

Desarrollo económico municipal¹

ANTONIO SÁNCHEZ BERNAL

Introducción

En México la descentralización se ha vuelto una bandera para los grupos opositores de todos los partidos políticos en todos los niveles de gobierno; es un proyecto del gobierno federal, argumento de gobernadores con el cual captar más recursos para los municipios o para quitárselos; es un tópico importante en la reforma del Estado, tema de investigación y la razón de ser de diversos investigadores, y la estrategia de varios organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo); pero, además, es un proyecto que los municipios, los gobiernos locales y la ciudadanía no alcanzan a captar ni entender y, por lo tanto, no logran aprovecharlo para mejorar las condiciones de vida de la población.

Este proceso tiene al menos quince años de iniciado. A lo largo de ese periodo se han observado reformas administrativas (Gobierno del Estado de Sonora, 1997), traslado de servicios del gobierno federal a los gobiernos estatales –salud y educación básica–, cesión de atribuciones de diferente índole a gobiernos municipales –a través de la reforma del artículo 115 consti-

tucional– y propuestas del gobierno federal para modificar el sistema de coordinación fiscal y así transferir mayores recursos a los municipios.³

Tantas modificaciones con muchos actores interesados muestra que, evidentemente, la descentralización es un proceso estratégico donde lo que está en juego es la manera como se reorganiza el Estado en un contexto económico y político totalmente nuevo. Dicho contexto ha obligado al gobierno a construir nuevas reglas del juego para los diferentes actores sociales, modificaciones encaminadas a que el Estado sea más eficiente en un ambiente democrático con esquemas más horizontales en la toma de decisiones, así como en su nuevo papel en la economía.

La principal falla de la descentralización en México es la ausencia de una visión clara del papel que deben desempeñar los diferentes niveles de gobierno en la estrategia de desarrollo del país. Esto sin duda representa un gran escollo, ya que no es posible identificar el grado de profundidad que debe alcanzar dicha estrategia.

Para contribuir al debate acerca del papel de los municipios en la descentralización, el Instituto de Estu-

dios Económicos y Regionales (Ineser) ha abierto una línea de investigación sobre descentralización y desarrollo económico local que busca identificar el potencial de los municipios en la estrategia de desarrollo del país. A continuación se presenta un resultado práctico en esta dirección.

La propuesta del Ineser está dirigida a que los municipios instrumenten la estrategia de acción que implica el desarrollo económico local, ya que en el contexto de descentralización representa la mejor opción para que gobiernos y actores locales aprovechen adecuadamente el potencial de sus municipios. Aquí surge una pregunta relevante: ¿qué es el desarrollo económico local?

Con base en diversos enfoques de desarrollo local, el Ineser plantea que el desarrollo económico local es la intención de desarrollar una región o espacio local donde intervienen el gobierno municipal y la comunidad con el objetivo de crear empleos, disminuir la pobreza y aumentar la calidad de vida, promoviendo el aumento de oportunidades para todas las personas sin descuidar la protección del medio ambiente.

Otra pregunta relevante es ¿por qué el desarrollo económico local

El autor es profesor-investigador del Instituto de Estudios Económicos y Regionales (Ineser) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

para los municipios mexicanos? Durante muchos años se pensó que el desarrollo tenía al menos las características siguientes: a) era tarea exclusiva del gobierno federal; b) sólo podían alcanzarlo las grandes ciudades, y c) aparecía con las grandes industrias. Esta manera de pensar tuvo como resultados la centralización de la toma de decisiones en el gobierno federal, concentración de los recursos principalmente en las grandes ciudades, desigualdad social y pobreza en la mayoría de los municipios mexicanos y bajo interés en la creación de empresas rurales. En pocas palabras, los municipios tenían escasas opciones para impulsar su desarrollo.

Ahora el desarrollo económico local representa una opción para que los actores de los municipios con pocas oportunidades se organicen para aprovechar sus propios recursos en la promoción de su desarrollo. Las condiciones generadas por la descentralización y la globali-

zación otorgan más instrumentos a los gobiernos locales y sus comunidades para iniciar su propia estrategia de desarrollo.³ Los principales actores que promueven el desarrollo económico local son el gobierno municipal y la comunidad; el primero es el principal promotor de este proceso ya que detenta la autoridad política y puede conducir la gestión local del desarrollo y la participación ciudadana a través de diferentes formas de organización. Las organizaciones civiles, vecinales, empresariales, etcétera, pueden ayudar en el proceso de desarrollo local, ya que los ciudadanos son los más interesados en la creación de mejores condiciones de vida en su comunidad.

Municipios del occidente de México

La región occidente de México está formada por ocho estados⁴ con alrededor de veinte millones de habitan-

tes distribuidos en 398 municipios; 91 por ciento de ellos tienen poblaciones menores a 100 mil habitantes, el 65.3 por ciento presentan un índice de desarrollo económico bajo y 26.5 por ciento un índice medio; en otras palabras, es una región donde prevalecen los municipios pequeños y medianos –en términos de población– con bajos niveles en su calidad de vida y recursos financieros escasos (Sánchez, 1997); asimismo, son municipios que enfrentan diversos obstáculos institucionales y no constituyen regiones prioritarias para ninguna estrategia económica nacional basada en la exportación que requiera aglomeración de recursos económicos –humanos, financieros, organizacionales y de infraestructura–, por lo que en el mediano plazo no se espera que se generen recursos para transferirlos a este tipo de municipios. Lo anterior obliga a estudiar municipios pequeños y medianos del occidente de México para establecer estrategias de desarrollo municipal.

La metodología seguida fue de investigación participativa (García y Sánchez, 1997), que permitió triangular información directa –de los actores municipales– e indirecta; ésta se aplicó en seis municipios,⁵ con las siguientes conclusiones preliminares.

El diagnóstico

Para que el gobierno municipal pueda aprovechar todo el potencial de su territorio es necesario que tenga una visión emprendedora, conocimientos sobre el municipio y la capacidad de plantear una estrategia de desarrollo. Lo anterior tiene como principales obstáculos: a) las limitaciones técnicas de los ayuntamientos para plantear su propia estrategia de



desarrollo; b) la incapacidad para crear una relación de cooperación con los empresarios locales y otros actores de la comunidad; c) la falta de promoción y gestión de obras y proyectos controlados por diferentes actores de la comunidad: generalmente los ayuntamientos diseñan, organizan y realizan obras, que podrían ser realizadas por otros actores del municipio y solamente ser coordinadas y supervisadas por el ayuntamiento, y d) existe desconfianza de la ciudadanía en las acciones del gobierno municipal.

Para que los habitantes puedan participar en el desarrollo de su municipio es necesaria una alta responsabilidad y participación ciudadana, lo cual quiere decir que es necesario que los ciudadanos se involucren en la gestión local del desarrollo, principalmente en la toma de decisiones y en la supervisión de obras y proyectos. Sin embargo, lo anterior enfrenta: a) falta de mecanismos efectivos de participación ciudadana; b) falta de cooperación ciudadana para solucionar problemas de su entorno; c) la mayoría de los ciudadanos no se sienten responsables de cuidar su entorno inmediato en lo que respecta a los servicios y las actividades colectivas, y d) apatía y desconfianza ciudadana en cuanto a posibles acciones y soluciones.

Con base en el diagnóstico anterior, los actores municipales propusieron algunas acciones que pueden generar desarrollo económico local.

Acciones necesarias para promover el desarrollo económico local

1. Diseñar una estrategia de desarrollo que guíe con precisión las activi-

dades que seguirá el gobierno municipal con la participación activa de los actores locales (empresarios, escuelas y universidades, líderes sociales y organizaciones).

2. Promover la cooperación entre municipios de diferentes regiones a fin de crear redes de cooperación para la producción, distribución y consumo de insumos, productos y servicios regionales, así como intercambiar experiencias municipales en la solución de problemas como el de la basura y la promoción de iniciativas, entre otras.

3. Promover convenios de colaboración entre ayuntamientos, universidades e instituciones de educación superior para que estas últimas apoyen estudios y proporcionen la información necesaria para la toma de decisiones de los ayuntamientos, empresarios y organizaciones locales. Por ejemplo, se requiere la realización de estudios de mercado para los productos del municipio, así como de sus potencialidades, y es necesario identificar proyectos para promoverlos y financiarlos.

4. Dar a conocer la estrategia de desarrollo a toda la población. La estrategia debe tener especial cuidado en: a) promover la reinversión de las ganancias generadas dentro del territorio municipal; b) en el caso de inversiones nacionales o internacionales, el ayuntamiento debe establecer criterios y condiciones para que los beneficios resultantes de dichas inversiones en el municipio sean positivas también para éste; c) establecer criterios y mecanismos para apoyar las iniciativas de inversión, de nuevas formas de organización, desarrollo social, etcétera, y d) tener en cuenta que la diversificación económica, es decir la producción

de diferentes bienes, hace menos vulnerable la economía del municipio.

5. Crear canales efectivos de participación ciudadana que permitan conocer, atender y resolver los problemas de la comunidad y no sólo ofrecer servicios públicos, así como conocer y tomar en cuenta la opinión de la gente.

6. Diseñar y poner en práctica una campaña para reconstruir la confianza entre todos los actores locales del municipio. Crear una identidad municipal.

7. Captar mayores ingresos y hacer un uso más eficiente de ellos mediante: a) la profesionalización de los funcionarios responsables del manejo de las finanzas municipales; b) mayor participación de los ayuntamientos en la elaboración de la ley de ingresos; c) despolitización del cobro del impuesto predial y del gasto público municipal; d) realizar un inventario del patrimonio municipal; e) conocer la solvencia del ayuntamiento para obtener créditos; f) efectuar una evaluación socioeconómica de los proyectos para conocer su rentabilidad social; g) crear empresas en colaboración con pequeños productores cuando éstas representen beneficio social; h) instrumentar mecanismos efectivos de participación para involucrar a los ciudadanos en la construcción y el mantenimiento de obras públicas; i) unir esfuerzos con otros ayuntamientos para promover que los gobiernos estatal y federal otorguen mayores recursos a los municipios.

Conclusión

La descentralización representa una oportunidad para que los actores municipales, encabezados por los gobiernos locales, puedan aprovechar los

