disminuye a 81% y para el año 2000 presenta un cambio considerable representando solo 20%. Al igual que en Mulegé en Comondú los recursos propios son muy bajos en 1998 no llegaron ni al 1% mientras que en 1999 representaron 4% y en el año 2000 disminuye la participación a 2%. Es posible que la alta participación de la inversión federal para obra pública se deba al alto costo de esta y más si son grandes obras.

Gráfico 3.10 Inversión pública por fuente, 1998-2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Una vez vistas las fuentes de la inversión pública ahora hay que observar los principales destinos de ella. Como se puede ver en el cuadro 3.2, trece son los rubros a los cuales se destina la inversión pública, de los cuales cuatro son actividades económicas. En los años 1998 y 1999 el principal sector de destino de la inversión fue Agricultura y ganadería con una participación de 45% y 28% respectivamente, en el año 2000 el sector de Industria, minería y energía fue el principal receptor de inversión destinándole el 47% de la misma.

El hecho de que se le destine mayor inversión a la Agricultura y ganadería se debe a que la vocación productiva del municipio es agrícola hay que recordar que es donde se

encuentra localizado el Valle de Santo Domingo que es la principal zona de producción agrícola[38] no obstante que haya estado en crisis.

Como se pudo observar los principales sectores de destino de la inversión coinciden con actividades económicas y posteriormente están los sectores de desarrollo urbano e infraestructura y luego el sector de educación, cultura y deporte. De manera similar al municipio de Mulegé se trabaja considerando que para lograr el desarrollo municipal primero es necesario lograr el desarrollo económico lo que significa mayor producción de recursos, sobre todo económicos, para fomentar el desarrollo en otras actividades pero se insiste en que es necesaria una integración de todos los sectores para poder potencializar todos los recursos del municipio.

Cuadro 3.2 Inversión pública por sectores, 1998-2000

Sector	1998	1999	2000
Financiamiento al desarrollo	480.20	0.00	0.00
Educación, cultura y deporte	26,766.40	27,914.20	46,191.80
Salud y asistencia social	2,472.80	2,272.10	14,055.30
Justicia y seguridad pública	631.40	2,800.00	3,039.10
Medio ambiente	0.00	1,613.40	815.00
Desarrollo urbano y vivienda	15,122.90	41,223.40	30,810.30
Comunicaciones y transportes	10,474.90	16,699.60	43,499.90
Administración y gobierno	1,298.40	613.10	1,091.00
Agricultura y ganadería	75,080.40	45,515.60	262,651.30
Pesca y acuacultura	2,594.40	3,899.70	3,453.90
Industria, minería y energía	34,557.20	18,070.70	367,527.30
Comercio y servicios	4,922.90	4,330.80	2,025.70
Hidráulico	3,689.30	0.00	0.00
Total Comondú	**178,091.20**	**164,952.60**	**775,160.60**

FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

[38] La producción se puede agrupar en Básicos: maíz, frijol, sorgo, papa y trigo, Industriales: cártamo, garbanzo algodón, Hortalizas: chile, jitomate, melón, sandía, cebolla y calabacita, Forrajes anuales: sorgo escobero y Perennes: espárrago, fresa, aguacate, mango, higuera, naranjo, vid, dátil, alfalfa y pastos. Los cultivos más rentables como son el garbanzo, los frutales y hortalizas se van al mercado externo mientras que el sorgo, la alfalfa y otros se destinan al mercado interno.

En el caso de Comondú la tasa natalidad en 1998 fue de 24.8 nacimientos por cada mil habitantes que en 1999 disminuye a 22.2 nacimientos pero en 2000 aumenta a 32 nacimientos. Mientras que la tasa de mortalidad es de 24.8 infantes muertos por cada mil nacidos vivos siendo el municipio con la tasa de mortalidad infantil más alta[39].

Estos resultados pueden ser por diversos motivos, en el caso de la tasa de natalidad estos cambios se posiblemente están relacionados con la población en edad reproductiva que constituye un 52% de la población total, otro factor pudiera estar relacionado con grupos de jornaleros agrícolas anteriormente establecidos. Cabe señalar que el aumento de la tasa de natalidad para el año 2000 podría señalar un aumento de la población pero en este caso no es así ya que como lo ilustra el gráfico 3.7 es negativo situación que se relaciona con la migración, debido a la crisis es posible que buena parte de la población haya emigrado hacia los municipios del sur o bien a otras entidades.

Como bien se señalaba Comondú presenta la tasa de mortalidad infantil más alta respecto a los otros municipios incluso se encuentra a una décima de igualar a la tasa de mortalidad infantil nacional (24.9 infantes muertos por cada mil nacidos vivos), esta situación puede deberse a que no hay una amplia cobertura de las campañas de vacunación y de los programas de planificación familiar[40].

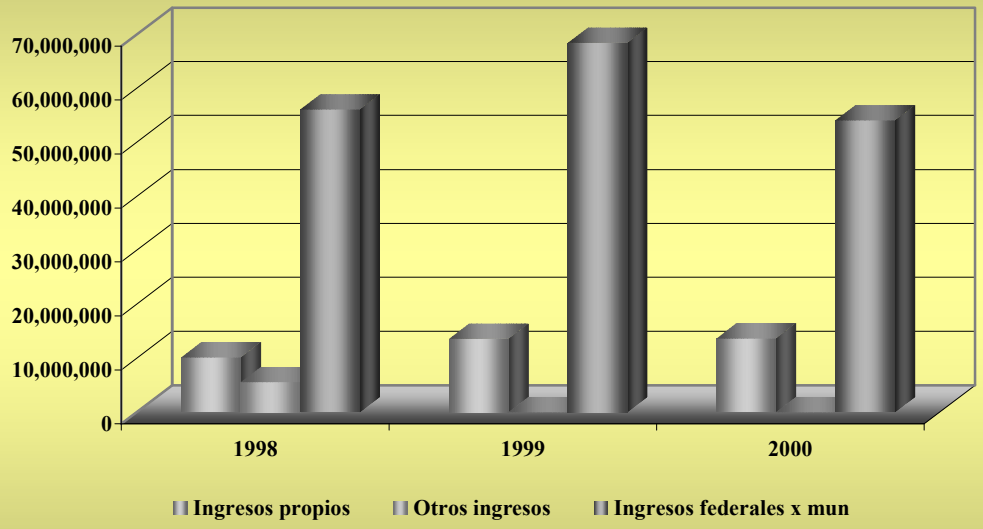
[39] Los datos de la tasa de natalidad fueron reportados por la Secretaría de Salud quien también posee datos de la tasa de mortalidad infantil que en 2000 fue de 11.51 infantes muertos por cada mil nacidos vivos.
[40] Es posible que la población jornalera agrícola sea quien no recibe estos servicios pero es una situación que cabría confirmar con información adicional al respecto.

En cuanto a la cobertura de servicios en las viviendas en Comondú el 88% de las viviendas cuentan con agua entubada, el 63% con drenaje y el 92% con energía eléctrica. De la misma manera que en Mulegé los porcentajes parecen indicar que la dispersión de las localidades a lo largo del territorio municipal no ha sido limitante para dotar a las viviendas de los servicios básicos incluso es de los municipios con la mayor cobertura de agua potable pero el menor en la cobertura de drenaje.

Dado que la principal fuente de la inversión pública es la federación es de esperar que también sea la principal fuente de los ingresos del municipio, y así es, tal como se ilustra en el gráfico 3.11, con una participación promedio anual de 80% para el periodo 1998-2000. Mientras tanto, la participación de los ingresos propios del estado para 1998 es de 14% aumentando en tres puntos porcentuales para 1999, es decir, 17%, para el año 2000 vuelve a aumentar en tres puntos porcentuales pasando a 20% es posible que este aumento se deba al interés del gobierno estatal por reactivar el sector productivo o incluso se relacione con el hecho de que haya ganado el mismo partido político el gobierno estatal y municipal.

Es evidente la dependencia que se sigue teniendo de los ingresos y recursos que provienen de la federación y del gobierno estatal pero es necesario evaluar el sistema de recaudación de ingresos municipales con el fin de poder ir disminuyendo la dependencia del municipio, es posible que dicha dependencia provoque una alta sensibilidad de las finanzas municipales a cambios en las participaciones.

Gráfico 3.11 Ingresos municipales por fuente, 1998-2000



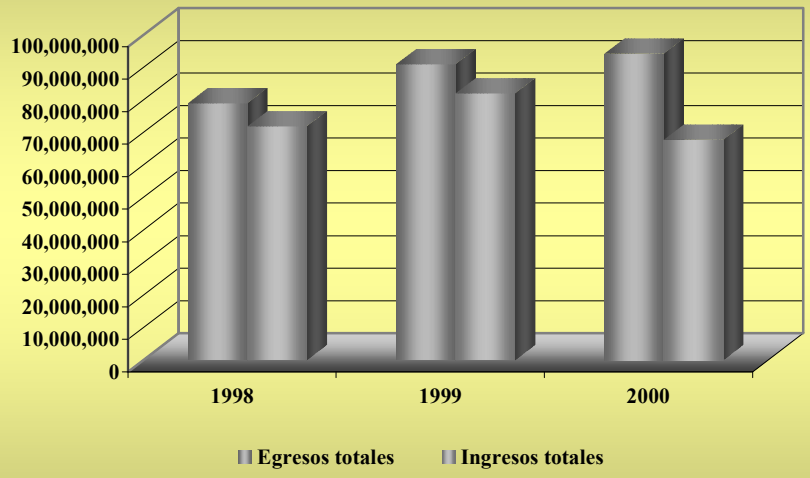
FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

En lo que respecta a los egresos ha aumentado lo que se destina a los adeudos de ejercicios fiscales anteriores pues en 1998 dicho egreso represento un 2% aumentando a 6% para 1999 y luego a 11% para el año 2000 lo que puede indicar un rezago en el pago de dicho adeudo lo que plantea como objetivo tratar de evitarlos, lo que lleva a evitar también el aumento de los egresos. En el caso del egreso por intereses se encuentran por debajo del 1% incluso en 1999 fueron de cero.

Realizando un balance de los ingresos y egresos municipales en 1998 y 1999 los egresos son ligeramente mayores que los ingresos como se puede observar en el gráfico 3.12 aumentado de manera evidente para el año 2000 que puede estar relacionado por el

aumento que presentaron los egresos por concepto de adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

Gráfico 3.12 Egresos e ingresos municipales, 1998-2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

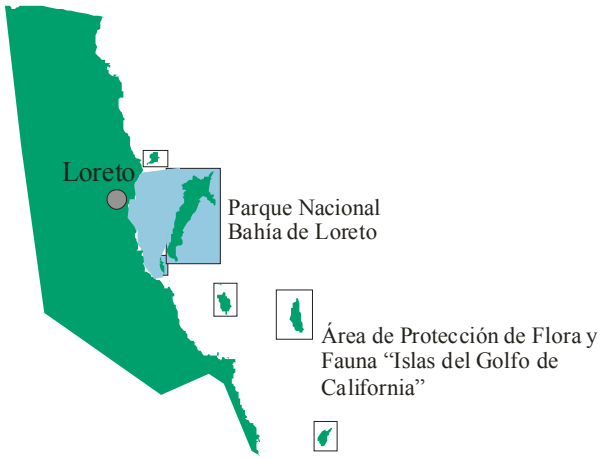
Por último se tiene el comparativo de los procesos electorales de 1996 y 1999 para la elección de presidente municipal. El listado nominal tuvo un aumento del 16% mientras que la participación ciudadana aumento cuatro puntos porcentuales pasando de 65% a 69%. Es posible que el aumento de la lista nominal se deba a parte de la población que anteriormente no se había registrado ya que de manera similar al caso de Mulegé las estadísticas de población de habitantes en el rango de 15 a 19 años no registran aumento.

3.3 Loreto

Loreto se localiza en la parte central de Baja California Sur limita al norte con el municipio de Mulegé, al este con el Golfo de California, al sur y al este con el municipio de Comondú. Su extensión territorial asciende a 4,311 km^2 representando un 6% de la superficie total del estado y como se ilustra en el mapa 3.3 todas las islas del Golfo son áreas protegidas de flora y fauna además del Parque Nacional Bahía de Loreto.

El municipio carece de delegaciones así que se divide en siete subdelegaciones siendo la cabecera del municipio la localidad de Loreto. De acuerdo al Censo de 2000 se encuentra integrado por 121 localidades.

Mapa 3.3 Loreto

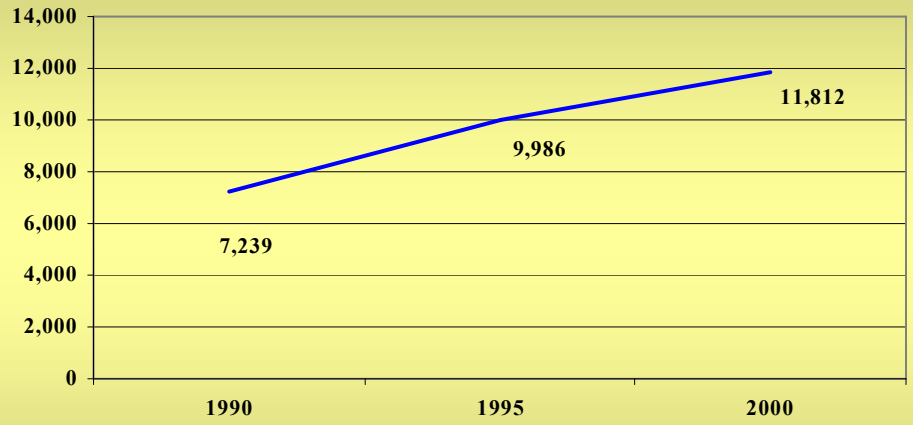


FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Loreto es el municipio más joven ya que es en 1992 cuando se separa del municipio de Comondú para conformarse como tal. En este caso la población ha ido en aumento como se puede observar en el gráfico 3.13, de 1990 a 1995 la tasa media anual de crecimiento es de 6.65% la cual disminuye para el periodo 1995 a 2000 siendo de 3.42% que significa que disminuyó el ritmo de crecimiento de la población más no la población.

Aunque ha ido creciendo la población se puede ver que es de los municipios menos poblados lo cual se puede deber, por un lado a su extensión territorial y por otro a que el impulso turístico que se le ha dado no ha tenido resultados como en el caso de Los Cabos.

Gráfico 3.13 Población total municipal, 1990, 1995 y 2000



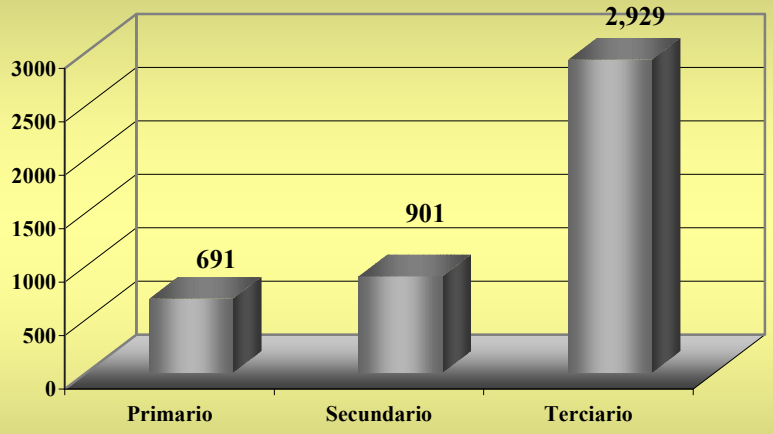
FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Cabría esperar que dada su extensión territorial fuera de los municipios más densamente poblados pero precisamente su baja población lo ubica en el otro extremo, con una densidad de 2.73 habitantes por kilómetro cuadrado. Junto con Mulegé es de los municipios menos densamente poblados.

En la dimensión económica en Loreto la población económicamente activa representa un 39% de la población total municipal mientras que la económicamente inactiva representa un 33%.

Al ver la distribución de la población económicamente activa por sectores se tiene que un 63% se encuentra en el sector terciario, un 20% en el sector secundario y un 15% en el sector primario como se observa en el gráfico 3.14.

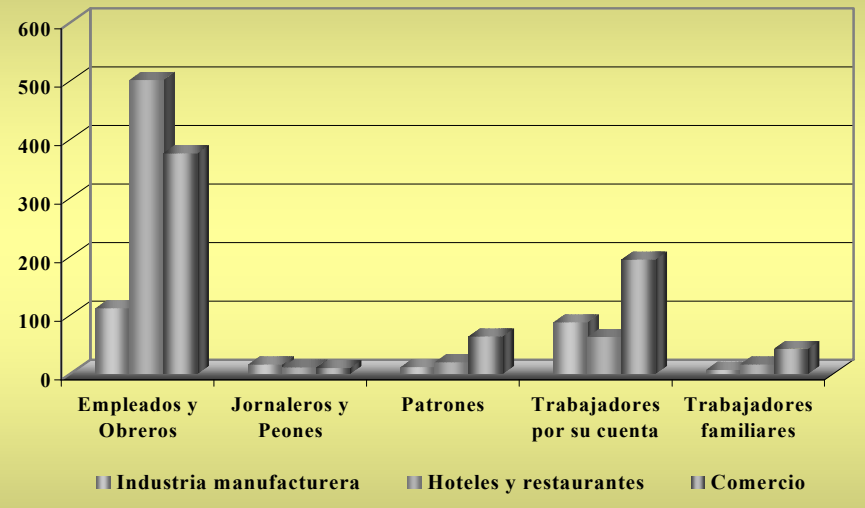
Gráfico 3.14 Población económicamente activa por sectores, 2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

En un comparativo del personal ocupado de sectores industria manufacturera, hoteles y restaurantes y comercio, el gráfico 3.15 ilustra que el personal en la situación de empleados y obreros del sector hoteles y restaurantes superan a los del sector comercio, a primera vista pareciera que la mayor parte del personal ocupado se encuentra en dicho sector lo cual no es así de hecho la mayor parte del personal se encuentra en el sector comercio. En cuanto a su situación en el trabajo la mayor parte del personal se ocupa como empleados y obreros o bien como trabajadores por su cuenta.

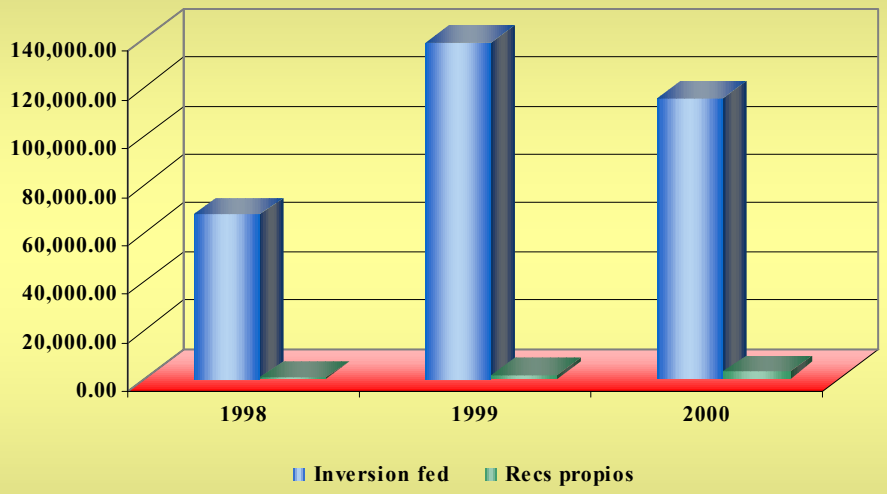
Gráfico 3.15 Personal ocupado por sectores y según situación en el trabajo, 2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Pasando a la inversión pública el gráfico 3.16 muestra que la principal fuente de inversión es el nivel federal representando un 93% en 1998 aumentando a 96% para 1999 mientras que en el año 2000 pasa a representar un 78%. Los recursos propios al igual que los otros municipios son muy bajos estando entre el 1% y 2% durante el periodo 1998-2000.

Gráfico 3.16 Inversión pública por fuente, 1998-2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Esta inversión pública tiene como destino trece sectores de los cuales cinco se refieren a actividades económicas. Como se puede observar en el cuadro 3.3 el principal sector receptor de inversión es el turismo con una participación en 1998 de 65% aumentando a 69% en 1999 pero en el año 2000 ya representa solo el 48%. El hecho de que se destine

la mayor parte de la inversión al turismo es porque se busca impulsar a Loreto como un destino turístico nacional e internacional, objetivo planteado a partir del proyecto de la escalera náutica pero que al parecer no se ha logrado[41].

El sector de destino de inversión que le sigue al turismo es comunicaciones y transportes, inversión que seguramente se relaciona con el impulso de la actividad turística la cual requiere de la infraestructura que permita la afluencia del turismo. Posteriormente se encuentran los sectores de desarrollo urbano, el sector que integra la educación, cultura y deporte y el quinto sector de acción es pesca y acuacultura.

Cuadro 3.3 Inversión pública por sectores, 1998-2000

Sector	1998	1999	2000
Educación, cultura y deporte	3,583.90	4,832.70	11,382.80
Salud y asistencia social	1,103.30	986.00	5,751.30
Justicia y seguridad pública	0.00	700.00	0.00
Medio ambiente	34.10	0.00	56.10
Desarrollo urbano y vivienda	3,508.60	13,984.50	24,435.30
Comunicaciones y transportes	12,241.10	18,978.80	19,331.00
Administración y gobierno	170.60	127.70	771.20
Pesca y acuacultura	123.50	4,260.40	11,771.40
Industria, minería y energía	2,808.80	563.00	216.80
Turismo	46,343.70	96,965.40	67,895.50
Comercio y servicios	1,645.30	1,493.90	0
Hidráulico	30.00	0	0
Agricultura y ganadería	692.30	2,092.70	6,028.80
Total Loreto	**71,562.90**	**141,398.50**	**141,611.40**

FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

[41] La ocupación hotelera en Loreto representa un 7% de la ocupación hotelera total contra un 31% de ocupación en La Paz y un 62% de Los Cabos.

La fuente que se utilizó para obtener la tasa de natalidad reporta un solo dato para Loreto y Comondú, la Secretaria de Salud considera una sola jurisdicción sanitaria con cabecera en Ciudad Constitución por tanto véase el caso de Comondú. En el caso de la tasa de mortalidad infantil, de acuerdo a datos de CONAPO esta es de 23.6 infantes muertos por cada mil nacidos vivos[42], se encuentra debajo de la tasa de mortalidad infantil nacional aunque por el tamaño del territorio municipal puede considerarse un poco alta lo que indica que no hay una buena cobertura de los servicios de salud, no obstante, que su tamaño podría ser una ventaja en la cobertura de servicios médicos en campañas de vacunación y de prevención de enfermedades.

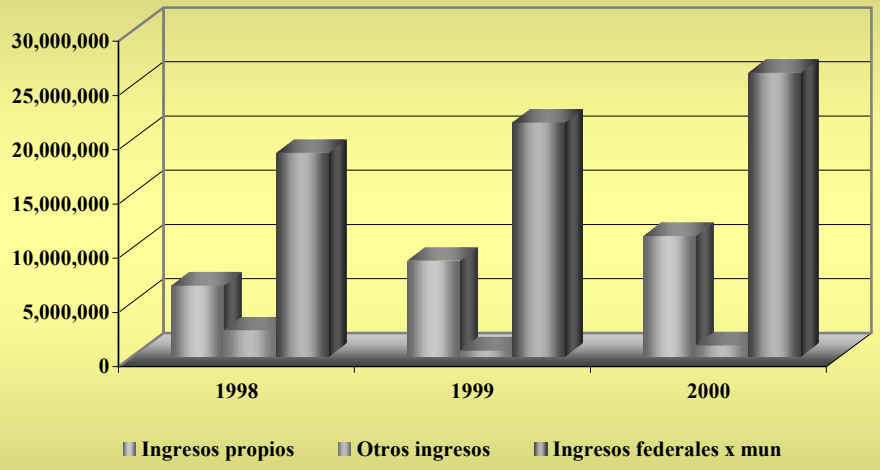
En el caso de Loreto el 87% de las viviendas cuentan con agua potable, el 74% con drenaje y el 90% con energía eléctrica. Estos porcentajes indican una amplia cobertura de servicios básicos en las viviendas lo cual podría estar relacionado con el proyecto de la escalera náutica antes mencionado. Hay que recordar que un destino turístico no solo necesita de infraestructura turística sino también de una buena imagen que incluye tanto puntos turísticos específicos como de la imagen urbana de las localidades.

Pasando al ámbito institucional se tiene que la principal fuente de los ingresos municipales es la federación cuya aportación promedio anual para el periodo 1998-2000 es del 69% como se puede observar en el gráfico 3.17 donde también es evidente que los ingresos propios del estado ya tienen cierta representación ya que en 1998 representaron 24% pasando a 29% en 1999 manteniéndose el mismo porcentaje para el año 2000.

[42] La Secretaría de Salud también reporta un solo dato de la tasa de mortalidad infantil para Loreto y Comondú que para el año 2000 es 11.51 infantes muertos por cada mil nacidos vivos.

Al igual que los municipios anteriores este también depende de las aportaciones del gobierno federal y estatal que también lo hacen vulnerable a cambios en las aportaciones ya que si la administración esperaba algún monto de ingresos y este disminuye alterará los proyectos y programas contemplados.

Gráfico 3.17 Ingresos municipales por fuente, 1998-2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

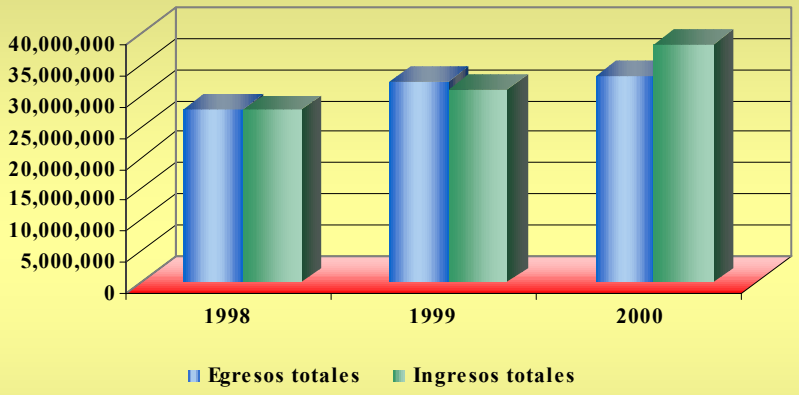
Respecto a los egresos lo que se destina a los adeudos de ejercicios fiscales anteriores no representa el 1%, de hecho el porcentaje disminuyó de manera considerable para el año 2000 que fue de 0.13% cuando en 1998 había representado 0.76% siendo el municipio con el egreso más bajo en dicho rubro. En el caso de los intereses de deuda estos

aumentaron ya que en 1998 ascendían a un 0.67% aumentando a 0.91% en 1999 y en el año 2000 representan 2.28%.

No cabe duda que el programa que sigan para cubrir el adeudo de ejercicios fiscales anteriores está dando resultados, cabe ver qué sucede en el caso de los intereses de deuda para fijar como objetivo también su disminución.

Haciendo un balance entre los ingresos y egresos se tiene que para 1998 ambos fueron de magnitudes muy similares teniendo un déficit muy bajo, para 1999 los egresos son ligeramente mayores que los ingresos y para el año 2000 los ingresos exceden a los egresos de manera considerable. No hay duda que Loreto tiene finanzas equilibradas las cuales se deben seguir manteniendo así, el hecho de que haya buenos resultados no debe conducir a un descuido de las finanzas municipales.

Gráfico 3.18 Egresos e ingresos municipales, 1998-2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

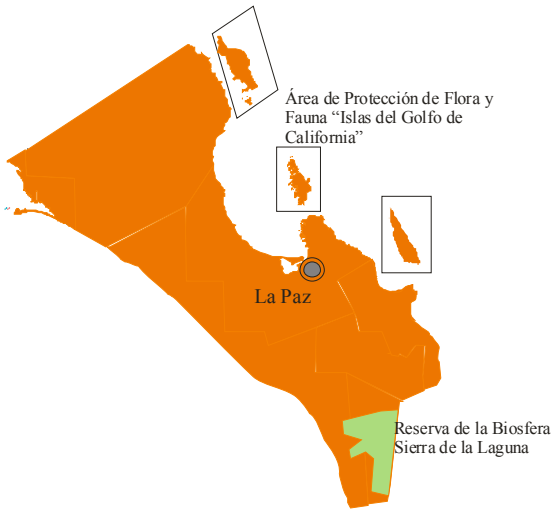
Para finalizar se encuentra el comparativo de los procesos electorales de 1996 y 1999 para elegir presidente municipal. En Loreto el listado nominal aumentó 20% por dos posibles factores uno la población que paso a la mayoría de edad o bien a un aumento de la población que se encuentra entre los rangos de edad de 15 a 24 años, vinculado con el fenómeno de migración. Loreto es el municipio que registra la mayor participación ciudadana aunque haya disminuido tres puntos porcentuales pasando de 83% en 1996 a 80% en 1999.

3.4 La Paz

El municipio de La Paz se encuentra en la parte sur del estado limita al norte con el municipio de Comondú, al este con el Golfo de California, al sur con el municipio de Los Cabos y al oeste con el Océano Pacífico. La superficie territorial del municipio es de 20,275 km^2 representando un 28% de la superficie total estatal y como lo muestra el mapa 3.4, las islas del Golfo corresponden a áreas protegidas de flora y fauna y en el sur se encuentra la Reserva Biosfera La Laguna la cual comparte con el municipio de Los Cabos.

Respecto a su división interna está compuesto por cinco delegaciones y cincuenta y una subdelegaciones donde la cabecera municipal es la ciudad de La Paz que a la vez es capital del estado. En total el municipio de La Paz se conforma por 946 localidades siendo el municipio con el mayor número de localidades que en términos porcentuales representan 34% del total de las localidades del estado.

Mapa 3.4 La Paz



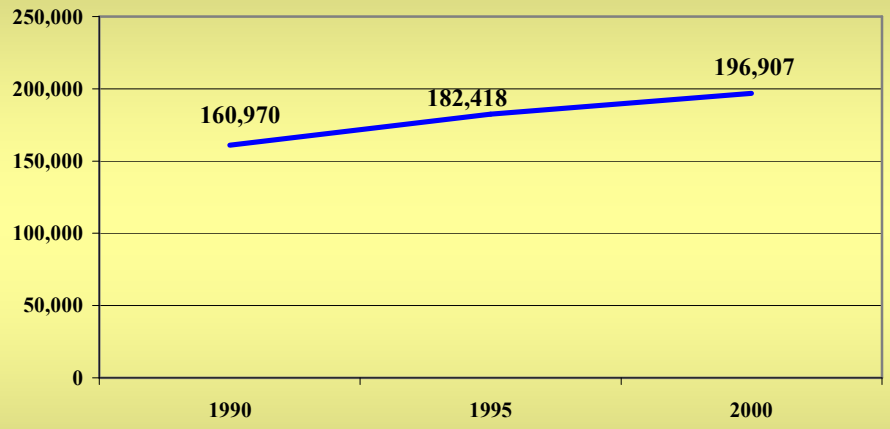
FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Debido a que es donde se encuentra la capital estatal es considerado uno de los municipios más importantes, además el hecho de que sea el que más localidades tiene significa que es el municipio más poblado siendo su densidad de población de 9.71 habitantes por kilómetro cuadrado, ubicándolo como el segundo municipio más densamente poblado del estado.

Si bien la población ha presentado crecimiento, este ha sido, para el periodo 1990-1995, a una tasa media anual de 2.54% para disminuir el siguiente periodo (1995-2000) a 1.54% como se ilustra en el gráfico 3.19. Como se mencionaba en el párrafo anterior es el municipio donde se concentra la mayor parte de la población no obstante que su

participación porcentual ha ido disminuyendo mientras que en Los Cabos ha aumentado, en 1990 representó el 51% de la población total estatal para 1995 disminuye a 49% y para el 2000 cambia a 46%.

Gráfico 3.19 Población total municipal, 1990, 1995 y 2000



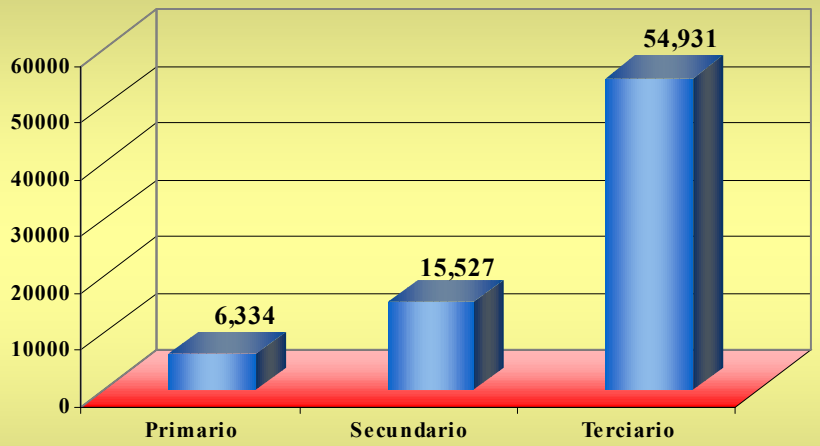
FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

En lo que respecta a la dimensión económica de la población total del municipio el 41% es económicamente activa y un 34% es inactiva.

También en el municipio de La Paz la mayor parte de la población económicamente activa se ubica en el sector terciario cuya participación es de 69%, la población económicamente activa del sector secundario representa un 20% mientras que el 8% le corresponde al sector primario, como lo ilustra el gráfico 3.20. Lo que permite deducir

que las principales actividades económicas para el municipio son los tres agregados del sector terciario: servicios, comercio y turismo.

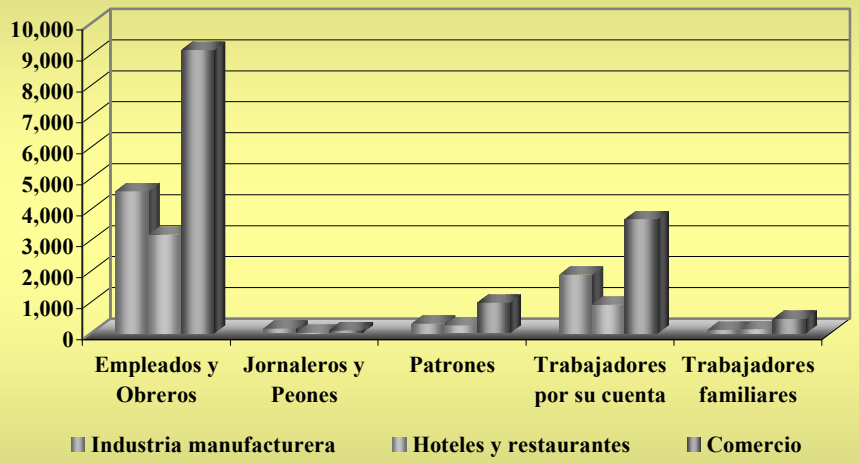
Gráfico 3.20 Población económicamente activa por Sectores, 2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Comparando el personal ocupado de los sectores industria manufacturera, hoteles y restaurantes y comercio se puede observar, de acuerdo al gráfico 3.21, que la mayor parte de él, al igual que en los otros municipios, se encuentra en el sector comercio. Y al ver su distribución de acuerdo a la situación en el trabajo es evidente que se mantiene la tendencia en dos rubros los empleados y obreros y los trabajadores por su cuenta.

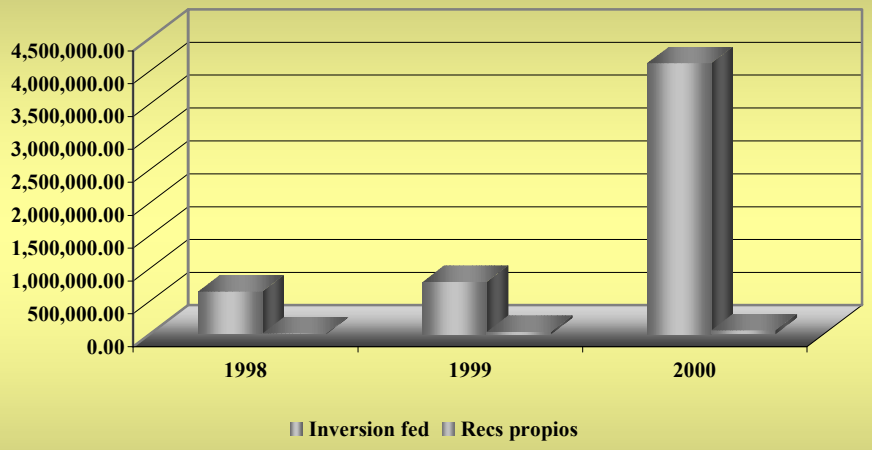
Gráfico 3.21 Personal ocupado por sectores y según situación en el trabajo, 2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Hablando ahora de la inversión pública el gráfico 3.22 ilustra que la inversión federal es la que tiene mayor participación en la inversión para obra pública representando para cada año del periodo 1998-2000 un 92%. Respecto a los recursos propios del estado dada la magnitud del municipio y su importancia se podría esperar que fuera el municipio con la mayor aportación estatal pero como indica el gráfico no es así ya que en 1998 y 2000 representaron un 1% y en 1999 un 4%.

Gráfico 3.22 Inversión pública por fuente, 1998-2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

En el municipio de La Paz catorce son los rubros a los cuales se les destina inversión pública, de los cuales cinco son actividades económicas. A diferencia de los otros municipios en este el principal sector de destino de la inversión son rubros sociales, para 1998 y 1999 fue Educación, cultura y deporte y para el año 2000 fue Salud y asistencia social como se ilustra en el cuadro 3.4.

Uno de los principales motivos por el cual se ha destinado mayor inversión a los rubros mencionados es porque en los últimos años ha estado creciendo la población del municipio estableciéndose nuevos asentamientos que requieren de infraestructura educativa y de salud lo que se confirma al observar en el mismo cuadro que de los cinco

principales destinos de la inversión sólo uno atiende a alguna actividad económica el resto son de tipo social (educación, salud y vivienda) o de infraestructura (comunicaciones).

Cuadro 3.4 Inversión pública por sectores, 1998-2000

Sector	1998	1999	2000
Educación, cultura y deporte	189,453.50	372,654.10	1,577,061.50
Salud y asistencia social	26,171.70	15,866.50	1,606,174.20
Política laboral y empleo	6.00	579.10	14,899.70
Justicia y seguridad pública	8,466.60	11,545.70	221,912.00
Medio ambiente	0.00	5,549.20	9,449.80
Desarrollo urbano y vivienda	160,477.70	310,792.80	403,424.00
Comunicaciones y transportes	67,142.90	95,273.40	125,973.90
Administración y gobierno	4,252.90	3,698.30	273,024.20
Pesca y acuacultura	5,819.20	5,634.70	14,642.10
Industria, minería y energía	71,077.20	21,013.40	61,022.50
Turismo	1,894.80	0.00	100.00
Comercio y servicios	21,970.30	18,865.20	42,131.40
Hidráulico	294.60	0.00	0.00
Agricultura y ganadería	146,344.60	8,200.90	203,958.70
Total La Paz	**703,372.00**	**869,673.30**	**4,553,774.00**

FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

El municipio de La Paz posee la tasa de natalidad más baja del estado, característica importante de destacar, se esperaría que fuera la más alta dado que es uno de los municipios con una economía más dinámica donde hay posibilidad de mayores ingresos incidiendo positivamente sobre la tasa de natalidad. En 1998 se presentaron 18.4 nacimientos por cada mil habitantes, en 1999 son 20.7 y en el año 2000, 22.6.

En el caso de la tasa de mortalidad infantil de acuerdo a datos de CONAPO es de 21.5 infantes muertos por cada mil nacidos vivos[43] estando por debajo de la tasa de mortalidad infantil nacional siendo de las más bajas respecto a los otros municipios, situación consistente con dos elementos parece ser uno de los municipios más desarrollados y porque es al que se le destina mayor inversión lo cual permite la mayor cobertura de las campañas de vacunación y programas de salud infantil.

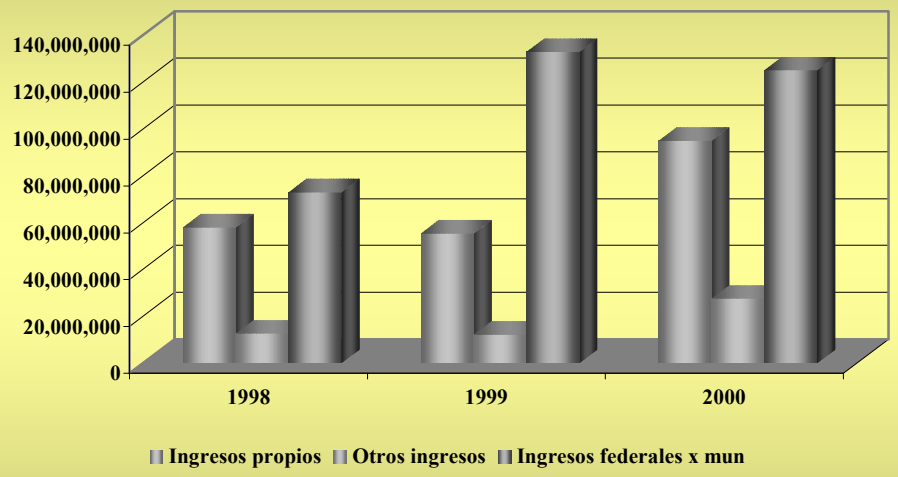
Por ser este municipio el que concentra a buena parte de la población se esperaría que tuviera la mejor cobertura de servicios y así es ya que del total de viviendas en el municipio el 88% cuenta con agua potable, un 86% con drenaje y el 94% con energía eléctrica consistente con los sectores a los cuales se les destina mayor inversión ubicándose estos tres elementos en el sector de desarrollo urbano y vivienda (véase cuadro 3.4, es el tercer sector receptor de ingresos).

En el rubro institucional se tiene que la principal fuente de ingresos es de parte de la federación aunque los ingresos propios del estado también constituyen una proporción considerable. En 1998 los ingresos federales representaron el 51% y los ingresos propios estatales el 40% para el siguiente año los primeros representaron 66% y los ingresos propios del estado un 28% y para el año 2000 los ingresos federales vuelven a representar 51% y los ingresos por parte del estado 39%, como se puede ver en el gráfico 3.23.

[43] La Secretaría de Salud reporta una tasa de mortalidad infantil para el año 2000 de 12.12 infantes muertos por cada mil nacidos vivos.

Si bien se ha mantenido una proporción estable entre los ingresos de la federación y los ingresos propios del estado es necesario determinar el monto de los ingresos municipales sobre todo porque es un municipio con la capacidad de generación de ingresos por la concentración de población y por tener una de las economías más dinámicas a nivel municipal. En este caso es necesario disminuir la dependencia, igualmente a los otros municipios dicha dependencia hace al municipio sensible a cambios en las aportaciones y más si es de los ejes principales en que se sostiene la economía estatal.

Gráfico 3.23 Ingresos municipales por fuente, 1998-2000



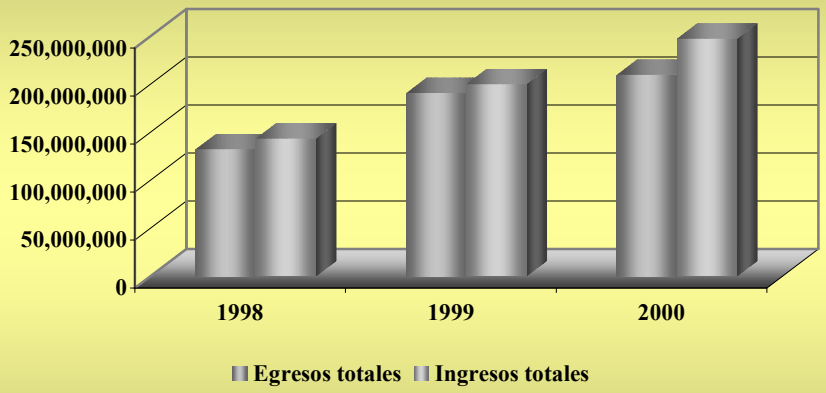
FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Pasando a los egresos los referidos a los adeudos de ejercicios fiscales anteriores se han mantenido estables y constantes para cada año del periodo 1998-2000 su participación

porcentual fue de 4%. Los intereses de deuda en 1998 representaron un 4% de los egresos totales, para 1999 son de 2% porcentaje que se mantiene el siguiente año.

Al hacer un balance se puede observar en el gráfico 3.24 que en 1998 y 1999 se presentó una ligera diferencia entre ingresos y egresos dominando los egresos pero dicha diferencia no se pudo mantener para el año 2000. Debido a que este municipio es más grande y cuenta con mayores recursos, es posible que parte de los egresos sean recursos mal gastados o que simplemente no se dirijan al rubro indicado, para evitarlo es necesario fijar objetivos y metas claras y un minucioso control de las finanzas municipales.

Gráfico 3.24 Egresos e ingresos municipales, 1998-2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Finalmente comparando los procesos electorales para presidente municipal de 1996 y 1999 indica que la lista nominal presento un aumento del 18%, se pudo haber esperado

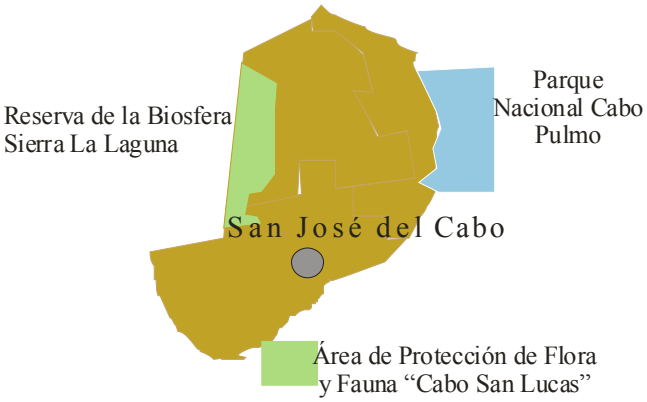
que fuera mayor puesto que es uno de los municipios que concentra el 46% de la población total estatal pero no esa así, más bien este aumento se relaciona con la proporción de población que no se había registrado ya que el aumento de la población que alcanza la mayoría de edad es sólo del 0.05%. La participación de los ciudadanos sí presentó un cambio importante, en 1996 fue de 66% y para el 1999 de 71% lo que pudiera estar relacionado con el aumento que presentó el listado nominal.

3.5 Los Cabos

Finalmente se tiene al municipio de Los Cabos el cual se encuentra en el extremo sur del estado limitando al norte con el municipio de La Paz, al este con el Golfo de California, al sur y oeste con el Océano Pacífico. Es el municipio con la menor extensión territorial, su superficie asciende a 3,451 km^2 representando solo el 5% de la superficie total estatal. Como se puede ver en el mapa 3.5 cuenta con una diversidad en áreas protegidas, Parque Nacional de Cabo Pulmo, las áreas protegidas de flora y fauna y comparte con el municipio de La Paz la Reserva Biosfera La Laguna.

Al interior se encuentra integrado por cuatro delegaciones y treinta y tres subdelegaciones estando la cabecera municipal en San José del Cabo. De acuerdo al Censo de 2000 en ese año se registraron en el municipio 467 localidades.

Mapa 3.5 Los Cabos



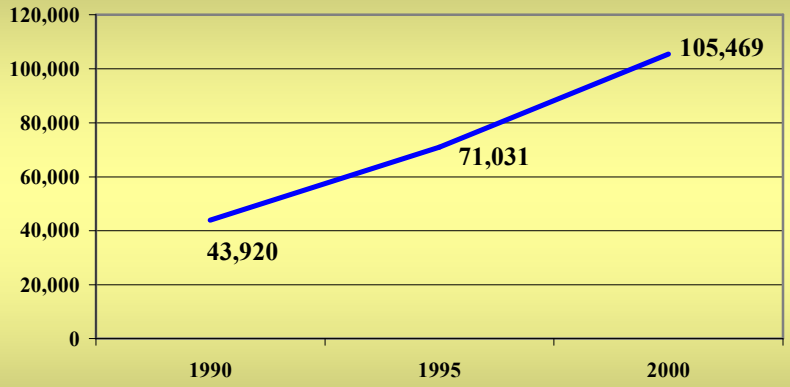
FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

A partir de la década de los ochenta la población del municipio presentó un crecimiento considerable, al adicionarle el hecho de ser el municipio de la menor extensión territorial nos da como resultado que es el municipio más densamente poblado, 30.56 habitantes por kilómetro cuadrado.

Como se mencionaba en el párrafo anterior es impresionante el crecimiento que presentado desde los ochenta siendo el municipio con la mayor tasa media anual de crecimiento, de 1990 a 1995 fue de 10.09 y disminuye para el siguiente periodo a 8.23%, solamente significa que disminuyó el ritmo de crecimiento de la población aún así es considerable el aumento que se ha presentado como lo ilustra el gráfico 3.25.

Esto se debe al impulso que se le ha dado como destino turístico y que ha dado como resultado que la economía de Los Cabos sea de las más dinámicas del estado, factor de atracción para la población del resto de los municipios y de otros estados que se desplazan a Los Cabos por ofrecer oportunidad de obtener mayores ingresos.

Gráfico 3.25 Población total municipal, 1990, 1995 y 2000



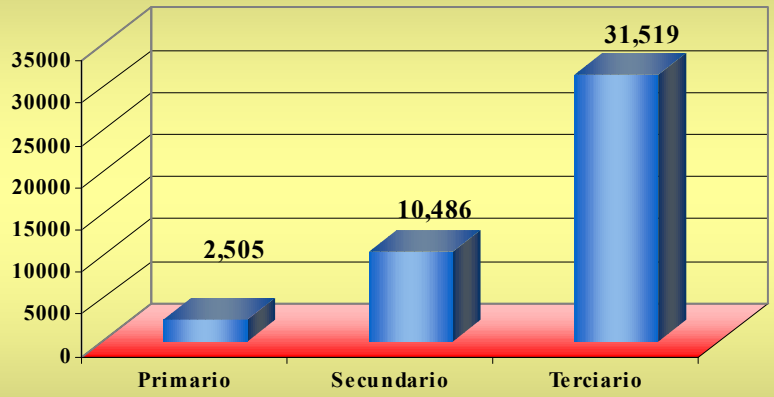
FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Pasando a la dimensión económica en Los Cabos la población económicamente activa representa un 44% de la población total municipal mientras que la inactiva un 27%.

La principal actividad económica del municipio es el turismo y actividades relacionadas con el por lo que es de esperar que la mayor parte de la población económicamente activa se ubica en el sector terciario y es así como lo ilustra el gráfico 3.26 donde la

participación de la población económicamente activa en el sector terciario es de 68%, en el secundario 23% y en el primario 5%.

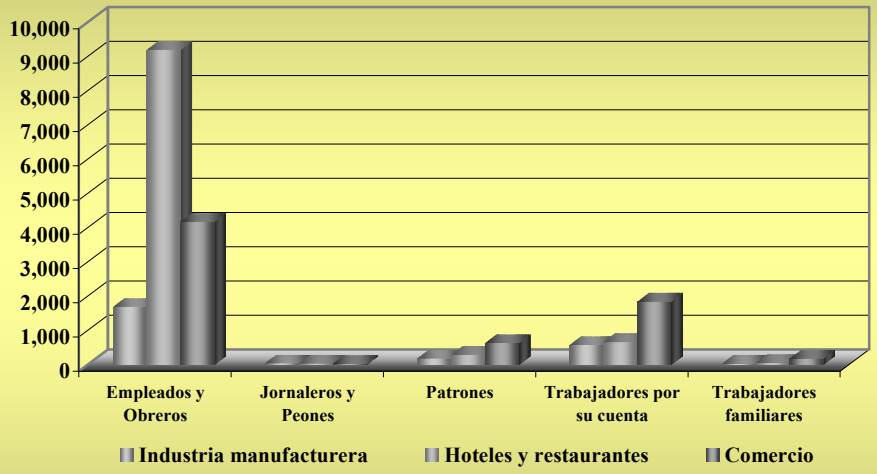
Gráfico 3.26 Personal ocupado por sectores y según situación en el trabajo, 2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur. Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico. La Paz. B.C.S., 2001.

En un comparativo del personal ocupado entre los sectores industria manufacturera, hoteles y restaurantes y comercio se puede ver en el gráfico 3.27 que la mayor parte del personal se ubica en el sector de hoteles y restaurantes lo que es evidente siendo un destino turístico de reconocimiento nacional e internacional. Según la situación en el trabajo del personal ocupado domina la categoría de empleados y obreros.

Gráfico 3.27 Personal ocupado por sectores y según situación en el trabajo, 2000

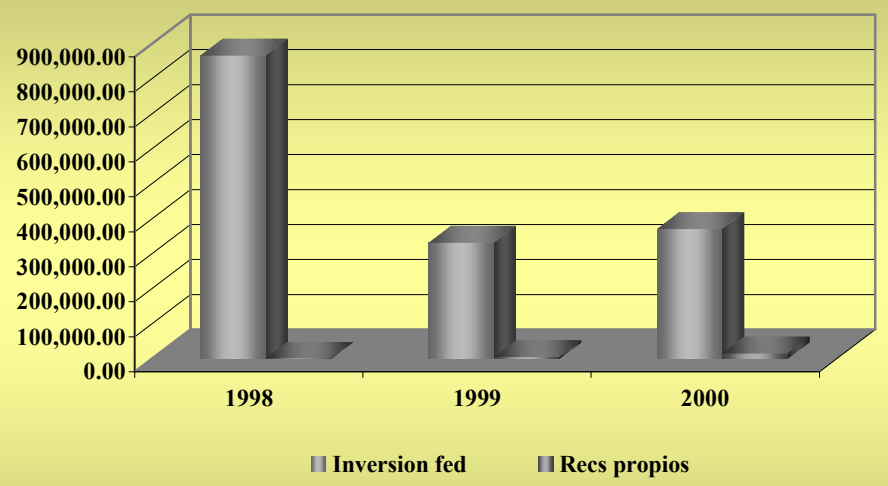


FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Respecto a la inversión para obra pública el gráfico 3.28 muestra que la inversión proveniente del nivel federal es la dominante representando en 1998 el 98% de la inversión pública total en 1999 representó un 94% y en el año 2000, 51% siendo los recursos propios del estado muy bajos. La importante aportación del gobierno federal al municipio se relaciona con la importancia que esta adquiriendo el municipio como destino turístico nacional e internacional requiriendo por tanto de obras de infraestructura turística y de infraestructura urbana que impacte positivamente en la imagen del municipio.

La aportación federal producto, quizá, de políticas de desarrollo sectorial es un elemento que ha favorecido a Los Cabos ya que le ha permitido desarrollar la actividad turística, resultado que hoy se puede ver por la importancia que ha adquirido como uno de los principales destinos turísticos, no solo nacional sino internacional, conduciendo a una importante afluencia turística lo que ha provocado efectos favorables al municipio como es su crecimiento y desarrollo.

Gráfico 3.28 Inversión pública por fuente, 1998-2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Al igual que en el municipio de La Paz en Los Cabos también son catorce los rubros a los cuales se destina inversión pública de las cuales cinco son actividades económicas. En los tres años el principal rubro de destino de la inversión es el turismo, por obvias razones.

En 1998 la inversión destinada al turismo representó un 51% para 1999 la participación es de 43% y en el año 2000 de 37%.

Los porcentajes si bien son representativos no son tan elevados lo cual seguramente se debe a que la inversión se distribuye en otros sectores que guardan relación con la actividad turística como el desarrollo urbano que a la vez de atender la demanda social da al municipio una buena imagen, la inversión en comunicaciones y transportes también fomenta el turismo al dotar de infraestructura que facilita la forma de arribo del turismo pero que también permite comunicar a las localidades del municipio con otros lugares a nivel estatal y nacional.

Cuadro 3.5 Inversión pública por sectores, 1998-2000

Sector	1998	1999	2000
Financiamiento al desarrollo	6.90	0.00	0.00
Educación, cultura y deporte	23,598.90	27,854.00	40,013.80
Salud y asistencia social	1,969.60	2,010.50	21,642.00
Justicia y seguridad pública	1,477.10	13,293.90	81,693.50
Medio ambiente	0.00	0.00	123.90
Desarrollo urbano y vivienda	183,302.70	105,730.20	131,982.40
Comunicaciones y transportes	168,370.00	15,343.50	31,531.20
Administración y gobierno	862.00	890.70	3,827.40
Pesca y acuacultura	342.90	1,411.60	204.50
Industria, minería y energía	32,832.50	27,885.70	77,263.40
Turismo	453,360.90	152,253.50	257,962.90
Comercio y servicios	2,573.40	3,038.00	148.40
Hidráulico	10,789.80	41.90	0.00
Agricultura y ganadería	8,318.20	4,176.00	43,543.40
Total Los Cabos	**887,804.90**	**353,929.50**	**689,936.80**

FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Caso contrario al municipio de La Paz, Los Cabos posee la tasa de natalidad más alta siendo en 1998 de 32.9 nacimientos por cada mil habitantes para 1999 aumenta a 33.8 y en el año 2000 a 38.6 nacimientos. Este fenómeno seguramente está relacionado con el aumento de la población en edad reproductiva (15 a 49 años) la cual tuvo una participación de 52% para el año 2000, como resultado de la inmigración que ha presentado el municipio como resultado del impulso del turismo como principal actividad económica la cual ha requerido de fuerza de trabajo[44].

De acuerdo a datos de CONAPO la tasa de mortalidad infantil registrada en el año 2000 para el municipio de Los Cabos es de 20.3 infantes muertos por cada mil nacidos vivos[45], la más baja de los cinco municipios, es posible que dos factores se hayan conjugado para tener este resultado por un lado se encuentra la ventaja de ser el municipio con la menor extensión territorial que permite tener mayor cobertura de los servicios médicos y por otro lado el hecho de destinar mayores recursos para atender los servicios médicos básicos que demanda la población creciente.

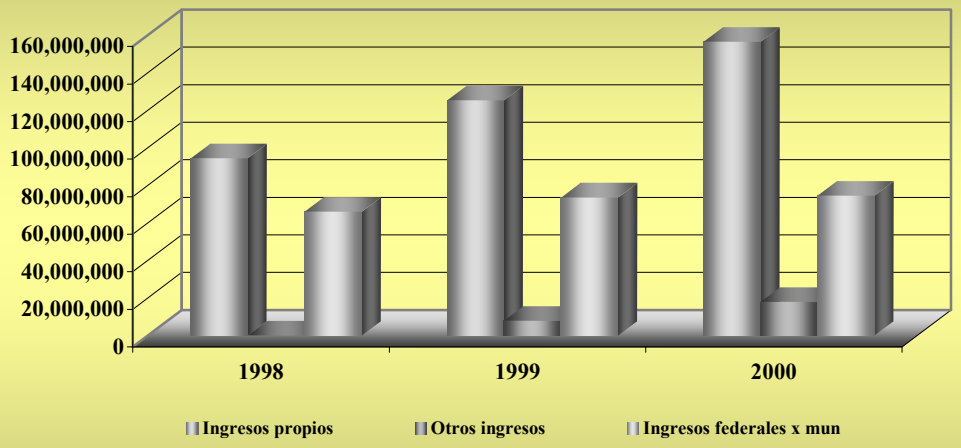
En Los Cabos también hay una amplia cobertura de los servicios básicos, del total de viviendas el 83% cuenta con agua entubada, el 82% con drenaje y el 91% con energía eléctrica, con estos porcentajes se ubica como el segundo municipio del estado con la mayor cobertura de servicios indicando que se ha atendido la demanda de servicios de la población seguramente relacionado con la imagen urbana del municipio por su condición de destino turístico.

[44] En su mayoría entre los 20 y 29 años de edad
[45] La Secretaría de Salud reporta para Los Cabos una tasa de mortalidad infantil para el año 2000 de 10.5 infantes muertos por cada mil nacidos vivos.

En la dimensión institucional la principal fuente de los ingresos municipales son los ingresos propios del estado, si bien la federación aporta una cantidad importante dominan los ingresos que aporta el estado y es evidente el interés del gobierno estatal ya que Los Cabos es uno de los principales ejes de la economía estatal gracias al desarrollo de la actividad turística la cual capta recursos considerables proveniente de los turistas y de inversionistas nacionales y extranjeros, cabe decir que es el municipio que recibe la mayor inversión extranjera siendo 567 las empresas con inversión de este tipo.

Como se ilustra en el gráfico 3.29 los ingresos propios del estado representan en promedio cada año de más del 50% siendo en 1998 su participación del 59% aumentando a 61% en 1999 y luego a 63% en el año 2000.

Gráfico 3.29 Ingresos municipales por fuente, 1998-2000

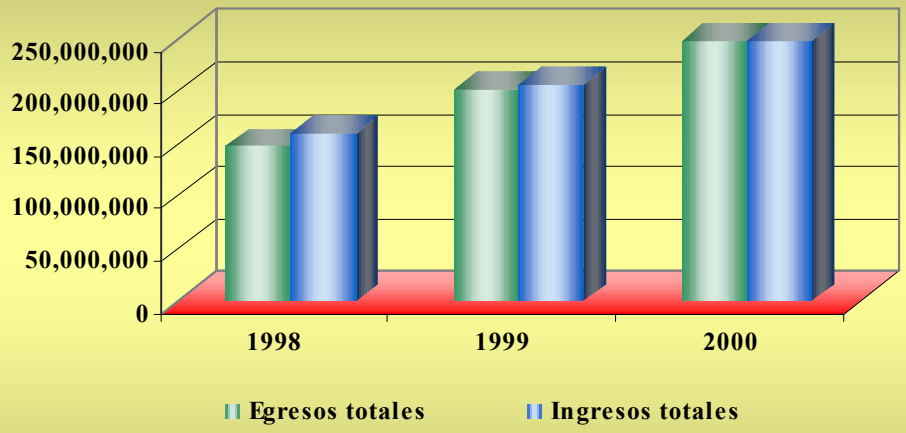


FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Los egresos por concepto de adeudo de ejercicios fiscales anteriores se han mantenido estables, entre un 4% y 5% para el periodo 1998-2000 lo que indica que tiene constancia al cubrir dicha obligación y lo más importante que no se ha elevado de manera considerable. Los egresos por intereses de la deuda se han mantenido siendo en 1998 del 2% y disminuyendo a un 1% para 1999 y 2000.

Haciendo un balance de los ingresos y egresos del municipio los resultados son los que se ilustran en el gráfico 3.30 donde los ingresos han sido ligeramente mayores que los egresos para los años 1998 y 1999 ya que en el año 2000 ambos fueron iguales. Si bien este resultado indica un buen manejo de las finanzas municipales no está de más hacer una evaluación debido a que la diferencia entre ingresos y egresos disminuyo de 1998 a 1999. Es importante no caer en el exceso de gasto y como se puede ver Los Cabos ha tenido finanzas equilibradas lo que lleva a buscar el mantenimiento de dicha tendencia.

Gráfico 3.30 Egresos e ingresos municipales, 1998-2000



FUENTE: Elaboración propia con base en Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

En un comparativo del proceso electoral de 1996 y 1999 se tiene que la lista nominal presento un aumento del 43% mayor que el presentado en el municipio de La Paz, se debe a un importante incremento de la población mayor de edad[46] resultado de la inmigración que hay en Los Cabos. Sin embargo, la participación ciudadana disminuyó de 65% a 60%.

Lo expuesto anteriormente nos ayuda a determinar que Los Cabos y La Paz son los municipios donde se centra la atención del gobierno debido a que han resultado ser los más dinámicos ocupando de esta manera los primeros lugares relativos, incluso, las variables en las cuales se fundamenta el diagnóstico de los municipios confirman este argumento como se puede ver en cada caso. Los municipios que siguen en posición relativa son Mulegé y Loreto, de hecho, como se podía ver, Mulegé es quien recibe la mayor inversión pública[47] pero aun así no se ha logrado detonar un mayor desarrollo del municipio, situación similar es la que hay en Loreto a quien se buscaba posicionarlo como un destino turístico nacional e internacional en el marco del proyecto de la Escalera Náutica objetivo que tampoco se ha logrado. En la última posición se encuentra Comondú a quien la crisis del sector agrícola afecto de manera importante la economía municipal provocando efectos negativos como el desplazamiento de su población hacia otras regiones.

[46] Todos los rangos de edad que se ubican arriba del rango 15 a 19 años presentaron aumento.
[47] Véase cuadro 3.1

CAPÍTULO 4

LA PLANEACIÒN EN LOS MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA SUR

La planeación es un proceso a partir del cual el estado, mediante un diagnóstico, fija una situación de desarrollo futuro, deseable de alcanzar y para la cual establecen estrategias y acciones necesarias para lograrlo, al mínimo costo económico y social. De esta manera, se habla de una intervención del gobierno dirigida hacia un desarrollo ordenado de la sociedad considerando tanto los recursos como los medios disponibles.

La planeación fundamentalmente se realiza tomando en cuenta la realidad en que se vive, por tanto, es un proceso continuo. Si bien al inicio se toman en cuenta situaciones con alta probabilidad de ocurrencia no se deben dejar de lado aquellas de baja probabilidad pero de impacto considerable al proceso de desarrollo. Con esto se prevé cualquier situación que pudiera alterar negativamente los objetivos planteados.

Cabe decir que el proceso de planeación tiene varios y diversos propósitos siendo los más destacables ayudar a los funcionarios de gobierno a concebir y ejecutar un plan de desarrollo, buscar que los mismos tengan conciencia de los efectos de las decisiones y acciones que llevan a cabo para evitar efectos indeseables pero el principal reto de la planeación es capacitar a los funcionarios a actuar en cualquier momento y bajo cualquier situación de tal manera que sus decisiones y acciones tengan un efecto positivo.

Dentro del proceso de planeación los planes y programas son de vital importancia ya que es donde se encuentra plasmado el destino al cual se desea llegar y la forma en que se llegará a él. Por tanto los planes y programas de desarrollo contienen la situación de desarrollo que se quiere alcanzar y el camino que se seguirá para lograrlo teniendo en cuenta el máximo aprovechamiento de los recursos y medios disponibles para ello. Estos planes se implementan cuando al tomar una decisión o al llevar a cabo una acción se ha hecho siguiendo el contenido del plan.

En el plan se fijan todos los objetivos que se desean lograr para alcanzar el nivel de desarrollo deseado y también la forma en que se buscara lograrlos como ya se mencionaba, pero ¿Cómo evaluar el cumplimiento de ellos? Para ello es necesario que se fijen instrumentos que permitan evaluar cuantitativamente y cualitativamente el cumplimiento de los objetivos, es decir, variables, indicadores e índices que muestren el éxito de las decisiones y las acciones que se realizan. Claro ejemplo de estos instrumentos es el Índice de Desarrollo Municipal que en este trabajo se propone.

En este capítulo se exponen los planes de desarrollo de cada municipio de Baja California Sur, por un lado, para determinar si el tipo de planeación que realizan es de abajo hacia arriba y si no es así entonces de que tipo es. También para observar si el proceso de diagnóstico que realizan es la base para las estrategias y las acciones que proponen y finalmente determinar si hay consistencia entre los objetivos y las estrategias y acciones planteadas. Por otro lado se tratará de vincular los planes de desarrollo con el diagnóstico realizado en el capítulo anterior para observar la consistencia entre ambos.

4.1 Los Planes de Desarrollo Municipal

El proceso de planeación y en específico los planes de desarrollo municipal no son herramientas modernas, tienen su origen en la Ley sobre Planeación General de la República de 1939 la cual presentó múltiples modificaciones.

Con las reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1982 se incorporan los principios de desarrollo dando origen a la Ley de Planeación la cual abrogó a la Ley sobre Planeación General de la República. La Ley de Planeación que entró en vigor en Enero de 1983 también dio origen a las Leyes Estatales de Planeación las cuales norman el proceso de planeación a nivel municipal.

Por tanto, el sustento legal de los planes de desarrollo de los municipios de Baja California Sur descansa, en general, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, la Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur y la Ley Orgánica Municipal.

La Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur establece que la tarea de los ayuntamientos no se limita tan sólo a sus municipios sino que el proceso de planeación del desarrollo es un esfuerzo coordinado de los tres niveles de gobierno incluso la planeación estatal corresponde también a las administraciones municipales.

Las obligaciones particulares de los municipios son coordinar las actividades de planeación del desarrollo en su ámbito de acción, elaborar el plan de desarrollo municipal en coordinación con su respectivo comité de planeación, elaborar programas anuales, especiales y sectoriales de fomento al desarrollo municipal y observar los resultados de la ejecución tanto del plan de desarrollo municipal como de los planes anuales, especiales y sectoriales. Cabe decir que los programas y acciones que se deriven del plan de desarrollo municipal deben tener congruencia con los objetivos que el plan establece.

Los Comités de Planeación Municipal juegan un rol importante dentro del proceso de planeación municipal, constituyen el principal instrumento para la participación y consulta de los ciudadanos, de esta manera los diversos grupos sociales y la población en general pueden expresar su opinión y sus demandas ayudando a establecer los diversos objetivos del plan de desarrollo municipal.

Los planes de desarrollo municipal que se exponen corresponden al periodo 2002-2005. En el caso de La Paz y Los Cabos especifican que sus planes fueron resultado de propuestas hechas por la ciudadanía en el periodo preelectoral así como de reuniones con líderes de los diferentes grupos productivos y sociales.

El plan de desarrollo de Comondú presenta una estructura más ordenada en el sentido de que indica la integración de su Comité de Planeación quien fue el encargado de analizar las diversas problemáticas así como los objetivos, estrategias y líneas de acción

presentadas por los sectores privado, social y público a través de diecinueve subcomités de participación.

La estructura del plan de desarrollo de Mulegé es completamente diferente al del resto de los municipios de entrada el plan se divide en dos capítulos donde le primero se centra en las condiciones para que el municipio sea exitoso y el segundo se refiere al seguimiento y evaluación del plan. Cabe señalar que da énfasis a la capacidad de autogestión de la comunidad analizando las ventajas y desventajas de los diversos recursos con que cuentan.

4.1.1 Mulegé

El plan de desarrollo de Mulegé 2002-2005 plantea la visión de ser un ayuntamiento eficiente y que promueva el proceso de desarrollo y la misión de satisfacer al máximo posible las demandas de su población. Para ello se formulan siete objetivos estratégicos de los cuales cinco se dirigen al personal de la administración municipal en el sentido de integrar un equipo de trabajo, de promover la unidad del personal, de tener claro el porque se esta trabajando, de transmitir una actitud positiva frente al trabajo y transmitir al personal de la administración los propósitos de la visión y misión. El resto se dirigen a buscar la participación activa de la ciudadanía en el proceso de desarrollo.

También se puede observar que se busca un desarrollo integral del municipio al considerar importantes los recursos económicos, sociales, ambientales y políticos

identificando los de mayor potencial en el territorio y fijando las estrategias de aprovechamiento.

El plan de desarrollo de Mulegé es un plan que de entrada se basa en dos conceptos de especial importancia la capacidad de gestión del gobierno y la capacidad de autogestión de la comunidad. El plan define el primer concepto como la capacidad del gobierno para atraer recursos e incorporarlos al proceso de desarrollo municipal mientras que define a la capacidad de autogestión como la pertenencia de diversos factores (económicos, sociales, ambientales y políticos) que hacen de la comunidad un espacio de atracción de recursos incorporables al proceso de desarrollo (Honorable XI Ayuntamiento de Mulegé).

En la primera parte del plan de desarrollo se aborda la capacidad de gestión del gobierno iniciando con los recursos humanos y técnicos para después analizar el ingreso y gasto municipal y posteriormente las relaciones con las diferentes dependencias del gobierno municipal, con los otros niveles de gobierno y en especial con la población. Aquí mismo se aborda la capacidad de autogestión de la comunidad centrando su análisis en tres recursos los naturales, sociales y económicos. En la segunda parte del plan se expone la propuesta para dar seguimiento y evaluar los resultados de las estrategias y líneas de acción que se proponen.

Sin duda uno de los elementos más importantes son los recursos humanos sobre todo los que se encuentran a cargo de la conducción del proceso de desarrollo por ello es que en el plan de desarrollo se plantea que los responsables de conducir el desarrollo del municipio

conozcan los recursos y los medios disponibles, que conozcan la normatividad de los tres niveles de gobierno y que conozcan la problemática, las ventajas y desventajas comparativas en las diversas comunidades del municipio.

Con recursos técnicos el plan se refiere a las leyes y normas bajos las cuales se rige el gobierno municipal con el fin de mantenerlas actualizadas y de ser necesario complementarlas. Otros recursos son los programas sectoriales, especiales o de otro tipo los cuales deben tener correspondencia con los objetivos que plantea el plan de desarrollo.

En el plan de desarrollo se reconoce el exceso de empleados en el aparato de gobierno y la necesidad de reducir esa planta, claro esta, generando alternativas de empleo. Este reconocimiento es porque se entiende que más que cantidad de empleados lo importante es dar calidad en los servicios que ofrece el gobierno con el máximo y racional aprovechamiento de los recursos con que cuenta. Esta medida ayudara a reducir el gasto del gobierno municipal dejando recursos disponibles para invertir en otras áreas, sobre todo las productivas.

Respecto a los ingresos y el gasto de gobierno se indica que la administración convendrá con la sociedad y los otros niveles de gobierno los programas al respecto. En el plan se reconoce que la mayor parte de los ingresos del municipio provienen de participación federal y estatal como bien se indicó en el capítulo anterior. Sin embargo, se busca incrementar los ingresos propios a partir de ampliar la base recaudatoria una medida

difícil de aplicar si no se considera impulsar la actividad económica ya que Mulegé no se caracteriza por recibir inversiones.

Otra medida es la modernización de las áreas que captan los ingresos municipales permitiendo la depuración del registro actual de contribuyentes ya que la baja recaudación de ingresos podría ser también porque no se tiene un verdadero conocimiento del registro de contribuyentes. También hay que considerar que con reformas a la Ley de Hacienda Municipal se podrían fijar tasas impositivas a productos o actividades libres de impuestos. La generación de empleo para la población municipal es otra estrategia, a la vez que resuelve el problema de desempleo permite ampliar la base de contribuciones al dar poder adquisitivo de la población.

Como se veía en el capítulo anterior para el año 2000 se incrementaron de manera considerable los egresos del municipio posiblemente se debe al monto de la deuda pública, de acuerdo al plan de desarrollo asciende a poco más de 80 millones de pesos y para tratar de reducirla se buscará renegociarla e incrementar los ingresos propios.

Para las relaciones con las diferentes dependencias y niveles de gobierno solo se propone que sea en el marco de ley que corresponda pero más bien bajo normas éticas. Otro tipo de relaciones con la población de ahí que se propone trabajar conjuntamente con ella a través de los Consejos de Colaboración Municipal, aunque cabe señalar que una ventaja de los municipios de Baja California Sur respecto a otros municipios del país es que son

todavía chicos lo que permite que la población exponga sus propuestas y demandas directamente a los funcionarios de gobierno en especial al presidente municipal.

Pasando a la capacidad de autogestión de la comunidad se analizan primero los recursos de la naturaleza donde no solo se consideran los recursos naturales sino también los fenómenos naturales, la orografía, topografía y recursos hidráulicos. Esto es porque los inversionistas, antes de establecer una industria o proyecto, toman en cuenta diversas condiciones físicas del lugar las cuales podrían incidir en el proceso de producción.

En el capítulo anterior se observaba que Mulegé es el municipio con la mayor extensión de áreas de reserva por tanto es importante revisar la normatividad respecto a licencias de construcción, urbanas y de inversión de capital para observar que la Reserva esta siendo respetada tanto por los funcionarios que expiden tales licencias como por los interesados de ellas.

Otro elemento a tratar son los fenómenos naturales, si con frecuencia se sufre de fenómenos de ese tipo seguramente no será factible establecer ahí un proyecto productivo sensible a ellos por tanto el gobierno debe garantizar cierta infraestructura para hacer frente, en la medida de lo posible, a los fenómenos naturales. Es un elemento que también ayuda a identificar las zonas factibles para el establecimiento de asentamientos humanos evitando que la población se establezca en zonas de alto riesgo, es decir, ayuda a la planeación urbana.

Por otro lado se plantean factores ortográficos, topográficos y de composición de suelos ya que permiten determinar con precisión la vocación productiva de las diferentes regiones del municipio ya que mientras unos representan una ventaja para ciertas actividades al mismo tiempo representan una desventaja para otras ayudando a observar hacia donde se debe orientar la inversión.

Como bien se mencionaba en capítulos anteriores el principal problema de los municipios de Baja California Sur es la escasez de agua dulce sobre todo para actividades productivas que requieren de dicho recurso. Una de las soluciones ha sido el establecimiento de plantas desaladoras, sin embargo, los costos de operación son muy altos resultando difícil su mantenimiento por ello se proponen alternativas de racionalización del recurso como programas de agricultura y ganadería sustentable.

En los aspectos sociales se abordan los elementos de salud, educación, cultura y deporte e infraestructura urbana y de servicios. Esto es porque el gobierno municipal los considera promotores del desarrollo con efectos multiplicadores, de manera que una comunidad con condiciones de salud y educación de calidad y con amplia cobertura tendrá mayor probabilidad de desatar procesos que conduzcan a un mayor y mejor desarrollo del municipio.

Lo disperso de las localidades es un factor que limita la mayor cobertura de servicios ya que en los municipios de Baja California Sur se pueden encontrar ranchos o rancherías que son considerados como localidades, cuentan con pocos habitantes resultando costoso

dotar a cada localidad con infraestructura y mantener el servicio. Por tanto dentro de la planeación del municipio es necesario que si se establecen nuevas localidades buscar que sea cerca de localidades ya establecidas evitando de esta manera que se sigan dispersando.

Otros problemas que afectan directa o indirectamente la salud de la población son el inadecuado sistema de recolección de basura y el inadecuado sistema de potabilización del agua. En el plan de desarrollo, se propone el diseño y puesta en operación de un sistema para mejorar el servicio de recolección de basura y el manejo de de la misma, en el caso del sistema de potabilización se busca destinar mayor inversión al proceso con el fin de mejorarlo, lo que se traducirá en una mejor calidad del agua potable.

Los municipios de Baja California Sur presentan altas tasas de alfabetismo de la población de 15 años y más, de acuerdo al plan de desarrollo en Mulegé es del 95%. Reflejando el esfuerzo del gobierno por ofrecer la educación básica, claro que es un factor que no hay que descuidar pero dados los avances el siguiente reto sería ofrecer la formación profesional en diversas áreas vinculándolas con la vocación productiva del municipio de esta manera además de formar recursos humanos que atiendan las necesidades del municipio se evita que la población migre a los municipios del sur donde si hay una amplia oferta de carreras profesionales.

La problemática en materia educativa es más bien de infraestructura siendo necesario rehabilitar algunos espacios educativos, acondicionar y equipar aulas y dotar de

materiales didácticos por eso se propone aumentar la inversión para la rehabilitación de la infraestructura, gestionar recursos estatales para complementar la inversión destinada al acondicionamiento, equipamiento y dotación de materiales.

Respecto a la cultura y el deporte primero es necesario localizar y asegurar los espacios idóneos para la construcción de infraestructura. De la misma manera se propone la creación de fondos para el mantenimiento de la infraestructura y para el financiamiento de programas como concursos, torneos, entre otros eventos culturales y deportivos.

El siguiente factor social a tratar es el de infraestructura urbana y de servicios para lo cual el plan indica que se encuentran estrechamente vinculados con la planeación urbana. La problemática que hay por no aplicarla anteriormente es que las localidades se encuentren dispersas, que el costo de operación de los servicios sea elevado y haya un aprovechamiento irracional de recursos invertidos en infraestructura urbana.

Por ello se propone la elaboración de planes en materia de desarrollo urbano con el fin de conducir el crecimiento de las localidades. Otra propuesta que se hace en el plan de desarrollo es la modernización y digitalización del sistema de catastro con el fin de tener actualizado el registro de catastro que además de contribuir a una mejor captación de recursos permite conocer la situación de los diversos predios.

Pasando a los factores económicos se destacan tres factores, la capacitación para el trabajo, la productividad y competitividad de la planta productiva del municipio y la infraestructura productiva.

Se considera importante la capacitación para el trabajo por diversos motivos primero porque va a permitir promover la instalación de industrias y proyectos de inversión que requieren de fuerza de trabajo calificada, porque permitirá ofrecer formación profesional a la población municipal incrementando la oferta educativa lo que llevara a incrementar el nivel de profesionalización y porque se pueden ir planteando soluciones al problema de desvinculación que hay entre la oferta educativa y las actividades productivas.

De esta manera se plantea ofrecer talleres de capacitación dirigidos a satisfacer la necesidad que hay de trabajo calificado que demandan las actuales actividades económicas, también se plantea que desde las instituciones de educación media superior haya una vinculación con las actividades productivas.

En el caso de la profesionalización se buscará el establecimiento de una institución de nivel superior en Santa Rosalía, se plante un programa que comprende cursos de titilación, conferencias, seminarios, diplomados y demás con el fin de mantener a los profesionales actualizados y también se propone la búsqueda de ofertas de posgrado en diversas instituciones nacionales e internacionales.

El plan de desarrollo indica que la planta productiva del municipio no esta preparada para afrontar los retos de la globalización debido a que las grandes empresas ubicadas en el municipio se encuentran descapitalizadas y endeudadas, que decir de la obsolescencia de

sus procesos por ello se propone buscar alternativas para atraer la inversión extranjera y mercados para la exportación de bienes.

Se plantea aprovechar las ventajas del municipio en los sectores pesca y turismo sobre todo porque el municipio cuenta con litorales al este y oeste con gran potencial en ambas actividades. Por ello tanto para la región del Pacífico como del Golfo se plantea mejorar la organización del sector pesquero para evitar conflictos y mejorar la administración de las sociedades cooperativas lo que ayudara a un mejoramiento su productividad y competitividad además de la dotación de infraestructura y la prestación de servicios lo que permitirá reactivar e impulsar las actividades en cada región.

No cabe duda que la pesca y el turismo son los sectores clave pero no por ello se dejara de impulsar otros como el agropecuario, industrial y minero sobre todo si en algunas regiones son potencial de desarrollo. Para ello se propone otorgar facilidades para su establecimiento o consolidación así como dotar de infraestructura y servicios públicos.

Para mejorar la competitividad y productividad de las actividades productivas la infraestructura es un pieza importante, por ello se han propuesto tres obras fundamentales un proyecto de electrificación, ampliación de presupuesto para terminar el proyecto de pavimentación y retomar el proyecto para construir la tercera etapa de un acueducto todas estas en le región del Pacífico salvo el proyecto de electrificación que además se aplicara en la región sur del lado del Golfo. Esta concentración de obras en infraestructura hacia el Pacífico lleva a determinar que es la región clave ganándose el lugar gracias a la riqueza marina que posee constituyendo el potencial de desarrollo del sector pesquero.

En la segunda parte del plan de desarrollo se plantea dar seguimiento a las acciones que se proponen en el plan para posteriormente hacer la evaluación de resultados para ello cada miembro del COPLADEM formulará programas de mediano plazo y programas anuales acompañados de informes periódicos para observar el avance físico, financiero y alguna problemática que surja durante la aplicación de las estrategias. De esta manera los programas constituirán los instrumentos a partir de los cuales se llevara a cabo el seguimiento y evaluación por parte de los consejos municipales, los subcomités, la comisión permanente y asamblea plenaria del COPLADEM y el cabildo municipal.

4.1.2 Comondú

En el plan de desarrollo de Comondú 2002-2005 se propone la visión de ser un municipio seguro, promotor del desarrollo económico, social y humano equilibrado planeando que en el mediano y largo plazo se logre un desarrollo integral del municipio. La misión es impulsar y promover el desarrollo con participación de la población.

De esta manera los grandes objetivos del plan son garantizar la participación ciudadana, promover la creación de empleos, la elevación del ingreso doméstico y la orientación productiva del municipio, lograr un desarrollo equilibrado entre sectores productivos, regiones y ambiente y la reforma al marco legal en el que se sustenta el gobierno municipal.

El plan de desarrollo puntualiza en tres ejes del desarrollo y es en base a ellos que se hace el diagnóstico sectorial planteando también en ese sentido los objetivos, estrategias y líneas de acción, estos ejes son el económico integrado por los sectores primario, secundario y terciario que agregan las actividades productivas los otros ejes son el social y humano que abordan los aspectos de salud, educación, vivienda y empleo.

Cabe decir que para la integración del plan se integro el Comité de Planeación Municipal (COPLADEM) constituido por sector privado, social y público dando origen a diecinueve subcomités de los cuales seis se relacionan con las cabeceras delegacionales del municipio y el resto con aspectos económicos y sociales.

Se puede decir que el plan de desarrollo de Comondú se divide en tres partes, en la primera de ellas se aborda el marco jurídico de la planeación y posteriormente se hace una caracterización del municipio, en la segunda se hace el diagnóstico y el análisis sectorial planteando también objetivos, estrategias y líneas de acción en lo económico, social y en el gobierno municipal además de dedicar una parte a la mención de proyectos especiales y la tercera parte se plantean los procesos de seguimiento y evaluación de lo que se propone en el plan de desarrollo.

Las condiciones naturales del municipio le permiten desarrollar diversas actividades además de la agricultura como son el turismo, ecoturismo, pesca, industria y comercio. Este abanico de actividades potenciales de desarrollo implica un mayor grado de cuidado con el medio ambiente y los recursos naturales si bien se cuenta con instalaciones para el

relleno sanitario cabe decir que funciona con seria deficiencia en el trato de los residuos y desechos, otro problema es el excesivo uso de agroquímicos en las zonas agrícolas lo que ha provocado contaminación del suelo y el ambiente.

Debido a esto en el plan se propone detectar e identificar las principales fuentes de contaminación, solicitar una normatividad para el manejo de los desechos sólidos, residuos tóxicos, agroquímicos y similares y planear la localización de industrias en zonas adecuadas para evitar la contaminación en las localidades y lugares turísticos.

Pasando a los aspectos económicos estos se abordan a partir de los tres grandes sectores primario, secundario y terciario aunque las actividades del sector secundario se relacionan estrechamente con las actividades del sector primario.

Para iniciar, dentro del sector primario se tiene a la agricultura donde la zona agrícola del municipio se ubica en el Valle de Santo Domingo que tuvo su auge durante treinta años, sin embargo, debido a su ubicación geográfica, la poca disponibilidad de agua, la eliminación de subsidios y la crisis del país en los ochenta provocaron una elevación de costos y el desplome del sector antes de 1994. Debido a ello el Valle de Santo Domingo funciona con un acuífero sobre explotado, con una cartera vencida, baja rentabilidad de los cultivos y comercialización incierta a pesar de que cuenta con infraestructura y equipo para su funcionamiento.

Todas estas dificultades han provocado el estancamiento de la actividad hasta la actualidad pero ello no ha impedido que siga siendo una actividad con potencial de desarrollo sobre todo al observar que buena parte del territorio posee todavía condiciones óptimas para diferentes cultivos. La principal estrategia que se ha aplicado desde finales de los noventa es la reactivación del sector de ahí que buena parte de la inversión pública se destine a la actividad agrícola como bien se menciono en el capítulo anterior.

Otras medidas son promover el uso racional del agua para riego, fomentar la construcción de obras para el recargo de los acuíferos, promover la mejor organización de productores, promover los estudios de inversión para que el aprovechamiento de la actividad sea bajo criterios de rentabilidad y fomentar el desarrollo de la agricultura orgánica.

Se mencionaba anteriormente que la ganadería cumplía más bien una función de autoconsumo y quizá sea la razón por la cual no cuente con una infraestructura como rastros o plantas procesadoras que le den valor agregado a su producción. Por ello se propone promover la construcción de obras que impulsen la actividad, diseñar y ejecutar cursos que capaciten a los productores en cuanto a comercialización y para que tengan una mejor organización y difundir la normatividad del desarrollo rural sustentable.

Al igual que Mulegé, Comondú cuenta con litorales al este y oeste por tanto la pesca y acuacultura constituyen actividades de gran potencial para el municipio sobre todo porque las especies que se explotan y comercializan son de alto valor comercial. La limitación o problema al respecto es una falta de capacitación de quienes se dedican a la

actividad, ineficaz vigilancia de los litorales lo que ha propiciado la pesca ilegal, distanciamiento con los centros de investigación y falta de infraestructura para la pesca de mediana altura.

Por tanto se propone promover esquemas de ordenamiento de la actividad pesquera, promover acciones de vigilancia para combatir la pesca ilegal, fomentar la organización de los pescadores libres, instrumentar acciones para adquisición y renovación de equipos para pescadores y organizaciones que cumplan con el marco legal, promover con los centros de investigación programas de aprovechamiento de la capacidad instalada y en coordinación con los otros niveles de gobierno, productores y centros de investigación promover el desarrollo acuícola.

Pasando al sector secundario se tiene la industria agropecuaria cuya problemática se debe a la falta de infraestructura y de organización de productores quienes carecen del conocimiento para planear las líneas de inversión y los esquemas de comercialización y a los escasos recursos económicos no obstante que ofrece una amplia gama de productos[48].

Por tanto las propuestas son promover la cultura del valor agregado en las actividades primarias lo que ayudara a fomentar la industria agropecuaria, fortalecer la cadena agroalimentaria, promover la reconversión de ranchos agrícolas a ganaderos y en coordinación con los otros niveles de gobierno establecer un rastro TIF lo que provocara efectos positivos a la actividad.

[48] Leche ultrapack, leche fresca queso cotija, asadero y panela, leche para yogurt, chocomilk, harina de maíz y de trigo, botanas dulces, conservas de diferentes dulces, procesadoras de jugos y forrajes.

Dentro del plan de desarrollo se indica que el desarrollo de la industria pesquera es incipiente y que en gran medida se debe a que continúa dominando la pesca artesanal aun así en el municipio se encuentran empresas de procesamiento de productos pesqueros, las principales son Conservera San Carlos, S.A. de C.V., Semar Internacional, S.A. de C.V., Productos Pesqueros Golfo de California, S.A. de C.V., Productos Pesqueros de Matancitas, S.A. de C.V., Exporpesca del Pacífico, S.A. de C.V., Alianza Pesquera del Pacífico, S.A., Procesadora y Comercializadora de Mariscos, S.A., Comercializadora Sol de Sudcalifornia, S.A. y Congeladora Capy-Tan, S.A.

Las propuestas para esta industria son realizar un estudio del sector pesquero y con ello elaborar su diagnóstico, diseñar y ejecutar cursos de organización y capacitación productiva para quienes deseen participar en la industria, promover el desarrollo de la industria a través de programas de explotación sustentable.

La última industria es la manufacturera quien también tiene una variedad de productos para ofrecer[49] y para la cual el plan de desarrollo plantea que es una industria con ventajas competitivas gracias a su localización geográfica[50] y la abundancia de mano de obra aunque este último punto podría ser relativo considerando que en la última década se presentó una tasa de crecimiento negativa en Comondú.

[49] Elaboración de alimentos, prendas de vestir, talabartería, productos de madera, productos de papel y fabricación de carbón.
[50] Su ubicación podría permitirle colocar algunos productos en California, EUA.

Las medidas que se proponen en el plan son la instalación de plantas industriales que permitan generar valor agregado a los productos y propiciar facilidades y estímulos para atraer la instalación de plantas maquiladoras.

En el sector terciario primero se tiene a la actividad turística para la cual el plan de desarrollo indica que el municipio cuenta con atractivos naturales e históricos que propiciarían el desarrollo de la actividad[51]. Sin embargo, se indica que han sido factores que no se han sabido aprovechar por encasillar al municipio como agrícola-ganadero destinando la mayor parte de los recursos a tales actividades, ese es el principal problema que lleva a una falta de información y promoción del lugar.

Por ello en el plan se proponen las siguientes acciones primero crear el consejo municipal de turismo, crear y desarrollar un programa de fomento a la actividad turística entre la población municipal, crear y promover recursos de promoción al exterior como una página de Internet y un disco compacto promocional así como organizar diferentes y diversos eventos relacionados con los atractivos naturales[52], apoyar la realización de proyectos turísticos en localidades con el potencial turístico, desarrollar un programa de pesca deportiva y organizar un programa de estimulo a aquellos prestadores de servicios turísticos que ofrezcan calidad y ayuden a la conservación de los sitios y recursos turísticos.

[51] La principal actividad turística es el avistamiento de la Ballena Gris con duración de tres meses quedando frenada la actividad el resto del año. Pero se podrían desarrollar otras actividades relacionadas con la diversidad de aves migratorias, dunas, lobos marinos, práctica de surfing, diversidad de flora desértica y marina, con las misiones jesuitas, las pinturas rupestres, oasis y los miradores naturales

[52] Por ejemplo, un torneo de surfing, maratón de kayak, una ruta ciclista de las misiones, entre otros.

En cuanto a las comunicaciones y transportes se propone promover el mantenimiento de los caminos que conectan a las localidades del municipio, consolidar la infraestructura de radio y telefonía rural y en coordinación con los otros niveles de gobierno gestionar la construcción de la carretera a San Juanico lo que ayudara a impulsar la actividad económica en la región noroeste del municipio.

Y para terminar con los aspectos económicos en lo que se refiere al sector eléctrico hay disponibilidad de crecimiento para nuevos usuarios ya sea industriales, agrícolas o comerciales por ello se plante promover obras de infraestructura para la introducción de energía eléctrica a localidades de tipo rural y conversar y ampliar la infraestructura para atender la demanda de energía que se vaya presentando.

En los aspectos sociales se abordan la salud, educación, vivienda y empleo buscando básicamente la mayor cobertura y la calidad de los servicios. En materia de salud el plan de desarrollo plantea la problemática observando cuales son las principales causas por las cuales se demanda el servicio de consulta médica y las principales causas de morbilidad y mortalidad. Es en este sentido que se plantean las estrategias a seguir que se centran en programas de prevención de enfermedades, programas de planificación familiar para evitar embarazos no deseados y disminuir los embarazos en adolescentes, promover el incremento de la capacidad instalada, la conservación y el mantenimiento de obras de infraestructura e incrementar la dotación de recursos para ofrecer un mejor servicio.

En Comondú hay instituciones educativas que cubren todos los niveles de educación, desde inicial hasta superior lo cual ha ayudado a disminuir el porcentaje de población que por la falta de oferta se veía obligada a trasladarse a otros lugares dentro o fuera de la entidad. Por tanto las medidas que se proponen en el plan se orientan más que nada a rehabilitar espacios educativos, a fomentar la educación en adultos y grupos de migrantes, fortalecer programas de construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura educativa y mantener los programas educativos dirigidos a grupos de zonas marginadas.

En materia de vivienda se indica en el plan de desarrollo que a pesar del comportamiento de la población hay una amplia demanda de tal manera que se plantea promover con el nivel estatal y federal mayores recursos para poder apoyar solicitudes de mejoramiento de vivienda, en coordinación con los organismos de fomento a la vivienda implementar programas al respecto y promover los planes de desarrollo urbano para definir el uso del suelo y evitar asentamientos irregulares.

En Comondú al igual que en el resto de los municipios del país hay una necesidad de generar fuentes de empleo pero primero hay que ver cuales son los principales motivos de la problemática laboral, el primero de ellos es que en el municipio no hay una instancia que de seguimiento a aspectos de tipo laboral, el otro es la falta de programas de capacitación organizacional, de producción y comercialización, la falta de diagnóstico del sector y la escasez de oportunidades en las zonas rurales.

Por ello en el plan se propone promover ejecutar programas de capacitación lo cual se ha venido planteando cuando se abordaron las actividades económicas, otra medida es ejecutar cursos de orientación y capacitación dirigidos a la seguridad e higiene laboral y solicitar capacitación en hidroponía[53].

Los proyectos especiales que se proponen se relacionan con las propuestas realizadas por los diferentes subcomités que forman el COPLADEM, son diez los proyectos de los cuales cinco se dirigen al fomento de la actividad agrícola-ganadera, tres al fomento de la actividad turística, uno al fomento de la acuicultura y el otro a infraestructura carretera[54]. Esta concentración de los proyectos indica el interés del gobierno por impulsar nuevamente la actividad agrícola como en su momento de auge sobre todo porque sigue siendo la vocación del municipio y continua teniendo potencial de desarrollo.

El siguiente capítulo del plan de desarrollo aborda los aspectos más relevantes del gobierno municipal desde su estructura hasta el análisis de algunas áreas como la dirección de desarrollo, obras públicas y servicios públicos. Como bien se sabe la principal limitante de los municipios son los recursos financieros lo que aunado al rezago que hay en el pago de impuesto predial reduce la captación de ingresos impidiendo cumplir algunas de sus obligaciones.

[53] Se refiere al cultivo de plantas en soluciones acuosas, generalmente con un soporte como arena.
[54] Reactivación económica del Valle de Santo Domingo, establecimiento de un rastro TIF y centro de acopio para ganado, proyecto de rastros para el cabrito, agricultura orgánica, integración de un comité con los operadores del nuevo aeropuerto de Cd. Constitución y puerto marítimo de San Carlos, infraestructura y desarrollo turístico de San Juanico, fomento y comercialización de la actividad artesanal, acuicultura en pozo profundo, rehabilitación de pozos agrícolas y la construcción del tramo carretero de cuatro carriles Cd. Constitución-Cd. Insurgentes.

En este sentido las principales fuentes de ingresos propios son impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y las participaciones de la federación mientras que los egresos están constituidos por el gasto corriente, gasto de inversión, transferencias, gastos extraordinarios e intereses por deuda.

El municipio cuenta con el área de dirección general del desarrollo municipal cuya principal función es la normativa de los siguientes ramos, ramo 33 que constituye un fondo de aportaciones para la infraestructura social, el ramo 20 de desarrollo social y el ramo 23 de provisiones salariales y económicas.

En cuanto al desarrollo urbano que se relaciona con obras públicas la principal problemática se centra en la no participación en las instancias que se encargan de desarrollar los procesos de planeación, ordenación y regulación de los centros de población, hay falta de vinculación con las instancias que aplican las normas de planeación del ordenamiento territorial y una falta de normatividad a los destinos y centros de población de Puerto Cortés, Puerto Alcatraz, Puerto San Carlos, López Mateos y San Juanico.

Y en cuanto a los servicios públicos el sistema de agua potable se ha visto afectado más que nada por el rezago de pago por parte de los usuarios pero también por la falta de tarifas adecuadas. Otras dificultades de los servicios se relacionan con la recolección de basura, mantenimiento de boulevares y los desechos de mercados y hospitales.

En este sentido se propone eficientar la prestación de los servicios que ofrece el gobierno así como reordenar su estructura para evitar la duplicidad de funciones y racionalizar el gasto para que haya más recursos que se puedan destinar a obras y servicios. En lo respectivo a los ingresos se plantea ejecutar mecanismos que permitan recuperar el rezago por concepto de impuestos y en coordinación con otras instancias registrar todos los negocios para disminuir lo más posible los contribuyentes que no pagan.

Respecto al desarrollo municipal se propone que la instancia encargada de impulsarlo retroalimente de manera constante el plan de desarrollo, que realice un inventario de las oportunidades que tiene el municipio para explotarlas con racionalidad y apoyar y promover los diversos programas de fomento económico, social y ambiental. Así mismo se plantea dentro del desarrollo urbano promover la elaboración del programa de ordenamiento territorial, los planes de desarrollo urbano y rural y promover su aplicación.

En cuanto a los servicios públicos se propone hacer conciencia en la población para que haga buen uso del agua considerando que es el recurso más escaso en la entidad, implementar mecanismos tecnológicos de sistemas de ahorro de agua para los usuarios y un programa permanente de detección y reparación de fugas en las redes de distribución. Y en el caso de otros servicios se propone disponer de reservas territoriales para el manejo de los desechos y residuos tóxicos, ejecutar un manejo adecuado de los mismos y con ayuda de los medios de comunicación difundir una campaña de cuidado del medio ambiente.

Finalmente la última parte del plan se dedica a los procesos de seguimiento y evaluación del plan para lo cual se plantea que el COPLADEM cree la Unidad de Control y Evaluación para que, como su nombre lo indica, controle y evalué las diversas acciones que se ejecuten, sus principales funciones serán proporcionar la información que se requiera, controlar la ejecución del plan y de programas y proyectos que se deriven del plan de desarrollo y establecer mecanismos que garanticen el seguimiento del plan con el objeto de cuantificar los resultados que se obtenga.

4.1.3 La Paz

El plan de desarrollo de La Paz 2002-2005 tiene como visión ser un ayuntamiento que eleve las condiciones sociales y económicas de su población generando obras que sean factores de atracción de inversión además de ofrecer servicios de calidad, su misión es incorporar a la sociedad en el proceso de desarrollo. En este sentido el plan se centra en cuatro objetivos base para las acciones que se plantean desarrollar un programa de obra pública dirigido al ordenamiento urbano, atención a la población a partir de la oferta de servicios, fortalecimiento del desarrollo humano, económico y social y el desarrollo político y la participación ciudadana.

El plan de desarrollo de La Paz a diferencia de los anteriores se centra en exponer los objetivos, las estrategias y líneas de acción por lo que de entrada no se plantea problemática específica para cada aspecto que aborda. Por lo tanto los objetivos mencionados en el párrafo anterior se tratan a partir de cuatro grandes apartados, obra

pública, servicios públicos, desarrollo social y económico y gobierno y modernización administrativa.

En el apartado de obra pública se plantea la elaboración del plan de ordenamiento ecológico municipal constituyendo el marco legal para coordinar las acciones respecto a la planeación y la regulación urbana y en este sentido crear un consejo consultivo para la planeación del desarrollo urbano así mismo se propone la elaboración de planes de desarrollo urbano de las localidades turísticas.

En este municipio se concentra buena parte de la población debido a que es donde se encuentra la capital del estado y eso se traduce en una mejor dotación de servicios para la ciudad de La Paz mejor infraestructura, etc. por ello hay una fuerte migración hacia la ciudad lo que incrementa la probabilidad de que existan asentamientos irregulares por lo que es necesario hacer un diagnóstico para ver las condiciones en que se encuentran los asentamientos irregulares.

Además se propone incrementar la oferta de tierra para vivienda y en la misma línea gestionar con las instancias y organismos correspondientes recursos adicionales para el desarrollo de proyectos habitación así como ejecutar programas de mejoramiento de viviendas.

Respecto a infraestructura se propone realizar obras en escuelas e instituciones de salud aunque no se especifica en que sentido pero seguramente se refiere a reparaciones o

mantenimiento también se plantea la construcción de espacios deportivos y la ampliación y mejoramiento de infraestructura urbana, es decir, pavimentación de calles y caminos en la ciudad y en otras localidades del municipio.

En cuestión de medio ambiente ayudar al cumplimiento de los estudios de impacto ambiental a toda institución o empresa pública o privada que ponga en peligro las zonas naturales y la imagen urbana del municipio y ayudar en la denuncia y aplicación de sanciones a quienes realicen cualquier actividad que provoque contaminación de áreas naturales y urbanas.

Como ya se ha mencionado el agua es uno de los recursos más escasos en la entidad por ello se enfatiza en el uso racional del recurso por ello se propone construir y ampliar obras de drenaje y agua potable, concertar la aprobación de Zona de Reserva Estratégica de los acuíferos de la región para asegurar la disponibilidad del recurso en el largo plazo y contar con un programa dirigido a los usuarios para que hagan uso racional del agua.

En el apartado sobre desarrollo social y económico se destacan los aspectos de educación, salud y fortalecimiento económico y de empleo. Es interesante observar que dentro del aspecto de educación en el plan solo se propone un acción de impacto directo a la educación siendo la de ayudar al mantenimiento de la infraestructura educativa, las otras acciones se refiere a la realización de programas de audiencias para detectar la problemática comunitaria y convertir a las escuelas en base de operación de los comités que monitorean los servicios públicos.

En el aspecto de salud se plantean programas de saneamiento ambiental así como la promoción de programas de salud dirigidos a mujeres y dado que en ciertas temporadas aparecen diversos insectos ayudar a programas de fumigación evitando que dichos insectos provoquen enfermedades a la población municipal y dar a conocer los programas de salud reproductiva.

Para el fortalecimiento económico en el plan se propone realizar cursos de capacitación y modernización comercial, buscar la modernización del transporte marítimo y terrestre en apoyo a la comercialización de productos locales puesto que permitirá la reducción de costos y buscar mecanismos de comercialización directa abatiendo la intermediación.

En el caso de la actividad turística las propuestas se centran en la realización de diversas actividades y eventos que lleven a mejorar la actividad y dar a conocer los principales puntos turísticos del municipio, mejoramiento de la infraestructura turística y fortalecer el potencial turístico por medio de mayor inversión y promoción.

Para el desarrollo de la actividad pesquera se plantea apoyar a los pescadores a través de créditos para que puedan adquirir equipo de pesca de mediana altura, coordinar esfuerzos con las instancias correspondientes con el fin de hacer un censo que incluya pescadores, embarcaciones y motores también apoyar con créditos a los pescadores libres para adquisición de equipo, mejorar equipos de pesca y propiciar la actividad en aguas más profundas y fomentar créditos para el desarrollo de la actividad acuícola a partir de financiamiento de estudios y proyectos.

Para el desarrollo rural las acciones se centran en programar jornadas municipales con el fin de ejecutar, dar seguimiento y evaluar los proyectos en proceso en diferentes poblados del municipio, diversificar y fortalecer la actividad ganadera, identificar alternativas de financiamiento para modernizar la planta productiva de las zonas rurales y orientar la capacitación hacia actividades de tipo agrícola.

Finalmente se tiene el apartado sobre gobierno y modernización administrativa. Para el gobierno municipal al igual que en los municipios anteriores es importante la participación de su población por ello en el plan de desarrollo se plantea la integración de consejos de colaboración municipal para que la sociedad se vaya incorporando en temas de su interés y la otra es mantener un contacto permanente con grupos de empresarios, asociaciones, instituciones académicas, colegios de profesionales y demás organismos para dar cumplimiento a los diversas acciones que el plan propone.

También el gobierno busca la atracción de inversión productiva a partir de la implementación de diversos programas y proyectos lo cual permitirá ampliar la base tributaria a la vez que se va generando riqueza. En este sentido las estrategias en materia de recursos financieros son priorizar las necesidades que se tengan en base al plan de desarrollo para evitar un mal gasto de los recursos, mantener actualizado el registro de contribuyentes, hacer un análisis para ver la factibilidad de recuperar el adeudo de los contribuyentes, facilitar el pago que hacen los contribuyentes para que sea un trámite sencillo de hacer, ampliar la base de contribuyentes, buscar alternativas de financiamiento y abatir el rezago que haya en cuanto al impuesto predial.

En cuanto a los recursos humanos del gobierno se propone delimitar con precisión las funciones de los empleados con el fin de evitar duplicidad de funciones, evitar contrataciones de personal aprovechando la planta de empleados que se tiene para evitar que sea un gasto innecesario y dirigir tales recursos a inversión productiva, hacer un diagnóstico de las necesidades de capacitación del personal del gobierno para elaborar programas que las atiendan y demás acciones que se centran en ofrecer un buen ambiente de trabajo a los empleados del gobierno municipal en cuanto a instalaciones y relaciones con el resto del personal.

Respecto a los recursos materiales la principal acción es racionalizar adquisición de mobiliario, equipos y vehículos, establecer mantenimiento para aprovechar al máximo el mobiliario, equipos y vehículos y abastecer con oportunidad a las dependencias de aquellos recursos materiales que requieran.

Como se puede observar la limitante que tiene este plan de desarrollo es que no hace un diagnóstico escrito de la problemática que impera en el municipio en cada uno de los aspectos señalada sino que se dirige directamente a las propuestas y acciones corriendo el riesgo de que no queden claros los elementos bajos los cuales se esta conduciendo el proceso de desarrollo, carece también de alguna propuesta de seguimiento o evaluación de las diversas propuestas que contiene el plan por lo que es difícil determinar la aplicación y el resultado de tales propuestas.

Esto indica una falta de un verdadero interés en el proceso de planeación aunque también podría ser a que es un municipio grande el cual no es elemento justificable sino al contrario por ser más grande y contar con mayores recursos debiera aprovecharlos para hacer un mejor diagnóstico de las problemáticas ya que la falta de ellas no permite determinar si las propuestas realmente están atendiendo las necesidades que la población demanda.

4.1.4 Los Cabos

El plan de desarrollo de Los Cabos 2002-2005 tiene una estrecha similitud con el plan de desarrollo de La Paz puesto que no identifican una problemática especifica para cada uno de los aspectos tratados a diferencia del plan de La Paz no plantea una visión ni misión. De hecho la mitad del plan de desarrollo se dedica a exponer los ejes rectores, a definir los lineamientos sobre los cuales se plantean las estrategias y acciones y a exponer la forma en que se integro el plan de desarrollo y en la segunda parte se enfoca a hacer un diagnóstico a partir de los ejes rectores lo que lo hace ser un diagnóstico general y que no aborda muchos aspectos que posteriormente se analizan al plantear estrategias y acciones.

Será interesante analizar este plan de desarrollo debido a que desde los ochenta Los Cabos ha experimentado un crecimiento impresionante en todos los sentidos gracias al impulso que se le ha dado como destino turístico nacional e internacional. Los ejes rectores son ocho, participación de la sociedad, modernización de la administración pública, rendición de cuentas, reconocimiento del turismo como el sector clave de la

economía municipal, visión de largo plazo de algunos problemas municipales, unión de esfuerzos con los otros niveles de gobierno, pluralidad en las acciones de gobierno y el trabajo en equipo. Como se puede observar la mayoría van dirigidos a aspectos específicos del gobierno municipal como su relación con la sociedad, con los otros niveles de gobierno y en su funcionamiento.

Los diversos aspectos que se abordan en el plan de desarrollo se encuentran agrupados en seis lineamientos estratégicos sobre los cuales se fundamente el diagnóstico, estos son desarrollo social y comunitario, seguridad pública, modernización administrativa, desarrollo económico y turismo, desarrollo urbano, servicios públicos y agua potable y democracia y participación ciudadana.

Antes de pasar de lleno al contenido del plan de desarrollo hay que observar que para su formulación se siguieron los ocho ejes rectores antes mencionados mientras que los lineamientos son la base para los programas sectoriales.

La aplicación del plan es en base a tres niveles el primero lo constituye la administración y planeación municipal donde se establecerán las responsabilidades y el financiamiento para las acciones que se plantean posteriormente se encuentra la planeación participativa a partir de la cual se plantea la participación de la sociedad por medio de comités de bienestar social y consejos de organizaciones urbanas y rurales y el último nivel es la negociación y coordinación con otras instancias que se refiere más que nada a que el

gobierno municipal deberá buscar los recursos económicos para llevar a cabos las acciones que se plantean en el plan de desarrollo.

Iniciando con el contenido del plan primero se tiene el apartado de desarrollo social y comunitario donde se indica de manera general que el municipio presente importantes niveles de inversión debido a que es un lugar turístico naciente, diversas opciones en los diferentes niveles educativos y varios programas de asistencia social. Por otro lado, es cierto que se ha hecho inversión en infraestructura la que ha venido a satisfacer demandas de la sociedad, sin embargo, el acelerado crecimiento del municipio han provocado que no toda la demanda se satisfaga conduciendo a un rezago de la infraestructura social y comunitaria.

Por ello las propuestas en este apartado son ampliar espacios de participación de la sociedad así como los mecanismos de decisión de las comunidades, creación de los comités ciudadanos, fortalecer obras comunitarias, distribuir los fondos sociales para obras de infraestructura, promover con los otros niveles de gobierno mayor transferencia de recursos, evaluar a nivel urbano y rural la prestación de servicios municipales, diagnosticar, planear solucione y evaluar las necesidades que se tengan para el desarrollo social, fomentar actividades de mayor participación de la mujer en el municipio, impulsar el desarrollo municipal con enfoque de genero y promover alternativas de integración de la población joven en los diferentes ámbitos.

En el aspecto de salud se propone promover los servicios de salud que ofrece el gobierno municipal, desarrollar un programa de atención médica para casos de contingencias, promover los servicios básicos, fortalecer los programas preventivos y gestionar recursos para adquisición de medicamentos prioritariamente.

Para el impulso de la educación se plantea fomentar la educación de adultos, coordinar programas que permitan elevar la calidad de la educación a nivel municipal, impulsar la rehabilitación de los espacios educativos, mejorar la infraestructura educativa e impulsar programas educativos dirigidos al cuidado y preservación del medio ambiente.

En el apartado de modernización administrativa integral se expone el siguiente panorama, primero se indica que se ha presentado un crecimiento de la administración publica lo cual seguramente se refiere a los recursos humanos o bien la aplicación de cambios parciales han hecho más profundo el problema funcional de la administración. De la misma manera se indica que no hay integración de las unidades administrativas y tampoco una política que obligue a la desregulación y simplificación del aparato de gobierno.

Otros problemas del gobierno municipal se relacionan con la hacienda pública señalándose que los recursos fiscales no son suficientes para cubrir las necesidades y demandas de una población que crece aceleradamente, el gasto administrativo absorbe gran parte de los recursos y la ejecución de programas en ocasiones no se relaciona con el gasto lo que provoca problemas de ineficiencia de los recursos.

En este sentido se propone una modernización de los servicios a partir de incorporación de equipo computarizado, modernizar el registro de bienes inmuebles y de comercio a partir de su digitalización, actualización de dicho registro y establecer un sistema de control a fin de aumentar los ingresos por concepto de derechos.

También se propone una planeación de largo plazo para la cual las acciones a ejecutar son el establecer una guía de planeación anual, integrar un programa de modernización administrativa y operativa del municipio, difundir al interior del gobierno el proceso de planeación y lo que conlleva y elaborar el sistema de evaluación de gestión municipal.

De la misma manera se plantea incrementar la eficiencia de la administración a partir de la actualización de los manuales organizativos y de procedimientos de las diferentes dependencias, establecer sistemas para el óptimo uso de las instalaciones, ofrecer servicios a partir de un sitio de Internet y dar servicio permanente respecto de los servicios administrativos.

Mientras que para la eficiencia de los recursos financieros se propone mantener y actualizar las medidas para el pago de impuestos por parte de los contribuyentes, aumentar la captación por concepto de productos, derechos y aprovechamientos, impulsar acciones con los otros niveles de gobierno a fin de obtener mayores recursos y aumentar las medidas de control presupuestal.

En el apartado de desarrollo económico y turismo se indica que el turismo es el sector clave del municipio, para lo cual ha sido de fundamental buena parte de la infraestructura con la que actualmente cuenta el municipio. La dinámica económica del municipio le ha permitido absorber una considerable mano de obra de forma permanente pero seguramente en un futuro podría constituir una de las principales problemática ya que la infraestructura turística y comercial ha constituido un factor de atracción para la inmigración.

Para el fortalecimiento del turismo se plantea mejorar los mecanismos de promoción, promover alternativas de diversificación de los servicios turísticos, crear el consejo consultivo del turismo como dependencia promotora del sector, impulsar acciones que permitan aprovechar las ventajas competitivas que posee el municipio e impulsar programas de apoyo a actividades complementarias del turismo como el comercio, restaurantes y transportistas.

Aun cuando el turismo es el sector clave se indica el fomento y promoción de inversiones productivas especialmente para sectores diferentes con el fin de aprovechar el potencial que se tiene para desarrollar otras actividades como la horticultura. Así mismo se buscara estimular la inversión privada e impulsar y promover proyectos de inversión productiva generadores de empleo de forma permanente.

Para impulsar el desarrollo regional se propone promover programas de productividad y desarrollo local, promover el establecimiento de empresas en los diversos sectores e

impulsar la integración del turismo con los otros sectores. Y para la promoción de inversiones y alianzas estratégicas se propone consolidar y ampliar vínculos nacionales e internacionales de la economía local promoviendo proyectos de inversión productivos.

La problemática en cuanto al desarrollo urbano, servicios públicos y agua potable se debe al acelerado crecimiento de la población, a lo accidentado de su topografía, la ata de fuentes de abastecimiento de agua y los asentamientos irregulares. Si bien el proceso de planeación había permitido ordenar el crecimiento de las principales localidades del municipio la elevada demanda de suelo urbano ha sobrepasado la capacidad de planeación y el control urbano.

Debido a esto se plantea una planeación urbana con visión de futuro donde se propone implementar un sistema de información geográfica que ayudara al proceso de planeación, impulsar la creación de mecanismos normativos de control de las zonas en crecimiento, identificar y cuantificar la superficie que se requiere para el desarrollo urbano, definir la superficie requerida como reserva territorial, actualizar los programas de desarrollo urbano para las localidades que dispongan de él, incluir en los diversos planes parciales los programas de fomento a la vivienda, impulsar acciones para la protección de los recursos naturales y promover a modo de información que el desarrollo económico puede convivir con la preservación del medio ambiente.

Mientras que las acciones de reordenamiento y control urbano se centran en elaborar una normatividad de fortalecimiento del control urbano, elaborar un manual operativo para el

control urbano y actualizar la cartografía de los bienes raíces en el municipio. También se consideran obras de infraestructura dirigidas a mejorar la imagen del municipio como reforestación de parques, vialidades, plazas, etc., construcción de parques infantiles, pavimentación de calles, alumbrado público y rehabilitación de centros de salud en las delegaciones y subdelegaciones.

Los Cabos también es un municipio preocupado por el abasto de agua por ello dentro del plan se plantean acciones para fomentar el uso racional del agua, establecer mecanismos de rápida atención a denuncias de fugas y usos indebido del recurso, construcción de un acueducto, perforación de pozos, diseño y construcción de una planta desaladora, construcción de obras de almacenamiento de agua proveniente de la planta desaladora y ampliación de de líneas de agua potable y drenaje.

Es evidente la diferencia de estructura de los planes de desarrollo municipal, los planes de Mulegé y Comondú dan un panorama más real de la problemática que hay y en general las propuestas que se plantean en sus respectivos planes de desarrollo atienden dicha problemática mientras que en el caso de La Paz y Los Cabos las propuestas son muy generales lo que dificulta tener un panorama real de su planeación y desarrollo quizá se deba a que son municipios más grandes y no por su extensión territorial sino por la magnitud de población que concentran y también porque son los más dinámicos en términos económicos.

Pero aun así se puede ver que hay elementos que se comparten o se presentan en los cinco municipios como la dispersión de localidades, escasez de agua, falta de una planeación y falta de ejecución de los planes de desarrollo aunque cabe decir que actualmente en La Paz y Los Cabos hay una visión de atender la planeación del desarrollo y un interés por poseer sistemas de información que les permitan medir los resultados de sus políticas e identificar los sectores que requieren de la intervención del gobierno como promotor del desarrollo.

CAPÍTULO 5

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Durante los últimos años se han considerado a los municipios de La Paz y Los Cabos como los relativamente más desarrollados, porque son municipios que poseen una economía más dinámica. Este es un factor de atracción de población la cual ha hecho presión sobre la demanda de servicios públicos básicos como agua potable, drenaje y electricidad lo que ha requerido de mayor inversión y por tanto de una mayor aportación de recursos federales y estatales como se observó en el capítulo 3.

Los municipios del norte del estado, es decir, Mulegé, Comondú y Loreto se consideran relativamente menos desarrollados, y se les ha destinado inversión para reactivar y detonar actividades económicas relacionadas con su vocación productiva pero al parecer no ha sido suficiente o quizá no haya una correcta aplicación de los recursos, situación que se tiene que evaluar porque diversos factores pueden ser los responsables de no generar los efectos deseados.

Los resultados del índice de desarrollo municipal no se encuentran tan alejados de esta hipótesis, Loreto, La Paz y Los Cabos poseen en ese orden los índices más altos mientras que Mulegé y Comondú tienen los índices más bajos. Loreto es quien tiene el índice de desarrollo de mayor valor de los cinco municipios, considerado a primera vista dentro de los municipios menos desarrollados los resultados indican lo contrario.

Al observar nuestros resultados del Índice de Desarrollo Municipal es evidente que se encuentran muy debajo del Índice de Desarrollo Humano a nivel municipal calculado por CONAPO y la Universidad Chapingo, cabría ver que variables están provocando esta diferencia en los índices. Como se mencionaba en el capítulo 2 este índice es sensible a las variables y a la metodología utilizada por lo que algún cambio en alguno de los elementos puede provocar cambios importantes en los resultados.

Hay que reconocer que el Índice de Desarrollo Humano es un esfuerzo en la generación de indicadores locales y evidentemente tiene sus ventajas y desventajas como todo trabajo. Dentro de las ventajas se pueden mencionar de manera general la sencillez de su cálculo al ser un promedio, es un indicador de fácil interpretación y la normalización permite trabajar con todas las variables sin el efecto de las unidades originales de las mismas. Dentro de las desventajas se encuentra que al ser un promedio los valores extremos pueden influir en el resultado del índice y la disponibilidad de las variables ha limitado el periodo de estudio y las variables utilizadas.

Por esta razón aquí se analizan los resultados obtenidos del Índice de Desarrollo Municipal explicando paso a paso todos los cálculos requeridos para su obtención con el fin de que pueda ser recalculado para otros años incluso para otros municipios del país.

Adicionalmente, los resultados se vincularan con los capítulos 3 y 4, es decir, con otros indicadores y con los planes de desarrollo para ver si hay consistencia entre los tres elementos además hay que recordar que se busca que el índice sea un instrumento de

análisis de la situación del desarrollo y en este sentido conducir la planeación, buscando el desarrollo integral de los municipios que significa detonar todos los elementos que inciden en el desarrollo de una sociedad.

5.1 Resultados

Como se mencionó en el capítulo 2 el Índice de Desarrollo Municipal se compone de cuatro dimensiones: económica, social, ambiental y política, constituidas a su vez por ocho variables: empleo, producción, mortalidad infantil, población con primaria terminada, agua entubada, drenaje, esfuerzo tributario y participación ciudadana.

El cálculo del índice se compone de cuatro pasos:

1) Se obtienen los valores de cada una de las variables que constituyen a cada dimensión.
2) Se computa la diferencia de los valores de las variables respecto al valor mínimo, normalizado por la diferencia entre el valor máximo y el valor mínimo obteniéndose valores normalizados en un rango de 0 a 1[55].
3) Se calcula el índice de desarrollo municipal por cada dimensión de desarrollo, es decir, calcular los subíndices promediando las variables normalizadas de cada dimensión.

[55] Para cada variable hay un valor máximo y un valor mínimo por lo que serán diferentes para cada una de las variables consideradas

4) Se agrega el índice de desarrollo municipal general a partir del promedio de los subíndices de las cuatro dimensiones.

Por lo tanto el rango de valores que el índice puede tomar se encuentra de 0 a 1 donde el cero no significa que el nivel de desarrollo sea igual a cero sino que es igual al nivel de desarrollo del municipio menos desarrollado, igualmente cuando el indicador es igual a uno no significa que es el nivel de desarrollo máximo alcanzable sino que es igual al nivel de desarrollo del municipio que se encuentra más desarrollado. Esto es porque los valores fijados como máximos y mínimos no fueron tomados arbitrariamente sino corresponden a los valores encontrados durante los cálculos y entre los resultados de los municipios que constituyen al estado.

Los rangos de desarrollo alto, medio y bajo se fijan de acuerdo a lo establecido por el PNUD y considerando lo explicado en el párrafo anterior. De esta manera en el rango 0.800 a 1 se considera desarrollo alto, de 0.500 a 0.799 desarrollo medio y menor o igual a 0.499 corresponde a un desarrollo bajo. Por lo tanto los municipios que se encuentren dentro de los valores 0.800 a 1 significan que están alcanzando el nivel de desarrollo del municipio que se encuentra más desarrollado.

La dimensión económica esta integrada por dos variables: nivel de empleo y producción bruta total. El nivel de empleo fue calculado considerando la población activa ocupada y la población económicamente activa[56], obteniendo los siguientes resultados:

[56] Véase fórmula 2.12 en el capítulo 2 de este trabajo.

Cuadro 5.1

Municipio	Pob Activa Ocupada	PEA	Nivel de Empleo
Mulegé	16,388	16,526	0.992
Comondú	22,698	22,905	0.991
Loreto	4,622	4,663	0.991
La Paz	79,197	80,018	0.990
Los Cabos	46,109	46,402	0.994

FUENTE: Instituto Nacional de Estadìstica Geografía e Informàtica (INEGI), Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD), XII Censo de Polbaciò y Vivienda, INEGI. Formato electrònico en <*http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73*>

Como se puede observar en el cuadro el valor máximo para el nivel de empleo lo posee el municipio de Los Cabos mientras el valor mínimo lo tiene La Paz. El siguiente paso es la normalización del indicador a partir de la fórmula 2.19 obteniendo los siguientes resultados:

Cuadro 5.2

Municipio	Valor municipio - Valor min	Valor max - Valor min	Índice de Empleo
Mulegé	0.00191	0.00395	0.484
Comondú	0.00122	0.00395	0.310
Loreto	0.00147	0.00395	0.372
La Paz	0.00000	0.00395	0.000
Los Cabos	0.00395	0.00395	1.000

Si el nivel de empleo fuera el indicador de referencia para medir el nivel de desarrollo los resultados indican que Los Cabos es el municipio más desarrollado y La Paz el menos desarrollado.

En el caso del nivel de producción bruta total se tomaron los años 1994 y 1999, para obtener la producción de 1994 se consideraron las variables formación bruta de capital, ingresos derivados de la actividad y ventas netas de mercancía adquirida de esta manera la producción bruta para 1994 es:

Cuadro 5.3

Municipio	Formación Bruta Capital	Ingresos Derivados	Vtas Netas	Producción Bruta 1994
Mulegé	986	297,073	296,140	594,198
Comondú	2,049	347,216	346,439	695,704
Loreto	202	40,391	40,364	80,956
La Paz	19,987	1,822,549	1,794,693	3,637,230
Los Cabos	9,151	523,846	520,099	1,053,097

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD), XI Censo Económico 1994, INEGI. Formato electrónico en <*http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73*>

Para obtener la producción de 1999 se consideró la producción bruta de los sectores industria, comercio, servicios, minería, pesa y agua como se puede ver en el cuadro 5.4:

Cuadro 5.4

Municipio	Prod Agua	Prod Comercio	Prod Industria	Prod Minería	Prod Pesca	Prod Servs	Producción Bruta 1999
Mulegé	12,866	198,730	339,123	924,485	130,812	81,137	1,687,153
Comondú	38,578	251,150	568,446	3,320	156,450	89,091	1,107,035
Loreto	3,092	92,843	16,359	1,386	25,982	116,490	256,152
La Paz	317,547	1,722,834	792,919	949,578	78,910	1,186,104	5,047,892
Los Cabos	69,643	914,925	193,699	1,090	8,869	2,871,634	4,059,860

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD), XI Censo Económico 1999, INEGI. Formato electrónico en <*http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73*>

Una vez que se obtuvieron la producción para ambos años se procedió a calcular la producción bruta total a partir de la fórmula 2.18, obteniendo los siguientes resultados:

Cuadro 5.5

Municipio	Producción Bruta 1994	Producción Bruta 1999	Producción Bruta Total
Mulegé	594,198	1,687,153	1,140,676
Comondú	695,704	1,107,035	901,369
Loreto	80,956	256,152	168,554
La Paz	3,637,230	5,047,892	4,342,561
Los Cabos	1,053,097	4,059,860	2,556,478

Como se puede observar el valor máximo le corresponde a La Paz mientras el valor mínimo lo tiene el municipio de Loreto. Ahora se normalizan los datos de la producción bruta total aplicando la fórmula 2.19 para obtener:

Cuadro 5.6

Municipio	Valor municipio - Valor min	Valor max - Valor min	Índice de Producción
Mulegé	972,122	4,174,007	0.233
Comondú	732,815	4,174,007	0.176
Loreto	0	4,174,007	0.000
La Paz	4,174,007	4,174,007	1.000
Los Cabos	2,387,924	4,174,007	0.572

El resultado de la producción bruta total difiere del nivel de empleo ya que de acuerdo a la producción el municipio con mayor desarrollo sería La Paz mientras Loreto sería el municipio con el menor desarrollo relativo.

Una vez normalizados los datos de las variables de empleo y producción bruta total ahora estos se promedian para obtener como resultado el subíndice económico:

Cuadro 5.7

Municipio	Índice de Empleo	Índice de Producción	Subíndice Económico
Mulegé	0.484	0.233	0.358
Comondú	0.310	0.176	0.243
Loreto	0.372	0.000	0.186
La Paz	0.000	1.000	0.500
Los Cabos	1.000	0.572	0.786

Si se considera solo la dimensión económica para medir el nivel de desarrollo los resultados indican que los municipios relativamente más desarrollados son La Paz y Los Cabos situación que no se encuentra alejada de la hipótesis que se plantea pero cabría complementar con las demás dimensiones.

En la dimensión social las variables utilizadas fueron la tasa de mortalidad infantil y la población con primaria terminada. Los datos de la tasa de mortalidad se muestran en el cuadro 5.8:

Cuadro 5.8

Municipio	Tasa de Mortalidad Infantil
Mulegé	24.2
Comondú	24.8
Loreto	23.6
La Paz	21.5
Los Cabos	20.3

FUENTE: Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Índices de Desarrollo Humano*, CONAPO, 2001.

Como ilustra el cuadro el valor máximo le corresponde a Comondú mientras que el valor mínimo lo presenta el municipio de Los Cabos. La normalización de estos datos dieron los resultados ilustrados por el cuado 5.9 los cuales indican que bajo este indicador Comondú sería el municipio más desarrollo mientras que Los Cabos el municipio relativamente menos desarrollado.

Cuadro 5.9

Municipio	Valor municipio - Valor min	Valor max - Valor min	Índice de Mortalidad
Mulegé	3.90	4.50	0.867
Comondú	4.50	4.50	1.000
Loreto	3.30	4.50	0.733
La Paz	1.20	4.50	0.267
Los Cabos	0.00	4.50	0.000

Como lo ilustra el cuadro 5.10 para obtener la población con primaria terminada se utilizó la población con primaria terminada y el promedio de la población total mayor a 15 años de los años 1995 y 2000:

Cuadro 5.10

Municipio	Población mayor a 15 años		Pob Total mayor a 15 años	Pob Primaria Terminada	Pob Total Primaria Terminada
	1995	2000			
Mulegé	29,448	30,393	29,921	16,816	0.562
Comondú	42,214	42,294	42,254	23,145	0.548
Loreto	6,382	7,945	7,164	4,490	0.627
La Paz	123,233	137,768	130,501	98,700	0.756
Los Cabos	46,224	70,797	58,511	43,369	0.741

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD), XII Censo de Población y Vivienda, 2000 y Conteo de Población y Vivienda, INEGI. Formato electrónico en <*http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73*>

El valor máximo en este caso le corresponde al municipio de La Paz en tanto que el valor mínimo lo tiene Comondú y al normalizarlos se obtuvieron estos resultados:

Cuadro 5.11

Municipio	Valor municipio - Valor min	Valor max - Valor min	Índice de Pob Total Primaria Terminada
Mulegé	0.014	0.209	0.068
Comondú	0.000	0.209	0.000
Loreto	0.079	0.209	0.379
La Paz	0.209	0.209	1.000
Los Cabos	0.193	0.209	0.928

De acuerdo al indicador de población con primaria terminada el mayor desarrollo se encuentra en el municipio de La Paz mientras que el menos desarrollado se encuentra en Comondú, consistente con el hecho de que La Paz tiene una mayor oferta educativa en niveles de educación y en espacios educativos.

Con los valores normalizados de la mortalidad infantil y la población total con primaria terminada se calcula el subíndice social obteniendo los resultados que se muestran el cuadro 5.12:

Cuadro 5.12

Municipio	Índice de Mortalidad	Índice de Pob Total Primaria Terminada	Subíndice Social
Mulegé	0.867	0.068	0.468
Comondú	1.000	0.000	0.500
Loreto	0.733	0.379	0.556
La Paz	0.267	1.000	0.633
Los Cabos	0.000	0.928	0.464

Si el nivel de desarrollo de los municipios se basara solamente en la dimensión social los resultados indican que La Paz es el municipio con el más alto desarrollo mientras que Los Cabos sería el municipio con el más bajo desarrollo relativo.

En cuanto a la dimensión ambiental se consideran las variables de agua entubada y drenaje. El indicador de agua entubada se cálculo a partir de las viviendas que cuentan con el servicio y el total de viviendas habitadas, obteniendo como resultado:

Cuadro 5.13

Municipio	Viviendas Habitadas		Total Viviendas Habitadas	Viviendas con Agua		Total Viviendas con Agua	Agua Entubada
	1995	2000		1995	2000		
Mulegé	11,135	11,531	11,333	9,682	9,230	9,456	0.834
Comondú	14,967	15,482	15,225	13,958	13,816	13,887	0.912
Loreto	2,315	2,873	2,594	2,023	2,523	2,273	0.876
La Paz	42,783	48,360	45,572	39,169	42,891	41,030	0.900
Los Cabos	17,357	26,983	22,170	14,823	22,407	18,615	0.840

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD), XII Censo de Población y Vivienda 2000 y Conteo de población y Vivienda, INEGI. Formato electrónico en <*http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73*>

Comondú es el municipio que posee el valor máximo de entre los cinco municipios mientras que a Mulegé le corresponde el valor mínimo. El siguiente paso es la normalización de los datos aplicando la fórmula 2.19 con la cual se obtiene:

Cuadro 5.14

Municipio	Valor municipio - Valor min	Valor max - Valor min	Índice de Agua Entubada
Mulegé	0.000	0.078	0.000
Comondú	0.078	0.078	1.000
Loreto	0.042	0.078	0.538
La Paz	0.066	0.078	0.848
Los Cabos	0.005	0.078	0.068

De acuerdo a este indicador el municipio de mayor desarrollo es Comondú y el de menor desarrollo Mulegé, La Paz se encuentra cerca de alcanzar al municipio más desarrollo mientras que Los Cabos se encuentra en el otro extremo, es decir, muy cerca del municipio con el más bajo desarrollo relativo.

El cálculo del drenaje es similar al cálculo de agua entubada ya que se obtiene a partir de las viviendas que cuentan con drenaje y el total de viviendas habitadas, cabe señalar que el dato del total de viviendas habitadas es el mismo para ambas variables.

Cuadro 5.15

Municipio	Total Viviendas Habitadas	Viviendas con Drenaje		Total Viviendas con Drenaje	Drenaje
		1995	2000		
Mulegé	11,333	7,410	8,144	7,777	0.686
Comondú	15,225	8,272	9,868	9,070	0.596
Loreto	2,594	1,666	2,140	1,903	0.734
La Paz	45,572	35,886	41,674	38,780	0.851
Los Cabos	22,170	13,126	22,243	17,685	0.798

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD), XII Censo de Población y Vivienda 2000 y Conteo de población y Vivienda, INEGI. Formato electrónico en <*http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73*>

Como lo ilustra el cuadro 5.15 el valor máximo le corresponde al municipio de La Paz en tanto que el valor mínimo corresponde a Comondú. Normalizando los datos de drenaje se obtienen los siguientes resultados:

Cuadro 5.16

Municipio	Valor municipio - Valor min	Valor max - Valor min	Índice de Drenaje
Mulegé	0.090	0.255	0.355
Comondú	0.000	0.255	0.000
Loreto	0.138	0.255	0.540
La Paz	0.255	0.255	1.000
Los Cabos	0.202	0.255	0.791

Los resultados de este indicador son consistentes con la hipótesis de que los municipios del sur son los más desarrollados ya que La Paz y Los Cabos son quienes obtienen los valores más altos mientras que Loreto sería el municipio con el menor desarrollo.

A partir de los datos de agua entubada y drenaje normalizados es posible calcular el subíndice ambiental para lo cual se requiere promediar los datos normalizados.

Cuadro 5.17

Municipio	Índice de Agua Entubada	Índice de Drenaje	Subíndice Ambiental
Mulegé	0.000	0.355	0.177
Comondú	1.000	0.000	0.500
Loreto	0.538	0.540	0.539
La Paz	0.848	1.000	0.924
Los Cabos	0.068	0.791	0.429

Si la dimensión ambiental fuera la medida de referencia del nivel de desarrollo los resultados indican que La Paz es el municipio más desarrollado mientras que Mulegé es el municipio con menos desarrollo en esta dimensión.

La cuarta y última dimensión es la política que considera las variables de esfuerzo tributario y la participación ciudadana. Para calcular el esfuerzo tributario se utilizaron las variables de ingresos propios municipales y la producción bruta total, calculada dentro de la dimensión económica. Los ingresos municipales se obtienen a partir del promedio de los ingresos que corresponden a los años 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000. Una

vez que se tienen los ingresos municipales totales se dividen entre la producción bruta total para obtener el esfuerzo tributario.

Cuadro 5.18

Municipio	Ingresos Propios Municipales					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mulegé	4,938,000	7,198,000	11,653,000	11,656,543	21,575,336	19,001,944
Comondú	4,720,329	8,045,000	9,607,000	16,730,137	14,233,569	17,524,922
Loreto	2,227,000	3,379,000	6,212,000	6,903,477	10,476,322	11,751,763
La Paz	25,582,273	30,414,344	45,519,540	70,502,807	62,186,795	91,309,029
Los Cabos	42,332,791	70,850,380	84,977,838	104,523,337	133,223,483	182,765,807

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD), *Finanzas Públicas 1989-2004*, INEGI. Formato electrónico en <http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73>

Cuadro 5.19

Municipio	Ingresos Municipales	Producción Bruta Total	Esfuerzo Tributario
Mulegé	12,670,471	1,140,676	11.108
Comondú	11,810,160	901,369	13.102
Loreto	6,824,927	168,554	40.491
La Paz	54,252,465	4,342,561	12.493
Los Cabos	103,112,273	2,556,478	40.334

En este caso el municipio con el valor máximo es Loreto mientras que el valor mínimo le corresponde a Mulegé. Con la normalización de los datos se obtiene el siguiente cuadro de resultados:

Cuadro 5.20

Municipio	Valor municipio - Valor min	Valor max - Valor min	Índice de Esfuerzo Tributario
Mulegé	0.000	29.383	0.000
Comondú	1.995	29.383	0.068
Loreto	29.383	29.383	1.000
La Paz	1.385	29.383	0.047
Los Cabos	29.226	29.383	0.995

A partir del indicador de esfuerzo tributario se puede ver que el municipio más desarrollado, considerando solo este aspecto, es Loreto mientras que el municipio menos desarrollado es Mulegé aunque un aspecto a destacar es que los valores se encuentran sesgados hacia los dos extremos ya que Los Cabos se encuentra muy cerca de alcanzar el nivel de desarrollo de Loreto en tanto que La Paz y Comondú se encuentran muy cerca del municipio con el más bajo nivel de desarrollo relativo.

Para obtener la participación ciudadana se utilizaron los votos y el padrón electoral, para ambas variables se utilizaron los datos de los años 1996 y 1999 por lo que se tuvo que obtener el valor promedio de cada variable, es decir:

Cuadro 5.21

Municipio	Votos		Votos Totales	Padrón Electoral		Padrón Electoral Total	Participación Ciudadana
	1996	1999		1996	1999		
Mulegé	14,485	17,975	16,230	22,179	26,468	24,324	0.667
Comondú	22,103	27,238	24,671	34,135	39,692	36,914	0.668
Loreto	4,582	5,271	4,927	5,489	6,585	6,037	0.816
La Paz	63,232	81,914	72,573	96,498	113,481	104,990	0.691
Los Cabos	20,286	26,529	23,408	31,098	44,465	37,782	0.620

FUENTE: CIAT, Base de Datos en formato electrónico en www.ciat.cgiar.org/agroempresas/comercio_justo/glosario.htm

Loreto es el municipio con el valor máximo en tanto que el valor mínimo le corresponde a Los Cabos. Normalizando los datos los resultados son los siguientes:

Cuadro 5.22

Municipio	Valor municipio - Valor min	Valor max - Valor min	Índice de Participación Ciudadana
Mulegé	0.048	0.197	0.243
Comondú	0.049	0.197	0.248
Loreto	0.197	0.197	1.000
La Paz	0.072	0.197	0.365
Los Cabos	0.000	0.197	0.000

Considerando solo la participación ciudadana como medida de desarrollo los resultados indican que Loreto es el municipio con el más alto desarrollo en tanto que Los Cabos es el municipio con el más bajo desarrollo, los tres municipios restantes se encuentran algo

alejados del municipio con el menor desarrollo pero aún así los valores que reportan son bajos.

Con los datos normalizados del esfuerzo tributario y la participación ciudadana ahora se calcula el subíndice político promediando los valores de cada variable, obteniendo como resultado el siguiente cuadro:

Cuadro 5.23

Municipio	Índice de Esfuerzo Tributario	Índice de Participación Ciudadana	Subíndice Político
Mulegé	0.000	0.243	0.121
Comondú	0.068	0.248	0.158
Loreto	1.000	1.000	1.000
La Paz	0.047	0.365	0.206
Los Cabos	0.995	0.000	0.497

Los resultados del subíndice político indican que si el nivel de desarrollo se midiera solo por la dimensión política el menor desarrollo se encuentra en Mulegé con un valor poco superior al cero mientras que Loreto es el municipio con el mayor desarrollo relativo.

Habiendo obtenido los subíndices ahora se calcula el Índice de Desarrollo Municipal a partir del promedio de los subíndices de las cuatro dimensiones resultando el cuadro de resultados 5.24:

Cuadro 5.24

Municipio	Subíndices				IDM
	Económico	Social	Ambiental	Político	
Mulegé	0.358	0.468	0.177	0.121	0.281
Comondú	0.243	0.500	0.500	0.158	0.350
Loreto	0.186	0.556	0.539	1.000	0.570
La Paz	0.500	0.633	0.924	0.206	0.566
Los Cabos	0.786	0.464	0.429	0.497	0.544

Como se puede observar en el cuadro 5.24 de acuerdo al IDM La Paz y Los Cabos se encuentran dentro de los tres municipios con los índices más altos, resultado consistente con la hipótesis de que son los municipios de mayor desarrollo. Loreto es el municipio que reporta un alto nivel de desarrollo, resultado muy diferente a lo que a primera vista puede verse ya que se consideraba como de los municipios con el menor nivel de desarrollo junto con Comondú y Mulegé.

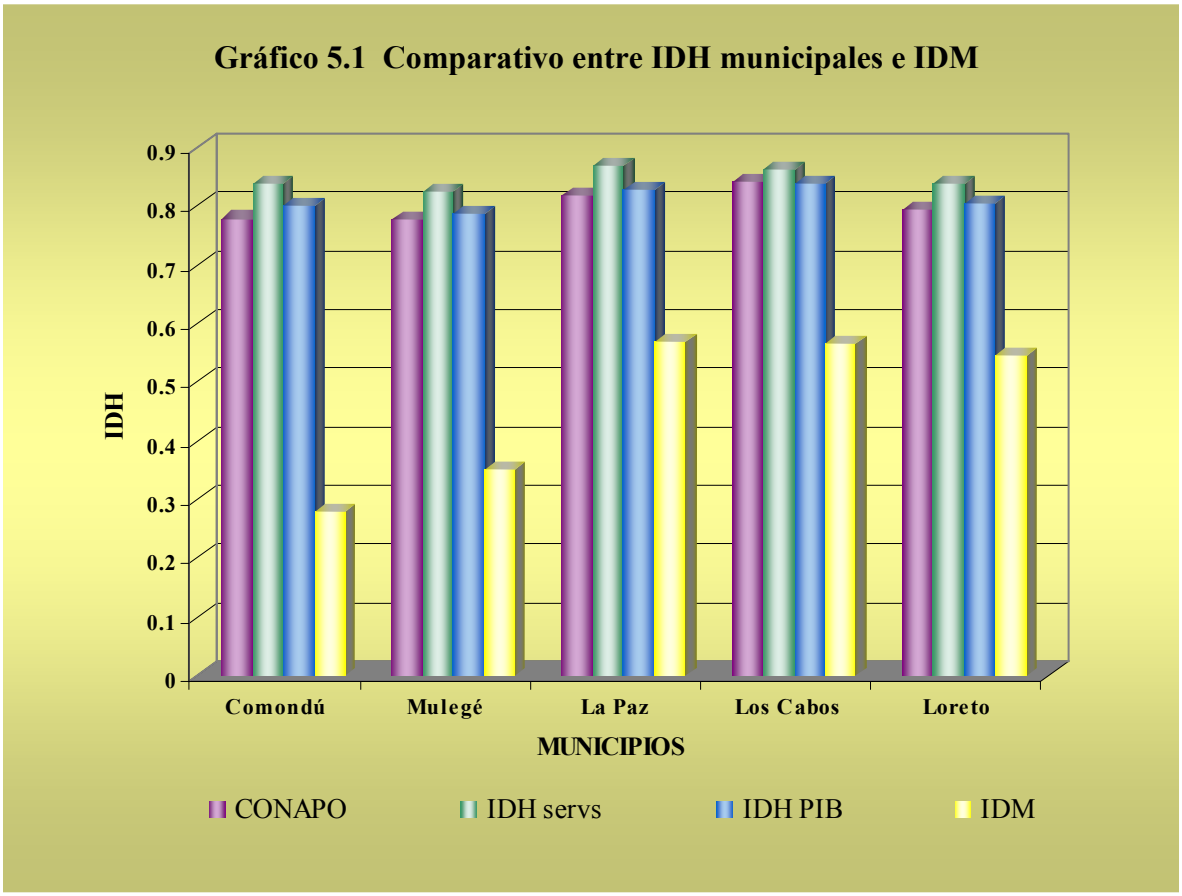
Analizando los subíndices se puede ver que Loreto se encuentra en la última posición de desarrollo en la dimensión económica mientras que se encuentra en la segunda posición en las dimensiones social y ambiental y en primera posición en la dimensión política la cual seguramente influyo para que el IDM de Loreto fuera el más alto de los cinco municipios.

En el caso de La Paz en la dimensión económica se encuentra en segunda posición mientras que en las dimensiones social y ambiental se posiciona en primer lugar cayendo a la tercera posición en la dimensión política. Los Cabos ocupa la primera posición en la

dimensión económica en tanto que en la dimensión social cae hasta la quinta posición, en la dimensión ambiental se encuentra en cuarto lugar y en la dimensión social en la segunda posición. Comondú y Mulegé no llegan a ocupar una primera ni segunda posición sino que su ubicación varía en las posiciones, tres, cuatro y cinco.

Las posiciones que ocupan los municipios tienen consistencia con la hipótesis planteada y con lo expuesto en el capítulo 3. Evidentemente La Paz y Los Cabos tienen un mayor desarrollo de sus economías siendo los principales receptores de inversión pública que en el caso de Los Cabos la mayor parte se destina a su principal actividad económica, La Paz lo destina a sectores relacionados con la dimensión social y ambiental de ahí que sea quien tiene el mayor desarrollo en ambas dimensiones. El resultado de la dimensión política seguramente se debe a la alta participación electoral que se presenta en Loreto que es de aproximadamente del 80% y a la relación entre los ingresos municipales y la producción bruta total lo que influyo para que Loreto tenga el IDM de mayor valor.

En un comparativo del IDM y los IDH para los municipios de Baja California Sur, calculados por CONAPO y Universidad de Chapingo, los resultados indican que el IDM se encuentra debajo de los valores del IDH como lo ilustra el gráfico 5.1.



Este gráfico ayuda a indicar un par de resultados primero que la diferencia entre el IDM y el IDH es mucho mayor en el caso de los municipios de Comondú y Mulegé, los IDH calculados por CONAPO y Universidad Chapingo si bien muestran un grado de heterogeneidad entre los municipios del estado esta no es de gran magnitud como la heterogeneidad de desarrollo encontrada por el IDM.

5.2 Conclusiones

Como se pudo observar La Paz y Los Cabos se encuentran entre los tres municipios con el mayor desarrollo relativo lo cual es consistente con los resultados que se esperaban

obtener aunque el caso de Loreto que tiene el IDM más alto es un resultado que no se esperaba al contrario en base al conocimiento del estado y al hecho de que es un municipio de reciente creación se considero estaría en los niveles más bajos de desarrollo. Los resultados obtenidos para Mulegé y Comondú también son consistentes con los resultados esperados ya que se encuentran en el extremo de los municipios con el más bajo desarrollo relativo.

Al analizar los componentes del IDH de cada municipio es posible identificar que en Mulegé el desarrollo de las cuatro dimensiones no es equilibrado siendo la dimensión más desarrollada la social y la más rezagada la dimensión política. En el caso de Comondú las dimensiones social y ambiental se encuentran equilibradas tomando el mismo valor, la dimensión más rezagada al igual que en Mulegé es la política.

En el caso de Loreto hay un completo desequilibrio de sus dimensiones siendo la más desarrollada la política y la más rezagada la dimensión económica. En el municipio de La Paz también se presenta un desequilibrio de las dimensiones siendo la más desarrollada la dimensión ambiental mientras que la menos desarrollada es la política. Y en Los Cabos no sorprende que la dimensión económica sea la más desarrollada, sin embargo, se puede decir que el resto de las dimensiones se encuentran en equilibrio aunque estrictamente hablando la dimensión ambiental seria la más rezagada.

Cabe decir que la determinación de las dimensiones más desarrolladas y más rezagas fue en base al valor de los subíndices ya que al hacerlo de acuerdo a la posición relativa de

los municipios en cada dimensión los resultados son completamente diferentes resultando que por lo menos en tres municipios de los cinco municipios las dimensiones se encuentran equilibradas.

Los resultados del índice seguramente se encuentran relacionados con el apoyo que el gobierno federal y estatal ha dado para detonar las actividades económicas municipales así como ayudar a los gobiernos municipales, dada la limitación de sus recursos, a atender algunas de sus obligaciones. En La Paz y Los Cabos como se veía en el capítulo 3 se les destina la mayor parte de la inversión cuyos resultados se encuentran reflejados en el índice de desarrollo municipal y aquí cabe destacar el caso de Loreto ya que desde hace tiempo se ha querido impulsar la actividad turística lo cual al parecer no dado resultado limitando su desarrollo económico.

Mulegé es otro caso a destacar puesto que es el municipio al que se le ha destinado mayor inversión al sector productivo (industria, minería y energía) esperando tener un mayor desarrollo económico pero no esa así, cabe ver que esta sucediendo que la inversión no da los resultados esperados ya que puede suceder que se este invirtiendo demasiado a un sector con potencial de desarrollo limitado considerando que en los últimos años Mulegé ha ido adquiriendo importancia en el sector pesquero o bien que la inversión no sea aplicada de manera correcta lo cual provoca un mal gasto de recursos.

En el caso de Comondú es posible que aun no se encuentre totalmente recuperado de la crisis del sector agrícola la cual se ha tratado de reactivar siendo el principal destino de la

inversión pública como bien se comento en el capítulo 3, en este caso es urgente buscar alternativas de desarrollo que produzcan efectos favorables a otros aspectos Si bien no es preocupante la disminución de la población es un elemento en el cual se debe centrar la atención ya que el principal motivo de su comportamiento es la migración debido a que en otros lugares del estado o del país se tiene la oportunidad de un ingreso mayor o estable.

De acuerdo a lo expuesto en los párrafos anteriores se puede decir que en Mulegé, Comondú y La Paz las políticas de desarrollo deben ser dirigidas para impulsar el desarrollo político sobre todo para eficientar de recaudación de recursos que es el aspecto donde se encuentra el mayor rezago lo que hace necesario evaluar en cada caso el sistema de recaudación debido a que en algún caso será necesario actualizar información que ayude a la recaudación, en otro el sistema y así sucesivamente ya que el hecho que se encuentren rezagados en el mismo aspecto no significa que tengan la misma problemática.

En el caso de Loreto es necesario dirigir acciones para ubicar su principal vocación productiva y poder impulsar su economía o incluso ver si se requieren otras estrategias de promoción del municipio como destino turístico porque cuenta con las condiciones para que lo sea pero cabe evaluar que los recursos destinados a dicha actividad efectivamente se apliquen además no solo se requiere de inversión en turismo sino también urbana para darle una imagen que atraiga al turista motivándolo a que regrese.

Finalmente Los Cabos requiere dirigir sus estrategias de acción hacia la mayor cobertura de agua entubada problemática que seguramente se relaciona con la fuerte inmigración que ha presentado el municipio lo que provoca una fuerte presión en la demanda de servicios a la vez que seguramente excede la capacidad del gobierno municipal para atender dicha problemática provocando el rezago que se presenta.

BBIBLIOGRAFÌA

Barre, Raymond, *El Desarrollo Económico*, FCE, México, 1962, 176 pp.

Bentley Clark, Meter, Olsen, P. Bjorn, Rasmussen P. Morregard, et. al. *Planeaciòn del Desarrollo*, Edición preparada por Everett E. Hagen, FCE, México, 1964, 461 pp.

Centro Estatal de Estudios Municipales, *Los Municipios de Baja California Sur*, Colección Enciclopedia de los Municipios de México, SEGOB y Gobierno del Estado de Baja California Sur, México, 1987, 37 pp.

Centro Estatal de Información (CEI), *Compendio Estadístico 1998-2000 Municipios de Baja California Sur, Cuaderno de Datos Básicos 2001*, Gobierno del estado de Baja California Sur, Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico, La Paz, B.C.S., 2001.

Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Índices de Desarrollo Humano*, CONAPO, 2001, 131 pp.

Curie, Lauchlin, *Desarrollo Económico Acelerado. La Necesidad y los Medios*, FCE, México, 1974, 299 pp.

Del Río, Ignacio y Altable Fernández, María Eugenia, *Breve Historia de Baja California Sur*, COLMEX y FCE, México, 2000, 246 pp.

Flores de la Peña, Horacio, Wioncsek, Miguel S. Tamayo López Portillo, Jorge, et. al., *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, Siglo XXI, México, 1983, 269 pp.

Fuentes, Noé Arón y Martínez Pellègrini, Sarah, *Índice de Competitividad de los Estados Mexicanos: Herramienta de Evaluación de la Política de Desarrollo Regional*, El Colef, Tijuana, 2006, 77 pp.

Fuentes, Noé Arón, *¿Es posible un crecimiento económico regional endógeno en Latinoamérica?*, El Colef, Tijuana, s.a., 20 pp.

García, Carlos A., *Curso de Economía Colombiana*, Universidad de San Buenaventura-Facultad de Administración de Negocios. Formato electrónico Consultado 30 de Marzo de 2006.

Guttman Steriemberg, Edith, *Como Generar un Sistema de Indicadores Socio-Demográfico y Ambiental*. Formato electrónico en <http://www.catunesco.upc.es/ads/edith.doc> Consultado 12 de Mayo de 2006.

Hernández Vicent, Miguel Ángel, *Desarrollo, Planificación y Medio Ambiente en Baja California Sur*, UABCS, Serie Científica Ciencias Sociales y Humanidades, La Paz, 1998, 265 pp.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD), *XII Censo de Población y Vivienda 2000*. INEGI. Formato electrónico en <http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73>

----------, *XI Censo Económico 1994.* INEGI. Formato electrónico en <http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73>

----------, *XII Censo Económico 1999*. INEGI. Formato electrónico en <http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73>

----------, *Conteo de Población y Vivienda*. INEGI. Formato electrónico en <http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73>

----------, *Finanzas Públicas 1989-2004*. INEGI. Formato electrónico en <http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73>

Ivanova Boncheva, Antonina, Cariño Olvera, Micheline y Ramírez Gómez, Osvaldo, *Comercio y Desarrollo Sustentable en Sudcalifornia (Siglos XIX y XX)*, UABCS, SEP y CONACYT, La Paz, 2002, 556 pp.

H. Ayuntamiento de La Paz, *Plan Municipal de Desarrollo*, s.f. s.l. proporcionado por el Centro Estatal de Información (CEI).

H. Ayuntamiento de Los Cabos, *Plan Municipal de Desarrollo 2002-2005*, s.f., s.l. proporcionado por el Centro Estatal de Información (CEI).

H. Congreso del Estado de Baja California Sur, *Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur*, La Paz, B.C.S., 2004.

Honorable XI Ayuntamiento de Mulegé, B.C.S., *Plan Municipal de Desarrollo 2002-2005*, s.f., s.l. Documento impreso proporcionado por el Centro Estatal de Información (CEI).

López-Calva, Luis F. y Vélez Grajales, Roberto, *El Concepto de Desarrollo Humano, su Importancia y Aplicación en México*, Estudios Sobre Desarrollo Humano, PNUD, Núm. 2003-1, 46 pp.

López-Calva, Luis F., Rodríguez-Chamussy, Lourdes y Szèkely, Miguel, *Medición del Desarrollo Humano en México: Introducción*, Estudios sobre Desarrollo Humano, PNUD, Núm. 2003-6, 29 pp.

Martínez Pellégrini, Sarah, Flamand, Laura y Hernández, Alberto, *Panorama del Desarrollo Municipal en México. Antecedentes, Diseño y Hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal*, DEAP y El Colef, Tijuana, B.C., 2006.

Mella Márquez, José Ma., *Economía y política Regional en España: ante la Europa del siglo XXI*, Akal, España, 1998, 703 pp.

Plan Municipal de Desarrollo de Comondú 2002-2005, s.f., s.l. proporcionado por el Centro Estatal de Información (CEI).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*, PNUD, México, 2005, 221 pp.

----------, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*, PNUD, México, 2004, 14 pp.

Richardson, Harry W., *Economía Regional y Urbana,* Alianza, Madrid, Trad. Marta Casares, 1986, 309 pp.

----------, *Teoría del Crecimiento Regional*, Pirámide, Madrid, 1977, 213 pp.

Rodríguez Tomp, Rosa Elba, Altable, Francisco, Trejo Barajas, Dení, Rivas Hernández, Ignacio, González Cruz, Edith, Urciaga García, José, Altable, María Eugenia y Martínez de la Torre, José Antonio, *Historia General de Baja California Sur. I La Economía Regional*, Dení Trejo Barajas (Coord.), Edith González Cruz

(Editora), CONACYT, SEP Baja California Sur, UABCS y P y V Editores, México, 2002, 587 pp.

Rodríguez Tomp, Rosa Elba, Altable, Francisco, Silva Bustamante, Hilda, Landavazo Arias, Marco Antonio, Trejo Barajas, Dení, Altable, María Eugenia, Preciado Llamas, Juan, González Cruz, Edith, Rivas Hernández, Ignacio, Guillén Vicente, Alfonso, Berduzco Ávila, Camerino y Sánchez Mota, Graziella, *Historia General de Baja California Sur. II Los Procesos Políticos*, Edith González Cruz (Coord.) María Eugenia Altable (Editora), CONACYT, SEP Baja California Sur, UABCS y P y V Editores, México, 2003, 783 pp.

Sachs, Wladimir M., *Diseño de un futuro para le futuro*, Fundación Javier Barros Sierra Centro de Investigación Prospectiva, México, 1978, 219 pp.

Saravia, Danilo, *Desarrollo Endógeno y Estrategia Nacional de Desarrollo*, 2003. Formato electrónico en <http://www.cisas.org.ni/prsp/PDF/Desarrollo%20endogeno.pdf> Consultado 07 de Abril de 2006.

Sociedad de Historia Natural Niparajá, A.C. (NIPARAJÀ), Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS) y Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, A.C. (FUNDEA), *Diagnóstico Ambiental de Baja California Sur*, NIPARAJÀ, UABCS y FUNDEA, La Paz, 1998, 443 pp.

Solow, R. M., *A Contribution to the Theory of Economic Growth,* Quartely Journal of Economics, 1956, pp. 65-94.

Tamayo Flores, Rafael, *Las Políticas de Desarrollo Industrial Regional y sus nexos Teóricos: Desconcentración, Laissez-Faire e Iniciativas Locales en México*, 2000, 33 pp. Documento Impreso.

Toral Arto, Ma. Amparo, *El Factor Espacial en la Convergencia de las Regiones de la Unión Europea: 1980-1996*, Tesis Doctoral, 2001 formato electrónico en <http://www.eumed.net> Consultado 11 de Abril de 2006.

Trasviña Taylor, Armando, *¿Qué desea saber? Baja California Sur*, Programa Cultural de las Fronteras, México, 163 pp.

Universidad Autónoma Chapingo (UACh) y Centro de Desarrollo Humano de Guanajuato, A.C., *Informes Municipales, Informe Nacional de Desarrollo Humano.* Formato electrónico en <http://www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/bases/index.php?what=100>

----------, *Memoria Técnica, Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Formato electrónico en <http://www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/bases/memo/memoria.html>

Vázquez Barquero, Antonio, *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*, Antoni Bosch, España, 2005, 177 pp.

----------, *Endogenous Development, Networking, Innovation, Institutions and Cities*, Routledge, Londrés, 2002, 224 pp.

Vías Martínez, Jesús Ma., Perles Rosello, María Jesús y Andreo Navarro, Bartolomé, *Aplicación de un Análisis Cluster para la Evaluación de la Vulnerabilidad a la Contaminación de los Acuíferos*, Revista Internacional de Ciencia y Tecnología de la Información Geográfica. Formato Electrónico en <http://geofocus.rediris.es/docPDF/Articulo11_2003.pdf#search=%22algoritmo%20de%20las%20k%20medias%22> Consultado 21 de Agosto de 2006.

Yamane, Taro, *Estadística*, Harla, México, 1979, 771 pp.

Zorrilla, Arena, Santiago y Silvestre Méndez, José, *Diccionario de Economía*, Limusa, México, 1997.

Recursos electrónicos

<*www.ciat.cgiar.org/agroempresas/comercio_justo/glosario.htm*> Consultado 21 de Agosto de 2006.

<*http://www.monografias.com/trabajos17/numeros-indice/numeros-indice.shtml#defin*> Consultado 21 de Agosto de 2006.

<*http://www.mecon.gov.ar/impacto_mendoza/apendice.htm*> Consultado 26 de Mayo de 2006.

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., <*http://www.cidac.org/portalesp/index.php*> Consultado 30 de Marzo 2006.