

EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE

**MAESTRIA EN DESARROLLO REGIONAL
PROMOCION 1998-2000**

**Ayuntamiento y desarrollo local en municipios
semiurbanos. El gobierno municipal como agente del
desarrollo (Escárcega, Camp. 1995-2000).**

**Tesis que para obtener el grado de Maestro en Desarrollo Regional
presenta**

Oscar Alfredo López Chan

Director: Mtro. Tonatiuh Guillén López

Lector interno: Mtro. Gerardo M. Ordoñez Barba

Lector externo: Dr. Enrique Cabrero Mendoza

Agosto de 2000

San Antonio del Mar, Tijuana, México.

023499

COLEF BIBLIOTECA

A mis padres.

Por abonar constantemente mi
camino hacia el conocimiento.

A mis hermanos.

Por el afán de superación
siempre compartido.

A Guadalupe de los Angeles.

Por los espacios contruidos juntos para
el refugio de nuestras impacientes emociones.

AGRADECIMIENTOS.

La realización de este trabajo ha sido posible por un conjunto de personas e instituciones que directa e indirectamente aportaron tiempo, recursos y conocimientos.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y El Colegio de la Frontera Norte representan las instituciones bajo cuyos auspicios es posible realizar los estudios de posgrado.

Al Gobierno del Estado de Campeche, cuyo apoyo material contribuyó para la culminación de los estudios de la maestría, en especial al Lic. Fernando Ortega Bernés por las atenciones otorgadas al efecto.

A mi director de tesis Tonatiuh Guillén López por ayudarme a recorrer el camino hacia una mejor comprensión y reflexión sobre los gobiernos municipales en México.

A Enrique Cabrero Mendoza por su valiosa cátedra y su colaboración desinteresada como lector externo del trabajo de tesis.

A Gerardo Ordoñez Barba, por sus acertados comentarios y recomendaciones sobre el tema municipal.

A los funcionarios del ayuntamiento de Escárcega de los periodos 1995-97 y 1997-2000, y a los agentes sociales, económicos y políticos del municipio, cuyo tiempo concedido me permitió un conocimiento mayor sobre la realidad de su municipio y la actuación de su ayuntamiento.

Como guías al proporcionarme modos de razonamientos, merecen un agradecimiento especial mis maestras de metodología, especialmente Laura Velazco y Marie Laure Coubes.

Mi agradecimiento a la Mtra. Saráh Martínez Pellégrini por su disposición a dar lectura y comentar los primeros ensayos que anticipaban este trabajo. El Dr. Roberto García Ortega, el Dr. José Ma. Ramos y la Mtra. Aracely Almaraz fueron maestros cuya comprensión me animó a entregar avances del trabajo y hacer ahorros substanciales en tiempo.

Pese a ser un trabajo individual conté con la valiosa colaboración de amigos como Rodolfo Pérez Ferrer y Antonio Rafael Chi, quienes participaron en la búsqueda de información con el mismo empeño de un servidor. Igualmente doy las gracias al Mtro. Jorge Gasca Santos por la información proporcionada.

Nora Bringas, Igor, Héctor y Alejandro, amigos valiosos cuya solidaridad va más allá de lo académico.

A todos los municipalistas convencidos de quienes abrevé su conocimiento por medio de sus libros, y por creer que el desarrollo desde *lo local* es posible y deseable.

Índice.

Introducción general.	6
I. Marco teórico conceptual y contextual.	15
1. Ayuntamientos, municipios y desarrollo local: Los conceptos de referencia.	15
1.1. El desarrollo como proceso.	15
a) De las formas de pensamiento sobre el desarrollo.	16
b) De las formas de actuación sobre el desarrollo.	17
1.2. Hacia una noción del desarrollo local.	18
1.3. El desarrollo local como paradigma.	20
1.3.1 La ubicación de <i>lo local</i> frente y dentro de <i>lo global</i> .	20
1.4. Los actores del desarrollo local.	22
1.5. Gobiernos locales y desarrollo local.	24
1.6. El desarrollo local: de proceso a política pública.	25
2. El contexto de los ayuntamientos dentro del desarrollo local en México.	28
2.1. Breve revisión histórica.	29
2.2. El marco jurídico municipal.	30
2.3. Ayuntamientos, relaciones intergubernamentales y Federalismo.	30
2.4. Nuevos escenarios económicos, sociales y políticos.	31
2.5. Las posibilidades de los ayuntamientos en la promoción del desarrollo local.	32
3. Ayuntamientos y municipios semiurbanos. Un acercamiento empírico.	34
II. Proceso de desarrollo local en un municipio semiurbano: Escárcega, Campeche.	
1. Los municipios semiurbanos: caracterización.	38
2. Contexto general del municipio.	41
3. El proceso de desarrollo local.	44
3.1. El <i>territorio</i> municipal.	44
3.2. Los <i>actores locales</i> del desarrollo.	48
3.3. Niveles de desarrollo de la <i>sociedad local</i> .	52
4. Las relaciones e implicaciones en el proceso de desarrollo local semiurbano.	56
III. El Ayuntamiento del municipio semiurbano de Escárcega, Campeche: Capacidades y limitaciones para el desarrollo.	
Introducción.	61
1. Capacidades y limitaciones para el desarrollo: condicionantes externas.	62
1.1 El marco jurídico de los municipios en el estado de Campeche.	63
1.2. Federalismo y procesos de descentralización administrativa.	66
1.3. Las relaciones intergubernamentales.	72
a) El ayuntamiento y la Federación.	74
b) El ayuntamiento y el Gobierno del Estado de Campeche.	76
c) Las relaciones intermunicipales.	79
2. Capacidades y limitaciones para el desarrollo: condicionantes internas.	80
2.1. capacidades políticas para el desarrollo.	81
a) Integración de la representación política.	81
2.2. Estructura administrativa.	84

a) Las autoridades auxiliares.	87
2.3. Finanzas municipales.	88
2.4. Instrumentos técnicos y de gestión.	94
2.5. La burocracia municipal.	96
Reflexiones finales.	99

IV. El ayuntamiento como agente en el proceso de desarrollo local.

Introducción.	101
1. Procesos, centros y estructuras de decisión del ayuntamiento.	102
1.1. Los centros de decisión internos.	102
a) El presidente municipal.	102
b) El Cabildo.	103
c) La estructura administrativa.	104
d) El COPLADEMUN.	105
1.2. Procesos de decisión comunitaria.	107
1.3. Un modelo de gestión interno personalizado y centralizado.	107
2. Formas de relación del ayuntamiento con los actores locales. Estilos políticos y estilos de gestión.	108
2.1. Los estilos políticos.	109
2.2. Los estilos de gestión.	110
2.3. Relaciones del ayuntamiento con las estructuras económicas y políticas del municipio.	112
a) Interacción estructura económica y el ayuntamiento.	112
b) Interrelación estructura política-ayuntamiento.	116
3. El Ayuntamiento y sus tipos de acción en el proceso de desarrollo local.	120
3.1. El ayuntamiento como interventor directo.	120
3.2. El ayuntamiento como promotor.	122
3.3. El ayuntamiento como gestor.	123
3.4. El ayuntamiento como regulador.	124
3.5. El ayuntamiento como articulador.	124
4. La función de articulación. Límites y posibilidades.	125

V. Gobierno local y políticas públicas. La política de desarrollo económico local en el municipio de Escárcega.

Introducción.	128
1. El enfoque de política como instrumento para el análisis de la actuación de los gobiernos locales.	130
2. El gobierno local como <i>hacedor</i> de políticas.	131
3. Lo económico como nuevo tema en la agenda de actuación del ayuntamiento. .	133
4. La definición del contenido de la política local de desarrollo.	134
4.1 El proceso de gobierno.	135
b) La descentralización federal.	137
c) La desconcentración del gobierno del estado de Campeche.	137
4.2 El proceso político.	139
5. Análisis de la política de desarrollo económico local.	141
5.1. Los objetivos.	142
5.2. La implementación de la política.	144

a) La implementación por la vía del presupuesto: la intervención directa.	145
b) La implementación por la vía de la gestión.	147
c) La implementación por la vía de la promoción.	148
6. Las distancias entre la agenda formal y la real.	150
6.1. Algunas causas institucionales de cambio.	151
a) La descentralización administrativa federal.	152
b) La desconcentración administrativa estatal.	152
c) La competencia entre políticas.	153
7. Los límites de la propia política local de desarrollo.	154
7.1. La extensión de políticas federales.	154
7.2. El presupuesto como instrumento único.	155
Reflexiones finales.	155
 VI. El ayuntamiento en la construcción de políticas locales de desarrollo en un municipio semiurbano. Algunas condiciones mínimas necesarias.	
Introducción.	157
1. Consideraciones generales sobre la política pública.	159
2. Ayuntamientos y políticas públicas.	161
3. El porqué de una política local de desarrollo.	163
3.1. La especificidad de la política a lo territorial: lo semiurbano.	164
4. Condiciones mínimas en un ayuntamiento de un municipio semiurbano para el diseño de la política local.	165
4.1. La reforma del ayuntamiento: Condiciones internas.	167
4.2. Condiciones de cambio del gobierno local en su relación con los agentes localizados en el municipio.	173
a) La concertación entre actores: quién articula.	173
b) El proceso social de construcción de la política.	173
c) La articulación de las políticas en el nivel municipal.	174
d) La coordinación intergubernamental local.	175
e) Creación de capacidades locales.	175
5. La formulación de la política local.	176
5.1. La definición de objetivos.	177
5.2. Objetivos de la política local de desarrollo.	178
a) Instrumentos.	179
b) Responsabilidades.	179
6. Sobre la implementación.	180
7. Algunas políticas complementarias intangibles.	181
a) Política local de comunicación.	181
b) Política de fomento a la identidad territorial.	182
Reflexiones finales.	182
 VII. Conclusiones generales.	
1. Sobre el municipio semiurbano y el ayuntamiento.	184
2. Sobre lo local, lo semiurbano y su ayuntamiento.	187
 VIII. Fuentes de Consulta.	191
Anexo1.	197

Introducción general.

En el pasado reciente, una particularidad de los procesos y políticas de desarrollo es que habían sido concebidos y conducidos centralmente, determinando al mismo tiempo una marginación de *lo local* como centro de decisión y como actor del desarrollo. Ello, a su vez, propicia que las teorías e investigaciones sobre el desarrollo no consideren el ámbito de *lo local* como elemento explicativo de aquél.

Sin embargo, ante su exclusión, la dimensión local del desarrollo cobra singular importancia a partir de dos necesidades, una conceptual y otra práctica. La primera es explicar el proceso de desarrollo desde *lo local*, pues aún no se cuenta con suficientes referencias sobre el mismo, específicamente en escalas territoriales menores como son los municipios. La segunda, por la necesidad de reorientar el sentido del desarrollo, como proceso y como política, hacia un modelo descentralizado donde las decisiones y acciones desde, para y por *lo local* se dirijan a atenuar los condicionantes histórico-estructurales que han impedido alcanzar niveles de desarrollo aceptables en el ámbito municipal.

En este sentido, en el análisis y práctica del *desarrollo*, como objetivo deseado por toda sociedad y en el que intervienen una serie de factores y actores no siempre posible de coordinar, *lo local* se convierte en un importante referente teórico y empírico.

En el caso de México, en que la forma centralizada y vertical de actuar sobre el desarrollo y las propias dinámicas del mercado han conducido a evidentes desequilibrios intra e interregionales, una primera cuestión es cómo *producir* y explicar el desarrollo desde otras esferas de acción a las tradicionales,¹ como los ayuntamientos, en aquellos microterritorios, como los municipios, que han quedado esencialmente al margen de los grandes procesos de desarrollo y de mercado. Este problema podría observarse desde dos ángulos distintos, que permiten justificar la necesidad de nuevas formas de *pensar* y *actuar* sobre el desarrollo en los espacios locales:

1. El reconocimiento de que políticas generales y regionales de desarrollo concebidas y aplicadas desde el gobierno nacional,² están diseñadas para influir sobre macroterritorios, como la nación o los estados, por lo cual tienen efectos diferenciados y desequilibradores sobre agregados territoriales menores como los municipios. Esto es, los desequilibrios del desarrollo configuran un cuestionamiento a las formas

¹ En México, se entendería como acciones tradicionales del desarrollo a aquellas ejecutadas desde el gobierno federal, el cual tendió a ser el actor casi único en la promoción del desarrollo nacional.

² En el texto se usará de manera indistinta *gobierno nacional*, *gobierno federal* y *federación* para referirse al orden superior de gobierno del sistema federal mexicano.

tradicionales de inducir el desarrollo, aplicadas desde instancias superiores como el gobierno federal.

2. Que para el caso de los municipios de México, los ayuntamientos, como orden de gobierno más próximo a la sociedad local y a las necesidades de ésta, empiezan a actuar como instancias de desarrollo de sus municipios. Durante los últimos años y como proceso práctico existe una redefinición del rol del ayuntamiento³ dentro de su municipio y en el contexto del mapa intergubernamental, pues la función tradicional, que ha sido la prestación de servicios públicos y la regulación del suelo urbano, tiende a ampliarse y a especializarse.

En México, lo anterior se presenta en un contexto donde la creciente problemática que enfrenta la sociedad nacional en los ámbitos económicos, político, social y cultural, impone o demanda cambios en las estructuras institucionales de gobierno, más aún en los niveles locales. Los cambios referidos se presentan de manera concreta en los espacios municipales, donde es más dinámica la participación de los grupos locales de la sociedad que demandan solución a sus problemas más apremiantes.

La problemática del desarrollo se agrava y se explica por la excesiva concentración de facultades y recursos en la federación, que refuerza un escenario de desequilibrios regionales y propicia la debilidad de los gobiernos locales para resolver los problemas de la sociedad local. A ello se suma la cíclica y en ocasiones persistente crisis fiscal del gobierno federal, que tiene menos recursos y políticas para animar el desarrollo regional y local.

A pesar de lo anterior, hoy existen tendencias contrarias: la conformación de nuevos espacios regionales y locales que no se explican por decisiones tomadas desde el gobierno nacional; el debate sobre el federalismo y las iniciativas de descentralización de atribuciones y, en menor medida, de recursos hacia los gobiernos estatales y municipales. Estos procesos en su conjunto conducen a revalorizar la importancia de los gobiernos locales⁴ en la promoción del desarrollo local,⁵ y a la vez imponen un papel más

³ En 1983, en una de las reformas municipales de importancia, se otorgaron mayores facultades a los ayuntamientos, referente a la prestación de servicios públicos, y la regulación del uso del suelo y el desarrollo urbano.

⁴ Aunque la referencia a *gobiernos locales* puede entenderse también como todo gobierno de una unidad territorial subnacional, como los gobiernos de los Estados en el caso de México; en el texto se usará tanto gobierno local, gobiernos municipales, institución municipal como sinónimos de ayuntamientos.

⁵ En el marco teórico conceptual (*infra* Cap. I) se efectúa el análisis del concepto; por lo pronto se apunta que el *desarrollo local* es un *proceso* a través del cual un conjunto de *actores* instrumenta o promueve, dentro de una comunidad *territorialmente* definida, el mejoramiento de las condiciones de vida de la *sociedad local*, en lo político, económico, social y cultural.

activo a los ayuntamientos. Incluso en aquéllos que no han podido superar las funciones tradicionales municipales, para que sean capaces de *producir* desarrollo y mejorar la calidad de vida de sus comunidades y, en alguna medida, disminuir las desigualdades en el desarrollo regional.

En suma, la crisis económica y de empleo, el retiro del gobierno federal de las regiones⁶, las nuevas demandas de la población local -más allá de los servicios públicos-, sobre la autoridad más cercana, obligan a los ayuntamientos a incluir políticas locales de desarrollo dentro de sus agendas, así sea de manera formal, pues ello se convierte en una cuestión de sobrevivencia tanto para el municipio como para su gobierno. Por lo tanto, la trayectoria al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los ayuntamientos, está conduciendo a la consolidación de la institución municipal como primer orden de gobierno e instancia básica de desarrollo.

Precisamente, el tema general del presente trabajo de investigación se refiere a la actuación del ayuntamiento como agente del desarrollo de su municipio, más allá de la prestación de los servicios públicos. Reconociendo que el desarrollo se expresa de manera diferente según el tipo de municipio y que entre los ayuntamientos existen capacidades diferenciadas para la gestión de aquél, de manera particular se estudia la forma como un ayuntamiento actúa sobre el desarrollo de un municipio con problemáticas que combinan lo urbano con lo rural, al cual denominamos *semiurbano*. El caso seleccionado es el ayuntamiento del municipio de Escárcega en el estado de Campeche, durante el periodo 1995-2000.⁷

Los objetivos básicos del trabajo son:

1. Conocer cómo se expresa el proceso de desarrollo local en un municipio semiurbano, analizando sus determinantes estructurales, tanto económicos como sociales.
2. Identificar las capacidades y limitaciones institucionales del ayuntamiento con las cuales interviene en el proceso de desarrollo de su municipio.
3. A partir de lo anterior, determinar la participación real del ayuntamiento y las formas que asume ésta dentro del proceso de desarrollo de su municipio.

⁶ Sobre la reestructuración del gobierno federal puede verse a Guillén (1998).

⁷ El periodo incluye dos administraciones gubernamentales, una de 1995 a 1997 y la otra de 1997 al 2000; sin embargo no es el propósito efectuar un estudio comparativo entre ambas, sino tomar el periodo en su conjunto para observar la evolución del ayuntamiento como agente de desarrollo.

4. Proponer bases para políticas públicas locales de desarrollo local para ser formuladas e instrumentadas por los ayuntamientos de municipios semiurbanos a fin de articular el desarrollo local.

Sobre la cuestión de si en un municipio semiurbano el desarrollo puede ser promovido e inducido en primera instancia por la acción de su ayuntamiento y cuáles son las condiciones e instrumentos⁸ que le permiten convertirse en un agente promotor de aquél; se postula la hipótesis: *en municipios semiurbanos, el desarrollo local puede ser promovido en primera instancia por la acción articuladora del ayuntamiento al fortalecerse, a través de su reforma interna y externa, sus capacidades institucionales relativas (políticas, jurídicas, administrativas y financieras) que les otorgue mayores facultades, atribuciones y recursos, para instrumentar una política pública dirigida a tal fin.*

Entendiendo por *acción articuladora* a la función de articulación de agentes, intereses, objetivos y recursos por parte del ayuntamiento; articulación de los diversos actores, públicos o privados, e intereses locales para encauzar la energía colectiva hacia objetivos comunes. La articulación de objetivos dispersos, a veces contrapuestos, del gobierno municipal. La articulación de los recursos del ayuntamiento, del municipio y de actores en el medio local. Todo a través de una política local de desarrollo.

La reforma interna y externa de los ayuntamientos, por otro lado, consiste en los cambios institucionales necesarios, *de jure y de facto*, que ocurren y deben ocurrir tanto al interior como hacia el exterior del ayuntamiento para transformarlo en un actor efectivo del desarrollo. Los cambios van más allá de lo estrictamente jurídico, pues también incluyen prácticas administrativas, de estructura orgánica y sistemas de relaciones, tanto con la sociedad como con los otros órdenes de gobierno.

Puesto que entre los distintos tipos de ayuntamientos existen capacidades institucionales diferenciadas, se entiende por *capacidades institucionales relativas* las propias del ayuntamiento para la promoción del desarrollo local *con relación* a su propio territorio o municipio, no por comparación a las de otros ayuntamientos. De tal forma que reformas internas o externas de relevancia contribuyen a incrementar tales capacidades.

En el hecho de que gran parte de los problemas nacionales son la suma de los problemas que se originan en los municipios y que una visión centralista del desarrollo

⁸ *Condiciones*, se refiere a las circunstancias bajo las cuales es posible el fortalecimiento de las capacidades de los ayuntamientos, sean éstas de carácter político, administrativo, institucional y jurídico. En *Instrumentos* se incluyen los medios para promover el desarrollo, desde recursos (financieros, técnicos, jurídicos, humanos, materiales), hasta métodos de acción, gestión, organización y toma de decisiones públicas.

nacional ha llevado a grandes desequilibrios regionales, se justifica el estudio de los procesos de desarrollo de *lo local* a partir de la acción de los actores locales, específicamente desde el ayuntamiento como potencial agente articulador del proceso.

Lo anterior ha de llevar a la búsqueda de las condiciones que permitan el fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno municipal, para estar en posibilidades de incidir en el mejoramiento de los niveles de vida de la sociedad local y, de esta forma, reducir las diferencias en el desarrollo que se presentan en el ámbito regional. Esta necesidad es más urgente en aquellos municipios semiurbanos, con dinámicas económicas y mercados internos poco desarrollados, ubicados en estados con niveles de desarrollo inferiores a la media nacional, como los de la región Sureste del país,⁹ pues allí sus ayuntamientos suelen ser las instituciones públicas más relevantes en términos de desarrollo y poseen una estructura institucional para tal efecto. De ahí el estudio del caso de un ayuntamiento de municipio semiurbano del estado de Campeche, el cual tiene ante sí un potencial amplio en recursos territoriales para desarrollar.

De manera general, son cuatro las líneas que justifican la relevancia del presente trabajo de investigación:

1. *El estudio de los procesos de desarrollo local.* En México, el desarrollo como proceso desde *lo local*, es decir, a partir de la acción de los actores locales, tiene pocos referentes teóricos y empíricos.¹⁰ En tal virtud adquiere relevancia el estudio de estos procesos, para contribuir a la construcción de un marco para el análisis del desarrollo local para México.
2. *El estudio de los ayuntamientos como agentes del desarrollo local.* La propuesta es estudiar a los ayuntamientos desde otra óptica a su rol tradicional: su papel en el proceso de desarrollo local municipal, dado que se trata de una necesidad y una tendencia evolutiva del Estado en México, hacia su descentralización.
3. *El estudio de lo semiurbano.* Las investigaciones sobre ayuntamientos y municipios tienen un particular sesgo sobre lo urbano y lo metropolitano; por lo cual se propone como ámbito de estudio el proceso de desarrollo en municipios de menores dimensiones como los semiurbanos, a partir de la acción de su gobierno local.

⁹ Según la clasificación regional del CONAPO, la región Sureste está conformada por los estados de Oaxaca, Chiapas, el sur de Veracruz, Tabasco y Campeche.

¹⁰ Como señala Alburquerque (1999: 698), la visión novedosa de considerar a la economía como un conjunto de sistemas económicos locales, no es algo generalizado en los países desarrollados, y para el caso de América Latina en particular, la situación es aún más incipiente, pues "ni siquiera existe una esfuerzo de investigación sistemática de las actuales experiencias propias de desarrollo local -tarea aún por abordar- que permita deducir orientaciones solventes sobre ese campo".

4. *El estudio de las políticas públicas locales de desarrollo.* Siendo la actuación sobre el desarrollo una función que de manera reciente asumen los ayuntamientos, se espera aportar elementos que permitan un mejor desempeño de aquél en el proceso, a través de la formulación e instrumentación de nuevas formas de gestión como las políticas públicas; las cuales también han sido un aspecto marginal en los estudios municipales en México.

La articulación conceptual y empírica entre ayuntamientos, desarrollo local y municipios, de cómo los ayuntamientos pueden actuar en la conducción del proceso a través de una política pública, representa un terreno de estudio de reciente abordaje. Esta articulación, conceptual y como forma de acción, se encuentra en proceso de construcción; por tal razón se espera contribuir al propósito de definir elementos para construir un marco teórico conceptual sobre dicha articulación *ad hoc* a México.

El estudio comprende las siguientes partes: En el primer capítulo se analizan los principios teóricos sobre el proceso de desarrollo local y sobre las posibilidades para que el ayuntamiento se asuma como agente local de desarrollo; ahí mismo se analiza el contexto para el caso de México en el que los ayuntamientos actúan en el proceso. En el capítulo II, se trata de describir cómo se expresa el proceso de desarrollo local en el municipio semiurbano seleccionado, a través del conocimiento de las capacidades y participación de los actores locales, los recursos del municipio como territorio y los niveles de desarrollo alcanzados por la sociedad local. Ya en el capítulo III, se enuncian las capacidades y limitaciones institucionales relativas del ayuntamiento en relación con el desarrollo local de su municipio.

Posteriormente, se esbozan las formas de interacción del ayuntamiento de Escárcega con el proceso y los actores locales del desarrollo; y sobre las formas de actuación mediante las cuales éste participa como agente en el proceso de desarrollo local de su municipio (capítulo IV). Con lo anterior y empleando el enfoque de política pública se analiza el proceso mediante el cual el ayuntamiento trata de articular una política de desarrollo local (Capítulo V). A partir de los resultados obtenidos, se bosquejarán las condiciones mínimas necesarias y los cambios institucionales requeridos para que el ayuntamiento pueda diseñar e implementar una política pública para la articulación y conducción del proceso de desarrollo local en un municipio semiurbano (Capítulo VI).

Notas metodológicas.

El estudio es de tipo inductivo, ya que al analizar un ayuntamiento de un municipio semiurbano en particular, se busca derivar regularidades sobre la forma que adopta la gestión de los ayuntamientos de municipios semiurbanos al actuar sobre el desarrollo. Se trata de ubicar *la situación* del ayuntamiento con relación a la promoción del desarrollo en un municipio semiurbano; *situación* que permita hacer abstracciones y construir propuestas sobre políticas públicas de desarrollo local desde el gobierno municipal.

El trabajo utiliza dos enfoques como propuesta metodológica para el estudio del papel del ayuntamiento dentro de un proceso de desarrollo. El primero es el enfoque del *desarrollo local*, para establecer la conexión entre un actor, el ayuntamiento; un proceso, el desarrollo local; y un tipo de territorio, el municipio semiurbano. En otras palabras, se trata de investigar al *ayuntamiento como agente en el desarrollo local de un municipio semiurbano*. El segundo enfoque es el análisis de políticas públicas¹¹ para identificar y evaluar las acciones concretas que el ayuntamiento implementa dentro del proceso de desarrollo local.

El enfoque del desarrollo local. Tiene el propósito, más allá de hacer un simple diagnóstico municipal, de captar en su justa dimensión el proceso de desarrollo local en municipio semiurbano -tendencias, dinámicas, capacidades, condicionamientos y relaciones de los agentes locales. Para lo cual se aborda el problema a partir de las dimensiones del desarrollo local: un territorio (el municipio); unos actores (sujetos del desarrollo); una sociedad local (o *población* objeto del desarrollo); y el ayuntamiento. De las dimensiones o elementos se destaca la importancia de *las relaciones* entre éstos, y las relaciones entre los agentes, particularmente las que se establecen el ayuntamiento y los demás actores locales. Es decir, el proceso del desarrollo local tiene una mejor comprensión en la medida que se analiza el tipo de relaciones establecidas entre los diversos agentes involucrados.

Conocidas las principales relaciones y determinantes entre las dimensiones anteriores, se pondrá énfasis en conocer las formas de acción del ayuntamiento, a partir de sus capacidades, frente al desarrollo local y de cómo éste podría actuar para revertir

¹¹ Sobre este enfoque existe una amplia bibliografía, a tal efecto puede verse Lindblom (1991), Subirat (1992), Meny y Thoenig (1992).

relaciones negativas.¹² De esta manera se llega al *análisis de situación o posición* del ayuntamiento en el proceso de desarrollo local.

Este primer enfoque pretende conocer las capacidades y limitaciones del proceso de desarrollo local en el municipio, en general; y en particular, las formas de acción del ayuntamiento en función de aquéllas y de las capacidades propias.

El enfoque de las políticas públicas. Realizado el paso anterior, a partir del conocimiento de los planes, programas, proyectos y acciones para el desarrollo instrumentados por el ayuntamiento, se efectúa la reconstrucción de la política local de desarrollo. Ello ha de permitir conocer cuál es el proceso que determina tanto la inclusión como el contenido de las políticas de desarrollo local en la agenda de los ayuntamientos.

A través de este mismo enfoque se analizarán los objetivos, la instrumentación y algunos resultados de las políticas, y se ha de señalar la *situación* de los ayuntamientos en la formulación e instrumentación de políticas locales de desarrollo. Finalmente, a partir de la situación del ayuntamiento en el proceso de desarrollo local, se ha de proponer la instrumentación por parte de aquél, de políticas locales de desarrollo, como articulación de estrategias locales (territoriales) de desarrollo, adecuadas a los municipios semiurbanos.

De manera general, tales enfoques nos permiten conocer: los actores y las particularidades del territorio y la sociedad locales en sus dimensiones económicas, sociales y políticas, como elementos de un proceso de desarrollo; las capacidades (política, jurídicas, administrativas, financieras), procesos de decisión (centralizados, descentralizados), formas de relación (consenso, imposición, conflicto, cooperación) y de actuación del ayuntamiento (interventor, gestor, promotor, articulador) con respecto al desarrollo local. Esto último, en términos de políticas públicas permite identificar sus componentes técnicos-rationales, sus contenidos y formas de definición. Finalmente ello nos ha de permitir conocer cuál es la actuación real del ayuntamiento dentro del proceso de desarrollo de su municipio. En suma, pretende ser una metodología para estudiar al ayuntamiento como agente del proceso de desarrollo de su municipio.

El presente trabajo de investigación ha tenido como herramientas para la obtención de información, la revisión de fuentes bibliográficas, hemerográficas, documentales y estadísticas. Para el trabajo empírico empleó como instrumento principal

¹² La inaccesibilidad del municipio como límite para el desarrollo, se torna en un reto a resolver por parte del ayuntamiento; a diferencia de municipios situados en una posición geográfica estratégica como los fronterizos.

la entrevista en profundidad semiestructurada. Ésta se enfocó a informantes clave, considerados como actores locales del desarrollo, que por su experiencia, posición y actividad están inmersos en la problemática del municipio en estudio, tales como presidentes y funcionarios municipales, y representantes locales de los sectores social y privado. Esta herramienta permitió conocer en mayor detalle, directamente de los implicados, cuáles son las acciones que despliega el ayuntamiento en pro del desarrollo local.

La selección del caso estudiado se efectúa a partir de la construcción de una tipología que permite identificar a los municipios de tipo semiurbano (*vid* Anexo 1).

I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL.

La relación entre ayuntamientos,¹³ desarrollo local y municipios, debe analizarse desde tres niveles. El primero es el nivel teórico-conceptual, que comprende el análisis del desarrollo local como proceso y la inclusión en éste de los ayuntamientos como actores centrales del desarrollo; el segundo, al análisis contextual para el caso de México, que abarca el ambiente y condiciones generales que definen la acción concreta de los ayuntamientos sobre los procesos de desarrollo local en los municipios; el tercero estaría dado, por el análisis empírico, a través del estudio de experiencias concretas sobre los intentos y posibilidades de actuación de los ayuntamientos sobre el desarrollo local en algún municipio en particular. Esta última fase la constituye el proyecto de investigación.

1. Ayuntamientos, municipios y desarrollo local: Los conceptos de referencia.

En cuanto proceso y como concepto es todavía reciente la vinculación de los ayuntamientos, como órganos de gobiernos de los municipios, con la gestión del desarrollo; más en aquellas sociedades como las latinoamericanas que se caracterizaron por la gran presencia del Estado nacional como agente casi único del desarrollo. Esta vinculación, si en la realidad constituye una cuestión compleja, más lo es la construcción de un marco teórico conceptual como referente para comprender cómo los gobiernos locales se transforman en agentes del desarrollo. Este marco lo proporciona el concepto de *desarrollo local*, que como noción y como proceso aún se encuentra en la fase de construcción.

Para construir el anterior marco, se precisa del análisis de la noción del desarrollo y de su transformación en el concepto de *desarrollo local*; una vez definido éste, se requiere analizar el papel que corresponde a los ayuntamientos en semejante proceso y cómo éstos podrían convertirse en los principales articuladores del mismo.

1.1. El desarrollo como proceso.

Sobre la noción de *desarrollo* bien podría hablarse de dos dimensiones: el espacio de la teoría y el campo de la acción. Pero ambas tienen como límite y característica común, el presentarse como formas de pensar y de actuar sobre el desarrollo desde una

¹³ Es de notar que las palabras *ayuntamientos* y *municipios* en ocasiones se utilizan indistintamente. Para los propósitos de este trabajo se entiende por *municipio* a la unidad territorial mínima, base de la división territorial, administrativa y política del país (Art. 115 constitucional); y al *ayuntamiento*, como el órgano administrativo y de gobierno cuya jurisdicción es el ámbito municipal (Vid Mejía 1994). Este trabajo se utilizará indistintamente como sinónimos de *ayuntamiento*, las palabras *gobiernos locales* y *autoridades locales*.

perspectiva general; es decir, lo clásico ha sido pensar y aplicar el desarrollo sobre grandes agregados territoriales, particularmente los Estado-nación y un nivel mesoterritorial o regional, y sobre el amplio conjunto de relaciones socioeconómicas en éstos. Así cada forma se convirtió en sustento de la otra en un proceso mutuamente inclusivo.

a) De las formas de pensamiento sobre el desarrollo.

De manera general, el *desarrollo*¹⁴ puede ser conceptualizado como un proceso de crecimiento económico durante y mediante el cual se mejora el nivel de la vida de la sociedad. En tanto proceso, éste incluye aspectos, dimensiones y niveles. Dentro de los aspectos se incluyen el económico, el social, el cultural y el político-administrativo; los aspectos se dimensionan dentro de una temporalidad y un espacio (Hermansen 1977). Este último se divide en supranacional, nacional, regional y local. Además el desarrollo, por distinción del simple crecimiento económico,¹⁵ incluye un cambio cualitativo estructural dentro de una sociedad, más que el simple crecimiento de variables económicas.

De lo anterior se tiene que las llamadas teorías generales del desarrollo,¹⁶ en su mayor parte, si no es que todas, han abordado el proceso desde el nivel supranacional, nacional y regional. La explicación del desarrollo en los niveles *microterritoriales*, queda como algo marginal, ya sea en las teorías de la modernización, de la polarización y difusión, del comercio internacional, hasta el enfoque latinoamericano de la teoría de la dependencia. Ello no se debe a un olvido teórico o metodológico, sino que aquéllos no constituyen su objeto de estudio. Sin embargo esta no-inclusión de los espacios locales tiene una primera consecuencia: dichas teorías no son capaces de explicar cómo se produce el desarrollo en los espacios subnacionales menores, debido a que suponían que al animarse el desarrollo nacional o regional, también se estaba incentivando el desarrollo local. La segunda es que tales teorías no son útiles para la construcción de políticas de desarrollo desde *lo local*, para un mundo globalizado y descentralizado.

La propia realidad se encargó de contradecir a las teorías, ya que las actuaciones generales sobre el desarrollo no beneficiaron por igual a los territorios locales; y cuando la

¹⁴ Al respecto en Blöström (1990) se señala que cualquier concepto de desarrollo debe incluir los siguientes elementos: Un componente económico, que trata sobre la creación de riqueza y sobre mejores condiciones materiales de vida; un ingrediente social medido, como el bienestar en salud, educación, vivienda y empleo; una dimensión política, con valores como los derechos humanos, la libertad política, el voto de los ciudadanos y alguna forma de democracia; una dimensión cultural, que reconozca el hecho de que las culturas confieren identidad y autoestima a las personas.

¹⁵ Para una discusión más amplia sobre la distinción entre crecimiento y desarrollo económicos Vid Acosta (1981).

¹⁶ Para una discusión más completa sobre las teorías generales del desarrollo Vid Blomström y Björn (1990).

realidad contradice a la teoría deviene una crisis del paradigma predominante o aceptado y da lugar a la búsqueda de uno nuevo (Blöstrom 1990). Ante la crisis del paradigma del *desarrollo* como proceso general, se hace evidente la necesidad de construir uno nuevo que explique las particularidades del proceso en *lo local*. Este sería el paradigma del desarrollo local, sin embargo su construcción, tanto conceptual como empírica, no está exenta de fricciones, ya que el desplazamiento de un paradigma por otro "es un proceso que no ocurre únicamente a nivel conceptual" sino que también incluye luchas y cambios de poder, más entre los actores implicados, como se verá más adelante.

En suma, las teorías actuales del desarrollo explican éste desde lo macro y lo mesoterritorial y a partir de relaciones agregadas; les ha faltado explicar el desarrollo desde las relaciones territoriales micro y desde la acción de los agentes locales. Es decir, éstas teorías sólo consideran el papel de las grandes agencias en la promoción del desarrollo (el gobierno nacional, las transnacionales), sin abordar el papel que le correspondería a agencias de menor escala territorial, en el mismo proceso. De ahí la importancia de incluir a los espacios y agentes locales dentro de las conceptualizaciones del desarrollo.

b) De las formas de actuación sobre el desarrollo.

Si las teorías generales del desarrollo no consideran a *lo local* dentro de su ámbito de estudio, las formas de actuación sobre el desarrollo, traducidas en políticas, se han desplegado tradicionalmente a través de grandes agencias como el gobierno nacional. De esta manera, una política de desarrollo nacional o regional, aplicada desde el gobierno central, nuevamente dejó a *lo local* al margen del proceso, como centro de decisión y como beneficiario específico del mismo. Esta forma de actuar sobre el desarrollo, reduciría las posibilidades de actuación de las entidades de gobierno de los microterritorios.

Abandonado el periodo de amplia intervención del Estado sobre el desarrollo y la economía, el nuevo modelo de desarrollo, basado más en la apertura externa, no se ha traducido en un desarrollo efectivo y equilibrado desde el punto de vista regional y territorial (Palomares 1998; Wong 1996), y por consiguiente ha tenido efectos diferenciados sobre territorios de menores dimensiones como los municipios.

De esta manera la realidad señala, para la mayor parte de los casos, que las estrategias de desarrollo tradicionalmente aplicadas -de un modelo de sustitución de importaciones con una economía cerrada, a un nuevo modelo neoliberal, basado en la apertura externa- no han sido capaces de hacer descender sus beneficios a la mayor

parte de los municipios. Aún aceptando el supuesto de que el desarrollo impulsado desde *lo macro* haya logrado un nivel aceptable a escala nacional, todavía quedarían espacios a donde no llegarían sus beneficios.

Por otra parte, tanto las políticas de desarrollo instrumentadas, como los mismos procesos de mercado, presentan un énfasis del desarrollo funcional sobre el territorial; es decir, la articulación de los territorios a las políticas y al mercado es según la funcionalidad económica que presentan, más no por el objetivo del desarrollo equilibrado entre y dentro de los territorios.

El fracaso de las formas tradicionales de desarrollo en su propósito de inducir y explicar el desarrollo a menores niveles territoriales, junto con la presencia de nuevos procesos en los microterritorios, apuntan a concebir nuevos esquemas conceptuales y de acción que efectivamente operen desde *lo local*, cuyo objetivo sea explicar y promover el desarrollo a partir de la acción de los actores locales.

Del análisis anterior se tienen las siguientes consideraciones:

1. Que ha sido el gobierno nacional, a través de la regulación o desregulación de la economía, el que ha ocupado el papel principal en las tareas de inducción del desarrollo.
2. En la promoción del desarrollo, se ha dado preeminencia a las cuestiones macro territoriales y económicas por encima de *lo micro* en lo económico y territorial.
3. Que agotado el esquema del papel del Estado central, se precisa entonces de nuevas formas de pensar y actuar sobre el desarrollo desde *lo local*.

1.2. Hacia la noción de desarrollo local.

Teniendo como punto esencial de discusión que las teorías del desarrollo en general, y las desarrollo regional en particular, no consideran las formas de generación del desarrollo en los microterritorios, pues éstos se conciben como subordinados a las escalas territoriales de mayor jerarquía; el problema reside en cómo explicar y cómo producir desarrollo desde abajo, desde *lo local*.

Las nociones de desarrollo nacional, desarrollo regional y la misma de desarrollo local, por su adjetivación, de entrada remiten a la dimensión espacial-territorial donde tiene lugar el proceso. El concepto de *desarrollo local*¹⁷ respondería a la necesidad de explicar los procesos de desarrollo correspondientes a la escala local. Aquí lo local "hace

¹⁷ Esta nueva conceptualización es indicativo de que "el debate sobre el concepto de desarrollo es moldeado por las distintas acciones en pro del desarrollo y los resultados que han tenido" (García *et al* 1998: 27).

referencia a las localidades, o a poblaciones locales,... a un lugar específico, claramente determinado por un todo mayor" (Rozas 1999: 3). Sin embargo la noción de *desarrollo local*, va más allá de la simple delimitación de la escala territorial dentro del proceso. Aquí el adjetivo de *lo local* se incluye como categoría analítica pues introduce "una dimensión de carácter socioespacial en la medida que hace referencia al ámbito donde se dan las relaciones sociales que moldean los alcances y la orientación de las acciones de los individuos" participantes en el proceso (García *et al* 1998: 24). De esta manera *lo local* como categoría socioespacial hace referencia tanto a un nivel de la escala territorial, como a los agentes que ahí participan, los cuales serían los actores locales.

Llegado a este punto puede decirse, de manera preliminar, que el *desarrollo local* es un *proceso* de crecimiento económico y de mejoramiento social, político y cultural de una sociedad *territorialmente* definida, perteneciente a una comunidad nacional, el cual es articulado e impulsado a través de la participación concertada¹⁸ de los *actores locales*.¹⁹

Ahora bien, este proceso no ocurre de manera espontánea, puesto que en él influyen determinantes externos e internos que lo posibilitan o detienen. Por una parte, se encuentran los cambios económicos y políticos nacionales y mundiales, principalmente las megatendencias descentralizadoras -la reforma del Estado, la revolución científica y tecnológica, la privatización y desregulación, las demandas de autonomía de la sociedad civil- que colocan al territorio, independientemente de su escala, en un lugar protagónico (Boisier 1992). Por la otra, los niveles de participación y organización de los actores locales y, de manera determinante, los recursos propios del territorio y la fortaleza o debilidad de sus instituciones locales. De lo último se deduce que los espacios locales difícilmente podrán por sí mismos insertarse y aprovechar las nuevas dinámicas económicas, y menos aún podrán articular una estrategia coherente de desarrollo, si no es por un efecto deliberado de acción e intervención de los actores locales. El desarrollo será *local* porque es articulado por los propios actores locales que se convierten en los gestores del proceso. Ello implica un cambio de rol, de un papel subordinado y no

¹⁸ Sería difícil la instrumentación de un proceso de desarrollo local sin un consenso mínimo de los actores participantes, que en tanto son portadores de intereses, deberán conciliar sus diferencias y articular aquellos propósitos que les son comunes.

¹⁹ Esta definición se apoya en: Lescher (1997), quien apunta que el *desarrollo local* es un proceso dinámico y sistemático a partir del cual, dentro de un territorio (parte de una comunidad nacional), un conjunto de actores-agentes locales construye e instrumenta un proyecto que garantiza el progreso de la comunidad local en lo político, en su bienestar social y económico, en armonía con el medio ambiente y con los intereses de la comunidad nacional; y Vázquez Barquero (1988: 129) que expresa que el desarrollo local "es un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural, que afecta a una comunidad territorialmente definida, y que se concreta en una mejora del nivel de vida de sus habitantes".

reconocido, a otro protagónico y posicionado; en esencia a una nueva forma de articulación desde *lo local*.

1.3. El desarrollo local como paradigma.

Las formas de pensar y actuar sobre el desarrollo están en crisis; las concepciones y formulaciones desde arriba, por negligencia o por incapacidad, olvidan *lo local*. Por ello puede afirmarse que el teorizar sobre el *desarrollo local* surge, primero, como una reacción a la existencia de un desarrollo desequilibrado y diferenciado entre los espacios locales; y segundo, como un cuestionamiento a la forma cómo tradicionalmente se actúa sobre el desarrollo. Este olvido de *lo local* determina, al mismo tiempo, que el ámbito de *lo local* deba y empiece a tomar ante sí la facultad de dirigir su desarrollo. Pero ello no es inmediato sino que necesariamente debe pasar por un proceso de construcción de las capacidades políticas e institucionales que permitan suficiente poder a los actores locales para conducir su propio desarrollo.²⁰ Es la construcción del *desarrollo local*, como paradigma en lo teórico y como proceso en la *praxis*, a partir de los propios esfuerzos de los agentes locales. De esta manera el *desarrollo local* se convierte en el "nuevo paradigma para un desarrollo equitativo en un mundo globalizado" (Valenzuela 1999), proceso en el que los gobiernos locales tienen papel fundamental, como principal fuerza de articulación del esfuerzo local hacia el desarrollo.

1.3.1 *Lo local* frente y dentro de lo global.

En un mundo globalizado, con tendencias a la uniformización de las relaciones económicas y sociales, el destacar la diversidad y la diferencia²¹ entre los territorios se justifica ante la necesidad de situar a *lo local*, como referente empírico y teórico, para explicar lo que sucede en aquellos espacios locales -dentro o fuera de la globalización- que no necesariamente se adaptan a las tendencias dominantes, pero que sin embargo existen, coexisten con aquéllas y son afectadas por las mismas.

La pregunta principal es ¿cómo se concibe la relación entre *lo local* y *lo global*?²² ¿de dominación o de subordinación; de separación o de complementación?. En principio

²⁰ Un proceso similar para la "construcción política de las regiones" puede verse en Boisier (1992).

²¹ Como afirma Arocena (1997: 53): "El modelo de integración basado en una concepción uniformizante, está hoy interpelado por la emergencia de la diferencia... Las sociedades contemporáneas están confrontadas a la construcción de formas de integración social que partan del reconocimiento de la diferencia".

²² Arocena (1997: 45) destaca tres maneras de situar el tema de *lo local* ante lo global:

a) "Afirmando el carácter determinante de lo global sobre lo local;
b) Postulando "lo local" como alternativa a los males de la globalización; ("la vuelta al terruño" en palabras de Boisier: 1992).

pareciera que la relación entre ambos es de contraposición, pues *lo global* no deja espacio para *lo local*, y éste necesariamente debe oponerse a aquél. Ello porque la regularidad entre ambos señala relaciones de dominación y de subordinación; lo cual ha llevado a posiciones extremas que plantean la separación de lo local ante lo global, el encierro en las fronteras propias para salvaguardar lo comunitario. En este último nivel, los casos de exclusión obedecen bien a su carencia de funcionalidad, o por ser tan marginales que su aislamiento es producto de su propio atraso.

Son precisamente las exclusiones de *lo local* (en el ámbito nacional, por el vacío institucional respecto al desarrollo producto de la retirada del gobierno federal de las regiones; y global, por los procesos de mercado que dan lugar a exclusiones de territorios no funcionales), lo que convierte a aquél en el espacio para la búsqueda de opciones o estrategias de desarrollo para no quedar marginados de los procesos generales. De esta manera *lo local* se sitúa como el espacio de articulación -de procesos, territorios y comunidades- y de lucha -de los actores locales- para preservar lo comunitario y encontrar opciones de desarrollo *desde lo local*, para aprovechar las oportunidades de la globalización, pero también para prevenir efectos adversos dentro del territorio. De ahí entonces, la falsa disyuntiva entre integrarse o aislarse, pues lo esencial es buscar alternativas al desarrollo local dentro de la globalización.

Esta búsqueda de inserción de *lo local* dentro de *lo global* no está exenta de conflictos; es el conflicto real y abstracto de dos tipos de espacios, el dominante y el dominado, en el que uno es la suma de todas las partes, pero donde cada parte trata de proteger su integridad; lo cual lleva a múltiples contradicciones entre lo autóctono y lo original, y lo totalizador e integrador que no reconoce fronteras, menos particularidades (Pradilla 1997). El dilema entonces es cómo conciliar *lo local* con *lo global* para efectos de lograr un desarrollo más equilibrado, intra e internaciones, intra e interregiones.

Aunque la relación de complementación se plantea como la aparente vía para conciliar las contradicciones que encierra la relación entre *lo global* y *lo local*, ello se plantea difícil en aquellos espacios locales con débiles capacidades institucionales, económicas y políticas, pues lo fundamental es precisamente tratar de generar dichas capacidades a partir de la articulación de un proceso de desarrollo local. Sin embargo, cualquier intento de aprovechamiento de las ventajas potenciales, tanto de la localidad como de aquellas que ofrece la globalización, estará en función de la construcción de las

b) Destacando la articulación local-global, al interior de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea".

condiciones institucionales y políticas que faciliten este tránsito y en el apuntalamiento de las fortalezas locales del territorio para responder a las nuevas dinámicas internacionales.

En síntesis puede afirmarse que dentro de un entorno global, *lo local* se hace presente como referente empírico y teórico. Sirve como categoría de análisis para explicar los procesos que ocurren en los espacios locales en su interacción con la globalización; y en lo concreto, para la protección, fortalecimiento e inserción de *lo local* ante y entre *lo global*. En este caso *lo local* no significa, necesariamente, el rechazo a las tendencias uniformizantes, sino la posibilidad de reconocimiento de las diferencias. Desde esta perspectiva "la dimensión local puede aparecer como un lugar privilegiado de articulación entre la racionalidad instrumental propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos" (Arocena 1997: 44).

1.4. Los actores del desarrollo local.

Ningún proceso de desarrollo local puede entenderse sin el análisis de los actores participantes, pues aquél requiere la presencia de agentes o agencias que diseñen, dirijan y reproduzcan el proceso. Así el futuro de *lo local* dependerá críticamente de las dinámicas establecidas por los propios agentes locales para asegurar el desarrollo de su territorio y población. Sin embargo, estas dinámicas están determinadas por el tipo de relaciones establecidas entre los actores, las cuales, a su vez potencia o limita la capacidad de impulsar estrategias locales de desarrollo.²³ Así el escenario local se convierte en la arena donde dirimen sus intereses y valores los diferentes actores, tanto del medio ambiente inmediato como externos (Tecco 1997: 121).

La presencia de los *actores locales* en cualquier proceso de desarrollo local puede encuadrarse desde tres vertientes:

a) El tipo de actores.

El tipo de actores participantes dentro del proceso de desarrollo local dependerá en buena medida del contexto social, cultural y político.²⁴ En los niveles locales, se

²³ Debe entenderse por *estrategias locales de desarrollo*, al conjunto de decisiones y acciones formuladas e instrumentadas en *lo local* por cualquiera de los agentes locales, que tienen como finalidad promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad local.

²⁴ En los proyectos Leader (1999: 24) de la Comunidad Económica Europea, se argumenta que, de manera general, es posible identificar la participación de los siguientes actores:

- Los responsables políticos, económicos y asociativos locales.
- Los miembros de grupos de intereses económicos, sociales y culturales.
- La población en su conjunto: en el trabajo, en casa, en el pueblo.

precisa distinguir entre los actores sociales,²⁵ aquellos que conforman o representan a la sociedad local en su conjunto; y los actores institucionales, identificados con las instituciones del Estado, dentro de los cuales se incluye al ayuntamiento y los miembros del éste.

b) El nivel de participación de los actores.

La presencia de los actores locales se mide por el grado de participación en los asuntos locales, esto es, por la indiferencia o involucramiento real. Así "el proceso de desarrollo local tendrá tantas posibilidades de éxito cuanto más amplio sea el abanico de los grupos que se comprometen con él" (LEADER 1999: 25), pero también por la capacidad existente para consensar y negociar los objetivos locales de desarrollo, ya que una participación más amplia también supone una mayor complejidad en las relaciones.

Así, se torna relevante la movilización de los actores territoriales para fortalecer la capacidad propia de desarrollo local, los cuales deben de "crear la institucionalidad apropiada para el desarrollo territorial" el cual resulta de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad local (Alburquerque 1999: 698).

c) El tipo de relaciones entre los actores:

Los actores, en tanto sujetos, son portadores de intereses, valores, objetivos, preocupaciones, recursos y racionalidades, que por lo regular no son coincidentes y que pueden devenir en conflicto; por ello en el proceso de desarrollo local, las lógicas de acción y articulación (conflicto o cooperación) de los distintos actores, sociales e institucionales, son determinantes en el proceso. De ahí que, la debida articulación de los actores permitiría consensar respuestas propias a los problemas locales.

Sin embargo, la articulación entre los actores no está exenta del riesgo de prevalencia de unos cuantos actores, generalmente los mejor organizados, quienes podrían apropiarse de las iniciativas de desarrollo local y por tanto de sus beneficios. Son procesos en los que "un grupo reducido de individuos competentes se apropia del proceso de desarrollo sin preocuparse por los habitantes del territorio a los que teóricamente representa" (Mannion 1999: 16). Peligro del que no está exento el ayuntamiento, ya que éste podría convertirse en el actor casi único, o peor aún que las burocracias municipales se apropien del proceso de desarrollo, y hagan de éste un rehén de sus intereses.

²⁵ Dentro de los actores sociales, por exclusión, consideramos a todos a aquellos que no provienen de las estructuras del Estado, en cualquiera de sus niveles federal, estatal y municipal; es decir aquellas formas no estatales de representación de la sociedad local como los partidos políticos, las agrupaciones civiles y productivas.

Desde el enfoque de los actores, se puede afirmar entonces que el proceso de desarrollo local es moldeado de acuerdo a las capacidades, intereses y fuerzas de los diversos grupos locales dentro del territorio, y también estará en función de la capacidad de los propios actores locales para articular sus especificidades y recursos, que incluyen las potencialidades de sus recursos humanos, las de sus instituciones, y las propias de su territorio. Es decir, *las posibilidades del desarrollo local estarán en función de la capacidad de los actores locales para movilizar los recursos de la sociedad local en su conjunto.*

Es aquí donde cobra importancia el papel de los gobiernos locales como actores del desarrollo: para la definición e instrumentación de las políticas locales, pero también como agentes en la articulación de distintos actores y dinámicas territoriales, y en la coordinación de alianzas locales, que a la vez que permitan la defensa del territorio, posibiliten su inserción en los esquemas globales. Esto es así, porque dentro de su territorio el ayuntamiento, por lo general, se sitúa como el actor que posee los mayores recursos²⁶ (institucionales, técnicos, económicos, humanos), por lo tanto, su papel es clave dentro del proceso de desarrollo local.

1.5. Gobiernos locales y desarrollo local.

Partiendo de la noción de *desarrollo local* que incluye como elementos principales, un proceso, un territorio y unos actores, para el caso de México se tendría que el impulso al desarrollo local surge como una necesidad ante los evidentes desequilibrios intra e interregionales, la crisis del modelo centralizado de las políticas nacionales y por la reestructuración del gobierno federal; que la dimensión de *lo local*, estaría representada por *los municipios*, como base de la división territorial, administrativa y política del país; y que *los actores*, incluiría a los agentes sociales, privados y públicos de la sociedad local.

Si en el desarrollo local participan una diversidad de actores,²⁷ se puede efectuar una primera clasificación: aquél puede llevarse a cabo a través de la acción de los particulares,²⁸ sean sociales o privados; o por conducto de la participación de los actores

²⁶ Ello tiene sus excepciones, para el caso de los municipios metropolitanos o urbanos, pueden existir organizaciones públicas (representaciones del gobierno federal o estatal) o privadas (grandes corporaciones) cuyos recursos rebasan a los del ayuntamiento; o el caso de algunos municipios rurales, donde organizaciones agrarias como los ejidos, llegan a tener más poder que el ayuntamiento respectivo. Sin embargo, el papel del ayuntamiento es clave en municipios semiurbanos, ahí con toda seguridad es la institución territorial más importante en términos de desarrollo.

²⁷ Los agentes-actores del desarrollo local son "aquellos individuos, grupos o instituciones capaces de elaborar e impulsar la ejecución de propuestas políticas para la conducción de la comunidad local, estableciendo lineamientos de acción políticos, económicos, sociales y culturales" (Lescher 1997).

²⁸ La participación en el desarrollo de los actores locales privados y sociales se concreta a través de las iniciativas locales de desarrollo; sobre el estudio de éstas en particular puede verse (García *et al* 1998). Por

institucionales o públicos, entre los cuales se encuentran los gobiernos locales. La línea general de estudio que se pretende seguir es la última, específicamente el papel desempeñado por los ayuntamientos en el proceso de desarrollo local.

Dado que el desarrollo territorial desigual se expresa de manera más aguda entre los municipios, parece obvio que las autoridades locales, como imperativo, deban participar en la creación de mejores condiciones para el desarrollo; la importancia de aquéllas dentro de éste, deriva del hecho de estar más cerca de *lo local* (Rozas 1998).

Sin embargo, en los procesos de desarrollo local es vital la forma en que se articulan los intereses de los actores locales con los propios de los ayuntamientos. Actores desvinculados de los objetivos municipales o ayuntamientos desvinculados de los intereses de la sociedad local, sólo conducirían a pérdidas, tanto de capital social como de la posibilidad de fortalecer iniciativas de desarrollo. El último caso, daría lugar a estructuras municipales desfasadas ante las necesidades de su colectividad.

Para el caso de México, el conocimiento del grado en que están dadas las condiciones para alcanzar el objetivo del desarrollo local, es decir, saber hasta dónde llega la capacidad de los ayuntamientos para fomentar el desarrollo de sus municipios, es algo más allá del debate teórico que necesariamente debe remitirse al referente empírico.

1.6. El desarrollo local: de proceso a política pública.

Una política pública es "un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico" (Meny y Thoenig 1992: 90). Estas se distinguen por un *contenido*, es decir se movilizan los recursos para generar resultados o productos; un *programa*, como marco general bajo el cual se agrupan los objetivos, los recursos y los productos de una autoridad pública; una *orientación normativa*, las acciones son resultado de la expresión de una finalidad o preferencia que las determina; un *factor de coerción*, puesto que emana de un actor gubernamental, bien por legitimidad o por el uso de la coerción; una *competencia social*, ya que las actuaciones tienen como finalidad afectar o cambiar la situación, los intereses y comportamientos de los administrados (Meny y Thoenig 1992). Lo particular de las políticas pública es que representan actos o generan productos gubernamentales que tienen como finalidad obtener un resultado para cambiar o mejorar el orden social externo a la autoridad pública; de esta manera aquéllas se constituyen en métodos de toma de decisiones y de acción gubernamentales hacia la sociedad, dentro de un territorio definido.

su parte, la actuación de los agentes públicos toma la forma de *políticas*, que en este caso serían las políticas locales de desarrollo.

Ahora bien, siendo el desarrollo local un proceso con múltiples actores y dimensiones, la forma ideal de aprehenderlo y conducirlo dentro del espacio municipal por parte de los ayuntamientos, sería a través de una política (*policy*), y en tanto esa política va dirigida a la conducción de tal proceso, es que se le puede llamar política de desarrollo local. Por otra parte, si el desarrollo local es concebido como un proceso en el que participan los agentes locales dentro de un territorio definido, con el objetivo de mejorar el nivel de vida de la sociedad local, los ayuntamientos dado su mayor cercanía a ésta, se ubicarían como los principales agentes articuladores del proceso. De tal manera que, como entidades de gobierno, les correspondería construir y articular una política de desarrollo local que se traduzca en un proyecto específico de desarrollo.²⁹ La política (*policy*) es entonces una forma de articulación y de acción ante el proceso de desarrollo.

El hecho de que las políticas de desarrollo local puedan ser formuladas e instrumentadas por los gobiernos locales, estaría planteando, al mismo tiempo, que los ayuntamientos efectúen un cambio dentro de las funciones que tradicionalmente realizan; pero es de reconocer que este tipo de propuesta tiene sus matices:

1. Que no todos los ayuntamientos están en igualdad de condiciones para instrumentar una política de desarrollo local, pues entre éstos existen capacidades institucionales diferenciadas.
2. Que en los casos de ayuntamientos de municipios urbanos grandes y metropolitanos, donde las dinámicas de mercado son mayores, la intervención de los ayuntamientos tiene que ver más con la necesidad de regular o administrar el crecimiento (Guillén 1996); que en municipios de tipo rural y semiurbano, por lo precario de su estructura social y económica, se requiere de acciones deliberadas para promover su desarrollo.

Además, retomando uno de los aspectos y niveles del desarrollo, el político-administrativo en lo local, el desarrollo local tiene dos implicaciones fundamentales:

1. Desde arriba: Que el desarrollo deje de ser inducido únicamente por entidades públicas de tipo nacional, y se considere la posibilidad de participación de los gobiernos locales. Esto incluye un extenso debate sobre qué orden de gobierno tiene mayor capacidad o es más eficaz para determinadas acciones de desarrollo.

²⁹ Sin embargo, más allá de la noción clásica de las políticas públicas, es de esperarse que la definición del contenido de las mismas sea el producto de las interacciones de los distintos actores locales con el ayuntamiento, es decir, éste no sería la fuente exclusiva. Lo esencial de la investigación será buscar qué es lo que define el contenido de aquéllas, si la decisión del ayuntamiento, o el proceso político entre los actores del municipio.

2. Desde abajo: Que los gobiernos locales, no únicamente actúen como prestadores de servicios públicos, sino que también sean capaces de actuar como agentes promotores del desarrollo.

La formulación de una política que permita articular y conducir el proceso de desarrollo local por parte de los ayuntamientos, implica el análisis de las capacidades, potencialidades y *habilidades* de los propios ayuntamientos, de los municipios y de la sociedad local. A partir de éstas, la política pública estructura un proceso de construcción de las condiciones institucionales, territoriales, sociales y políticas, para articular el desarrollo local:

1. *Desde el ayuntamiento*: Donde el principal proceso de construcción está en las capacidades institucionales propias: políticas, administrativas, jurídicas y financieras.
2. *Desde el municipio*: Donde es fundamental el conocimiento de los *recursos*³⁰ y las ventajas comparativas y competitivas del territorio a desarrollar.
3. *Desde la sociedad*: Donde, en tanto sujeto del desarrollo, se requiere el conocimiento de sus habilidades y debilidades -capacidad de organización y movilización social, identidad territorial y la previsión de los actores a participar en el proceso-; y en tanto objeto de desarrollo, el conocimiento de los niveles de desarrollo alcanzados.

De lo anterior se tiene que el ayuntamiento, al articular las capacidades propias, las de los municipios, y las de la sociedad local, estaría en condiciones de dar dirección al proceso de desarrollo local a través de una política pública, convirtiéndose en el principal agente de aquél; lo cual se concretaría, por ejemplo, en el aumento de las capacidades productivas, el empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad local.

De esta manera, la política de desarrollo local sería el instrumento mediante el cual los ayuntamientos pueden *operacionalizar* en sus municipios el concepto de desarrollo, que a partir de ese momento deja de ser un proceso amplio para convertirse en un objetivo definido con precisión: *el objetivo del desarrollo*. Este ha de concretizarse en el mejoramiento de los aspectos sociales, económicos, políticos y culturales del desarrollo de la sociedad local.³¹

³⁰ Un concepto similar relativo a los recursos del territorio, está dado por el de *basamentos económicos* como "una compleja mezcla de recursos necesarios para competir exitosamente en la economía global. Incluyen trabajadores adiestrados, adaptables y con mentalidad empresarial, tecnología y recursos de Investigación y Desarrollo accesibles, capital financiero disponible, infraestructura física adecuada y alta calidad de vida"; los cuales han llegado a ser más importante que los factores tradicionales como mano de obra barata, tierra a bajo costos e incentivos fiscales (Stanford Research Institute en Boisier 1992: 3).

³¹ Por analogía para el nivel local, para el nivel regional Boisier (1994) señala que para hacer operacional el proceso de desarrollo de una región, además del crecimiento económico, se requiere de crecientes

En tales aspectos, la política pública adopta una expresión concreta a través de la formulación y ejecución de programas dirigidos a cada uno de éstos, los cuales han de generar una dinámica de desarrollo que se traduce en beneficios tangibles para las personas y el territorio municipal. Es a partir de la conjunción de tales aspectos y su expresión en el nivel de vida de la sociedad local como puede hablarse de un proceso de desarrollo local, convirtiendo en dialéctica la relación entre política pública y desarrollo.

2. El contexto de los ayuntamientos dentro del desarrollo local en México.

En México el desarrollo local no se concibe como un proceso espontáneo, requiere de cierta articulación, del surgimiento de las propias iniciativas locales para el desarrollo y principalmente de un papel más activo de los gobiernos locales, lo cual tendería a consolidar el proceso. Dicha participación, tiene sus alcances y limitaciones que se expresan de manera diferente según el tipo de municipio. Conocer las posibilidades reales de los ayuntamientos como los principales articuladores de los procesos de desarrollo local, implica conocer los contextos externo e interno de los municipios que determinan la acción de los ayuntamientos en el proceso, para que a partir de su realidad poder vislumbrar las posibilidades de convertir a aquéllos en instancias de desarrollo.

Tal vez como una consecuencia más de la tradición centralista en México en todos los órdenes de la vida nacional, todavía es reciente el estudio e investigación sobre los ayuntamientos como instancia de gobierno,³² y en particular como elemento de transformación de las sociedades locales. Sin embargo, debido a la nueva realidad nacional, las estructuras institucionales de gobierno, a cualquier nivel, son a menudo rebasadas por la participación y demanda creciente de una sociedad más activa. Estos desfases entre demandas sociales y capacidad de respuestas gubernamentales se reflejan con mayor claridad en los ayuntamientos.

A partir de lo anterior, debe reconocerse que ha sido limitada la capacidad de los ayuntamientos para incidir en el desarrollo local; sin embargo, las nuevas condiciones sociales, económicas y políticas imponen mayor relevancia al papel que deben desempeñar los ayuntamientos en la promoción del desarrollo local.

capacidades regionales políticas, para tomar las decisiones regionalmente pertinentes; de retención e reinversión del excedente; de inclusión social, para el paulatino mejoramiento de la distribución interpersonal del ingreso e incremento de la participación social y ciudadana; de socialización del concepto de calidad de vida; y de conciencia colectiva de pertenencia regional.

³² La centralización de los estudios urbano-regional en México, y su sesgo hacia a lo urbano puede verse en Garza (1996).

La incidencia que puede tener la acción de los ayuntamientos en el desarrollo local, tiene que ver con el planteamiento de un nuevo papel de éstos como órganos de gobierno. Ello podría darse a través de dos vías complementarias: la primera, dada las condicionantes externas e internas, es la necesidad de que los ayuntamientos como organizaciones desplieguen una capacidad *de innovación* (Cabrero 1995); la segunda, que las funciones de los ayuntamientos se ejerzan sobre una *escala amplia* (Guillén 1995), lo cual iría más allá de sus funciones tradicionales, como prestadores de servicios públicos y administradores de un territorio, para convertirse en promotores del desarrollo local. Cumplidas estas vías, tendría que darse una doble reforma: Una en el *nivel federal* para dar mayores atribuciones, competencias y responsabilidades al ayuntamiento, para que tenga las bases jurídicas para ser el promotor del desarrollo y pueda diseñar el modelo de municipio acorde a las necesidades locales (*infra* 2.2. *Marco jurídico*); y la *reforma interna* para lograr un ayuntamiento eficiente, moderno, capaz de mayores recursos e inducir el desarrollo (Molina 1994: 74).

Dado lo anterior se efectúa una revisión del contexto definitorio de la situación actual de los ayuntamientos de acuerdo a cinco perspectivas:

- a) La revisión histórica.
- b) El marco jurídico-normativo que regula la actuación de los ayuntamientos.
- c) Los ayuntamientos en el marco de las relaciones intergubernamentales.
- d) Las nuevas circunstancias económicas, sociales y políticas en la actuación de los ayuntamientos.
- e) Las posibilidades de los ayuntamientos en la promoción del desarrollo local.

2.1. Breve revisión histórica.

En el *porfiriato* los gobiernos locales estaban limitados tanto por la centralización del poder político como por la expansión de las haciendas. Es por ello que las demandas revolucionarias incluyeron la lucha por la tierra y por la autonomía de los municipios. Ambas aspiraciones se concretaron en los artículos 27 y 115 constitucionales; en este último quedó establecido el derecho de los pueblos a elegir libremente a sus gobernantes, eliminando autoridades intermedias entre los municipios y los estados. Sin embargo, pese al reconocimiento jurídico de los ayuntamientos, éstos quedaron restringidos en cuanto a su capacidad de actuación por la misma ley, pues en aquel momento no se definieron, de manera precisa, la formas de financiamiento municipales (López 1986).

Así, por mucho tiempo los ayuntamientos sólo fueron autoridades formales sin mayores atribuciones y recursos, mucho menos con posibilidades de autonomía real. La crisis económica de los años ochenta que disminuyó la capacidad del gobierno federal para incidir sobre el desarrollo, trajo consigo el reconocimiento por parte de aquél, de la necesidad de descentralizar la vida nacional hacia los estados y municipios para disminuir las desigualdades regionales. Este contexto, desde la constitución de los ayuntamientos, abre el frente propicio para la primera gran reforma municipal en 1983 (Vázquez 1986).

2.2. El marco jurídico de los ayuntamientos.

Es hasta 1983, a través de la reforma al artículo 115 constitucional, cuando de manera formal se otorgan mayores facultades y atribuciones a los ayuntamientos,³³ lo cual les permite tomar control sobre su territorio, principalmente el urbano, y fortalecer sus finanzas a través de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. Pero salvo las atribuciones contenidas en este artículo, en ningún otro de la Constitución se reconoce facultad alguna a los ayuntamientos para la promoción del desarrollo; sólo se responsabiliza en el artículo 26 a los estados para llevar a cabo las funciones de la planeación del desarrollo, pero sin considerar a los ayuntamientos. En el ámbito estatal, las facultades reconocidas a los ayuntamientos son una reproducción de lo indicado por la Constitución Federal, y muy pocas constituciones estatales reconocen de manera expresa la capacidad de los ayuntamientos para actuar como promotores del desarrollo.³⁴

Tal condicionamiento en la Ley respecto a las facultades de los ayuntamientos, abrió la perspectiva para una nueva reforma municipal en 1999, aún en marcha, la cual los faculta para participar en la formulación de planes de desarrollo regional y los reconoce como órganos de gobierno, y ya no sólo como administradores de un territorio. Lo anterior, sin ser definitivo, constituye una premisa básica para que los ayuntamientos se conviertan en instancias de desarrollo.

2.3. Los ayuntamientos en el marco de las relaciones intergubernamentales y el federalismo.

Siendo nuestro país, de manera formal, una República federal, en los hechos ha operado el centralismo, el cual ha sido un método de concentración del poder político, económico-administrativo y militar, que determina la sumisión de las autoridades locales

³³ La reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución definió como principal función de los ayuntamientos la prestación de los servicios públicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito), y la regulación del uso del suelo y del desarrollo urbano (*Constitución 1992*).

³⁴ Un ejemplo de este tipo es la constitución del estado de Sonora.

al gobierno de la federación (González 1990), inhibe las potencialidades regionales, locales y municipales (Acedo, *et al* 1992); y se traduce en grandes costos de oportunidad para el desarrollo de municipios y estados (Ortega 1994).

De esta manera, por mucho tiempo los ayuntamientos constituyeron autoridades carentes de los principales instrumentos para incidir dentro de sus jurisdicciones; más bien representaron una autoridad formal sin mayor peso en sus atribuciones, con escaso margen de acción debido a su total dependencia y subordinación a las decisiones de los gobiernos estatales y federal. Debe reconocerse que la reforma municipal de 1983, en su momento, contribuyó a dar mayor relevancia a los ayuntamientos como entidades públicas; sin embargo la mayor parte de los municipios, sobretudo los rurales, todavía están lejos de ser comunidades con capacidad suficiente para tomar sus propias decisiones respecto al desarrollo.

La descentralización como proceso administrativo, que no jurídico-político, ha contribuido a otorgar mayores recursos y atribuciones a los ayuntamientos, los cuales ya no dependen tanto de los vaivenes legislativos o políticos porque, en algunos casos, se reconoce en la Ley la asignación presupuestaria correspondiente a los municipios.³⁵ Sin embargo, la Federación todavía concentra aproximadamente un 80% del gasto público y ejerce una gran discrecionalidad en la asignación de recursos a estados y municipios (Díaz 1997). Además la mayor descentralización de recursos, al convertirse en la fuente casi única de financiamiento para la mayor parte de los ayuntamientos, no hace más que acentuar la dependencia de los gobiernos locales respecto de la Federación.

Pero incluso con una mayor descentralización de recursos, la mayoría de los ayuntamientos aún presentan debilidad en relación con los niveles superiores de gobierno, y por lo regular, salvo ayuntamientos de municipios grandes urbanos y metropolitanos, continúan sujetos a las decisiones de aquéllos. No obstante, ello no descarta el empleo de innovaciones en la gestión de los ayuntamientos en tal situación.

2.4. Nuevos escenarios económicos, sociales y políticos en la actuación de los ayuntamientos.

Aún con sus limitaciones, los ayuntamientos son la instancia de gobierno más próxima a los ciudadanos. Esta cercanía se evidencia más desde el momento que las

³⁵ Programas como el Pronasol y actualmente el Ramo XXXIII han contribuido a aumentar los recursos ejercidos para los municipios. Para el caso del XXXIII, la Ley General de Coordinación Fiscal expresa que a los municipios corresponde un 4.54 % de la Recaudación Federal Participable para ejercicio directo por parte de los ayuntamientos, lo cual se divide entre los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (Ley de Coordinación Fiscal 1999).

sociedades locales dejan de ser pasivas y aumentan su grado de organización y movilización, lo cual deriva en una tarea más compleja para los gobiernos locales.

Si hace aproximadamente 15 años, la mayoría de los gobiernos municipales procedían de un solo partido,³⁶ ahora la escena municipal se caracteriza por la pluralidad en la conformación de los ayuntamientos y en una mayor participación ciudadana en las cuestiones públicas. En el presente, los espacios municipales son disputados por diversas fuerzas políticas, lo cual genera mayores presiones sobre el gobierno municipal en turno.

Si por mucho tiempo la conformación de los espacios estatales y municipales se entendió como producto de las decisiones del gobierno federal, hoy la tendencia del Estado a mirar y actuar más hacia el exterior que a implementar políticas de desarrollo regional y local (Palomares 1998), junto con las nuevas tendencias de integración y globalización económica, determinan que la conformación de nuevas regiones, se explique más por las dinámicas del mercado, que por la acción del Estado (Molina 1997; Díaz 1997). Estas dinámicas, cuyo resultado se expresa en efectos diferenciados para los distintos territorios, determinan que ya no existan espacios locales aislados en cualquier sentido, y trae consigo que los gobiernos estatales y municipales empiecen a tomar de manera directa las políticas de desarrollo.

2.5. Las posibilidades de los ayuntamientos en la gestión del desarrollo local.

Los nuevos escenarios económicos, sociales y políticos abren la posibilidad y la exigencia de que los ayuntamientos sean los principales agentes del desarrollo de sus municipios, junto con el imperativo de que la reforma del Estado deba tener su mayor expresión en el ámbito municipal (Cabrero 1995; Guillén 1995; Molina 1998).

En este sentido, el fortalecimiento de las *capacidades* de los ayuntamientos cobra mayor relevancia para aquellos municipios pertenecientes a estados con menores niveles de desarrollo. Esto es, si en el ámbito nacional se justificó la intervención del Estado como motor del crecimiento, debido a que los agentes económicos no podían o no querían asumir tal responsabilidad; en los municipios esta necesidad es más que justificada, sobre todo en aquellas localidades con escasas posibilidades de desarrollo derivadas del libre juego de las fuerzas del mercado, correspondiendo en primera instancia a los ayuntamientos la responsabilidad de inducir el desarrollo, ya que éstos son "las instituciones con la posibilidad de definir de manera más apropiada las formas concretas que debe asumir la acción pública para estimular el desarrollo" (Guillén 1995: 53).

³⁶ Para un recuento de los primeros movimientos no oficiales en pos de los ayuntamientos Vid López (1986).

Ahora bien, la intervención directa no es la única vía de acción del ayuntamiento sobre el desarrollo local, también lo son sus *capacidades de articulación*, es decir, sus capacidades para provocar la intervención de otros niveles de gobierno (Guillén 1995), y para movilizar los recursos de la sociedad local, sean sociales o privados (Guillén 1998b). Pues en esencia no se trata de reproducir un esquema intervencionista en el espacio municipal, sino un proceso flexible, descentralizado y articulador.

Esta nueva fase en la actuación de los ayuntamientos como promotores del desarrollo local también tiene sus limitaciones:

1. El reconocimiento formal y material de nuevas facultades a los ayuntamientos que les permitan conducir el desarrollo local, entrelaza cuestiones de redistribución de poder entre los actores implicados (Federación, estados y municipios); pero también podría abrir la senda para una nueva relación de cooperación para el desarrollo entre los tres órdenes de gobierno, que reconozca los límites y facultades de cada uno.
2. Algunas limitaciones de carácter estructural dentro de los propios ayuntamientos: falta de una cultura de innovación, de cuadros calificados, de fuentes financieras propias e inadecuadas estructuras institucionales. Esto indica que el desarrollo local, si bien es un objetivo deseable, no es de fácil alcance por cualquier ayuntamiento, como los de municipios rurales, puesto que se requiere de una estructura institucional y recursos mínimos para la promoción del mismo.
3. La sola acción de los ayuntamientos no basta para promover el desarrollo local, éste es limitado por el entorno sociodemográfico y económico; por la geografía y recursos naturales y sociales disponibles (ventajas comparativas y competitivas). Por lo tanto la posibilidad de éxito no sólo depende de la exclusiva acción de los ayuntamientos, sino de la decidida participación de otros actores locales y de los niveles superiores de gobierno.

Desde este enfoque, la posibilidad de los ayuntamientos de incidir sobre el desarrollo local está, no sólo en un ambiente externo favorable en el municipio y fuera de él, sino también en la capacidad de cambio o innovación interna³⁷ que les permita superar limitaciones y construir las condiciones, métodos e instrumentos adecuados para la promoción de aquél.

³⁷ Una discusión amplia sobre la capacidad de innovación de los ayuntamientos desde la perspectiva de la teoría de las organizaciones puede verse en Cabrero (1995).

Sin embargo, el punto crítico reside en que la capacidad de cambio e innovación³⁸ de los ayuntamientos (el medio), efectivamente se traduzca en capacidad para actuar sobre el desarrollo local (el fin), y no en cambios que tengan como fin último a aquéllos. Es decir, la innovación estaría en el cambio y ampliación de los objetivos de los ayuntamientos como organización: pasar de *prestadores de servicios a agentes del desarrollo local*, lo cual requiere, al mismo tiempo, de la creación de capacidades internas dirigidas a tal fin. Ello implica necesariamente una reforma, tanto en sus procesos y estructuras internos, como en su relación con el conjunto de actores sociales y gubernamentales. Esto ha de marcar una evolución institucional del gobierno municipal.

El análisis anterior, lleva a la conclusión de que el desarrollo local no es un espacio exclusivo, puesto que en él actúan diversas fuerzas: las de la sociedad local, las del mercado en general, y las de las entidades públicas. Sobre estas últimas, nos interesa el estudio de la acción de los ayuntamientos, y de cómo éstos serían capaces de articular a las diversas fuerzas existentes, movilizar sus recursos y dar dirección al proceso de desarrollo local a través de una política pública.

3. Ayuntamientos y municipios semiurbanos. Un acercamiento empírico.

Como producto del movimiento del capital, *lo urbano* se manifiesta como el espacio concentrador en todos los órdenes: desde el capital mismo, la mano de obra calificada, la tecnología y los servicios entre otros (Pradilla 1997). Sobre ese orden, en México lo más distintivo es la concentración de la población y los recursos en los espacios urbanos municipales de grandes dimensiones (Ortega Lomelí 1994). El entendimiento de lo que sucede en los espacios marginales, más allá de los procesos de mercado y de lo netamente urbano, queda como algo olvidado incluso en la misma teoría y en la investigación (Guillén y Ordoñez 1996). Se toma como si todos los fenómenos fueran urbanos, y no se otorga un tratamiento diferenciado a lo que es diferente.³⁹ En las políticas de desarrollo también se repite esta tendencia, y no aplican un criterio de diferenciación a los espacios territoriales; así en la legislación y en las políticas, se presupone igualdad de condiciones en todos los municipios.

³⁸ Dentro de la capacidad de innovación se incluye el uso de nuevas técnicas y métodos para el cambio institucional y la toma de decisiones, como la *gerencia pública municipal* que trata de conciliar tres ejes básicos en la actuación municipal: eficiencia, eficacia y legitimidad. Para mayores detalles Vid Cabrero (1999).

³⁹ Guillén (1998b) argumenta, por ejemplo, que la reforma de 1983, al establecer fuentes de financiamiento propias para los ayuntamientos como el impuesto inmobiliario, fue pensada esencialmente para municipios urbanos, ya que en municipios de pequeñas dimensiones, dado el bajo nivel de urbanización el impuesto inmobiliario prácticamente es inexistente.

Estas diferencias entre los municipios, también se expresan entre los ayuntamientos, los cuales presentan *capacidades diferenciadas* para influir en la promoción del desarrollo local en los municipios que gobiernan. Diferencias de grado según se trate de municipios metropolitanos, urbanos, semiurbanos o rurales. Y precisamente el *tipo de municipio define las formas de actuación de los ayuntamientos sobre el desarrollo local*.

Los supuestos anteriores cobran mayor relevancia para el caso de los municipios semiurbanos, en fase de transición hacia lo urbano, cuyas características territoriales presentan combinaciones de lo urbano con lo rural, y con una dimensión poblacional no mayor de 100,000 habitantes.⁴⁰ Así se tiene que los ayuntamientos de municipios semiurbanos deban enfrentarse a problemáticas de desarrollo no especializadas,⁴¹ y por tanto más complejas (lo cual hace más interesante su estudio). *Problemática semiurbana* que ha de influir en la forma de actuación de los ayuntamientos sobre el desarrollo. Así, la problemática particular no especializada a la que se enfrentan los ayuntamientos, es por un lado, la atención de problemas relacionados con el desarrollo urbano y los propios servicios públicos en las áreas urbanas del municipio; y por el otro, dar atención tanto a las demandas propias de los sectores productivos, fundamentalmente del sector primario, como a la provisión de servicios de infraestructura básica a sus comunidades rurales. Por lo regular, las demandas por un relativo grado de urbanización y de un sector económico primario, se convierten en los principales centros de atención de los ayuntamientos de este tipo de municipios.

No obstante, la distinción, identificación y medición de *lo semiurbano*, no parece tarea sencilla; sin embargo esta necesidad de diferenciación es importante por cuanto permitiría identificar y tener mayor claridad sobre la problemática a que se enfrentan los ayuntamientos en municipios semiurbanos.

⁴⁰ Por ejemplo María Luisa Acevedo (1984: 75), identifica a los municipios semiurbanos como aquellos que tienen entre 60 y 100 mil habitantes concentrados en pocas localidades.

⁴¹ Para el caso de los municipios se entiende como *problemática especializada* a aquella que concentra las actividades del ayuntamiento en una sola dimensión, sea urbana o rural; de tal manera que ello permite una *especialización* en la actuación de los ayuntamientos: los municipios urbanos se especializan en la prestación de servicios públicos y regulación del uso del suelo; mientras que los ayuntamientos de municipios rurales se especializan en problemáticas agropecuarias. En éstos últimos la especialización no significa altos grados en el uso de técnicas o tecnología moderna, puesto que su condición de precariedad no lo permite.

Ejemplos concretos de cómo la problemática semiurbana afecta directamente la forma de actuación de los ayuntamientos en municipios de este tipo, puede deducirse por comparación con los municipios urbanos:⁴²

En el aspecto social: en municipios urbanos la vivienda no se asume como competencia directa de los ayuntamientos, y la población tiene acceso a formas de financiamiento, a través de instituciones de vivienda que aprovechan economías de escala⁴³ debido a que el alto volumen de la demanda posibilita pisos mínimos de operación; mientras que en los municipios semiurbanos, dada la dispersión y menor dimensión de la demanda por comparación con los urbanos, pero no con respecto a los ayuntamientos de municipios semiurbanos, éstos deben enfrentarse directamente a dicha problemática, ya que por lo regular no cuentan con el auxilio de instituciones de vivienda.

En lo económico: En municipios urbanos, una de las principales competencias de los ayuntamientos es la regulación del crecimiento urbano y el ordenamiento espacial de las actividades económicas, y en menor medida su fomento, pues aquéllas suelen tener una dinámica propia. En municipios semiurbanos tendería a suceder lo contrario: la intervención sobre el crecimiento urbano es menor, y se tiene más como necesidad el fomento de las actividades económicas, como un medio para promover el desarrollo.

En los servicios públicos: Los ayuntamientos de municipios semiurbanos, por el moderado y aún lento crecimiento demográfico, tienen una ventaja aún no capitalizada: la velocidad de crecimiento de la demanda de servicios públicos es más lenta que en los municipios urbanos, lo cual permitiría a los ayuntamientos atender la demanda de éstos con oportunidad. Esta ventaja, a su vez posibilitaría a los ayuntamientos de municipios semiurbanos concentrar su atención en acciones en pro del desarrollo local. Aunque esto no necesariamente ocurre así cuando se tienen rezagos marcados en la provisión de servicios básicos.

En general, un ayuntamiento de un municipio semiurbano, tendrá ciertos rasgos que lo caractericen como su inserción en el conjunto de la red intergubernamental, las formas de integración de su representación política, la dimensión y capacidades de

⁴² Es prácticamente escasa la información para poder hacer la comparación respectiva con los municipios rurales. Sin embargo, el propósito de esta investigación no es destacar las diferencias entre los municipios rurales, semiurbanos y urbanos, sino la identificación de los municipios semiurbanos para su posterior estudio. La comparación con lo urbano, se hace precisamente como ejercicio de identificación de lo semiurbano.

⁴³ Se entiende por *economía de escala*, la disminución de los costos de producción por unidad al aumentar el número de unidades a producir.

aparato administrativo, el tipo de actores con los cuales se relaciona, el contenido de sus políticas y la estructura de la demanda que debe atender.

En suma, el acercamiento a los procesos de desarrollo local en municipios semiurbanos, sus dinámicas específicas y las formas como actúan los ayuntamientos sobre el proceso, debe ser un ejercicio proveído por el estudio de una realidad concreta. Tales puntos serán abordados en los siguientes capítulos.

II. EL PROCESO DE DESARROLLO LOCAL EN UN MUNICIPIO SEMIURBANO: Escárcega, Campeche.

1. Los municipios semiurbanos: caracterización.

“Los municipios son el espacio social y gubernamental en donde se condensa la diversidad ambiental, económica, social, cultural, étnica y política de la nación” (Guillén en Rowland 2000: 5). Esta diversidad se expresa en realidades diferentes, por lo que resulta falaz argumentar que las tendencias en el ámbito del desarrollo de cada municipio, ocurran de la misma manera y a los mismos ritmos. Para aprehender, estudiar e incluso gobernar esta diversidad y complejidad se necesita un orden que permita distinguir,⁴⁴ entre las distintas realidades socioeconómicas de cada municipio a las que se enfrentan sus gobiernos locales.

Los municipios del país⁴⁵ son tan heterogéneos que resulta difícil pensar que un proceso como el desarrollo local se exprese y pueda estimularse por la acción pública de la misma forma en todos. Estos presentan marcadas diferencias sociodemográficas, culturales y económicas, así como variadas capacidades en los ayuntamientos que los administran. Por ello la heterogeneidad y la necesidad de distinguirla, hacen de los municipios del país el centro para la construcción de un orden, de una tipología (Medina 1991), que sea el punto de partida para estudiar los procesos de desarrollo local y de cómo actúan sobre éstos los ayuntamientos de cada tipo de municipio. La distinción, posibilitaría, a su vez, una mejor efectividad en las previsiones, decisiones y acciones de los distintos órdenes de gobierno expresadas en las políticas públicas.

La necesidad de identificar a un tipo particular de municipios, los semiurbanos, a partir de una tipología, como la propuesta en el presente trabajo (*Vid Anexo 1*), se hace más evidente cuando se aprecia que en las estadísticas y fuentes oficiales por lo regular, de acuerdo a la demografía y tipo de localidades, sólo consideran dos tipos de municipios:⁴⁶ urbanos y rurales. La identificación de uno u otro no es problema, por las características acentuadas que presentan -concentración de la población en localidades

⁴⁴ Rendón (1998: 26), por ejemplo propone "establecer legalmente las variables y caracteres de una tipología municipal, que propicie un trato asimétrico y a la vez equitativo a favor de los municipios menos desarrollados". En tal sentido, la tipología propuesta por este trabajo para ubicar a los municipios semiurbanos, constituye un intento de responder a esta necesidad del análisis del desarrollo local.

⁴⁵ El Centro Nacional de Desarrollo Municipal (www.cedemun.gob.mx) en su reporte más reciente indica la existencia de 2,427 municipios en los 31 estados de la República.

⁴⁶ Por ejemplo, Velázquez Ruiz, Gaspar y José Vergara Barragán (1999) en su estudio sobre *El Municipio en el Cambio de la Política Social* sólo distinguen municipios urbanos y rurales, los cuales los correlacionan con las actividades económicas en la localidad. Aquí debe señalarse que el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1993: 202-205) sí efectúa una diferenciación entre municipios rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos, pero no ofrece los indicadores que permitan precisar cada tipo.

mayores a 15,000 habitantes⁴⁷ para los urbanos; y dispersión de la población y asentamientos en comunidades de menos de 2,500 habitantes, para los rurales. Sin embargo, para el propósito de este trabajo, se precisa identificar a los municipios que no son exactamente rurales, pero tampoco completamente urbanos. Se trata de los municipios *semiurbanos*, que presentan combinación de rasgos rurales y urbanos.

En este sentido, la tipología construida para municipios semiurbanos representa un intento de sistematizar las regularidades que expresan y los definen, de tal modo que sirva como punto de referencia para el "análisis del orden social", económico e institucional allí existente. Siguiendo a Mckiney, el tipo construido, como clase especial de concepto, tendrá como finalidad proporcionar un medio por el cual acontecimientos concretos pueden ser comparados o diferenciados de otros sucesos, en este caso lo semiurbano. Y desde el punto de vista lógico, "habrá de contener en su estructura todas las propiedades o elementos esenciales de una estructura concreta o de un curso de acción, (*aunque*) no necesariamente en la proporción exacta o en la pauta de relación de un suceso empírico dado" (Mckiney 1966: 24). Dichas propiedades o elementos constituirán las variables dentro del tipo, las cuales guardan una relación invariablemente fija con el objetivo inmediato.

A partir de los resultados obtenidos en la tipología propuesta se tiene, como primera aproximación, que los municipios semiurbanos son aquellos que:

- a) Tienen más o menos igual proporción de población rural y urbana, o presentan una combinación en aproximadamente una tercera parte para cada tipo de población en localidades rurales, pequeña urbanas y urbanas.⁴⁸
- b) La concentración-dispersión de la población: una cuantas localidades puede albergar a poco más de la mitad de la población total, mientras que el resto se distribuye en localidades de menos de 2 mil 500 habitantes.
- c) En la distribución de la población ocupada por sector de actividad, el sector primario tiende a presentar una mayor proporción (entre un 35 y 60 % aproximadamente); le siguen en orden de importancia, el sector terciario y secundario.

⁴⁷ Aquí ni siquiera se tiene un criterio uniforme entre las instituciones oficiales, por ejemplo el INEGI (1993^a) reconoce como urbanas a poblaciones que tienen 2,500 habitantes y más, y el Centro Nacional para el Desarrollo Municipal (1998), considera como urbanas a las poblaciones que tienen 10,000 habitantes o más. Es Unikel (1978) quien propone, con base a criterios socioespaciales y demográficos, los 15 mil habitantes como límite inferior para identificar a las poblaciones urbanas. Esta última propuesta es la que goza de mayor consenso.

⁴⁸ Se considera localidad rural a aquella de menos de 2 mil 500 habitantes; localidad pequeño urbano, de 2 mil 500 a 14 mil 999 habitantes; localidad urbana, de 15 mil o más habitantes. Es de notar que aún los municipios considerados como urbanos, presentan cierta proporción de población que vive en comunidades rurales.

- d) Tienen servicios educativos que van desde el nivel preescolar hasta la preparatoria, aunque algunos tienen servicios del nivel profesional.
- e) El grado de cobertura de los servicios públicos básicos, agua y electricidad, van de un 60 a 80 por ciento del total de la población. Por debajo de este nivel se tendría a municipios rurales (por la dispersión poblacional); y por arriba del mismo, a municipios urbanos (por la concentración poblacional).
- f) Los ayuntamientos cuentan con una estructura administrativa de entre siete y diez dependencias de primer nivel pero con escasa complejidad al interior de cada una.

En general, se considera que la forma de distribución de la población y la composición de la estructura económica indican el tipo de municipio de que se trata -rural, semiurbano o urbanos-. En lo primero, un criterio socioespacial sirve de base para conocer la combinación entre lo urbano y lo rural. Respecto a la estructura económica, es sabido que las actividades primarias están correlacionadas con los municipios rurales y que las actividades secundarias son indicativas de lo urbano. Las actividades terciarias, por su parte, constituyen un porcentaje importante en los municipios semiurbanos, aunque en actividades no especializadas, como el comercio a pequeña escala y servicios al sector primario. El grado de urbanización es también un criterio para distinguir a lo semiurbano, de acuerdo a los servicios básicos con que cuenta el municipio. En el caso de la estructura administrativa del ayuntamiento, el número de dependencias de primer nivel y la complejidad del aparato indicaría el tipo de problemática municipal que debe atender.

De acuerdo a la tipología construida para el estado de Campeche se obtiene una primera muestra de municipios semiurbanos. Así, los que más se acercan al ideal de municipio semiurbano son Calkiní, Champotón y Escárcega (*vid* cuadro 1). De los cuales se toma a Escárcega como municipio de estudio, con base a un muestreo probabilístico por "conveniencia", determinado por los recursos, tiempo, distancias y accesos institucionales para el investigador.

El estudio del municipio de Escárcega nos permite un acercamiento más preciso y empírico al estudio del proceso de desarrollo local en un municipio semiurbano, lo cual puede constituir la base para realizar inferencias sobre cómo ocurre este mismo proceso en municipios de similares condiciones. Aunque precisamente el estudio de *lo local* ha de resaltar las particularidades de cada caso más que las generalidades.

CUADRO 1

Resultados de la tipología para municipios semiurbanos en el estado de Campeche							
MUNICIPIO	Campeche	Escárcega	Calkini	Champotón	Hecelchakán	Tenabo	Palizada
Población	204,533	48,144	43,799	71,237	23,417	7,630	7,903
Territorio	3410.64	4,569.64	1,966.57	19,439.00	1,331.99	882.00	2,071.70
Dens./pobl.	59.97	10.54	22.27	3.66	17.58	8.65	3.81
Pobl. urbana	87.11	52.36	-	30.73	-	-	-
P. peq. urb.	1.97	6.83	74.96	26.46	67.52	77.67	34.62
Pob. rural	10.93	40.81	25.04	42.81	32.48	22.33	65.38
P	57.62	51.16	47.50	48.79	46.75	47.77	43.46
Estr. admitiv.*	15	9	7	15	11	9	8
Ea	1.50	0.90	0.70	1.50	1.10	0.90	0.80
PEA O. Prim	13.31	51.56	37.54	61.29	48.35	62.95	68.46
PEA O. Sec.	22.96	13.71	28.31	14.89	20.34	10.27	7.98
PEA O. Terc.	63.73	34.73	34.15	23.82	31.31	26.77	23.57
Ec	50.97	46.22	49.08	45.36	47.20	44.73	43.95
Educ.	0.412	0.27	0.13	0.31	0.07	0.03	0.08
Pob. s/elect.	0.05	0.18	0.05	0.25	0.07	0.07	0.15
Pob. s/agua	0.07	0.22	0.18	0.37	0.19	0.10	0.36
Sp	0.94	0.80	0.86	0.69	0.87	0.92	0.74
Semiurbano	(Urb.) 111.44	99.34	98.28	96.65	95.99	94.34	(rural) 89.04

* No se considera el área de seguridad pública.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de 1990, el Censo de Población 1995 y CEDEMUN (1998).

Nota: No se consideran a los municipios de Calakmul, Candelaria, Carmen y Hopelchén por la falta de datos debido a las reestructuraciones territoriales del estado de Campeche.

2. Contexto general del municipio.

Como territorio, ningún municipio del país puede desvincularse de los grandes procesos económicos, sociales, políticos, institucionales o de otro tipo que ocurren a la escala global, nacional o regional. De manera directa o indirecta cada municipio resiente efectos negativos o positivos, sea por una participación activa o pasiva, que lo convierte en *receptor* y parte de los grandes procesos socioeconómicos; el municipio de Escárcega no es la excepción.

De manera general pueden apuntarse dos tipos de reestructuración,⁴⁹ una económica y la otra institucional, que influyen directamente sobre el espacio municipal provocando efectos diferenciados que afectan directamente el proceso de desarrollo local:

- La económica: nuevos modelos de producción, caracterizados por la reestructuración productiva y la desconcentración territorial de las actividades económicas; la

⁴⁹ Estos no son los únicos, ni mucho menos, pues a la par ocurren otros procesos globales como los políticos, los culturales, los demográficos; pero para los propósitos del presente trabajo nos interesa resaltar los aspectos citados.

desregulación de las economías nacionales y la apertura comercial. Todo en un contexto de crisis.

- b) La institucional; marcada por la reforma de las estructuras del Estado, su replanteamiento como agente de la economía y por una reconfiguración de las relaciones entre las distintas ramas y niveles de gobierno.

A pesar de ser procesos globales, los anteriores no pierden sus manifestaciones *localizadas*; ambos tipos de reestructuración son fuerzas descentralizadoras hacia lo local, en el cual tienen efectos diferenciados. La particularidad de cada caso estriba en la intensidad de los efectos y en cómo los agentes e instituciones locales logran responder ante estos nuevos contextos. La no respuesta de parte de éstos se traduce directamente en quedar al margen de los procesos citados, no aprovechar sus ventajas o sólo recibir efectos perversos. Y la falta de iniciativas locales como respuestas a los procesos globales, provoca un desgaste en lo social y en lo económico que intensifica más la pérdida de las capacidades vigentes de los agentes locales para responder o reaccionar. Por el lado gubernamental, como consecuencia adicional, derivada de la incapacidad de acción, está la erosión de la legitimidad de las instituciones.

El actual es un momento en el que la política regional del gobierno federal está en retirada o es escasa; las instituciones locales de gobierno, en el nivel estatal empiezan a reaccionar; y en el nivel municipal apenas en vías de consolidarse, lo cual limita su capacidad y velocidad de respuesta a los problemas locales propios.

En este contexto, el municipio de Escárcega como un todo que incluye territorio, agentes, sociedad y gobierno local, tiene problemas para insertarse en el nuevo orden. La propia capacidad de respuesta de los actores locales productivos e institucionales es lenta, en algunos puntos anquilosada. La inserción le viene más de fuera, pues nuevos agentes económicos *invaden* el territorio municipal para aprovechar sus recursos naturales y ciertas ventajas locacionales.

La ubicación regional, nacional o aún internacional de este municipio, no supone necesariamente un involucramiento directo, pues su forma de inserción parece estar marcada más por las influencias generales que los procesos globales producen en los espacios locales. Su relevancia como municipio se sitúa más en el ámbito estatal; para lo global más bien puede ser insignificante. Sin embargo, lo interesante está en conocer las estrategias o actitudes sociales y económicas dentro del territorio, ante aquellos procesos globales, ¿cuál es la respuesta local, si la hay, ante lo global?. Nos encontramos ante receptores o emisores, insertos o excluidos, pero finalmente sí afectados en el proceso.

Uno de los aspectos de la reestructuración productiva que afecta directamente al sistema económico local es la apertura comercial. La producción del municipio, dependiente del sector primario, no es exclusiva para el mercado local, por lo tanto no tiene mercados cautivos, pues se destina a los mercados regionales y nacionales. La caída en los precios de los productos primarios, principalmente por la importación de los mismos permitida por la apertura comercial, repercute directamente en la economía municipal. Así los sectores más afectados por la apertura son la ganadería y la agricultura,⁵⁰ sin considerar demás efectos de las nuevas políticas agrarias y agropecuarias del gobierno federal.⁵¹ Por otro lado, la llegada al municipio de nuevas empresas, entre ellas una transnacional, se explica más por el hecho de aprovechar la funcionalidad del territorio; no así por establecer una relación económica con el municipio, pues salvo el empleo, algunas operan como empresas extractivas del potencial de recursos naturales como la madera. De esta forma, la apertura comercial se caracteriza por producir *shocks* directos sobre la economía del municipio, más que generar un proceso de adaptación de la misma -en un sentido integral y socialmente compartido- al nuevo contexto, lo cual se precia muy distante en el tiempo.

La paradoja del caso es que en el nuevo contexto, los sectores primarios del municipio, sobre los cuales depende principalmente la economía municipal, son a la vez los más atrasados, pero quizá por lo mismo, los más afectados por los procesos de globalidad, a través de redes comerciales y por inversiones focalizadas en la explotación de los recursos naturales. En el caso del sector secundario local, aún es débil e incipiente. Por su parte, el sector terciario, segundo en términos económicos, depende menos de la reestructuración global, pues sus mercados tienden a ser más locales y estatal, por lo cual responden a demandas de este tipo.

Sin embargo, con o sin proceso de globalización, con o sin la reestructuración del Estado, el municipio de Escárcega existe. Lo anterior no quiere decir que tenga una dinámica autárquica; por el contrario, lo interesante es conocer cómo se expresa su proceso de desarrollo, que inevitablemente es determinado e influido por procesos globales, pero también por particularidades propias de un municipio semiurbano. Desde esta perspectiva, para el análisis del proceso de desarrollo local del municipio, éste se descompone en tres elementos básicos: un territorio, unos agentes (sociales, económicos

⁵⁰ Sobre los efectos de la apertura comercial en el sector agropecuario en México puede verse a De la Peña (1992: 40-53).

⁵¹ Un balance sobre las reformas al sector agropecuario en México puede verse en Romero (1995: 69-90), y Moguel y Bartra (1995: 173-197).

y gubernamentales) y una sociedad local. O si se quiere, el proceso de desarrollo referido a un espacio municipal: el municipio, en tanto territorio; el municipio, en tanto comunidad, es decir la sociedad local; y el municipio en tanto autogobierno, compuesto por sus instituciones formales de gobierno y la acción de los agentes locales.

3. El proceso de desarrollo local.

3.1. El territorio municipal.⁵²

Escárcega es uno de los once municipios del Estado de Campeche,⁵³ componente éste de la península de Yucatán y de la región Sureste de México. Por su posición geográfica, su importancia económica y poblacional, se ubica entre los primeros cuatro municipios dentro del contexto estatal. Se ubica en la zona centro sur del Estado de Campeche, prácticamente en el centro geográfico del mismo; sin embargo en algunos rubros presenta serios rezagos, como en la urbanización y en el estancamiento de sus sectores productivos tradicionales.

Dos factores ayudan a explicar la conformación del municipio como territorio; lo primero, su origen rural-ejidal;⁵⁴ lo segundo, su ubicación geográfica, casi al centro del Estado. Lo primero origina un proceso económico dependiente del sector primario; lo segundo el crecimiento del sector terciario por su posición estratégica para ofertar servicios regionales. Ambas dinámicas corren paralelas y originan un rápido crecimiento de su principal localidad, Escárcega,⁵⁵ pero sin que éste necesariamente fuera acompañado de un proceso de urbanización. La *ciudad* de Escárcega, lo era más por el número de sus habitantes que por la existencia de servicios e infraestructura urbana. Era el típico pueblo que crece pero sin parecerse a una ciudad que se supone debe contar con todos los servicios básicos. Es hasta enero de 1991, al erigirse en municipio, cuando la autoridad local constituida en ayuntamiento empieza a tener los elementos, principalmente recursos financieros, para afrontar el rezago en servicios básicos que todavía subsiste.

⁵² Entendido éste como el espacio geográfico formalmente delimitado con determinadas características económicas, sociales, políticas y culturales, en el cual interactúan los actores locales y se efectúa la articulación de recursos (naturales y contruidos).

⁵³ Estos son Calakmul, Calkiní, Candelaria, Campeche, El Carmen, Champotón, Hecelchakán, Hopelchén, Tenabo, Palizada y Escárcega.

⁵⁴ Las actividades económicas de lo que hoy es el municipio de Escárcega, desde su origen han sido extractivas; a principios de siglo XX se explotaron especies forestales como el palo de tinte, y la resina de chicle; a mediados de éste se inician actividades ganaderas y agrícolas combinadas con la silvicultura.

⁵⁵ El 5 de julio de 1939 al crearse el ejido Escárcega, se establecen 150 has. de tierras para la zona de urbanización la cual habría de ser la ciudad del mismo nombre. En 1956, el centro de población ejidal fue elevado a la categoría de Villa y declarado cabecera de la sección municipal de Escárcega, perteneciente al municipio de El Carmen.

Por lo anterior, en el caso propio de la cabecera del municipio de Escárcega, el tránsito de lo rural hacia lo urbano, aún no modifica sustancialmente las relaciones sociales y económicas. La cabecera municipal de Escárcega, a pesar de sus 25 mil 209 habitantes,⁵⁶ aún es una ciudad ruralizada porque precisamente gran parte de su economía depende del sector primario. Aquí lo urbano no es ajeno a ese pasado rural, menos se trata de dos tipos de sociedades en la que una desplaza a la otra. Más bien es una misma sociedad rural que trata de urbanizarse; pues ha sido la misma sociedad ejidal, en este caso, la que por determinación propia permite la urbanización, y no por un proceso impuesto por agentes externos.⁵⁷ Así, las localidades rurales y pequeño-urbanas del municipio se encuentran indisolublemente unidas a la cabecera municipal en un proceso de mutua dependencia económica, pues aquélla es el centro económico y político del medio rural periférico, cuya influencia va más allá del propio entorno municipal. Los procesos descritos generan una dinámica económica y territorial muy particular: lo agropecuario coexistiendo con el sector servicios; lo urbano con origen rural.

Escárcega es tal vez de los pocos municipios cuya cabecera municipal se sitúa como factor de atracción para la mayor parte de sus localidades rurales de su entorno; es decir, no existen *escapes* de actividad económica hacia otros municipios dada la centralidad ejercida por aquélla. Esta situación ha permitido, en términos relativos, consolidar la economía local, al estar integradas a la cabecera municipal todas las localidades del municipio. Pero ello no quiere decir que el potencial y la riqueza generada en la totalidad del territorio estén siendo aprovechados por los propios agentes locales.

Aún con el pasado rural, paulatinamente va generándose un proceso de urbanización, tanto en la cabecera municipal, como en las comunidades rurales; inducido más por la acción de las autoridades públicas, estatales y locales, que por efecto de la actividad económica urbana, ya que la economía municipal tanto en producto, como en población, aún depende más del sector primario, principalmente de la ganadería, la agricultura y la silvicultura, en ese orden.

De esta combinación rural-urbano se deriva el que el 51.56% de la población económicamente activa y ocupada dependa del sector primario, aunque curiosamente el 52.36% de la población viva en la ciudad de Escárcega. Aún cuando la última cifra representa a más de la mitad de la población, ésta no es una sociedad netamente urbana, pues un 16% de la población ocupada que vive en la ciudad, desempeña sus actividades

⁵⁶ INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995, Campeche.

⁵⁷ Para un perfil sobre el proceso de urbanización ejidal puede verse a Cruz (1996).

dentro del sector primario. Aquí *vivir en la ciudad* no significa necesariamente en lo económico depender del sector secundario. Mucho menos contar con los servicios básicos que supuestamente se proveen en una ciudad. Preciso es apuntar que lo que hoy es una *ciudad*, primeramente se estableció sobre el centro de población del ejido Escárcega (1939) y los subsecuentes crecimientos ocurren sobre terrenos de parcelas ejidales. Es el tránsito de lo rural hacia lo urbano. Es por ello que podría definirse al municipio de Escárcega como semiurbano, con tendencias sí, en lo general, hacia lo urbano.

En la conformación de la base económica del municipio se aprecian dos tendencias; la primera que las actividades productivas primarias han representado el principal sostén de la economía municipal; por otro lado, un proceso de terciarización de la misma, pero no precisamente de servicios a la industria, sino caracterizado por un crecimiento de un sector de servicios *primarios*,⁵⁸ donde destaca el comercio a pequeña escala de la cabecera municipal. Esto último es permitido por la ubicación de la capital municipal, en la confluencia de tres carreteras federales con destinos a las capitales estatales de Campeche, Quintana Roo y Tabasco, lo cual la convierte en punto obligado de viajeros y le otorga una excelente ubicación geográfica.

La potencialidad económica del municipio se encuentra en sus recursos naturales y en su excelente ubicación en el sistema de comunicaciones terrestres mencionado. A pesar de que sus principales actividades económicas se encuentren en crisis como la ganadería o estancadas como la agricultura, otras reinician un proceso ascendente como la silvicultura. En ganadería, que es la principal actividad de la base el problema persistente es la baja en los precios y la falta de comercialización. Entre 1995 y 1996 el municipio ocupa el segundo lugar en producción forestal con el 23.76% y 34.24% del volumen estatal, respectivamente.⁵⁹ Sin embargo, es preciso alertar sobre una posible sobreexplotación del recurso, ya que Escárcega posee no más del 11% de la superficie forestal del estado de Campeche. Además gran parte del recurso maderable sale del municipio en bruto, sin un valor agregado que permita generar empleos e ingresos adicionales para los habitantes del municipio. Por otro lado, la agricultura presenta

⁵⁸ Es la creciente dualidad que argumenta Lombardi (1991: 24) en el proceso de desarrollo; en el sector servicios esta lógica se manifiesta entre "la aparición de servicios de alta tecnología que ponen la "información" al servicio del proceso productivo, la gestión y la programación futura; y la persistencia de otros tradicionales orientados a las demandas más puntuales de los sectores estancados", tanto productivos como sociales. Este último es el caso de Escárcega.

⁵⁹ Este porcentaje podría incrementarse debido a la reciente incorporación de 11 comunidades nuevas al municipio, las cuáles principalmente se dedican a la silvicultura.

variaciones en los volúmenes de producción derivado de factores económicos y climáticos, pues básicamente depende del temporal. Sin embargo, existen grandes extensiones de tierra que permanece ociosa debido a la descapitalización y problemas de carteras vencidas del sector.

El incipiente sector secundario cuenta con industrias medianas asociadas a la explotación de los recursos naturales. Vinculadas a la silvicultura existen tres empresas de apertura aproximada en 1996 (producción de celulosa, palillos y mangos de madera), dos de ellas subsidiarias de empresas nacionales (la Truper) y transnacionales (la Smurfit). Un frigorífico para beneficio de carne, instalado a principios de los 90 y actualmente con problemas de demanda para su producto, sirve al sector ganadero. La reapertura en 1998 de un molino de arroz, se precia como un pivote para reactivar ese cultivo en el municipio. Estas empresas vistas en su conjunto, por el lado del empleo y compra de la producción local, representan un punto de apoyo para la economía del municipio, basada y dependiente de su sector primario; aunque ninguna de ellas, salvo el frigorífico, opera con capital local.

La infraestructura económica del municipio es sobresaliente. Además de ubicarse exactamente en el cruce de tres carreteras federales, posee una de las redes de comunicación terrestre más extensas del estado, tres aeródromos y acceso directo a la red ferroviaria. También dispone de una central de abastos y bodegas sin utilizar y, al menos la ciudad, cuenta con los servicios básicos para empresas e industrias.

Como territorio, lo que es hoy el municipio de Escárcega ha sufrido avances y retrocesos en conjunto de instituciones públicas, privadas y educativas. Estas representan un indicativo de la dinámica socioeconómica y política del municipio y a la vez son instancias que permiten potenciar los recursos territoriales (naturales, humanos, cognoscitivos) por lo cual son clave para el desarrollo local. Si el auge económico influyó para que Escárcega contara hasta con cinco instituciones bancarias, debido al declive de la economía local, a la fecha sólo posee dos, una del sector privado y la otra de la banca de desarrollo (BANRURAL). No obstante, el territorio municipal se ha fortalecido en cuanto a instituciones educativas y públicas asentadas allí. De las primeras, cuenta con escuelas de nivel medio superior, entre ellas una escuela agropecuaria (CBTA), a la cual se suma en 1996 una unidad de educación superior con especialidad en desarrollo rural, acorde a las necesidades productivas de municipio. Además, la centralidad geográfica y económica de la cabecera municipal ha sido clave para instalar ahí oficinas del gobierno federal y estatal, algunas con carácter regional para atender a más de un municipio, tales

como el Distrito de Desarrollo Rural 03 de la SAGAR y una oficina del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), cerrada recientemente. A la vez, el Gobierno del Estado de Campeche participa con una Dirección de Desarrollo Rural para la atención del sector agropecuario del municipio.

Sin duda alguna, el mayor suceso local que apuntala a Escárcega como territorio fue su constitución en municipio en 1991, pues al contar con su primer ayuntamiento, éste dispone de recursos directos para proveer de los servicios básicos e infraestructura urbana que permitan generar un espacio con las condiciones mínimas para el desarrollo.⁶⁰ Anteriormente el gobierno local sólo tenía la figura de Junta Municipal,⁶¹ ya de cierta vigencia pues databa desde 1956, con jurisdicción territorial sobre la entonces Sección Municipal de Escárcega del municipio de El Carmen.⁶² La erección en municipio permite ubicar a Escárcega como el cuarto en importancia en el ámbito estatal, en términos demográficos, económicos y administrativos; situándolo como el nuevo actor municipal del estado de Campeche, el cual entra a competir por los recursos destinados a los municipios.

3.2. Los actores locales del desarrollo.

Por muy inercial que parezca un proceso de desarrollo en el ámbito local, expresado éste en sentido positivo o negativo (desarrollo o subdesarrollo), es posible identificar ciertos actores o agencias cuyas dinámicas propias, ayudan a explicar la dinámica total sobre cómo se expresa el proceso en el municipio.

En Escárcega, para la identificación de los actores de mayor relevancia en el proceso son centrales dos elementos: la composición de la estructura económica y el marco institucional (político, social y gubernamental). De lo primero se desprende una estructura económica con mayor preponderancia de los sectores primario (51%) y terciario (34%), de la cual surgen los actores más significativos como grupos organizados en lo social y en lo político. En el primero, los ganaderos⁶³ y ejidatarios,⁶⁴ ocupan un lugar

⁶⁰ Más en la medida que el concepto de territorio supone la existencia de servicios e infraestructura (OCDE 1998).

⁶¹ La Ley Orgánica Municipal del Estado de Campeche señala la existencia de autoridades auxiliares a los ayuntamientos (art. 12); éstas son por orden de importancia Juntas, Comisarias y Agencias Municipales.

⁶² Lo paradójico del caso es que la ciudad de Escárcega se encontraba más distante de la capital del municipio de El Carmen, que de la del Estado.

⁶³ Estos se agrupan en una sola organización a nivel municipal denominada Asociación Ganadera Local y cuenta aproximadamente con 500 socios. También en Escárcega se encuentra la sede de la Unión Ganadera Regional del Estado de Campeche (UGR), que agrupa a los ganaderos del estado.

preponderante. En el segundo, los comerciantes.⁶⁵ Los primeros ejercen su influencia (económica y hasta política) tanto en la zona urbana como en la rural. Los segundos sobre el área urbana, específicamente en la cabecera municipal.

Estos dos sectores productivos aunque comercialmente están interrelacionados, existiendo al respecto el reconocimiento explícito de la interdependencia, más allá de la mera relación comercial no parecen existir vínculos que permitan hablar de proyectos u objetivos en común.

Los ganaderos, y en menor medida los ejidatarios, son afectados más por procesos económicos externos, que por la propia dinámica económica que pueda darse al interior del municipio, pues gran parte de su producción se dirige a mercados regionales externos. Lo mismo sucede con los silvicultores y los apicultores; los primeros afectados por restricciones en cuanto a la explotación del recurso forestal; los segundos, por problemas de comercialización y caída en los precios. Estos últimos aunque con cierta relevancia económica para el municipio, su importancia es menor en términos de participación y presencia política. En general, en términos de producto se puede apreciar la importancia económica de cada actividad agropecuaria: la ganadería aporta alrededor de un 75% del valor total de la producción, la agricultura contribuye con cerca de un 19% y el resto se distribuye entre la actividad forestal y la apícola.

El comercio en su mayoría, salvo aquel asentado a la vera de las carreteras federales, como actividad tiende a depender más de la dinámica del sector agropecuario en su conjunto. Éste es el que capta la mayor proporción de recursos externos, que representa el circulante que por efecto multiplicador beneficia a toda la economía municipal, principalmente al comercio. De esta manera el sector de comercio y servicios, más que crear valor, se convierte en una especie de reciclador monetario,⁶⁶ pero al mismo tiempo provee a la actividad agropecuaria insumos y equipo para su operación.

Pese a estas dependencias, no existen acciones visibles de parte de los actores implicados en la dinámica económica del municipio para establecer estrategias conjuntas. Cada uno pareciera ajeno a los problemas y actividades de los otros, aunque saben que de rebote han de tener repercusiones sobre sus propias economías. No se aprecian

⁶⁴ En municipio de Escárcega existen 40 ejidos, incluyendo al Ejido Escárcega cuya sede se encuentra en la cabecera municipal; sin embargo los ejidatarios se organizan por ejido, no existiendo una agrupación que los aglutine a todos.

⁶⁵ En el ámbito municipal los comerciantes se organizan en la Cámara de Comercio Local, la CANACO, cuenta aproximadamente con 200 socios.

⁶⁶ Como menciona Keating: "los servicios, a menos que atraigan el gasto del exterior de la región, lo único que hacen es redistribuir la riqueza que existe dentro de ella" Keating (1994: 229).

acciones que permitan hablar de una articulación social de estos grupos más allá de la mera relación económica. Sin embargo, pese a la ausencia de cooperación entre los actores económicos, tampoco existen situaciones significativas de conflicto que limiten aún más el proceso. Aunque la cooperación y el conflicto sí aparecen en la interrelación de estos actores con actores sociales e institucionales del municipio.

Los empresarios de las compañías recién llegadas al municipio, cuyas actividades tienen un peso específico sobre determinados subsectores productivos como el agrícola y el forestal, presentan un involucramiento mínimo o prácticamente inexistente dentro de la dinámica social y política del municipio. Operan como empresas que aprovechan la materia prima del municipio y la fuerza de trabajo. Sin embargo, dado que no dependen del mercado local para la comercialización de su producto, no existe una interacción de tipo social con el desarrollo del municipio. Tampoco establecen acciones o asociaciones de tipo productivo con los actores económicos locales.

En términos de la estructura del poder político en un municipio semiurbano, sin duda alguna, el ayuntamiento se convierte en el principal actor con relación a su propio territorio, en la medida que es la agencia *localizada* que posee los mayores recursos e instrumentos y cuyas decisiones afectan a gran parte de los actores municipales. A la vez, el ayuntamiento representa el espacio político de los actores políticos locales. Por lo cual la mayoría de las movilizaciones políticas ocurren en torno a las acciones del ayuntamiento y a la elección de las autoridades municipales cada tres años.

A pesar que el territorio municipal, está constituido en un 78% de terrenos ejidales, los ejidos⁶⁷ reconocen al ayuntamiento como la máxima autoridad política del municipio, éstos operan de manera individual y así es su relación con el gobierno municipal. Así, la estructura ejidal que domina ampliamente el municipio en términos territoriales, no constituye un factor de poder sobre el ayuntamiento. Ni siquiera el mayor ejido del municipio, el Escárcega, disputa la hegemonía política al ayuntamiento, aunque sí se convierte en uno de los principales sujetos para la negociación de aspectos como la provisión de suelo urbano.

Respecto a los actores políticos formales, la escena es dominada básicamente por los partidos políticos, de manera específica el PRI y en menor grado el PRD, y por organizaciones políticas de productores o trabajadores de tipo corporativo, cuya labor

⁶⁷ Baitenmann (1999) maneja el argumento de que la reforma agraria creó una estructura administrativa paralela a los ayuntamientos, lo cual plantea problemas de jurisdicción sobre el territorio del municipio entre el ejido y el ayuntamiento. No es el caso de Escárcega.

principal se basa en la gestión clientelar para sus agremiados de los beneficios que proveen las instituciones gubernamentales. Las últimas, en esencia funcionan más como organizaciones políticas que como agrupaciones productivas; y, por lo mismo, al estar vinculadas a un sólo partido (PRI), tienden a articularse más en lo político que en cuestiones de tipo económico. Sobresalen por su presencia en las localidades rurales los comités de la Confederación Nacional Campesina⁶⁸ (CNC) y en menor medida la Central Campesina Independiente (CCI); y en la zona urbana, la organización de colonos del Movimiento Territorial Urbano Popular (MTUP) y la organización local de trabajadores de la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

En el caso de los partidos, el PRI es el de mayor presencia y tiende a operar en función de las relaciones estrechas que establece con sus agrupaciones internas y con las autoridades del ayuntamiento surgidas del mismo partido. El PRD cuenta con representación en el Cabildo, más con presencia en términos electorales que como organización política y social; opera como la principal agrupación antagónica al gobierno municipal, aunque con escasa efectividad en sus acciones. En Escárcega, los otros partidos son el PAN, el PVEM, el PT, los cuales, salvo su presencia en los medios de comunicación y en algunas acciones aisladas y coyunturales, tienen una influencia local escasa en su capacidad de organización social. Pero al igual que los principales partidos, sus actividades y estrategias relativas están en función de las actuaciones y funcionamiento del gobierno municipal. Se mueven conforme se mueve éste, es decir, son los gestores ante el ayuntamiento, o críticos de las acciones de éste.

En lo social, no se encuentran niveles significativos de organización de la sociedad civil local; excepto algunas asociaciones como el Club Rotarios, o ecologistas como Agroforestería Rural, pero con niveles de acción focalizados hacia ciertos sectores y sin mayor involucramiento con los demás actores del municipio. De éstas resalta su incipiente capacidad para atraer recursos externos, incluso internacionales, para proyectos locales muy específicos. No obstante, las acciones que despliegan en el ámbito local suelen ser aisladas pero, salvo relaciones de tipo institucional con el ayuntamiento, mantienen su independencia como organización.

En el municipio existen escasas formas de organización de la sociedad que sean ajenas a las agrupaciones tradicionales corporativas, que le permita mayor independencia de acción. Por el contrario, los segmentos urbanos y rurales pobres, tienden a ser representados de manera preponderante por organizaciones políticas dentro del PRI, las

⁶⁸ Esta es la que en términos formales representa al sector ejidal del municipio.

cuales controlan y dirigen sus demandas. Otros partidos políticos como el PRD, sin tener estructuras formales de organización social, en épocas de elecciones se presenta como la segunda opción para la sociedad. Existen ciertas organizaciones productivas de tipo comunitario como las Sociedades de Solidaridad Social (SSS), Sociedades de Producción Rural (SPR), Unidades Agrícolas e Industriales de la Mujer Campesina (UAIM), pero su existencia es muy dependiente de los apoyos gubernamentales.

Por otra parte, la diversidad institucional se expresa en entidades públicas y educativas con actividades esencialmente vinculadas a sectores claves del municipio. Por su nivel de interacción con los actores económicos, locales de las primeras destaca la presencia del Gobierno del Estado a través de una Dirección de Desarrollo Rural. Esta tiene como objetivo atender directamente en el municipio la problemática del sector agropecuario y forestal a través de acciones y programas específicos, por lo cual se convierte en un actor institucional clave en la actividad de los sectores mencionados. Entre las segundas la Unidad de Ingeniería en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma de Campeche, instalada para la formación de recursos humanos dirigidos a la problemática agropecuaria de la región. Es de mencionar que tal unidad surge como producto de la gestión de la propia sociedad y del gobierno locales, ante la necesidad de cubrir dos aspectos claves para el municipio: la educación de los jóvenes y vincular ésta a su principal sector productivo. Aunque entre las instituciones públicas y educativas tampoco se expresan niveles significativos de acción conjunta en pro del desarrollo de municipio, salvo la coordinación formal; en sí mismas constituyen recursos institucionales de uso real y potencial para los actores locales, cuya efectividad será mayor en la medida que existan mecanismos de articulación de los recursos de las instituciones *territorializadas* en el municipio.

3.3. Niveles de desarrollo de la sociedad local.

El grado de desarrollo puede medirse, entre otros indicadores, por los niveles de empleo, ingreso, educación, vivienda o provisión de servicios básicos que se reflejan en el bienestar de la sociedad local. De éstos, en Escárcega el principal problema socioeconómico manifiesto es el desempleo, el cual repercute directamente sobre el bienestar general de la población.

Pese al estancamiento económico ya referido, la tendencia demográfica del municipio ha sido dinámica, pues su misma ubicación geográfica y provisión de recursos naturales lo convierten en un lugar de atracción poblacional. Con cerca del 8% de la

población estatal, entre 1990 y 1995 la tasa de crecimiento demográfico anual promedio fue del 3.4%, la segunda más alta en el estado, sólo debajo del municipio de El Carmen con 5.1% y por arriba de la tasa estatal del 3.3%.

El municipio de Escárcega es joven en muchos sentidos. En 1990 la proporción de la población menor de 15 años fue del 45.7%; en 1995 se ubicó en 42.76, la segunda más alta del Estado y por arriba de la media estatal de 39%. A su vez entre 1990 y 1995 la edad mediana de su población osciló entre los 16 y 17 años, unas de las más bajas del estado. En contraparte, para los mismo años los porcentajes de población de 65 años y más, fueron del 2.7% y 3.11% respectivamente, las tasas más bajas a nivel estatal. El crecimiento y juventud poblacional hacen de Escárcega un municipio con creciente demanda de espacios educativos y de empleo.

Los niveles educativos de la población municipal son bajos con relación al estado de Campeche. En 1990 presenta un 77.1% de población municipal de 6 a 14 años que asiste a la escuela, la proporción más baja en el Estado; aunque para 1995, el porcentaje se incrementa a un 79.06, la tercera más baja en el estado de Campeche.

En 1995 el alfabetismo de la población de 15 años y más fue del 81.76% (hombres 85.24% y 78.10% en mujeres) por debajo de la media estatal (86.08%). Escárcega no presenta niveles significativos de población indígena, en 1995 tiene el 3.04% de la población indígena del estado, con un porcentaje de la población hablante de lengua indígena en el municipio del 5.94%. De esta forma lo indígena no representa un grupo de atención especial pues en lo general están integrados a la dinámica social del municipio.

La provisión de vivienda no parece un problema significativo en el municipio si se considera la abundancia de tierra y la existencia de materiales para la autoconstrucción. De hecho la tasa de crecimiento promedio de viviendas particulares es del 4.22%, la segunda más alta del Estado y por arriba del crecimiento poblacional del 3.39%; con un promedio de habitantes por viviendas que bajó de 1990 a 1995, de 5.23 a 5. No obstante, se tiene el problema de las condiciones de precariedad de las viviendas y en la provisión de servicios básicos a las mismas que, salvo el agua potable, presentan ciertos rezagos. En 1995 un 82.43% de las viviendas tiene agua entubada, arriba de la media estatal (78.82%); sólo un 41.96% cuenta con drenaje, muy por debajo de la media estatal (61.83%); y un 85.94% tiene el servicio de energía eléctrica, debajo de la media estatal (88.36%). El mejoramiento de la vivienda es atendido por el Instituto de Vivienda del Estado de Campeche (INVICAM). Sin embargo, no existen instituciones que provean financiamiento para viviendas completas o nuevas. Este tipo de rezagos representa una

constante en las demandas sociales canalizadas en primera instancia al ayuntamiento, el cual tiende a concentrar gran parte de su acción en la atención de las mismas.

La fuerza de trabajo disponible se concentra principalmente en el sector agropecuario y en general la cualificación laboral es baja ya que el nivel de instrucción promedio es de 6.5 años. Un 37% de la PEA ocupada percibe menos de un salario mínimo o no percibe ingresos. Al situar una línea de pobreza en dos salarios mínimos, tenemos que aproximadamente un 74.53% de la población total es pobre. En 1990 un 2% de la PEA estaba desocupada; para 1999, sin tener datos precisos al respecto, se puede afirmar que el nivel de desempleo ha crecido,⁶⁹ esto se debe a una insuficiente utilización de la infraestructura productiva disponible y a que una buena parte de recursos potencialmente explotables, como la tierra, se encuentran ociosos por la descapitalización de los sectores productivos. Precisamente la apertura y reactivación de fuentes de empleo constituye una demanda básica de la sociedad local y se plantea como uno de los mayores retos para la autoridad gubernamental más inmediata a esta realidad como lo es el ayuntamiento. La necesidad de actuación pública se torna más apremiante en el sector primario sobre el cual depende en mucho la economía municipal.

Es difícil definirle a Escárcega un perfil cultural propio y consolidado, por dos factores principalmente. El primero, la diversidad en el origen de sus habitantes: para 1990 un 36.58% del total de la población municipal es nacida fuera del estado de Campeche, el porcentaje más alto del estado, lo cual habla de su diversidad cultural. Son inmigrantes llegados de varios estados de la república que "trajeron sus tradiciones, costumbres, música, preferencias políticas y modismo de lenguaje" (Sales 1996: 26). Lo segundo, por la aún reciente conformación del municipio, a partir del 1991, y por las últimas reordenaciones territoriales del estado de Campeche, mediante las cuales recibe y cede localidades a otros municipios.⁷⁰ Por las razones aludidas, todavía se encuentra en proceso de consolidación el sentimiento de identificación del habitante con el territorio municipal de Escárcega. El ser escarceguense, el gentilicio del lugar, todavía es una figura que se está conformando. Por lo tanto, la definición de una identidad propia sólo se expresa en términos relativos, a pesar de que el lugar como territorio ya existía.

⁶⁹ Este es un punto de coincidencia en la opinión de todos los actores económicos y sociales entrevistados en el municipio.

⁷⁰ En la última reordenación en 1998 mediante la cual se crea Candelaria, el onceavo municipio de Campeche, Escárcega recibe del municipio de Calakmul un total de 31 localidades con 5 mil 219 habitantes y 2 mil 125 km² de extensión, y cede al municipio del Carmen 342 localidades con una población de 10 mil 808 habitantes y mil 261 km² de superficie. Aunque las comunidades que recibió presentan mayores rezagos en servicios básicos que aquellas que cedió.

A pesar de lo anterior, entre la sociedad local prevalece la conciencia de dedicarse a actividades comunes y de compartir los mismos problemas, pues Escárcega es un territorio con rasgos comunes en su economía y geografía. El atraso o avance de unas comunidades del municipio respecto a otras, ha dependido críticamente de su pertenencia a Escárcega desde su conformación como municipio, o de su reciente anexión al mismo. Estas últimas presentan marcados rezagos en la provisión de servicios básicos a la población, respecto de las primeras, lo cual determina una diferenciación en el tipo de demanda y grado de desarrollo de cada grupo de localidad en el ámbito municipal. Así las respuestas que se generan desde el gobierno municipal son diferentes para cada caso. Para las de reciente anexión, la provisión de servicios básicos, mientras que para las otras se avanza más en acciones de tipo productivo.

Lo rural y lo urbano también coexisten en la forma como se distribuye la población, según criterios de dispersión y concentración poblacional por tamaño de localidad: En 1995, dos localidades, el .39% de las mismas, concentran el 52% de la población del municipio; mientras que en el lado opuesto 476 localidades, el 91.36% de éstas, contienen sólo el 7.35% de la población. El resto se distribuye en localidades intermedias. En general, de acuerdo reordenación territorial de 1998, un 52.36% habita en sólo una localidad urbana, la cabecera municipal; un 6.83% vive en una localidad pequeño urbana, el ejido División del Norte; y un 40.81% de la población habita en localidades rurales. En suma, también por la forma de distribución de la población existe una combinación de lo rural con lo urbano; problemas de desarrollo urbano por un lado, problemas de desarrollo rural por el otro. Este último elemento finalmente determina que el ayuntamiento se enfrente a una problemática municipal no especializada pues su acción debe buscar un equilibrio en la atención a ambos tipos de territorio que coexisten en el municipio.

Con todo, podrían darse algunas razones por las que Escárcega es un municipio en transición:

- a) Por el paso gradual de lo rural hacia lo urbano, a través de un incipiente proceso de urbanización.
- b) Por el auge, declive e incipiente recuperación de su actividad económica.
- c) Por ser un municipio nuevo y por las modificaciones en su mapa territorial: la primera por su conformación como municipio a partir del 1º de enero de 1991; y la segunda en 1998, por el reordenamiento territorial efectuado para constituir el 11vo. municipio del estado de Campeche.

- d) Y en lo institucional, por contar con un novel ayuntamiento. Si en México el ayuntamiento como institución de gobierno aún no se consolida, en Escárcega mayores son las dificultades para consolidar a un ayuntamiento con apenas 10 años de existencia, cuyo único antecedente en el municipio es la estructura administrativa de una Junta Municipal.

4. Las relaciones e implicaciones en el proceso de desarrollo local semiurbano.

La caracterización de un municipio semiurbano no se debe estrictamente a la coexistencia de rasgos urbanos con rurales; sino a la *coexistencia de relaciones* entre lo urbano y rural, donde más que contraposición, se encuentran indisolublemente unidos y complementados para formar un solo medio. No son dos mundos apartes, donde uno presiona al otro, es un mismo territorio donde coexisten ambos, un espacio local al que podemos llamar semiurbano; y es a partir de éste que se estructuran las relaciones sociales, económicas y políticas. Las estructuras institucionales generadas en este conjunto de relaciones semiurbanas, van a la par o se explican como un producto de aquéllas. Las instituciones asentadas en el territorio, públicas o privadas, tienden a responder a esa dinámica semiurbana.

Lo anterior se deriva del análisis de las relaciones existentes en un municipio semiurbano como Escárcega, en donde de entrada, al ubicar su proceso de desarrollo local, parece ocupar una posición envidiable: recursos naturales, ubicación geográfica estratégica, formación de recursos humanos para el sector primario. Sin embargo en estos mismos elementos han estado sus propias debilidades: lo primero, por la sobreexplotación de sus recursos, porque en la época de auge no se aprovechó la bonanza; la capitalización obtenida no se tradujo en tecnología para la producción; la ubicación geográfica contribuyó a acelerar el crecimiento urbano de su cabecera municipal, ocasionando rezagos en la dotación de servicios a la población; los recursos humanos formados, aún no maduran y no parecen estar siendo aprovechados de manera suficiente por sí y por las organizaciones públicas y privadas; faltando además un ente o agencia territorial de coordinación o articulación para el desarrollo. En su constitución como municipio (1991), Escárcega parece tener una de sus principales fortalezas, aún no consolidadas; y dentro de esta no-consolidación se incluye a su gobierno municipal.

Los recursos naturales representaron durante mucho tiempo el principal elemento de la base económica del municipio, lo cual contribuyó a darle relevancia a la región municipal, que se convirtió, también por su ubicación, en polo de atracción económico y

poblacional. Sin embargo, no se generó a la par una cultura o visión del desarrollo entre los actores locales; la dinámica económica se basó en la explotación, más que en el aprovechamiento racional de sus recursos naturales. Las condiciones y entornos de las actividades económicas fueron cambiando paulatinamente y en otras de manera drástica como producto de las crisis económicas. Las décadas de los ochenta y noventa, las de las crisis, a lo cual se suman las propias crisis locales por el agotamiento de los recursos naturales; terminan por generar un escenario donde los sectores productivos primarios enfrentan problemas de descapitalización, carteras vencidas, financiamiento escaso,⁷¹ que impide además acceso a tecnologías productivas, problemas de comercialización;⁷² que finalmente se reflejan en la caída de la producción, en desempleo y bajos salarios, incipiente emigración hacia Estados Unidos, y hasta ciertos problemas de seguridad pública. A ello se agrega una inadecuada o insuficiente urbanización de la cabecera municipal.⁷³ Todos, elementos que se retroalimentan y reproducen el proceso de subdesarrollo económico y social. Fue una sinergia negativa,⁷⁴ en la que los propios grupos productivos no tendieron a articularse entre sí, pues hasta cierto punto el territorio daba y alcanzaba para todos, y las acciones conjuntas se veían como innecesarias.

Al parecer la época de bonanza económica que vivió el municipio, fácil de obtener en cierta manera porque provino de la explotación de recursos naturales disponibles "no producidos", predispuso a los actores locales a no tomar conciencia de que ningún crecimiento económico es para siempre. Es decir, el ambiente fue propicio para no generar una visión o cultura para el desarrollo. Escárcega fue la tierra de las oportunidades ya hechas, más que de creación de las mismas. Este ambiente influye de manera preponderante para que la noción de los agentes locales sobre el desarrollo corra más sobre la explotación de los recursos naturales y agropecuarios, que en su transformación.

⁷¹ En entrevista, los gerentes de las dos instituciones bancarias del municipio señalan la restricción en el crédito para actividades productivas, tanto por la crisis financiera de 1994 como por los problemas de cartera vencida existentes entre los productores.

⁷² La falta de comercialización y la caída en los precios es un problema reiterado por el presidente del ejido Escárcega: "Tenemos una serie de problemas, por ejemplo la falta de comercialización de los productos del campo. Vemos con tristeza que el campesino trabaja y trabaja hasta ver lograda su cosecha pero ¿qué pasa cuando ya cosechó? Viene a comercializar su producto y se encuentra que los precios andan por los suelos".

⁷³ Según comentarios de los agentes locales, a Escárcega han llegado inversionistas con deseos de invertir, sin embargo, el deficiente nivel de urbanización de la cabecera municipal ha sido uno de los factores que ha influido para que las inversiones no se concreten. Esto es cierto, si se toma lo que afirma Vázquez Barquero (1993) que "la calidad del entorno se ha convertido en una ventaja (o *desventaja*) competitiva para la localización de las empresas" (Vázquez B. 1993: 229).

⁷⁴ En el desarrollo local existe sinergia cuando en un ámbito territorial concreto un conjunto de elementos o actores, sociales o institucionales, cooperan para el logro de objetivos comunes (Tecco 1997).

Así pues, en un municipio semiurbano como Escárcega, cómo interpretar un proceso de desarrollo local donde ha sido escasa la capacidad de innovación en lo productivo, en lo social, en lo institucional; donde la estructura económica es tradicional, con preponderancia del sector primario, con un sector secundario incipiente y un sector terciario básicamente comercial; y donde las instituciones locales se encuentran en cierto grado de desarticulación. Cómo explicar que a pesar del declive de sus sectores tradicionales fuertes, la economía local sobrevive. Cómo explicar el caso de algunas actividades internacionalizadas, por ejemplo la apicultura, pero desarticulados en lo local desde el punto de vista productivo y social con otros sectores.⁷⁵ Es interesante entonces observar que tales sectores encuentren, más que respuestas, salidas externas a ciertos problemas, por ejemplo la comercialización de su producto. Sin embargo, siguen territorialmente asentados en el municipio. Para ellos el territorio sigue siendo estratégico, lo que ha faltado entonces es animar una mayor cooperación entre los actores locales. Ha faltado un elemento de articulación por parte de las autoridades locales y construir la institucionalidad que permita generar capacidades propias para el desarrollo del territorio.

De esta forma, la cooperación entre los actores parece rayar en la indiferencia, aún en los casos que las actividades de algunos afectan a la de otros; la tendencia es más a relaciones lineales entre dos tipos de actores (por ejemplo ayuntamiento y ejidatarios), que a la formación de redes de acción conjunta. Las capacidades de mediación surgen cuando el conflicto ya ha aparecido, y es entonces una mediación contingente; aunque tampoco puede afirmarse que el nivel de conflicto rebase o no permita la coexistencia de los diversos actores.

Del anterior panorama, es preciso destacar elementos positivos y rescatables del proceso: la fuerte organización de tipo gremial hacia el interior de cada sector productivo, a la que habría que fomentar la organización para la producción; formas incipientes de organización de la sociedad civil, rural y urbana, que ha permitido la concreción de ciertos proyectos (como el de la Unidad de Desarrollo Rural de la Universidad de Campeche), y la captación de recursos externos, más allá de lo gubernamental; la institucionalidad territorial, aunque no consolidada, pero ya territorializada (el ayuntamiento, la Dirección de Desarrollo Rural, la unidad de la Universidad Autónoma de Campeche, el Distrito de Desarrollo Rural 04 de la SAGAR, bancos, instituciones de capacitación); el surgimiento de una cultura incipiente y diferente sobre el desarrollo, reflejada en proyectos que buscan

⁷⁵ Por ejemplo, ausencia de cooperación con los silvicultores, sector del cual dependen productivamente de manera indirecta ante los problemas de deforestación que reducen los niveles de floración en el municipio.

resarcir y conservar al territorio, más que explotarlo; la llegada y reapertura de empresas vinculada al sector primario, que inciden directamente en la creación de empleos. A los propios recursos naturales se le suma el potencial humano. En este contexto surge una de las que parece ser una de las deficiencias en el desarrollo del municipio: la escasa presencia de un factor de coordinación que permita articular a los intereses, objetivos y agentes locales diversos.

También, de manera general podrían apuntarse algunas tendencias en cuanto a las capacidades institucionales, sociales y políticas en este espacio local: en lo gubernamental, tendencias hacia el fortalecimiento de sus instituciones locales; en lo político, mayor apertura y competencia entre partidos; en lo social, el relativo mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad local; pero en lo económico parece estar el talón de Aquiles; ciclos de bonanza y declive, crecimiento y estancamiento. Es en lo económico donde se sitúa la parte más débil del conjunto de elementos del desarrollo local. La economía municipal parece haber quedado en actividades primarias atrasadas y en la explotación de los recursos naturales sin transformar y sin valor agregado; y afectada más aún por los procesos globales de reestructuración económica, donde es poca la defensa ante los mismos. Ahí está otro punto débil del proceso de desarrollo local de Escárcega, la debilidad económica entre sus componentes: los actores, el territorio y la sociedad local. Los actores no tienen el control de su base económica pues su inserción en los mercados externos es más dependiente que de competencia, y ahí se reduce la autonomía local.

Así como se ha discutido la noción de soberanía de los Estado-nación a luz de un contexto marcado por la globalización de las relaciones económicas; de la misma forma se plantea una discusión acerca, ya no de las posibilidades reales, sino de la nueva conceptualización de la autonomía y autogobierno locales. Desconocer en el municipio el contexto global y sus efectos positivos o negativos sobre el territorio, sus actores, sus instituciones y en general sobre la sociedad local, equivaldría ya no a una autarquía, sino a una especie de suicidio colectivo local. Para los entornos locales que no reconozcan estos procesos, el camino casi seguro parece ser la exclusión.

El proceso de desarrollo local en un municipio no es algo que ocurre de manera aislada de los grandes procesos económicos, sociales o políticos regionales, nacionales o mundiales; inevitablemente de forma directa o indirecta se encuentra inserto en aquéllos, con efectos tangibles o intangibles, y por lo tanto toda estrategia de desarrollo local debe

considerar "que las economías locales y regionales están integradas (o *desintegradas por*) en el sistema económico nacional e internacional" (Vázquez B. 1993: 225).

Para el caso del municipio de Escárcega, en *strictu sensu* no podría afirmarse que se esté generando un proceso de desarrollo local como proyecto articulado; pues aquél se manifiesta efectivamente por la participación de los agentes locales, pero en un proceso que se aprecia desarticulado. He ahí un dilema para la actuación de su gobierno local. A ello se suma que en municipios semiurbanos, los ayuntamientos se enfrentan a dos realidades diferentes, lo rural y lo urbano, en apariencia contradictorias pero que finalmente se complementan en un todo: lo semiurbano, el cual así adquiere sus propias especificidades. Pues como se ha visto, lo urbano no es un espacio que surja separado de lo rural, ni crece al margen de éste, más bien se alimenta y complementa de lo rural.

Si como ya se dijo, las estructuras institucionales son determinadas y explicadas en parte por el conjunto de relaciones semiurbanas; la estructura del ayuntamiento va evolucionando en función de lo que el medio semiurbano le determina; es la estructura económica semiurbana la que va determinando el rol que asume el ayuntamiento.⁷⁶ Pero ése es precisamente el reto del gobierno local de un municipio semiurbano: el cambiar la tendencia *inercial* del proceso local e intentar dar forma también, al conjunto de relaciones dentro del municipio, lo cual permita articular y dar dirección al proceso de desarrollo local semiurbano.

Esta nueva forma de actuación del gobierno municipal supone tanto capacidades como limitaciones institucionales propias, que han de potenciar o limitar el proceso. Este punto ha de ser analizado en el siguiente capítulo, posteriormente se revisará cómo a partir de tales capacidades el ayuntamiento se relaciona con los actores locales y cuáles son las formas que adopta su participación como agente del desarrollo de su municipio.

⁷⁶ Sobre la influencia de la estructura económica municipal sobre la estructura de los ayuntamientos de municipios urbanos fronterizos y la orientación de las políticas municipales puede verse Guillén (1996: 27-50).

III. EL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO SEMIURBANO DE ESCÁRCEGA. Capacidades y limitaciones institucionales para el desarrollo.

Introducción.

Lo tradicional en las actuaciones de los ayuntamientos dentro de sus municipios lo constituye la prestación de los servicios públicos, la provisión de infraestructura básica y la regulación del uso del suelo y del crecimiento urbano. Durante mucho tiempo han operado como meros ejecutores de las funciones asignadas por la Ley (artículo 115 constitucional) y los órdenes superiores de gobierno. Sin embargo, la inclusión de nuevas funciones dentro de la agenda de actuación, como la promoción del desarrollo local en un sentido amplio, supone asumir un rol diferente al tradicional, pero también desplegar nuevos instrumentos y nuevas capacidades.

Si en *lo local* el ayuntamiento es la autoridad gubernamental de mayor interacción con la ciudadanía, ésta exige y la vez requiere atención sobre problemas muy concretos que le afectan como es el desempleo o la caída en la producción local. La efectividad del ayuntamiento al tratar de intervenir sobre estos problemas, supone ciertas capacidades mínimas, determinadas por factores internos y externos a la institución que alientan o dificultan el proceso de su intervención sobre el desarrollo.

Si el concepto *institución* significa permanencia en el tiempo y aceptación social, luego entonces, sí puede reconocerse tal categoría al gobierno municipal. Partiendo de la base de que éste es una institución social, ¿qué le falta para ser una institución de desarrollo?. Para empezar necesita constituirse en una entidad de gobierno y no exclusivamente de administración de funciones limitadas a los servicios públicos básicos. En su calidad de gobierno, el abanico de funciones públicas se extiende al conjunto de necesidades sociales, incluidas las del desarrollo.

A partir de la revisión del caso estudiado, el propósito de este capítulo es analizar las capacidades reales y potenciales del ayuntamiento para actuar sobre el proceso de desarrollo local del municipio semiurbano de Escárcega.⁷⁷ Se trata de explorar las capacidades y limitaciones⁷⁸ institucionales del gobierno local como factores que permiten conocer la forma en que el ayuntamiento incide y *explica*⁷⁹ el desarrollo local. El

⁷⁷ El énfasis se pone en la capacidad de inferir sobre el *desarrollo local*; más allá de esto no se explora la posibilidad de actuación sobre el desarrollo regional, pues como se verá se trata de un ayuntamiento con capacidades institucionales menores a las de ayuntamientos de municipios urbanos o más grandes.

⁷⁸ Para el cumplimiento de determinados objetivos *de o para* la organización, en este caso la función como agente de desarrollo, también es necesario identificar las limitaciones, tanto internas como externas a la misma, consideradas como impedimentos en la acción implementadora de tales objetivos (Subirat 1992: 94).

⁷⁹ En la medida en que el ayuntamiento se convierte en una variable del proceso de desarrollo local.

objetivo es determinar aquello que permite o limita al ayuntamiento para ser una agencia o agente efectivo en el proceso de desarrollo local de su municipio.

El ayuntamiento es comprendido como la primera instancia para la solución de los problemas de la sociedad local. En nuestra perspectiva, éste es el actor con las mayores capacidades, recursos y *voluntad potencial*,⁸⁰ para promover el desarrollo local. El dilema es si el ayuntamiento está preparado y tiene la voluntad para resolver determinados tipos de problemas como los del desarrollo en un sentido amplio. Entre los elementos de análisis está definir si la autoridad *reconocida* por la población para la solución los problemas del desarrollo se reconoce a sí misma en ese rol y, además, si en la legislación existe dicho reconocimiento.

A pesar de las capacidades crecientes en los ayuntamientos en general todavía se presentan dificultades y limitaciones al momento de tratar de constituirse en administradores eficaces y gobierno efectivos al asumir las nuevas funciones transferidas o con potencial de asumir. Partiendo de este reconocimiento, el análisis que sigue primero efectúa una revisión de las capacidades y limitaciones institucionales determinadas de manera externa al gobierno local. En un segundo apartado, se revisan las capacidades y limitaciones institucionales para el desarrollo, inherentes a la propia institución. Se considera, además, que para un ayuntamiento modesto en sus capacidades institucionales cualquier cambio, sea de origen interno o externo, resulta de gran importancia para el incremento de las mismas con relación a su municipio.

1. Capacidades y limitaciones para el desarrollo: condicionantes externas.

Esta sección considera factores externos al ayuntamiento, como el marco jurídico de los municipios en la entidad, el federalismo, la descentralización y las relaciones intergubernamentales, con énfasis sobre lo que le permiten o limitan para actuar sobre el desarrollo. Una primera sección revisa las capacidades legales otorgadas al ayuntamiento en materia de desarrollo. La segunda, analiza cómo se traducen los procesos globales del federalismo y la descentralización en las capacidades institucionales del ayuntamiento. La última parte de esta sección, efectúa una revisión de las relaciones del ayuntamiento con los gobiernos federal, estatal y de otros municipios, y de cómo se constituyen en elementos determinantes en la actuación de aquél sobre el desarrollo local.

⁸⁰ *Voluntad potencial* se refiere a dos supuestos: el primero que efectivamente exista voluntad para promover el desarrollo, y lo potencial estaría dado por la posibilidad que esa voluntad exista y tenga los elementos concretos para desarrollarse. Esta voluntad potencial para el caso de los ayuntamientos, debe ser mayor que la de cualquier otro tipo de actores, ya que la mayor parte de éstos últimos no persiguen fines colectivos.

1.1. El marco jurídico de los municipios del estado de Campeche.

El marco jurídico municipal, al asignar funciones específicas al ayuntamiento es un primer determinante en las capacidades institucionales para el desarrollo. Al mismo tiempo, allí podría encontrarse un límite a las actuaciones reales o potenciales del ayuntamiento pues es un hecho que "las bases jurídicas que enmarcan la vida municipal han quedado rezagadas en relación con las nuevas necesidades y las nuevas prácticas colectivas de las sociedades y los gobiernos locales" (Guillén en Rowland 2000: 6).

Considerando las premisas anteriores, se analizan las competencias en materia de desarrollo que tienen los ayuntamientos, permitidas por el marco legal vigente en el estado de Campeche.

a) La Constitución Política del Estado de Campeche.

La constitución de Campeche sólo confirma las facultades otorgadas a los ayuntamientos en la Constitución Federal, incluyendo la categoría de *administradores* de los municipios (Art. 102), sin otorgarle competencias explícitas sobre el desarrollo. Además, a pesar del reconocimiento del municipio libre, la propia constitución establece que "los Poderes del Estado son los únicos superiores jerárquicos de los Municipios (*ayuntamientos*), sin coartar ni limitar las libertades que les concede la Constitución Federal de la República y la particular del Estado" (Art. 107). Ello establece de manera explícita la subordinación que de hecho tienen los ayuntamientos, pues finalmente no se les reconoce como entidades autónomas.

La constitución confiere a los ayuntamientos la facultad de iniciar leyes o decretos en asuntos del *ramo municipal*. A pesar de la amplitud del término, el cual abre espacio a la potencialidad de acciones en tal sentido, permanece como una atribución no utilizada. En la realidad, es el ejecutivo estatal quien tradicionalmente inicia las leyes.

b) Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

Es en la Ley Orgánica donde se encuentran algunas particularidades sobre las funciones y limitaciones de los ayuntamientos en materia de desarrollo. En la misma se introduce la novedad de reconocer al ayuntamiento como *gobierno*, además de administrador, del municipio,⁸¹ incluso antes que la reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Federal. Además otorga ciertas atribuciones en materia de empleo (Art. 106), estableciendo la coordinación con el Gobierno del Estado de Campeche para el

⁸¹ La citada Ley en su Artículo 2 expresa: "Cada Municipio será gobernado y administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, contará con personalidad jurídica propia, manejará su patrimonio conforme a la Ley y no habrá ninguna autoridad intermedia entre aquél y el Gobierno del Estado".

funcionamiento de la bolsa de trabajo establecida por éste "a fin de dar empleo al mayor número de sus vecinos".

Lo interesante de la citada Ley es que, junto a la prestación de los servicios públicos, establece como función primordial del ayuntamiento⁸² "permitir el gobierno democrático de la comunidad para la promoción del desarrollo integral de la misma" (Art. 107), aunque no se define que se entiende por *desarrollo integral*. No obstante deja abierta la posibilidad para que la Legislatura Local determine otras funciones "según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera". Es de notar, primero que no existen evidencias de que la Legislatura Local haya asignado otras funciones;⁸³ segundo, que los ayuntamientos de Campeche en la práctica asumen funciones que no están expresamente conferidas en la Ley, pero que constituyen una necesidad de actuación en sus municipios.

La citada Ley también establece que "las autoridades municipales tienen competencia plena sobre su territorio, población, así como (*en*) su organización política y administrativa, dentro de los marcos legales" (Art. 9). Cabe destacar que la interpretación sobre el concepto de *competencia plena* puede dar lugar a actuaciones diversas por parte del gobierno municipal. La misma Ley abre la posibilidad de reformas administrativas en los ayuntamientos "para el mejor desempeño de sus funciones" (Art. 59. Fracc. XXVIII).

La posibilidad de las autoridades municipales de salir a promover a su municipio fuera del estado quedaría eliminada si se toma a pie puntillas el artículo 60 de la misma Ley al señalar que los ayuntamientos no pueden "tratar *directamente* (*cursivas nuestras*) fuera del territorio del Estado, asuntos relacionados con su Municipio" (Art. 60, fracc. V). Ello constituye una limitación expresa en la actuación de los ayuntamientos sobre el desarrollo. Al mismo tiempo contradice a la Constitución de Campeche al borrar la personalidad jurídica propia de los municipios, pues éstos no necesitan representación para tratar sus asuntos, incluso fuera del territorio estatal.

Por otro lado, la Ley referida "para la solución de los problemas municipales" abre la posibilidad de órganos de consulta como las *Comisiones de Planificación y Desarrollo*, integradas por ciudadanos representativos o calificados técnicamente (Arts. 83-87). Al mismo tiempo, plantea la existencia de mecanismos de participación de la comunidad a través de *Consejos de Colaboración Municipal*, como órganos de promoción y gestión social (Arts. 87-92). Tales órganos en la práctica rara vez llegan a integrarse.

⁸² La citada Ley utiliza el concepto *Municipio* para referirse al gobierno del municipio.

⁸³ Es la autolimitación legislativa a la que se refiere Acedo (1992).

En el Capítulo III sobre el *Desarrollo Municipal*, la misma Ley expresa que los ayuntamientos formularán planes y programas "para el cumplimiento de sus fines y aprovechamiento de sus recursos" (Art. 187). Pone énfasis en los servicios públicos y la cuestión urbana, al señalar como una obligación el formular planes cuando se trate de la creación, expansión, desarrollo, reestructuración, rehabilitación y regeneración de zonas urbanas; y el establecimiento, ampliación y modificación de servicios públicos; pero sin incluir aspectos relacionados con el *desarrollo integral* ya mencionado.

Finalmente la Ley Orgánica de los Municipios abre la posibilidad de una planeación de más largo plazo, al posibilitar a los ayuntamientos la elaboración de planes y programas que exceden su periodo constitucional "pero su ejecución requerirá aprobación de la Legislatura" (Art. 196).

c) La Ley de Planeación del Estado de Campeche.

Por su parte, la Ley de Planeación declara como responsabilidad de los ayuntamientos "la Planeación del Desarrollo de los Municipios con la participación democrática de los sectores social y privado" (Art. 5). Señala que los planes de desarrollo municipal "precisarán objetivos generales, estrategias y prioridades de desarrollo integral del municipio, contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinarán los instrumentos y responsabilidades de su ejecución, establecerán los lineamientos de carácter global, sectorial y de servicios municipales" (Art. 27). En el mismo artículo se menciona algo muy importante en materia de desarrollo: que las *previsiones* de los planes "*se referirán a la actividad económica y social*", las cuales regirán el contenido de los programas operativos anuales, en concordancia con los planes Estatal y Nacional de Desarrollo. Es decir, por fin se reconoce expresamente a los ayuntamientos la facultad de actuar sobre la parte económica y social del desarrollo, aun con todas las contradicciones y limitaciones que pueda encerrar el marco jurídico referido.

En suma, se encuentran dos señalamientos jurídicos preocupantes en la definición de funciones y competencias para los gobiernos locales en Campeche. Primero, la expresión de que los superiores jerárquicos de los ayuntamientos son los *Poderes del Estado*, lo cual implica subordinación, especialmente con el ejecutivo estatal. Segundo, la prohibición explícita de tratar asuntos del municipio fuera del estado, lo cual aduce la necesidad de representación para tal fin. Ambos elementos indican que la relación de los ayuntamientos respecto al gobierno del Estado, al menos en lo jurídico, sigue siendo subordinada, y constituyen límites para que los mismos se asuman como actores institucionales y políticos. Además, la incorporación subordinada al escenario

intergubernamental es contradictorio con el principio de autogobierno (Guillén en Rowland 2000).

1.2. Federalismo y procesos de descentralización administrativa.

Existen dos procesos, y a la vez tendencias, que desde un nivel global contribuyen al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en general, uno administrativo y el otro jurídico-político; estos son la descentralización⁸⁴ y el Federalismo. Aunque en ocasiones tienden a confundirse operativa y conceptualmente, en realidad el federalismo, como sistema de relaciones y reparto de facultades entre poderes, supone a la descentralización en un sentido amplio, sobre todo en términos de redistribución del poder a las unidades subnacionales de gobierno; pero la descentralización administrativa⁸⁵ no necesariamente supone relaciones de federalistas. Sin embargo, ambos procesos al complementarse tienen claras manifestaciones en el ámbito local desde el punto de vista de la actuación de los ayuntamientos.

Hasta aquí lo interesante del asunto es conocer cómo operan estos dos grandes procesos en la forma de actuación para el desarrollo del ayuntamiento del municipio semiurbano de Escárcega, Campeche. Conocer cómo los procesos aludidos condicionan dicha actuación, lo cual su vez se traduce en efectos en el desarrollo del municipio y el bienestar de la sociedad local.⁸⁶

La reflexión parte de la hipótesis que las políticas de descentralización tienen un efecto diferenciado entre los gobiernos municipales según su grado de madurez como

⁸⁴ Minis y Rondinelli distinguen tres tipos de descentralización: *la espacial*, como el proceso de diseminar actividades y población urbana hacia regiones geográficamente alejadas de las grandes aglomeraciones modernas (política regional); *la descentralización de mercado*, o liberalización económica, como el proceso de cambio a favor de la realización de actividades económicas a través de las estructuras de mercado *vis a vis* la planificación estatal; y *la descentralización administrativa* como "la transferencia de responsabilidades de planeación, administración, tributación y ejercicio del gasto desde el gobierno central y sus dependencias hacia niveles de gobierno regionales y locales, unidades subordinadas de sus dependencias, autoridades funcionales u organizaciones desconcentradas gubernamentales y no gubernamentales" (Minis y Rondinelli en Prud'Homme 1997: 89-90).

⁸⁵ Minis y Rondinelli también distinguen tres tipos de descentralización administrativa: *la desconcentración*, como el proceso de redistribución en la toma de decisiones entre los distintos niveles de la autoridad central; *la delegación*, como la transferencia de responsabilidades y poder desde el gobierno central hacia organizaciones semiautónomas que no están controladas completamente por aquél, pero en última instancia actúan bajo la responsabilidad del mismo; y *la devolución*, como "la transferencia a la transferencia de poderes del gobierno central hacia gobiernos locales independientes" (Minis y Rondinelli en Prud'Homme 1997: 90). Estos constituyen tipologías puras que en la realidad se traslapan; para el caso de los ayuntamientos en México, la descentralización administrativa opera como los dos últimos tipos.

⁸⁶ Una aproximación sobre las implicaciones que pueden tener ambos procesos sobre la dinámica sociopolítica de las sociedades locales, puede verse en Guillén (1999).

institución para el desarrollo. Es decir, la asignación de mayores recursos a los ayuntamientos ha de originar cambios en su *comportamiento* como institución.⁸⁷

Si bien la descentralización de recursos incrementa la capacidad financiera de los ayuntamientos en México, también puede estar contribuyendo a aumentar la dependencia financiera respecto del gobierno federal en ayuntamientos donde sus haciendas son precarias, como el caso estudiado. El riesgo es que dichos recursos en lugar de generar autonomía creen condiciones para un patronazgo permanente,⁸⁸ pues la dependencia asegura a la Federación un instrumento de control político sobre los gobiernos y poblaciones locales⁸⁹. Si a ello se añade que parte de tales recursos son *etiquetados*, más que simple control administrativo, también pueden contener objetivos no explícitos de poner límites a la discrecionalidad local en el ejercicio de los recursos transferidos⁹⁰, pero al mismo tiempo limitan la capacidad del gobierno municipal para definir acciones de desarrollo que reconozcan las particularidades de cada municipio. Veamos:

Entre 1995 y 1999, los recursos federales a disposición del gobierno municipal de Escárcega crecieron en un 100%, en términos nominales, al pasar de poco más de 14 a casi 28 millones de pesos, provenientes de los ramos XXVI⁹¹ y XXXIII del Presupuesto de Egresos de la Federación. A precios constantes tales recursos presentan un escaso crecimiento del 2% anual, con variaciones significativas entre año y año pues en 1996 y 1997 el crecimiento fue del 31% y 15%, respectivamente. Hasta estos años el gobierno del estado ejerció una mayor discrecionalidad en la distribución de tales recursos a los

⁸⁷ Fox y Aranda (1996), en un estudio sobre la descentralización de fondos federales a ser administrados por los gobiernos locales del estado de Oaxaca, sugieren que devolver a los gobiernos locales la toma de decisiones en proyectos financiados por sí mismo no es probable a promover un incremento en la eficiencia y la responsabilidad de aquéllos.

⁸⁸ Keating señala al respecto, (al citar el fracaso de las políticas desviacionistas en Europa en los años ochenta en el caso de Italia) que donde se crean patronazgos "el verdadero objetivo de la política pasa de ser la promoción del crecimiento sostenido a la dependencia perpetua, de forma que la ayuda regional deja de ser un programa a corto plazo para convertirse en un aparato permanente... (*pues*) si las regiones lograran alcanzar el crecimiento sostenido, no habría más necesidad de ayudas regionales, con lo que perdería un poderoso instrumento de patronazgo y clientelismo" (Keating 1994: 219).

⁸⁹ A menos que en lugar de ampliar la transferencia de recursos de la federación a los municipios, también se transfieran facultades recaudatorias, lo cual tendería a reducir la dependencia. Tal idea puede verse con mayor detalle en Cabrero (1999: 591-600).

⁹⁰ Como señalan Ward y Rodríguez, los presidentes municipales tienen mayor poder y responsabilidades que antes y más autonomía respecto de la presión de los gobernadores, pero en cambio "están encontrando que su espacio de maniobra es limitado en la medida que la Federación mientras devuelve una proporción de recursos fiscales más grande que antes, lo está haciendo en una forma que asegura que aquéllos estén fuertemente etiquetados" (Ward y Rodríguez 1999: 45).

⁹¹ Llamado Solidaridad y Desarrollo Regional en el sexenio de Carlos Salinas; y posteriormente de Superación de la Pobreza en el sexenio de Ernesto Zedillo.

municipios, combinado con la capacidad de gestión de cada presidente municipal ante el mismo⁹².

Ya en 1998, con la creación del ramo XXXIII el municipio de Escárcega, en términos reales, tiene un decremento del 21% en sus recursos con respecto a 1997. No obstante, en general los recursos federales representan el 47% sobre el total de ingresos del municipio⁹³ (*Vid* Cuadro 2). Además, con el ramo XXXIII la distribución de recursos ahora se efectúa según fórmula establecida por la Ley de Federal de Coordinación Fiscal. Ello permitiría al ayuntamiento tanto el cálculo anticipado de la parte que le corresponde, una vez conocida la cantidad otorgada al estado, como mejorar su sistema de programación de obras y acciones.

CUADRO 2.

Composición de ingresos municipales <i>Precios constantes. Año base 1994</i>											
Año	Ingresos propios.	%	Tasa Crecim.	Ingresos estatales	%	Tasa crecim.	Ingresos Federales	%	Tasa crec.	Totales	Tasa crec.
1994	1291182.27	6.16		10608414.46	50.60		9067596.33	43.25		20967193.06	
1995	872242.33	4.79	-0.32	8697843.81	47.77	-0.18	8637222.06	47.44	-0.05	18207308.20	-0.13
1996	846451.97	3.95	-0.03	9229728.62	43.08	0.06	11349422.67	52.97	0.31	21425603.25	0.18
1997	952554.24	3.89	0.13	10471951.51	42.73	0.13	13081580.60	53.38	0.15	24506086.36	0.14
1998	1207060.93	5.27	0.27	11403276.64	49.79	0.09	10292358.51	44.94	-0.21	22902696.08	-0.07
1999	1345561.52	5.71	0.11	13138114.39	55.72	0.15	9096472.54	38.58	-0.12	23580148.45	0.03
Promedio anual		4.72	0.031		47.82	0.051		47.46	0.018		0.031

Nota: Los ingresos propios incluyen a impuestos, productos, derechos y aprovechamientos; los ingresos estatales, participaciones e ingresos extraordinarios; y los ingresos federales, son los fondos de los ramos XXI, XXXIII y del FONAES.

Fuentes: Elaboración propia con base en información de Ayuntamiento (1995, 1996, 1997, 1998, 1999) y Contaduría Mayor de Hacienda (2000).

Los recursos mencionados son transferidos de la Federación hacia el Municipio, vía el estado, y ejercidos directamente por el ayuntamiento. No obstante, existen controles⁹⁴ que a la vez que impiden la discrecionalidad, limitan al ayuntamiento en su facultad para decidir el destino de los recursos. Primero, porque deben ser aplicados de acuerdo a una *normatividad* según el *ramo* de gasto que se trate; segundo, porque una

⁹² Por ejemplo en 1997, el ayuntamiento de Escárcega recibe del programa 100 ciudades 2 millones 458 mil 360 pesos, sin estar formalmente en el padrón del programa. En 1996 existen variaciones significativas en los recursos federales per cápita que recibe cada municipio, existiendo los extremos siguientes.

⁹³ Del total de ingresos, los recursos estatales constituyen aproximadamente un 48%, y sólo un 5% es de origen municipal.

⁹⁴ Prud'Homme menciona que el gobierno central en la transferencia de poder para el ejercicio del gasto sigue manteniendo el control de parte de éste pues "la mano visible del gobierno central dicta, controla, influye o restringe la libertad de ejercicio del gasto mediante controles extrapresupuestales o informales de poder" (Prud'Homme 1997: 91).

parte de tales recursos vienen *etiquetados*.⁹⁵ En Escárcega, los recursos etiquetados⁹⁶ paulatinamente han disminuido de alrededor de un 42% a poco menos del 20% del total de la asignación federal. Tales datos tienen sus matices, porque algunos programas etiquetados en un principio descentralizados, están siendo centralizados de nuevo.⁹⁷ Sin embargo, la tendencia es positiva a favor del ayuntamiento ya que le permite mayor espacio de decisión en cuanto a la aplicación de los recursos federales recibidos.

Sin embargo, la programación, ejercicio y control de los recursos mencionados, supone ciertas capacidades mínimas, tanto operativas como técnicas, en el ayuntamiento. Es decir de sus capacidades institucionales dependerá la eficacia en la gestión de los recursos y la efectividad en términos sociales. De ello se deriva que no existe una relación lineal entre descentralización administrativa y desarrollo local.⁹⁸ En el *inter* se encuentra la institución municipal, la *caja negra* que procesa las nuevas funciones y recursos para luego destinarlos al municipio; es ahí donde pueden existir limitaciones al proceso. Es decir, el proceso de descentralización de recursos federales hacia los municipios indudablemente fortalece a los ayuntamientos⁹⁹ pero no necesariamente se traduce en un efecto directo sobre el desarrollo local,¹⁰⁰ pues depende de la forma de actuación del gobierno municipal ante las nuevas atribuciones y recursos.

En el caso analizado, la descentralización de recursos federales, al ser asignados para obras y acciones comunitarias, potencialmente convierte al ayuntamiento en un actor decisivo en el desarrollo de municipio. El problema es si los destinos y formas de aplicación de los recursos son consistentes con determinados objetivos del proceso de

⁹⁵ Es decir, el recurso asignado aun cuando forma parte del techo financiero del municipio, previamente se le ha establecido el destino de gasto y no puede ser cambiado aunque sean otras las prioridades municipales, como es el caso de los programas de Crédito a la Palabra o de Construcción de Escuelas.

⁹⁶ Los recursos etiquetados, según menciona un presidente municipal "tienen que respetarlos porque son prioritarios" (RCG). Pero, como expresa un funcionario municipal, debido a que el ayuntamiento es el que tiene una mayor cercanía con la población, sabe que hay otras necesidades que no están etiquetadas en los recursos federales y por lo que ahí no funcionan, teniendo que recurrir a la cuenta corriente, la cual resulta insuficiente para este tipo de necesidades (Srio. AMA).

⁹⁷ Esto sucede así con las becas de apoyo a niño de primaria, que de ser aplicadas por el ayuntamiento a través del Programa Estímulos a la Educación Básica, paulatinamente los apoyos están siendo otorgados a través del Programa Progres a su componente de educación, el cual es operado centralmente.

⁹⁸ Para una discusión más amplia sobre la influencia de los procesos de descentralización sobre el cambio en las relaciones económicas en las sociedades y en el desarrollo locales puede verse a De Mattos (1989).

⁹⁹ Aunque también puede operar en detrimento de las capacidades de recaudación de recursos propios, como se verá más adelante.

¹⁰⁰ De Mattos asume que "ni los argumentos expuestos en las contribuciones de sus incondicionales partidarios (*de la descentralización*), ni los resultados obtenidos en las experiencias conocidas al respecto, permiten afirmar categóricamente que la descentralización sea un medio realmente eficaz para promover un amplio desarrollo local, si es que entendemos que esto significa un mejoramiento generalizado del bienestar de la población afectada" (De Mattos 1989: 22).

desarrollo o si se aplican conforme a los objetivos iniciales establecidos,¹⁰¹ eh ahí el dilema. Es decir, al disponer el gobierno local de una mayor capacidad de gasto, tanto supone mayores medios de actuación para el desarrollo como el contar con la estructura y procedimientos adecuados para ejercer con eficiencia y eficacia los nuevos recursos. El efecto de la descentralización sobre el desarrollo del municipio sería muy escaso, si no va acompañado tanto de cambios en los procedimientos y conformación del ayuntamiento, como en las estructuras de poder local.¹⁰² Mayores recursos sin cambios institucionales significativos en ese sentido pueden ser una vía más para fortalecer a las élites locales que para mejorar el bienestar de la sociedad local.¹⁰³

Para el caso de Escárcega, la descentralización es más tangible pues se expresa en los recursos federales asignados al municipio. Por la parte del federalismo, éste se concibe más como discurso que como práctica cotidiana. De parte de los funcionarios municipales no existe ninguna iniciativa que concrete prácticas federalistas. El federalismo es un proceso lejano del que no participan directamente. Reciben lo que de manera global y central se asigna a los municipios,¹⁰⁴ no lo que directamente el propio gobierno municipal haya sido capaz de negociar. Lo que el federalismo permite a un ayuntamiento como el de Escárcega se sitúa más en el plano conceptual y en instrumentos administrativos, como las competencias, y jurídicos, de uso potencial en caso de controversia con la Federación. Para el ayuntamiento de Escárcega el federalismo al parecer se agota por la vía de la descentralización de recursos, pues éste se conceptúa como "un proceso de reasignación de gasto público federal directamente a los municipios" (Ayuntamiento 1998: 42). Aunque reconoce que le otorga al gobierno municipal la responsabilidad de adecuar los objetivos y estrategias del desarrollo social a las realidades y condiciones de sus comunidades (Ayuntamiento 1998).

¹⁰¹ El análisis sobre la consistencia de las acciones reales del ayuntamiento sobre el desarrollo respecto de los objetivos iniciales, se realizará en el Capítulo V el cual incluye la reconstrucción de las políticas locales de desarrollo implementadas.

¹⁰² En el capítulo IV se analizará la interacción entre el ayuntamiento y las estructuras de poder local.

¹⁰³ Como también afirma Carlos de Mattos "la descentralización es una reforma que se ubica en el plano de lo político-administrativo: su propósito básico es el fortalecimiento de las estructuras locales de poder, en detrimento del nivel central. Por lo tanto, su efectividad habrá de estar necesariamente condicionada por la composición y los intereses de los grupos sociales dominantes y de las respectivas estructuras locales de poder" (De Mattos: 1989: 13).

¹⁰⁴ Como la última reforma al 115 constitucional y la creación del Ramo XXXIII.

En estricto sentido, al ayuntamiento de Escárcega no se le puede considerar un actor del federalismo¹⁰⁵ ya que no despliega estrategias para una relación de tipo federal, al menos en el ámbito estatal. Ello se debe básicamente a dos cuestiones, la primera a su posición subordinada en la red gubernamental. Situación que se perpetúa por la alta dependencia respecto de los recursos estatales y federales que constituyen alrededor del 95% del total de ingresos municipales. La segunda, porque el ayuntamiento todavía se encuentra enfrascado en el ejercicio de las facultades (como la urbanización) y recursos transferidos, y en la atención de los problemas de su municipio (como los del desarrollo). En tales acciones consume gran parte de su tiempo institucional. El ayuntamiento de Escárcega se encuentra en un proceso de aprendizaje para asumir a plenitud nuevas capacidades que lo ubiquen primero como agente del desarrollo local, antes que del federalismo.

Sin embargo, el ayuntamiento de Escárcega contribuye a la integración del federalismo en la medida que interactúa con las representaciones federales en el estado y despliega una capacidad de interlocución y negociación a ese nivel, pues sus acciones se *suman* a las de los otros ayuntamientos. Los nuevos entornos de corte federal que le llegan de rebote, en cierta forma, son efecto de la suma de tales acciones. No obstante, cabe acotar que el problema de fondo para la mayor parte de los ayuntamientos, en lo referente a descentralización y federalismo, es que las decisiones son tomadas desde los ejes tradicionales de poder. Son procesos donde la descentralización se decide de manera centralizada por lo que no se puede hablar de federalismo (Guillén 1998b), pues en el sistema político mexicano la distribución del poder es y ha sido un privilegio del centro (Aguilar Villanueva 1998).

No obstante, el proceso de cambio y fortalecimiento de los ayuntamientos opera como una fuerza de construcción del federalismo. En la medida que el federalismo es un sistema de relaciones entre instituciones de gobierno, el fortalecimiento de los ayuntamientos y la redefinición de sus relaciones con los demás órdenes de gobierno, también contribuye a su construcción (Guillén 1998).

¹⁰⁵ En virtud de que los municipios de manera formal no son parte componente del sistema federal, Guillén (1999) sugiere que la relación entre municipios y federalismo debe remitirse a otros procesos fuera del marco jurídico, como el de la práctica política y el de las relaciones intergubernamentales.

1.3. Las relaciones intergubernamentales.¹⁰⁶

El federalismo como forma política supone dos elementos complementarios:

- a) Un esquema de relaciones formalmente definidas entre ámbitos de gobiernos.
- b) Un sistema de *relaciones efectivas* entre los mismos o, en lenguaje reciente, "relaciones intergubernamentales" (Carl Friedrich en Le Clercq 1998: 52).

Aguilar Villanueva nos da una visión muy acertada de lo que constituyen las relaciones intergubernamentales para los ayuntamientos en México:

"En México, el desarrollo ha sido impulsado desde el centro, bajo el supuesto muy explicable en los años cuarenta y cincuenta, de que los cambios económicos y sociales eran políticamente más estables y técnicamente mejor sustentados si estaban bajo el control de un centro de mando único. Por ello, entre otras razones, las relaciones intergubernamentales en el país se han caracterizado por el predominio de la federación sobre las entidades federativas. Este rasgo se reproduce y acentúa en la relación entre estados y municipios" (Aguilar 1998: 117).

También resulta nuevo hablar de *coordinación intergubernamental* en México, porque las relaciones tradicionales entre los municipios, los estados y la federación, se han regido por una jerarquización estricta de arriba hacia abajo (Rowland 2000). Sin embargo, la alternancia y pluralidad política en la conformación de los ayuntamientos y sus mayores capacidades como entes gubernamentales los sitúan como sujetos y actores políticos.¹⁰⁷

Dentro de las relaciones intergubernamentales, el primer elemento de importancia para que los gobiernos locales puedan asumirse como actores es que *de hecho* son gobiernos constituidos¹⁰⁸ y de derecho, por la última reforma,¹⁰⁹ también. Son gobiernos, de hecho y de derecho. Claro que en la realidad pueden encontrarse *distancias*

¹⁰⁶ Morata señala que "el objeto de las RIG (*como análisis*) no consiste tanto en definir los principios y las técnicas en función de los cuales se estructuran (o deberían estructurarse) el sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, cuanto en explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos (políticas y programas), detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación y determinan, en última instancia, el fracaso o ineficacia de las actuaciones públicas" (Morata 1992: 154).

¹⁰⁷ Situación que se consolida con la última reforma al artículo 115 constitucional (1999), que otorga la calidad de *gobierno* a los ayuntamientos; así el municipio "ya no podrá ser considerado, como sucedió durante muchos años, sólo una demarcación territorial y administrativa, sino que deberá ser reconocido cabalmente como una entidad política" (Acedo 2000: 14)

¹⁰⁸ Dado que la soberanía reside esencialmente en el pueblo y el ayuntamiento es constituido por elección popular directa, entonces es un poder con soberanía conferida por el pueblo.

¹⁰⁹ El nuevo artículo 115, aprobado en 1999, expresa: "Cada municipio será **gobernado** por un ayuntamiento de elección popular directa".

*factuales*¹¹⁰ que conviertan a los ayuntamientos en entes subordinados, como ha venido sucediendo. En la medida que el gobierno local es un poder constituido en un escenario democrático,¹¹¹ ello lo convierte en *actor político*, ya no subordinado, sino capaz de entrar en negociaciones y relaciones con los otros órdenes de gobierno. Aunque el escenario democrático no altera de forma automática las relaciones tradicionales de subordinación, "la reivindicación de la institución ha implicado necesariamente poner en discusión a las actuales prácticas intergubernamentales y, específicamente, su contenido centralista y su inercia de subordinación política" (Guillén 1998: 23).

Las relaciones entre los órdenes de gobierno, subordinadas o no en determinados aspectos, no necesariamente se despliegan entre el ayuntamiento, el gobierno del estado y la Federación como entes unitarios.¹¹² Cada uno de éstos tiene funcionarios y unidades administrativas que son en realidad los que concretizan las relaciones. Procesos como el federalismo, la descentralización y desconcentración administrativas contribuyen a producir y reproducir estas relaciones, no sin encontrar tensiones en las mismas. Además, tales relaciones no se despliegan estrictamente por lo señalado en el marco jurídico, pues también asumen formas políticas o administrativas entre los diversos órdenes de gobierno. Bajo este esquema es como podemos visualizar las que establece el ayuntamiento de Escárcega con los otros niveles gubernamentales.

Las relaciones intergubernamentales, más que verlas por el lado de la subordinación como una limitación a la capacidad del ayuntamiento, también deben ubicarse como un instrumento del gobierno municipal para obtener recursos de otras instancias de gobierno.¹¹³ A la vez, son un espacio para la cooperación, negociación y coordinación política-administrativa para proveer al ayuntamiento de mayores capacidades institucionales funcionales a su particular proceso de desarrollo.

Dicho lo anterior, y en el sentido aludido, se procede a una revisión de las relaciones intergubernamentales del ayuntamiento de Escárcega, destacando aquello que potencia o limita sus capacidades institucionales para el desarrollo.

¹¹⁰ Las distancias que existen entre el hecho y el derecho.

¹¹¹ Como afirma Guillén "si asumimos que con la democracia se rompió la tradicional subordinación de la institución municipal a los gobiernos estatales o al gobierno federal y sus representantes, por primera vez la institución define un horizonte propio" (Guillén 1998: 15).

¹¹² Aquí cabe la afirmación de Cabrero en el sentido de que "la idea de un Estado monolítico compuesto de organizaciones que forman un todo coherente, regidas por una racionalidad estatal global, ha sido totalmente rebasada por una realidad compleja, diversa y altamente cambiante" (Cabrero 1995: 23)

¹¹³ En este sentido, Subirat aconseja calibrar "cuál es la capacidad de acción autónoma (*valorada en limitaciones y recursos*) de la propia organización y cuáles son aquellos recursos de los que no dispone y que es preciso conseguir de otras instancias administrativas" (Subirat 1992: 94).

a) El ayuntamiento y la Federación.

En Escárcega, las relaciones entre el municipio y la Federación básicamente se concretan en las relaciones entre las burocracias federales y el titular del gobierno municipal y sus funcionarios de primer nivel.¹¹⁴ Todas las dependencias claves en relación se encuentran ubicadas en la capital del estado, espacio donde principalmente ocurre la interacción.

La delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social es la dependencia de mayor importancia en las capacidades institucionales otorgadas al ayuntamiento por la vía de la descentralización. Ésta es la encargada de la liberación de los recursos federales de los ramos XXVI y XXXIII para programas de obras y acciones. La función de esta dependencia se torna crítica para el ayuntamiento pues en tales recursos reside su mayor capacidad de actuación, dada la precariedad en los recursos propios. Así encontramos casos como el referido por un presidente municipal donde se queja del atraso con que reciben los recursos:

Los problemas que teníamos con dependencias federales, directamente con la SEDESOL, es que los recursos no te los dan enseguida... no te liberan el recurso a tiempo; nosotros entregamos nuestro programa de trabajo, (*en*) enero, febrero, marzo, que es el Programa de Secas (...) y te lo vienen entregando en la época de lluvias (*el recurso*). (HCJ).

Además de las resistencias generales de la Federación para ceder poder real a los gobiernos locales, en el contexto estatal las burocracias federales manifiestan resistencias prácticas para ceder espacio al ayuntamiento en programas o recursos formalmente ya descentralizados. Éstas se expresan por intentos de la delegación de la SEDESOL por controlar los contenidos de programas diseñados por el ayuntamiento a ejecutar con recursos federales, lo cual genera atrasos en su ejecución. Específicamente es el caso de los programas productivos que formula el ayuntamiento para responder a su propia realidad municipal. Son este tipo de resistencias, al impedir el uso efectivo de atribuciones supuestamente descentralizadas, las que limitan las actuaciones del ayuntamiento respecto al desarrollo de su municipio.

Otras de las tensiones que aparecen entre el ayuntamiento y la Federación, a través de la SEDESOL, que repercute sobre la capacidad efectiva del ayuntamiento para actuar sobre el desarrollo, se refiere a la gestión del Programa de Educación, Salud y

¹¹⁴ Las relaciones entre los titulares de las administraciones federal y municipal son casi inexistentes, y cuando se establecen se reducen a la formalidad. Por ejemplo la última visita del presidente Zedillo a Escárcega fue en 1997.

Alimentación (PROGRESA). En este programa el nivel central coordina las investigaciones para seleccionar a los beneficiarios, sin considerar la participación del ayuntamiento en las mismas. Al presentarse casos de inadecuada selección, para la SEDESOL sólo se trata de un problema administrativo. Para el ayuntamiento se torna en problemas sociales, ya que es la primera instancia que recibe la queja de la población pero está impedida para actuar al respecto. Aunque, en opinión de un funcionario, actualmente ha mejorado la coordinación pues se acordó el nombramiento de un responsable del ayuntamiento para dar seguimiento al programa en el municipio.

En otros casos, el municipio de Escárcega se convierte en centro de disputas entre el gobierno y sociedad locales respecto a las acciones de las dependencias federales que han de incidir sobre el territorio municipal, más si las mismas no se informan con oportunidad al gobierno local, como suele suceder. Un ejemplo específico ocurre con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) por la supuesta construcción de un libramiento carretero que desviaría el tráfico vehicular de la cabecera municipal. Ello provocó la movilización de la sociedad local, principalmente de los comerciantes, pues la acción referida ocasionaría pérdida de ingresos para los comercios asentados a la vera de la carretera federal. Después de la movilización el anuncio oficial de la SCT fue que no estaba prevista ninguna obra al respecto. Precisamente la red federal de carreteras en el municipio le otorga a Escárcega una centralidad en las actuaciones de la SCT y potencialmente se convierte en una relación importante para el desarrollo del municipio.

En general, las relaciones entre el ayuntamiento de Escárcega y la Federación, a través de las dependencias federales, por el mismo proceso de descentralización, tienden a ser más de tipo administrativo que político. Es decir, son relaciones intergubernamentales de descentralización más que federalistas, pues lo descentralizado no se decide por acuerdo de las partes sino por decisión de la federación. Así, en la medida que el ayuntamiento no tiene la capacidad política para influir en los contenidos y en la forma de operación de los programas (la *normatividad*), su participación se sitúa más como receptor y ejecutor de obras que como actor político dentro de la relación. Cuando así ocurre, la relación formalmente de descentralización en la práctica se convierte en una desconcentración, pues el resultado final de las acciones en lo que permite la Federación.

A pesar de lo anterior, el gobierno federal paulatinamente cede mayor espacio de decisión al ayuntamiento respecto a las obras y acciones a realizar en el municipio. Por ejemplo en el 2000, obras cuyo monto sea inferior a \$ pueden ser ejecutadas por el

ayuntamiento sin necesidad de aprobación por parte de la SEDESOL. El problema es que las burocracias de la delegación federal asentada en el estado, todavía manifiestan ciertas resistencias para reconocer los espacios cedidos en la formalidad al ayuntamiento. En ocasiones es el propio ayuntamiento el que manifiesta cierta incapacidad para ejercer algunas funciones, como la elaboración de expedientes técnicos de obras, y recurre a personal de la SEDESOL, con lo cual se reproduce el tutelaje. A ello se suma que en programas específicos donde el gobierno municipal innova, como el establecimiento de programas productivos propios, los funcionarios federales tratan de imponer contenidos y criterios, lo cual genera atrasos en su ejecución.

El ceder espacio de maniobra al ayuntamiento por parte de la Federación no es una relación lineal positiva. En programas como el PROGRESA, el propio nivel central de la SEDESOL fomenta la no coordinación con el ayuntamiento. Dependencias como la SCT, en ocasiones no informan con oportunidad a la autoridad local sobre las acciones específicas que han de ejecutar en el municipio. En Escárcega, el poder de la Federación sobre el Municipio también se reproduce en el poder que las burocracias federales todavía ejercen sobre la acción del ayuntamiento. No obstante, en cuestiones de desarrollo la relación del ayuntamiento con la Federación, a través de la SEDESOL, tiende a ser la más importante, en virtud de que los recursos descentralizados en su mayoría (un 90%) son para beneficio directo de la población.

b) El ayuntamiento y el gobierno del estado.

Si consideramos que las relaciones intergubernamentales, más allá de lo formal, también operan como hacedoras de políticas, pues al interactuar los distintos órdenes de gobierno definen o reconfiguran programas y políticas, la influencia de cada uno en el proceso estará en función del poder de que dispone. En un gobierno local con poderes escasos su interrelación con los demás órdenes de gobierno por lo regular se reduce a lo establecido por éstos. Así ocurre en la relación entre el ayuntamiento de Escárcega y su gobierno estatal, con el cual tiene relaciones más intensas y frecuentes, pero donde la sujeción es más tangible.

En la relación entre ayuntamiento y gobierno del estado, si bien por parte del primero está limitada por la formalidad, del lado del gobierno estatal, las relaciones pueden asumir las veces de informalidad. Este último define las reglas informales de sujeción política en las que el gobierno municipal aparece como un actor subordinado. Esto se acrecienta debido a la débil posición de poder que el municipio de Escárcega

tiene en el contexto estatal.¹¹⁵ Además, la relación es más vertical porque ambos gobiernos pertenecen a un mismo partido, el PRI. En una relación de subordinación así, la coordinación municipio-estado, por lo regular, opera más en función de lo que el estado permita o conceda al municipio.

En este nivel de las relaciones intergubernamentales pueden distinguirse dos dimensiones: las del proceso político y las del proceso administrativo. Las primeras ocurren entre los gobernantes, las segundas entre los responsables administrativos o burocracias. En ambos tipos de relaciones, puesto que ocurren entre personas, resulta crítico para el ayuntamiento la forma de acción y relación establecida tanto entre funcionarios como entre los responsables políticos.

El lado más visible y formal de las relaciones entre estado y municipio se da entre los responsables políticos, el presidente municipal y el gobernador del estado.¹¹⁶ Esta parte de las relaciones resulta crítica para el ayuntamiento por su dependencia financiera y política respecto del gobierno estatal. Sin embargo, las relaciones tienen un espacio para *nivelarse* cuando se establecen entre el ayuntamiento y dependencias estatales en la capital del estado o *territorializadas* en el municipio. Ahí es vital la relación pues abre la posibilidad para que el ayuntamiento *aproveche* los recursos que las dependencias estatales han invertido en su municipio.

En materia de desarrollo el gobierno del estado cede muy poco al ayuntamiento, pues las intervenciones al respecto más que descentralizarlas al municipio son ejecutadas directamente por el gobierno estatal. Es el caso de la Dirección de Desarrollo Rural, dependiente de la secretaría estatal del ramo, que el Gobierno del Estado establece en 1998 en el municipio para la atención de la problemática agropecuaria. Esta es la única dependencia estatal asentada en Escárcega y constituye la parte más inmediata de las relaciones estado-municipio. A la vez representa una oportunidad del ayuntamiento para encontrar soluciones que afectan directamente a lo municipal a partir de los recursos de aquella institución. Como frecuentemente ocurre, existen variables fuera del control o competencia de la autoridad municipal¹¹⁷ pero es la que recibe las mayores presiones

¹¹⁵ En Campeche los ayuntamientos que tradicionalmente han contado con mayor autonomía política respecto del gobierno del estado, han sido los de El Carmen y el de Campeche. El primero destaca por su actividad económica vinculada a la explotación petrolera y la pesca y tener a la segunda ciudad de importancia en el estado. En el segundo se encuentra la capital del estado.

¹¹⁶ En un sistema político que tiende a ser centralizado y personalizado, son un punto crítico las relaciones personales, más allá de la formalidad, entre el presidente municipal y el gobernador del estado.

¹¹⁷ Como indica Thoenig "la solución (de los problemas) no suele coincidir con la división competencial o con las demarcaciones en que actúan las instituciones públicas" (Thoenig citado por Morata 1991: 156). Es decir, existe una incompatibilidad "entre el alcance de los problemas que las políticas públicas deben responder y el

para su solución.¹¹⁸ Aquí la coordinación y cooperación entre ambas entidades representan instrumentos potenciales para aumentar las propias capacidades del gobierno municipal con relación a la gestión del desarrollo local.

Esta experiencia nos muestra que cuando el gobierno del estado desconcentra hacia el municipio, existe una reconfiguración de las relaciones, sea en el nivel político o administrativo, no exentas de tensiones. Esto aparece más cuando la dependencia desconcentrada, la Dirección de Desarrollo Rural, asume ciertas funciones que en otro contexto bien realizaba el ayuntamiento, como la atención al sector agropecuario municipal. Por ejemplo, para 1999 el ayuntamiento ya no incluye alguna acción específica para dicho sector, salvo programas etiquetados o institucionalizados como el Crédito a la Palabra y el FONAES.¹¹⁹ Los propios funcionarios municipales reconocen haber recibido indicaciones de la Secretaría de Desarrollo Rural para *dejar ir* tales funciones.¹²⁰ Así, lo que para el gobierno del estado resulta más funcional, puede inhibir la actuación del ayuntamiento, dependiendo de la respuesta de éste a las iniciativas estatales de desconcentración: coordinar tareas de atención al sector de competencia o retirarse de las mismas. En un municipio cuya base económica descansa en el sector primario, los recursos y acciones de la Dirección de Desarrollo Rural representan para el ayuntamiento un instrumento potencial para incrementar su efectividad en el desarrollo local, siempre y cuando existan acciones de coordinación y articulación al respecto.¹²¹

De manera ideal, la utilización efectiva de las relaciones intergubernamentales puede aumentar la capacidad funcional del ayuntamiento, pero se requiere la voluntad de ambas partes para reconocerse como interlocutores válidos. Un gobierno municipal encerrado en su *palacio de cristal* o en constante juego de fuerza con una dependencia estatal, difícilmente contribuye a aumentar la capacidad de interlocución de ayuntamiento y, en consecuencia, su capacidad para influir en el desarrollo de su municipio. Tal

campo de acción posible de las organizaciones que intervienen en su elaboración y ejecución" (Morata 1991: 156).

¹¹⁸ Un ejemplo típico al respecto es la problemática ambiental y la propia de los procesos económicos. Un caso particular que ejemplifica lo dicho puede encontrarse en López (en Cabrero 1999: 389-404).

¹¹⁹ Tal asunto será abordado con detalle en el capítulo IV donde se analizan las acciones del ayuntamiento respecto a cada sector económico.

¹²⁰ Hasta 1998 el ayuntamiento de Escárcega implementó un programa de reforestación de especies maderables como apoyo a la silvicultura del municipio. Sin embargo, según comenta el director de desarrollo social del ayuntamiento, a partir de la instalación de la Dirección de Desarrollo Rural la política del gobierno del estado fue que ese tipo de programas lo atendiera dicha dirección.

¹²¹ Para 1999 la inversión directa del ayuntamiento para el sector primario es de 2 millones 691 mil 100 pesos, comparado con el millón 615 mil 730 pesos de la Dirección de Desarrollo Rural, es decir, un 60% adicional. Recursos que pueden incrementar su efectividad y resultados sociales al mejorar la coordinación entre ambas entidades.

cuestión tiende a ocurrir en la relación del ayuntamiento con la Dirección de Desarrollo Rural, por lo cual la coordinación institucional presenta ciertas dificultades.

Por otra parte, existen ciertas estructuras formales del gobierno del estado, como un Centro Estatal de Desarrollo Municipal, cuyas funciones son apoyar el fortalecimiento institucional de los ayuntamientos; sin embargo, el gobierno de Escárcega, enfrascado más en la tarea de gobernar el aquí y el ahora, al parecer poco solicita los servicios del Centro, salvo en asesorías para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo.

El ayuntamiento por su parte establece una oficina de representación ante los gobiernos estatal y federal, cuyas principales funciones son realizar los trámites de aprobación y liberación de los recursos federales asignados al municipio; lo cual hipotéticamente le permite mayor agilidad en tales procesos y al mismo tiempo una mayor capacidad de respuesta ante la población.

En suma, para el caso del municipio de Escárcega particularmente se confirma que el ayuntamiento como institución ha estado supeditado, tradicional o normativamente, a las decisiones que se toman en los gobiernos estatal o federal. Las relaciones con estos niveles no se da entre iguales y la opción para el gobierno municipal es cumplir lo que de manera formal o política se les impone. Es un contexto donde el ayuntamiento tiene escasas posibilidades de negociación, aunque sí de gestión pero aceptando las *recomendaciones* de los niveles superiores de gobierno. Sin embargo, en términos de desarrollo, la relación y coordinación con dependencias estatales y federales, en el municipio o fuera de él, puede proveer de acciones y recursos adicionales a los del ayuntamiento. Aquí nuevamente será importante la función de articulación, pues los recursos del ayuntamiento no bastan para dar dirección al proceso de desarrollo local.

c) Las relaciones intermunicipales.

En el caso del ayuntamiento de Escárcega es poca la relación con otros gobiernos municipales, salvo la institucional o la formal. Sin embargo, cuestiones de trascendencia que implican a varios municipios más que dirimirse por interacción directa entre los mismos, tienden a resolverse vía la competencia del Gobierno del Estado. Éste en su resolución final reconoce el poder e influencia que cada municipio tiene dentro del ámbito estatal. Por ejemplo, en el reordenamiento territorial del estado de Campeche en 1998 para crear el municipio de Candelaria, el municipio afectado, El Carmen, antes de la

decisión hizo valer su influencia política para no permitir la pérdida territorio en cuestión.¹²² La decisión final fue no perjudicar tanto al municipio de Carmen, a costa de afectar al municipio de Escárcega;¹²³ pero la negociación no se estableció entre los afectados, sino vía el poder estatal.

El peso político de cada municipio es una variable fundamental en la obtención de recursos y posiciones dentro del ámbito estatal, el cual depende de la importancia del municipio en la economía estatal, de su peso demográfico (por aquello de los electores) y hasta del potencial de separatismo. En Campeche la relación intermunicipal se expresa más en la relación vertical municipio-estado, por lo cual se confirma que "la coordinación intermunicipal no ha sido debidamente desarrollada en México, sobre todo porque las relaciones políticas se construyen en dirección vertical" (Rowland 2000: 21). Por lo anterior, existe poco espacio para la cooperación o generación de iniciativas conjuntas entre los gobiernos municipales de Campeche, por ejemplo en materia de desarrollo. Precisamente de su escasa utilización deriva su potencialidad para el fin aludido.

Lo hasta aquí visto son factores, algunos más algunos menos, con diferentes grados de exogenidad al ayuntamiento, pues están en función de lo que otras agencias o proceso externos determinan. De las relaciones analizadas existen claros límites para el ayuntamiento de referencia, aunque también le permiten ciertas capacidades que se reflejan directamente sobre la administración municipal. De cómo aproveche o utilice tales relaciones dependerá las capacidades que el ayuntamiento pueda tener para el desarrollo. Así, algunas relaciones externas analizadas al *internalizarse* en el ayuntamiento, potenciarán sus capacidades institucionales en función de cómo las administre. Esto es clave en los recursos (financieros, materiales, técnicos) que las entidades externas ponen, formal o potencialmente, a disposición del ayuntamiento.

2. Capacidades y limitaciones para el desarrollo: condicionantes internas.

En este apartado se examinan las capacidades del ayuntamiento que dependen de la propia institución, en cuanto a recursos e instrumentos, a partir del análisis de la forma de integración de su representación política, la estructura administrativa, los

¹²² Los grupos económicos de este municipio, presionaron a través de los medios aludiendo la separación del municipio de El Carmen del estado de Campeche.

¹²³ En términos de pérdida o retribuciones Carmen perdió Candelaria, pero fue retribuido con parte del territorio de Escárcega; la pérdida de éste fue retribuida con territorio de Calakmul. Las retribuciones finales estuvieron en función de la posición de poder que cada municipio tiene en el ámbito estatal, que en orden decreciente puede ubicarse: Carmen, Escárcega y Calakmul.

instrumentos técnicos, las finanzas y la burocracia municipales. Lo esencial será determinar cuáles son las capacidades de la institución que, real o potencialmente, le permiten actuar como agente del desarrollo de su municipio.

2.1. Capacidades políticas para el desarrollo.

Esta sección tienen como propósito examinar cuáles son los determinantes que permiten ubicar al ayuntamiento como potencial agente articulador del proceso de desarrollo local, a partir de sus capacidades políticas. Éstas se ubican en términos de conducción, consenso y articulación local, lo cual a su vez depende de la legitimidad del ayuntamiento y de su forma de integración.

En términos de recurso disponibles el ayuntamiento de Escárcega se sitúa como la institución *localizada* de más importancia en el contexto del municipio semiurbano. *Territorializados* en el municipio no existen otras agencias o agentes políticos o gubernamentales que puedan competir con el gobierno local en términos de recursos o poder. La política municipal se articula prácticamente alrededor de la actuación y conformación del ayuntamiento. Sin embargo, son la forma de integración del ayuntamiento, la efectividad de su actuación y las formas de relación con los actores locales,¹²⁴ los factores que determinan en última instancia las capacidades políticas reales del ayuntamiento.

a) Integración de la representación política.

Evidentemente que la capacidad de articulación política del ayuntamiento tiene su principal base en su forma de integración: tanto en el proceso de constitución de la representación política, el Cabildo; como en la conformación de los funcionarios municipales. Lo primero da lugar a funcionarios electos popularmente, lo segundo al cuerpo de funcionarios administrativos designados de manera formal por el Cabildo.¹²⁵

En el municipio de Escárcega en los periodos 1995-997 y 1997-2000, el gobierno municipal proviene de un mismo partido, el PRI. Para el primer periodo cuenta, además del presidente municipal, con 5 regidores y un síndico por el principio de mayoría, y dos

¹²⁴ Esta sección sólo analiza las cuestiones internas del ayuntamiento como la integración de la representación política. La relación del ayuntamiento con los actores políticos y sociales del municipio, será abordada con mayor detalle en el capítulo IV, punto 2. *Formas de relación del ayuntamiento con los actores locales.*

¹²⁵ La Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche establece que: "Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos (...) Nombrar al secretario, tesorero y titulares de las unidades administrativas municipales, a propuesta del presidente del Ayuntamiento" (Art. 59, fracción XIV).

regidores por representación proporcional.¹²⁶ Para el siguiente periodo, de acuerdo a modificaciones de la Ley Electoral se amplía a 4 el número de integrantes de este tipo, 3 regidores y un síndico de representación proporcional¹²⁷ (Vid Cuadro 3).

CUADRO 3

Integración del Ayuntamiento de Escárcega 1995-1997					
Nombre	Cargo	Partido	Origen		
			Corporat.	Sectorial	Territorial
Humberto Cahuich Jesús	Presidente	PRI			
Juan Ulises Calcáneo de la Torre	Regidor	PRI	CCI		
Miguel Angel Carreón Gutiérrez	Regidor	PRI	CTM		
Timoteo Enrique Orozco Ortiz	Regidor	PRI	CNC		
Luis Antonio May Chuc	Regidor	PRI	MTUP		
José Dolores Martínez Rodríguez	Regidor	PRI			Div. Norte
Guadalupe Tejocote González	Síndica Hac.	PRI	CIM		
Juan Acosta González	Regidor RP	PRD			
César Gonzalo Novelo Santos	Regidor RP	PAN			
Integración del Ayuntamiento de Escárcega 1997-2000					
Rigoberto Cambranis González	Presidente	PRI			
Moisés Chan Yerbes	Regidor	PRI	CCI		
Thelma Gómez	Regidora	PRI	MTUP		
Horacio Ramírez Moreno	Regidor	PRI			
Ramón Alamina Castro	Regidor	PRI	MTUP		
Francisco Caballero Chablé	Regidor	PRI	CTM		
Candelaria Chacón López	Síndica Hac.	PRI	CNC		
Andrés Hernández Gómez	Regidor RP	PRD			
Enrique Barajas Figueroa	Regidor RP	PRD			
Félix Martínez Arias	Regidor RP	PRD			
Maribel Cruz Alonso	Síndica RP	PRD			

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

En Escárcega más allá de la constitución electoral del ayuntamiento, o como su consecuencia, la forma real de integración de la representación municipal en el cabildo, dista de ser un proceso que integre a la pluralidad social del municipio. Dado que la escena política está dominada por un solo partido, el PRI, éste es el que determina la forma de integración del ayuntamiento, no la participación abierta de la sociedad del municipio. De esta manera se integra una estructura corporativa, que reconoce cuotas a grupos y la "representatividad" de cada organización afiliada al partido. Por ejemplo, en el cabildo 1997-2000, cinco de los seis integrantes por mayoría provienen de los dirigentes de organizaciones de este tipo: CNC, CCI, CTM, CIM y MTUP. Esta estructura otorga un

¹²⁶ La integración política del ayuntamiento incorpora, a partir de 1983, el principio de representación proporcional para todos los municipios del país y no sólo para los de más de 300 mil habitantes como se estableció en 1977. De esta forma el ayuntamiento se integra con miembros de mayoría para la planilla ganadora, y miembros de representación proporcional para las primeras minorías.

¹²⁷ El cual, salvo raras excepciones, es proporcional ya que como afirma Blanca Acedo (2000: 13) "cada legislatura ha interpretado de diversas formas lo estipulado en el artículo 115"; ello con tal de asegurar para el partido ganador la mayoría absoluta al interior del cabildo.

peso específico a las organizaciones que mantienen cierta presencia y efectividad entre la población rural y urbana a través de prácticas de clientelismo. Pero tales organizaciones no representan ni a toda la sociedad, ni es toda la sociedad organizada. La forma de integración del cabildo estrictamente no representa a la pluralidad de la sociedad local. La diversidad territorial del municipio, urbana y rural, en la realidad no se encuentra representada pues las localidades no participan en la integración del cabildo. La diversidad social y sectorial, por ejemplo ganaderos y comerciantes, tampoco está incluida. Si la diversidad local no está representada de forma suficiente y adecuada, entonces es difícil poder articular un proceso de conducción del desarrollo local desde un ayuntamiento que en esencia no representa a toda la sociedad del municipio.

Además de su forma de integración, otro límite encontrado en el cabildo es que no existe una comisión de desarrollo económico o social, a pesar que esta última función ha permitido incrementar la importancia del ayuntamiento en el municipio.¹²⁸ A ello se suma la cuestionable preparación de los regidores que poco contribuye a generar propuestas viables para el municipio,¹²⁹ más allá de lo que cada uno representa. En tal virtud, subsiste la duda si en el cabildo realmente se tratan temas trascendentes para el municipio,¹³⁰ pues en ello influye el nivel de preparación y visión de los regidores. Al respecto un presidente municipal menciona:

En algunas ocasiones las sesiones de cabildo terminaban a la una o dos de la mañana, discutiendo cosas que no tenían caso... Como presidente te sientes solo, porque llevas un problema del ayuntamiento, que siempre hay, y lo expones en Cabildo y la solución es la que tú le des, porque ellos... nada.

Pese a lo anterior, al interior del cabildo de Escárcega las decisiones ya no se rigen exclusivamente por la posición del presidente municipal.¹³¹ Los regidores tienen un papel más participativo, operando una tendencia a un proceso de negociación con los miembros del cabildo, incluso entre aquellos del mismo partido del presidente municipal.

¹²⁸ Un regidor de Escárcega, al opinar sobre la importancia que el gobierno federal le ha dado al desarrollo social, expresa que al respecto "debería existir también el interés en los ayuntamientos, no sólo para robustecer o dar importancia a la Dirección de Desarrollo Social, sino que también (*es necesario*) exista una representatividad pública a través de un regidor". Es decir, una comisión de desarrollo social.

¹²⁹ Los presidentes municipales entrevistados coinciden en la necesidad de un cuerpo de regidores preparados para que cada quien cumpla con su función "debe haber un cabildo deliberativo, un cabildo preparado, no un cabildo de pleitos... (...) que tan bueno sea el de la cabeza, como el último de la planilla" (RCG).

¹³⁰ Escárcega no es la excepción, ya que en general "los asuntos que trata (*el cabildo*) son poco relevantes para la vida municipal" (Cabrero 1995: 338 en referencia a otros actores).

2.2. Estructura administrativa.

Una mirada sobre la estructura administrativa del ayuntamiento de Escárcega podría indicar que cuenta con una estructura institucional *madura*, pues además de las unidades tradicionales (Secretaría, Tesorería, Oficialía Mayor, Obras Públicas), cuenta con áreas sustanciales para la gestión de tareas más complejas: Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Ecología,¹³² Contraloría Interna, Gobernación; Educación, Cultura y Deporte (*vid* organigrama). Sin embargo sólo dos se relacionan de manera más directa con las cuestiones del desarrollo, la de Desarrollo Social y la de Desarrollo Urbano y Ecología. No obstante, ésta última se ubica más en la función de regulación, y ni siquiera tiene bajo su cargo los instrumentos para la regulación del suelo urbano, como lo es el área de Catastro.¹³³ Es de llamar la atención que las direcciones mencionadas responden a una tendencia de copiar el diseño organizacional del nivel federal.¹³⁴

La Dirección de Desarrollo Social es la que lleva el peso de las acciones ejecutivas de obras y acciones de desarrollo social y productivo. Esta dirección se crea para la operación de los recursos federales que se descentralizan al ayuntamiento a través de los ramos federales XXVI y XXXIII. La Dirección de Desarrollo Social como responsable de la operación de programas de tipo productivo, sociales y de financiamiento, es la unidad administrativa que más se vincula con el desarrollo local.¹³⁵ Pero la función se cumple a medias, pues sólo opera de acuerdo a lo que el presupuesto federal le permite. Es decir, es un área estrictamente operativa que no efectúa acciones de gestión o coordinación económica entre otros agentes o agencias públicas o privadas.

¹³¹ Los procesos de decisión al interior del ayuntamiento serán vistos con mayor detalle en el capítulo IV apartado *Procesos, centros y estructuras de decisión internos del ayuntamiento*.

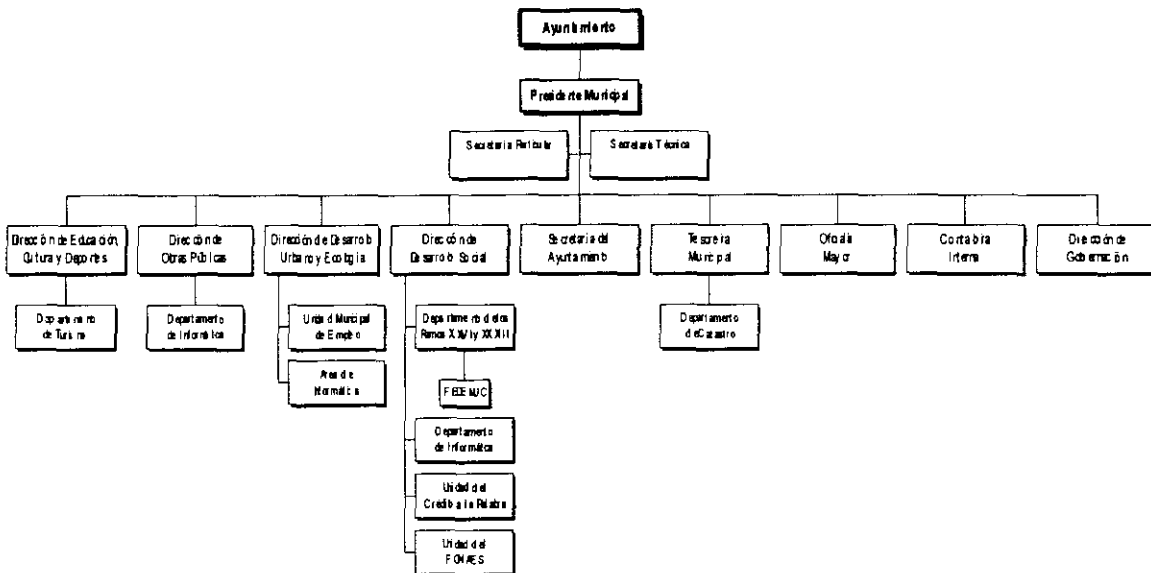
¹³² Creada durante el trienio 1997-2000, en el año de 1998. Su principal función es la aplicación de un Plan Director Urbano, y de manera específica la expedición de licencias de construcción; constancias de alineamiento, usos del suelo, terminación de obra, certificación de medidas, duplicado de documentos y apoyo a obra pública. También maneja los programas de nomenclatura y de número oficial. Dado que la cabecera en su mayor parte se asienta sobre terreno ejidales, a esta dirección le corresponde coordinar acciones con la CORETT para la regulación de la tenencia de la tierra (Ayuntamiento 1998).

¹³³ Aunque formalmente pertenece a la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología (Ayuntamiento 1998: 13) operativamente se encuentra en la Tesorería.

¹³⁴ Estas son la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (que al desaparecer repartió sus funciones entre la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), y la Secretaría de Desarrollo Social).

¹³⁵ Estos son Estímulos a la Educación Básicas (becas para niños de primaria); Crédito a la Palabra (CREDIPAL, microcréditos para productores agropecuarios); créditos del Fondos de Empresas Sociales (FONAES); Fondo de Apoyo a la Producción (créditos para productores que han pagado el CREDIPAL).

Organograma del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos



A pesar de estos *desfases*, al interior del ayuntamiento existe la coordinación entre las direcciones de Obras Públicas y la de Desarrollo Social, pues ésta opera la planeación y programación de obras y acciones. Ambas dependencias comparten ejercicio del total de recursos federales asignados al municipio y constituyen la parte medular del ayuntamiento en su intervención en el desarrollo local. La Dirección de Obras Públicas contribuye con la parte social del desarrollo, al ser la encargada de proveer a las localidades de la infraestructura de servicios básicos y de urbanización. La de Desarrollo Social con sus acciones para la atención de personas de bajos ingresos y la instrumentación de ciertos programas productivos, se ubica en los aspectos social y económico del desarrollo local.

Por otra parte, el ayuntamiento cuenta con una Unidad Municipal de Empleo que se encarga de la operación del Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT), cuyo financiamiento proviene del Gobierno del Estado. La unidad de manera formal está adscrita a la Dirección de Desarrollo Social, pero operativamente se ubica en la de Desarrollo Urbano. Existe además otra área vinculada a un sector de la economía municipal, el Departamento de Turismo. Sus funciones principales son la promoción turística del estado y del municipio, y la coordinación de ciertas actividades con prestadores de servicios turísticos, como programas de capacitación y eventos locales. Además, de manera informal, pues no es su competencia, presta apoyo a empresarios

recién llegados al municipio. Sin embargo, el departamento pertenece a la Dirección de Educación, Cultura y Deportes.

De las estructuras mencionadas, la existencia, funciones y capacidad de respuesta de las direcciones de Desarrollo Social, Obras Públicas y la Unidad de Empleo está supeditada a la canalización de fondos federales y estatales al municipio. El Departamento de Turismo es el único de origen municipal, su existencia no se ata a la aplicación de recursos federales, sin embargo, tampoco cuenta con un presupuesto asignado para sus acciones de promoción. Aun así, presenta ciertas capacidades para coordinar esfuerzos con los prestadores de servicios locales y con las dependencias estatales del ramo, de las que *aprovecha* los instrumentos que ponen a su alcance.

Es preciso anotar que anteriormente existía un departamento de desarrollo económico, que desapareció por falta de recursos,¹³⁶ el cual operaba un programa de apoyo a artesanos y los fondos estatal (FEFICAM) y federal (FONAES) para financiamiento a pequeñas empresas. Este último sigue operando a través de la Dirección de Desarrollo Social pero, según expresa el director, como ya no existe la unidad de desarrollo económico, su operación se encarga a cualquier auxiliar administrativo.

CUADRO 4

Unidades administrativas del Ayuntamiento en torno al desarrollo económico local.			
Nombre	Dirección de Desarrollo Social	Unidad Municipal de Empleo	Departamento de Turismo
Objetivos Específico.	Apoyo al sectores productivos sociales y pequeñas empresas.	Capacitación a desempleados. Colocación de empleos.	Promover los atractivos turísticos del municipio.
Programas	Crédito a la palabra. FEDEMUC (créditos). FONAES (créditos). Proyectos productivos.	Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores. PROBECAT.	Promoción y difusión turística del municipio. Atención al turismo.
Fuente de recursos	Federal: ramos XXVI y XXXIII	Estatal: PROBECAT	Municipal: sólo pago de nómina.
Presupuesto.	Un 15% en promedio anual del total de recursos federales (Vid. Cuadro 2).	901 mil616 pesos en 1999.	N.D.
Personal.	1 director. 1 subdirector. 4 jefes de departamentos. 8 auxiliares administrativos. 3 capturistas. 4 personal de apoyo.	1 jefe de unidad. 3 auxiliares administrativos	1 jefe de departamento. 1 jefe de unidad.

Fuente: Elaboración propia con base a información en entrevistas

De lo anterior se desprende que tres funciones sobre el desarrollo, como el apoyo a sectores productivos y pequeñas empresas, el fomento del empleo y la promoción

¹³⁶ "Pero de que hace falta, hace falta" como opina un funcionario (MLP)

turística; se encuentran dispersas en tres áreas diferentes del ayuntamiento. Ello impide que las acciones desarrolladas operen sobre un solo eje, ocasionando una falta de coordinación en los objetivos y una dispersión en las acciones y recursos.

a) Las autoridades auxiliares.

En el ámbito municipal la estructura formal del ayuntamiento no es la única para la atención de la población.¹³⁷ En las localidades rurales y pequeñas urbanas también existen autoridades auxiliares que tienen una doble representación: por una parte son representantes del ayuntamiento ante la comunidad; y por la otra, también lo son de las comunidades ante el ayuntamiento. Esta última es la función que más asumen en la práctica. Dado que directamente no ejercen recursos financieros, su labor se ubica en la gestión ante el gobierno local de obras y servicios para cubrir las demandas de sus comunidades.

La Constitución del Estado de Campeche (art. 102) establece que los municipios podrán dividirse territorialmente en secciones y comisaría municipales, a cargo de autoridades auxiliares denominadas Juntas¹³⁸ y Comisarías municipales respectivamente. Para el caso de localidades donde no hubiere comisarías, el ayuntamiento puede designar a un agente municipal. Las juntas, las comisarías y los agentes son figuras reconocidas como *auxiliares del ayuntamiento*.

En Escárcega, las comisarías se encuentran en 40 localidades, sin más estructura el de agente municipal. La figura de comisario, electo popularmente, sólo existe en un poblado, tiene una estructura compuesta por un secretario y un tesorero, y se le asigna un pequeño presupuesto para gastos administrativos (pago de personal y apoyos sociales), y operativos (mantenimiento de los servicios públicos de la localidad). En el municipio sólo existe una Sección a cargo de una Junta Municipal¹³⁹ apenas constituida en 1997. Sus autoridades son electas por voto popular y se compone de un presidente, tres regidores y un síndico por mayoría, y un regidor de representación proporcional. La Junta funciona

¹³⁷ La Ley Orgánica de los Municipios de Campeche establece que el Gobierno Municipal estará a cargo de Ayuntamientos, Juntas Municipales y Comisarías Municipales (art. 30).

¹³⁸ Esta figura como se menciona en Acedo (2000) es única en el ámbito nacional pues solo el estado de Campeche cuenta con ella.

¹³⁹ Para el caso específico de la Junta Municipal, acontece un proceso similar al que ocurrió con los ayuntamientos en el pasado reciente. Constituye una autoridad formal, pues no tiene ninguna capacidad de decisión sobre las obras y acciones que el ayuntamiento realiza en su jurisdicción, y ni siquiera participa en los concursos de obras. A la Junta se le confiere la autoridad pero no los recursos, pues el ayuntamiento, léase el presidente municipal, decide los montos, tipos de programas y las comunidades a beneficiar. Sin embargo lo integrantes de la Junta demandan que se les otorgue la facultad para ejercer ellos mismos el recurso de las obras que les corresponden y participar en las decisiones del ayuntamiento que afectan al

como un ayuntamiento en pequeño, con la salvedad que tampoco ejerce recursos para obras y acciones, pues éstos son operados directamente por el ayuntamiento. Su principal función es la gestión de obras y programas ante el ayuntamiento de acuerdo a la demanda de las comunidades bajo su jurisdicción, principalmente agua potable, energía eléctrica, calles y servicios de salud. La Junta recibe una participación económica del ayuntamiento, aunque también para gastos administrativos, operativos y de apoyo social.

En general, las autoridades auxiliares, sobre todo las Comisarías y la Junta Municipal, funcionan como ramas descentralizadas del ayuntamiento en las localidades rurales. A dichas autoridades se les delegan funciones operativas como son el mantenimiento de las obras y servicios públicos y la prestación de ciertos servicios sociales en sus localidades, pero no tienen ninguna atribución en cuanto a la ejecución de obra pública. Sobre esto, corresponde al ayuntamiento la decisión respecto a las obras que se realizan en sus comunidades; así la capacidad de interlocución de estas autoridades se reduce a lo que decide el ayuntamiento. Tales autoridades sólo realizan el cobro del servicio de agua potable en sus comunidades, pero no tienen ninguna otra capacidad de tributación, pues toda se concentra en el gobierno municipal. Por ejemplo, el impuesto predial de los ejidos es cobrado directamente por el ayuntamiento.

En Escárcega las autoridades auxiliares resultan funcionales a la relación y comunicación entre ayuntamiento y localidades rurales, pues constituyen la vía para canalizar sus demandas. A pesar de que no se les dota de poder real, también constituyen una forma de descentralización hacia el interior del municipio. Lo importante de las autoridades auxiliares es que son un elemento favorable para la articulación territorial por parte del ayuntamiento, lo cual puede incrementar su eficacia en sus acciones respecto al desarrollo.

2.3. Finanzas municipales.

De la revisión de las finanzas municipales¹⁴⁰ nos interesa resaltar dos aspectos: Lo primero, la parte del ingreso municipal que potencialmente puede destinarse a obras o programas públicos para el desarrollo municipal. Lo segundo, en términos de gasto, el fortalecimiento de la institución en capacidades técnicas y operativas que le permita una

territorio de la Junta Municipal. Es una analogía de cuando en los municipios el gobierno del estado era el que realizaba las obras y no el ayuntamiento.

¹⁴⁰ Un enfoque más amplio sobre finanzas y haciendas municipales puede verse en Cabrero (1996).

mejor funcionalidad del aparato para la gestión del desarrollo. Este análisis se realiza en primer término a partir de la Cuenta Pública Municipal¹⁴¹ durante el periodo 1995-1999.

a) Ingresos.

Durante el periodo mencionado los ingresos municipales¹⁴² presentan un crecimiento promedio anual del 16% en términos reales. Sin embargo, entre un año y otro existen variaciones significativas derivadas de sucesos externos al ayuntamiento. La primera ocurre 1995, con una disminución en los ingresos del 20% con respecto a 1994 como producto de la crisis nacional de ese año. La segunda ocurre en 1998 y 1999 cuando los ingresos crecen en 20% y 63% respectivamente, debido a que las *aportaciones* del ramo XXXIII, pasan a formar parte de la Cuenta Pública Municipal (*vid* Cuadro 5). Se destaca que los ingresos municipales siguen dependiendo en gran parte de las transferencias de los gobiernos estatal y federal. Del total de ingresos municipales, en promedio sólo un 8.15% pertenece a ingresos propios del ayuntamiento, con tendencias claras de descenso de este porcentaje en la medida que se incrementa las transferencias aludidas y los recursos propios no crecen en la misma proporción.

CUADRO 5.

<i>Tasa de crecimiento de ingresos de la Cuenta Pública del Ayuntamiento de Escárcega.</i>								
<i>Precios constantes. Año base: 1994.</i>								
Año	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovech.	Ingresos extraordin.	Participac. Estatales	FAISM	Tasa anual
1995	-0.14	2.87	-0.81	-0.61		-0.19		-0.20
1996	0.18	-0.14	-0.05	-0.38	0.02	0.06		0.05
1997	-0.19	-0.21	-0.16	13.01	0.93	0.13		0.13
1998	-0.03	-0.18	0.00	1.08	10.36	-0.05		0.20
1999	-0.08	0.93	0.37	-0.16	0.12	0.16	6.17	0.63
Promedio anual								0.16

Fuente: Elaboración propia con base en información de Contaduría Mayor de Hacienda (2000).

En el periodo de referencia, las *participaciones*¹⁴³ ocupan hasta 1997 un 90% en promedio sobre los ingresos totales; en 1998 y 1999 constituyen el 72 y 51% respectivamente debido a la inclusión de las *aportaciones* del ramo XXXIII en la cuenta pública. Éstas para 1998 ya ocupan un 35% del total de ingresos, con lo que

¹⁴¹ Esta se compone de impuestos, derechos, productos, aprovechamiento, ingresos extraordinarios, participaciones, y partir de 1998 considera la inclusión de recursos federales provenientes del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal del ramo XXXIII. La Cuenta Pública no considera otros recursos federales como el ramo XXVI, pues aunque llegan a ser ejercidos de manera directa por el ayuntamiento, son recursos que pertenecen a las asignaciones correspondientes al gobierno del estado.

¹⁴² Salvo otra indicación, los datos de la cuenta pública municipal son comparados a partir de precios constantes tomando como año base a 1994.

¹⁴³ Estas son las transferencias directas del gobierno del estado hacia el ayuntamiento.

paulatinamente se va incrementando la dependencia financiera del ayuntamiento con respecto a las mismas. Para 1999 el porcentaje de recursos propios es de sólo 6.05% (vid Cuadro 6), el cual se compone de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Además el impuesto predial, la principal fuente propia de recaudación del ayuntamiento, viene en claro descenso en términos absolutos.

CUADRO 6.

Composición de Ingresos de la Cuenta Pública del Ayuntamiento de Escárcega (%).									
Año	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovech.	Ingresos propios	Ingresos Extraord.	Participac. Estatales	FAISM	Total
1995	2.99	4.27	1.51	0.35	9.11	0.73	90.16	0.00	100
1996	3.34	3.49	1.36	0.20	8.40	0.71	90.89	0.00	100
1997	2.38	2.43	1.01	2.52	8.34	1.20	90.46	0.00	100
1998	1.92	1.67	0.85	4.38	8.81	11.42	71.85	7.92	100
1999	1.09	1.98	0.71	2.26	6.05	7.86	51.18	34.92	100
Promedio					8.14	4.38	78.91	8.57	100

Fuente: Elaboración propia con base en información de Contaduría Mayor de Hacienda (2000).

Para el caso del ayuntamiento de Escárcega, el incremento de los recursos federales y estatales hacia el municipio, además de una mayor dependencia financiera respecto a estos niveles, parece traducirse en un desincentivo para incrementar los montos y fuentes propias de recaudación. Esto es, a la vez que se incrementan los recursos estatales y federales, a un promedio anual del 18% en términos reales, los ingresos propios no aumentan en misma proporción, como pues sólo es del 8% anual.

La debilidad del sistema de recaudación del ayuntamiento de Escárcega, particularmente del impuesto predial, puede deberse a una combinación de las siguientes razones externas al ayuntamiento.

La población contribuye muy poco con los impuestos municipales por:¹⁴⁴

- Limitaciones de recursos debido a su precaria situación económica (incapacidad de pago), lo cual propicia la acumulación de deuda y dificulta más el pago.¹⁴⁵
- Ausencia de una cultura de pago, pues la cabecera municipal crece sobre terrenos ejidales y sobre los que sólo se pagaba como máximo dos salarios mínimos; situación que cambia al regularizarse los terrenos y con la actualización de los valores de cobro de acuerdo a la superficie del predio.

¹⁴⁴ Un funcionario llegó a decir la "la única limitante es que la gente no paga" (HCJ). Claro, una opinión extrema pues existen, como veremos, otras causas no atribuibles a la voluntad de la ciudadanía.

¹⁴⁵ Sin embargo el responsable del Catastro expresa: "es curioso lo que sucede en el municipio, pero es una realidad que la gente humilde... es la que cubre de forma oportuna su impuesto, mientras que las familias pudientes son las irresponsables al no pagar" (www.tribunacampeche.com 11/24/99).

- c) Problemas de credibilidad en la actuación gubernamental, al existir la percepción social de un deficiente o dispendioso ejercicio de los recursos municipales.¹⁴⁶

Además de lo anterior, algunas causas atribuibles al ayuntamiento impiden una mayor captación de ingresos.

- a) Por desinterés de la autoridad para cobrar (sobre todo a fin de trienio) por el costo político que representa, o por no invertir en mejorar su sistema de recaudación. En referencia a esto, el responsable del catastro municipal comentaba: "Aquí más que (*fomentar*) una cultura hacia el contribuyente, necesitamos concientizar a las autoridades de los niveles más altos".
- b) Por una inadecuada o inexistente estrategia de promoción hacia la ciudadanía para el pago de sus contribuciones.
- c) Por limitaciones técnicas: Por no tener a tiempo el sistema informático de cobro, pues según menciona el tesorero municipal, en diciembre cuando la gente tiene recursos para pagar el sistema no acepta los pagos. Por la falta de actualización de las tablas de valores de pago (déficit en avalúos catastrales) y de una estructura adecuada para la realización de las tareas de cobro (personal, medios, instrumentos, recursos), como reconoce el encargado del catastro municipal.
- d) Por rezagos en la regularización de la tenencia de la tierra, pues hasta finales de 1997 sólo se había regularizado el 80% de la superficie urbana (Ayuntamiento 1997). Además en los ejidos no se puede cobrar más de dos salarios mínimos por predio, independientemente del tamaño del mismo.¹⁴⁷
- e) Por cuestiones políticas: en un medio pequeño como Escárcega cobrar impuestos puede alentar la impopularidad de quien lo ordena. Además, como refiere el responsable de catastro, si se insiste en cobrar la gente "viene y habla con el presidente" y asunto arreglado.
- f) La inestabilidad en la administración: los cambios de funcionarios impiden la continuidad de la política tributaria. En Escárcega la administración del periodo 1997-2000, ya lleva en cuenta dos tesoreros y dos responsables de la oficina de catastro.

En suma podemos encontrar que el precario sistema de recaudación tiene sus explicaciones tanto en causas atribuibles al ayuntamiento, como en factores externos a

¹⁴⁶ Por ejemplo: "la falta de aceptación ciudadana por un pago mayor a los servicios que se consideran deficientes" (Cabrero 1996: 41)

¹⁴⁷ Por tipo de tenencia de la tierra, del total de superficie territorial del municipio un 78% es ejidal (Ayuntamiento 1999: 8).

éste. Sin embargo, tan débil sistema limita al ayuntamiento en sus funciones y capacidades, al menos para mejorar la gestión de los servicios públicos. Dada la extensión de la zona urbana, ahí también tiene un potencial para incrementar los recursos propios, que le permita mayor autonomía de acción.

Respecto a ingresos en general, sí se ha fortalecido la capacidad financiera del ayuntamiento al disponer de una mayor cantidad de recursos federales y estatales. Pero esto, (debido a las normas de aplicación y a la definición a priori del destino del gasto) a la vez que incrementa la dependencia financiera del ayuntamiento, disminuye su capacidad para definirle contenidos propios a las políticas y programas implementados por el mismo.

La cuenta pública son los recursos de la hacienda municipal que el ayuntamiento puede manejar libremente, con las reservas de Ley, y representan a partir de 1999 el 94% del total de ingresos. Puesto que no existe destino de gasto determinado *a priori* por los gobiernos estatal o federal, el ayuntamiento tiene la facultad de decidir el destino de tales recursos. Esta facultad debería traducirse tanto en mayores acciones en pro del desarrollo de la sociedad local como en el fortalecimiento de la institución para poder operar como agente del desarrollo. Esto último podría encontrar dificultades en propio ayuntamiento debido al exceso de personal, de gastos operativos y administrativos. Veamos.

b) Egresos.

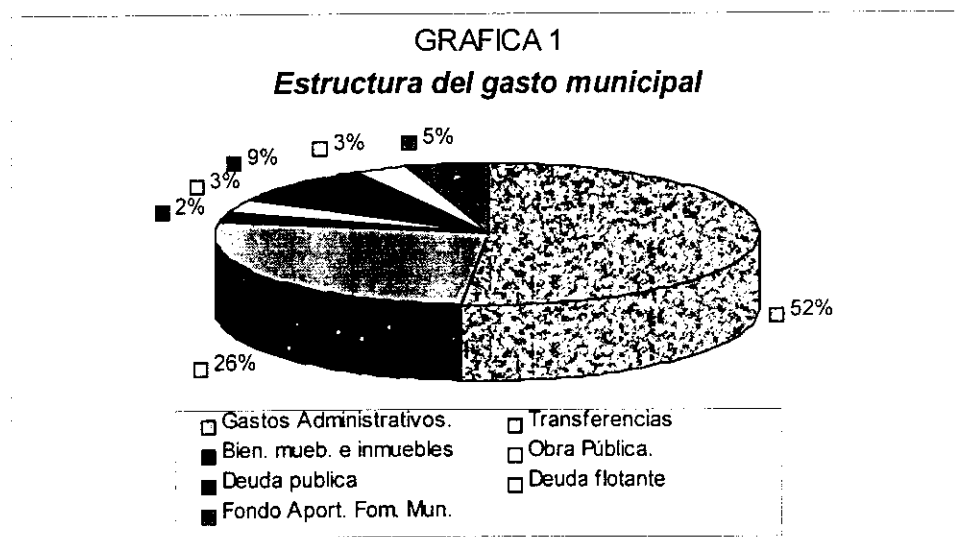
El crecimiento en los ingresos municipales no se está reflejando en acciones dirigidas al fortalecimiento de la capacidad institucional y operativa del ayuntamiento, pues el gasto para equipamiento institucional¹⁴⁸ sólo promedia un 2.3% en el periodo. A la par, se aprecia un incremento del gasto destinado al pago de servicios personales al pasar en términos reales de 2 millones 877 mil en 1995 a 6 millones 282 pesos en 1999, con un promedio anual de crecimiento del 22%. Esto es, el aparato está creciendo en cuanto a número de personal, pero no con relación a su equipamiento institucional.

En general, el gasto administrativo (compuesto por el gasto en servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales) para el periodo señalado fluctúa en alrededor de un 52% del total de egresos de la cuenta pública. Porcentualmente tiende a disminuir con respecto al total de egresos,¹⁴⁹ pero en términos absolutos y reales la tendencia es al incremento del mismo.

¹⁴⁸ Mobiliario, equipo y vehículos de transporte.

¹⁴⁹ Ello porque se ha incrementado el total de ingresos municipales por las transferencias de los gobiernos estatal y federal al ayuntamiento. Es decir, la disminución del porcentaje del gasto administrativo con respecto al total de egresos, se debe más al aumento de las fuentes de ingresos externos que a una mayor eficiencia en el manejo de los recursos.

Por otra parte, del total de egresos municipales el porcentaje de recursos destinados a la obra pública va de un 13.69 % en 1995 al .13% en 1997. A partir de 1998, con la incorporación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del ramo XXXIII, el ayuntamiento ya no aplica recursos ni de los ingresos propios ni de las participaciones estatales para la ejecución de obras. Es decir, la ejecución de la obra pública por parte del ayuntamiento ahora descansa sobre la disponibilidad de recursos federales que por Ley le corresponde. Si la propia Ley de Coordinación Fiscal garantiza determinados recursos para tal fin, entonces podría estar reduciendo el interés de las autoridades locales para generar sus propios recursos, lo cual en sí constituye una limitación para la institución.



Los datos analizados nos muestran que el incremento en los ingresos, un 16.29% en promedio, no se está empleando para el fortalecimiento institucional estrictamente. Visto en otros términos, los mayores ingresos podrían estar destinándose a financiar el crecimiento del aparato, el cual asume nuevas funciones o complejiza las existentes (como el desarrollo urbano). Sin embargo, el crecimiento de la estructura administrativa sin el equipamiento técnico respectivo podría estar generando una estructura obesa y anquilosada, lo cual reduciría su funcionalidad en términos de la gestión del desarrollo

Lo que sí es claro, es el descenso en la principal fuente de ingresos municipales, el impuesto predial, lo cual representa una disminución de las capacidades financieras propias, y de acuerdo a la Ley de Ingresos impide que las participaciones estatales crezcan a un ritmo mayor. El descenso del ingreso por impuesto predial, por una

combinación de las causas arriba señaladas, y la estructura de gasto referido constituyen un límite a las capacidades del ayuntamiento para la gestión del desarrollo.

Lo anterior afirmación podría matizarse si se considera que el aparato municipal, por las vías federal y estatal tiene mayores recursos para dedicarlos a las obras y programas sociales. Tales ingresos en términos de gasto, potencialmente incrementan la capacidad del ayuntamiento para la gestión del desarrollo por la vía del presupuesto. A pesar de los recursos etiquetados, el presupuesto permite al ayuntamiento diseñar o aplicar programas con el objetivo de desarrollo en un sentido amplio, específicamente en lo económico. Pero, al menos en este caso, el fortalecimiento de la capacidad de la institución no proviene de la generación de instrumentos propios sino de aquellos proveídos por los gobiernos estatal y federal.

Por otra parte, el presupuesto es tan sólo un instrumento pero no el único para la intervención del ayuntamiento en los aspectos del desarrollo, ya que "la fortaleza de un gobierno municipal no puede medirse por los recursos inmediatos de que disponga" pues también depende de su capacidad para movilizar los recursos de la sociedad local y de otras agencias externas sean públicas o privadas (Guillén 1998b: 183).

2.4. Instrumentos técnicos y de gestión.

En las capacidades del gobierno municipal es preciso considerar los instrumentos, el equipo y técnicas de gestión dirigidos al desarrollo del municipio. Estos pueden presentar deficiencias que impiden mejorar la calidad de la gestión. La capacidad técnica de un ayuntamiento no está definida, como pudiera pensarse, exclusivamente por la posesión de herramientas tangibles de trabajo, como computadoras u otro equipo técnico. Un punto crítico es cómo se emplean los equipos disponibles y cómo se procesa la información de la institución. La forma de gestión de esta última representa un recurso sin la suficiente valoración por parte del ayuntamiento. Veamos.

En el ayuntamiento existe departamentos de informática en las direcciones de Desarrollo Social y Obras Públicas para el manejo y procesamiento de la información, 3 y 4 computadoras respectivamente. En 1995 el ayuntamiento sólo contaba con 2 computadoras, a la fecha tiene 10. Sobre Sin embargo, en opinión de los funcionarios parte del equipo disponible se encuentra obsoleto. Por otra parte, los elementos materiales por sí mismos no resultan eficaces si no se cuenta con el suficiente *conocimiento* para aprovechar las ventajas que provee. En el ayuntamiento de Escárcega no siempre se cuenta con el personal suficientemente calificado para la operación óptima del equipo. Es una combinación de obsolescencia con subutilización del equipo. Éste en

su mayor parte ha sido adquirido con recursos federales, mediante un Programa de Desarrollo Institucional, pero no siempre existe disponibilidad para la compra de más equipo según expresa el director de Desarrollo Social. Aquí de nuevo aparece la dependencia respecto de tales recursos ya que no se destina una partida de recursos propios para este fin.

La forma de gestión de la información en el ayuntamiento resulta crítica para la gestión del desarrollo. El gobierno municipal cuenta con un sistema de información incipiente, que le permite un mejor control y desempeño de sus actividades en lo relativo a la programación de obras y acciones. De manera específica, existe un sistema de programación llamado CINCO, para elaborar expediente técnicos de obras y el manejo precios unitarios. Sin embargo, el énfasis de la información manejada se pone en lo que *hace* el ayuntamiento pues se utiliza como insumo para elaborar los informes de gobierno.

Mas allá de lo anterior, se tiene un débil sistema de información sobre datos para un diagnóstico general del municipio. Este *diagnóstico* se encuentra de manera simple en los planes municipales de desarrollo y en diagnósticos parciales de algunas localidades del municipio. Al respecto existen dos deficiencias; la primera que no se tiene un registro sistemático de la demanda social de las distintas localidades del municipio; lo segundo, que no se cuenta con un diagnóstico sobre el *estado* que guarda la propia institución, que permita el conocimiento preciso de las capacidades, medios e instrumentos disponibles. En estos aspectos, la información del ayuntamiento se basa más en el conocimiento empírico y la intuición de cada funcionario que en un sistema de información profesional.

Tales formas de manejo de la información municipal resultan críticas en los procesos de planeación. En los planes municipales de desarrollo se plantean grandes objetivos que en apariencia dan cobertura a toda la problemática municipal, pero difíciles de cumplir dado el diagnóstico primario sobre el municipio y por suponer que en el ayuntamiento como institución existen las capacidades suficientes para el cumplimiento del Plan. Es de significar que en este aspecto existen diferencias de una administración a otra. La del periodo 1995-97, presenta dentro de su plan municipal un análisis de la demanda pública y algunos datos sobre el propio ayuntamiento. Sin embargo, en el plan de la administración 1997-2000, no se encuentra referencia alguna sobre tales aspectos. Tal asunto podría ser un indicador de la pérdida de memoria cada tres años de parte de la institución, pues no se aprovechan o se pierde la información generada con anterioridad.

En general, el ayuntamiento de Escárcega ha crecido en cuanto a capacidades técnicas. Un indicativo de ello la capacidad del aparato para ejercer un presupuesto de

más de 70 millones de pesos para 1999. Sin embargo, conforme se transfieren mayores funciones al ayuntamiento, todavía existen deficiencias en la gestión de su información relativa al municipio y a la propia institución.

2.5. La burocracia municipal.

En cualquier organización pública el recurso humano tiene un rol crítico para la consecución de sus fines. Las capacidades, actitudes, comportamientos y visión sobre el cambio y los objetivos de la institución de las burocracias, más de los niveles superiores, influyen de manera determinante sobre el desempeño global de la organización.

En una entidad pública como el ayuntamiento, en vías de consolidarse como institución de administración y de gobierno, juega un rol decisivo la burocracia municipal que opera con reglas y actitudes que determinan el grado de eficacia del ayuntamiento. Este hecho ocurre de manera específica en el gobierno municipal de Escárcega, el cual aún no se consolida como institución pues las reglas de funcionamiento interno no están definidas con precisión, debido a un escaso uso de la capacidad reglamentaria. Por ello, la discrecionalidad y actitud del grupo gobernante sobre el rumbo, operación y funcionamiento de la institución resultan críticos para su desempeño global. La visión y conciencia sobre sus responsabilidades y las funciones propias del ayuntamiento, tienen gran influencia sobre el rumbo de la organización.

En una aproximación, estos movimientos pueden observarse en las tendencias de la estructura de gasto ya vistas y sobre las prioridades marcadas a la institución. Finalmente es la *human agency* la que determina si el ayuntamiento ha de intervenir e invertir en cuestiones productivas o focalizar su acción en programas de urbanización y dotación de servicios básicos. Lo que se quiere destacar aquí es que el grupo dirigente, independientemente o a la par de las capacidades institucionales del ayuntamiento, es el que define las prioridades del desarrollo a partir de su propia visión y capacidades. Por ejemplo, mientras la administración 1995-1997 destina a obras públicas alrededor del 5% de la cuenta pública, la administración 1997-2000, al contar con fondos del ramo XXXIII deja de asignar recursos a tal rubro. Del mismo modo la primera administración destina en promedio 5.4% del total de ingresos federales a programas de tipo productivo; la segunda sólo asigna el 1.79% en 1998 y 0% en 1999. En la institución no existe una regla que indique al grupo gobernante cuál debe ser la estructura del gasto, éste es el que la define.

De manera global, el grupo gobernante mantiene como visión sobre "el desarrollo" un discurso oficial encuadrado en un *desarrollo integral*,¹⁵⁰ cuyo contenido abarca aspectos como el económico, el social y lo urbano-territorial, y que tiene como finalidad el mejoramiento del bienestar de la población. No obstante, operativamente cada funcionario concibe al desarrollo de acuerdo a la función que le corresponde asumir: para el director de Obras Públicas, el desarrollo es la provisión de infraestructura en servicios básicos; para el de Desarrollo Social, la operación de programas sociales; el de Desarrollo Urbano, el mejoramiento de la imagen urbana de la ciudad. Respecto al desarrollo económico, éste se supone pero no se incluye explícitamente en la concepción de las funciones que cada unidad administrativa tiene. Son los propios presidentes municipales los que incluyen dentro de su percepción y asumen de manera directa la función de promoción del desarrollo económico.

Sin embargo, la propia dinámica de los ayuntamientos en general no es propicia para que visiones novedosas e innovadoras de funcionarios arraiguen en la institución, pues los relevos se dan cada tres años. No obstante en municipios pequeños, como Escárcega, donde es escaso el personal calificado, los funcionarios de niveles medios tienden a permanecer aunque no en los mismos puestos; y ello en cierta forma recupera experiencia y capacidad de aprendizaje para la institución.

Si tomamos como indicador de la capacidad institucional del ayuntamiento la calificación del personal directivo de primer nivel, tenemos lo siguiente: un ingeniero agrónomo en la Dirección de Desarrollo Social; un arquitecto en la Dirección de Desarrollo Urbano; una licenciada en Administración en la Unidad de Empleo; en el departamento de turismo, una licenciada en turismo. Llama la atención que en este departamento ha existido continuidad del personal de una administración municipal a otra, lo que sin duda ha permitido la acumulación de experiencia y profesionalización del departamento.

A pesar de lo anterior, el cumplimiento de las prioridades señaladas por el equipo de gobierno y la puesta en práctica de las políticas se puede ver favorecida u obstaculizada por las percepciones, posición (aceptación, rechazo, neutralidad, indiferencia) y, de manera determinante, calificación de quienes forman parte de las burocracias medias y operativas.¹⁵¹

¹⁵⁰ Suponemos que este concepto es tomado de la Ley Orgánica de los Municipios, ya referida.

¹⁵¹ Uno de los presidentes municipales entrevistados menciona que "organizativamente (sic) el ayuntamiento tiene todos los elementos, lo que falta es más amor, más profesionalismo, gente más preparada" (RCG).

En el ayuntamiento de Escárcega, de una administración municipal a otra no hubo cambios significativos de personal en estos niveles de la burocracia, más bien tendió a permanecer. Sin embargo, la contratación de nuevo personal al parecer no utiliza más criterio que el marcado por la discrecionalidad de quien decide, en esto se incluyen ciertos patrones clientelares de reclutamiento de la burocracia.¹⁵² Por otra parte, en la percepción de la ciudadanía, y el análisis del gasto así lo demuestra, se ha dado un crecimiento del personal de este nivel sin que necesariamente resulte funcional para la operación del ayuntamiento.¹⁵³ De fines de 1997 a principios de 2000 el número de personal creció en un 25%, al pasar de 403 a 505 empleados. El número es particularmente alto si se compara con la población, para 1995 con una población de 48 mil 144 existe un empleado municipal por cada 119 habitantes, para el 2000 con una población de 50 mil 541 se tiene un empleado por cada 100 habitantes.¹⁵⁴ El exceso de personal, además de distraer recursos del presupuesto municipal, puede estar dificultando las operaciones diarias de la institución, pues no se ha dado precisamente en áreas sustantivas.¹⁵⁵

La expansión del aparato municipal en cuanto a número de empleados, es permitida por los nuevos recursos a disposición del ayuntamiento. Podría suponerse que ello deriva de la necesidad de *administrar* y operar los mayores recursos y programas disponibles; sin embargo, la normatividad del ramo XXXIII permite la contratación de personal extra para determinados programas sin afectar la nómina del ayuntamiento.

En oposición a lo anterior, los niveles directivos reconocen que, dada la magnitud de los recursos que deben ejercer, es insuficiente el personal para la elaboración de expedientes de obras y programas, ante lo cual solicitan apoyo de las dependencias federales como la SEDESOL. Este dato comparado con el crecimiento del personal nos lleva a afirmar que globalmente el ayuntamiento de Escárcega tiene exceso de personal en áreas operativas, pero mantiene deficiencias en áreas específicas que requieren cierta

¹⁵² Un funcionario municipal comenta: "una de las limitaciones que tenemos es que el personal no tenemos la libertad de escogerlo como nosotros quisiéramos, sino a veces es impuesto... y eso entorpece mucho la labor que realizamos."

¹⁵³ Un funcionario municipal encuentra la justificación a ello en la situación de alto desempleo en el municipio de Escárcega. Así, al cambio de administración municipal (1997), se decide no despedir personal para no agravar más la situación, pero también a lo largo de la misma se contrata más personal.

¹⁵⁴ Los números siguen siendo altos si se comparan con los de ayuntamientos de municipios fronterizos, cuyos aparatos se consideran en plena expansión debido a sus propias dinámicas socioeconómicas municipales. Ello puede verse en Guillén (1996: 58-59).

¹⁵⁵ Al respecto un regidor comenta con ironía: "Hay un personal sumamente exagerado, lo primero sería hacer un recorte de personal. Si tú entras a la Secretaría a lo mejor vas a atropellar un empleado si no andas con cuidado. Si entras a la Presidencia Municipal vas a atropellar a una secretaria porque hay muchas. Te vas a Obras Públicas y vas a encontrar gente sentada que no está haciendo nada (...) Gente contratada para favorecer al hijo del señor, del amigo, del compañero, que está derrochando el presupuesto de un ayuntamiento" (RAC).

especialización. Precisamente en la Dirección de Desarrollo Social, según expresa el director, no cuentan con el personal para llevar a cabo la validación de expedientes técnicos pues para ello requieren ingenieros civiles o arquitectos.

En los niveles medios la calificación del personal abocado a tareas de desarrollo puede considerarse aceptable, de acuerdo a las funciones que realizan: los niveles van desde bachillerato hasta profesional, destacando en la Dirección de Desarrollo Social, egresados de Ingeniería en Desarrollo Rural de la Unidad Escárcega de la Universidad de Campeche.

De manera general podría decirse que el ayuntamiento cuenta con personal de cierto perfil profesional para las tareas del desarrollo. Sin embargo, las limitaciones del caso son que el ayuntamiento, dada las restricciones económicas del municipio, también se ha asumido como empleador. Ante las deficiencias mencionadas, ello podría estar limitando la posibilidad de contratar personal mejor calificado para la gestión del desarrollo. El presupuesto actual de ayuntamiento permitiría invertir la estructura vigente de personal: menos recurso humano de apoyo a cambio de contratar personal mejor calificado, lo cual podría incrementar su eficiencia y mejorar sus capacidades de gestión.

Otra limitación del caso es que la concepción sobre el desarrollo que puede tener el ayuntamiento, y su posterior *operacionalización*, está más en función de lo definido por el grupo gobernante en turno que por la propia capacidad de la institución para definir sus propias reglas de actuación al respecto. La definición de normas propias¹⁵⁶ no puede provenir de la burocracia en sí misma, sino de la institucionalización de ciertas funciones del ayuntamiento, como la actuación en el desarrollo del municipio. De manera específica tiene que ver con la redefinición de su rol como gobierno.

Reflexiones finales.

Las capacidades y limitaciones institucionales del ayuntamiento de Escárcega hasta aquí esbozadas, tienen que ubicarse en el contexto de un municipio de mediana dimensión al que hemos tipificado como semiurbano. Es un municipio en transición en el que la problemática específica rebasa muchas veces las capacidades del propio ayuntamiento. Este a su vez es una institución en vías de consolidarse y profesionalizarse pues, pese a las limitaciones ya señaladas, aún no utiliza al máximo los instrumentos que los propios procesos de centralización han puesto a su disposición.

¹⁵⁶ Aunque la definición de reglas propias es un problema estructural a la mayor parte de los ayuntamientos.

Los procesos externos como la descentralización y el federalismo fortalecen a la institución pues ciertamente le abren espacios de decisión; pero al mismo tiempo se fomenta una institución dependiente desde el propio ayuntamiento. En este caso, lo inmediato para potenciar las capacidades de la propia institución, no está en esperar mayores recursos o nuevos instrumentos proveídos por agentes, agencias o sucesos externos al ayuntamiento; sino en la propia capacidad interna para articular los *recursos* disponibles. En este sentido, encontramos una *subutilización* o deficiente utilización de los medios, instrumentos y recursos disponibles que se refleja en capacidades limitadas, algunas por cuestiones estructurales a la propia institución, otras por falta de voluntad o visión de quienes la dirigen. Esto último constituye una autolimitación en las capacidades. Precisamente la principal limitación encontrada aquí es que la institución marcha al ritmo de quienes la dirigen, pues todavía el ayuntamiento carece de la autonomía interna para definir sus propios fines como organización.

Sin embargo, dada la subutilización y deficiencias mencionadas será mayor el crecimiento potencial de las capacidades institucionales del ayuntamiento. Desde el frente interno del ayuntamiento en lo relativo a sus capacidades institucionales para el desarrollo, pese a las señales de avance, queda todo por hacer. En el caso analizado, el punto crítico de las capacidades disponibles es *cómo se emplean*, pues ello ha de marcar la diferencia de cómo se constituye el ayuntamiento en agente del desarrollo local.

A partir de las capacidades disponibles en el ayuntamiento, el próximo ejercicio consiste en conocer cómo se emplean en la práctica, cuáles son las relaciones que el ayuntamiento establece como los actores sociales y económicos, y cuáles son los tipos de acción que emprende en la gestión del desarrollo de su municipio.

IV. EL AYUNTAMIENTO COMO AGENTE EN EL PROCESO DE DESARROLLO LOCAL.

Introducción.

La participación de los gobiernos locales en las tareas del desarrollo, para el caso de los países que cuentan con la estructura administrativa de un ayuntamiento, es un proceso similar. Este se caracteriza por la transición del ayuntamiento de mero prestador de servicios públicos a constituirse en agente del proceso de desarrollo local. La diferencia para cada caso es que el proceso se encuentra en diferentes etapas y ritmos según las particularidades del país o región de que se trate.¹⁵⁷ En este contexto, para el caso de México, es válido lo planteado por Vázquez Barquero en referencia a España:

"Ha quedado atrás la época en que la economía era cuestión que sólo afectaba a las decisiones de la administración central del Estado y de las grandes empresas y en que las administraciones locales sólo se preocupaban de gestionar servicios públicos y de corregir los impactos espaciales y urbanísticos de las actuaciones económicas" (Vázquez 1986: 219).

En México, de alguna forma los gobiernos locales empiezan a actuar como agentes (agencias) del desarrollo de sus municipios; la efectividad de su acción dependerá de las capacidades institucionales realmente disponibles, y en ello se encuentran diferencias de grado según nos movemos de ayuntamientos de municipios metropolitanos a aquellos de municipios rurales.

La provisión de los servicios públicos ya no es la única actividad dentro de la agenda de actuación de los ayuntamientos. Los ayuntamientos algo hacen por el desarrollo de sus municipios, ese *algo*, a partir de las capacidades institucionales propias, puede adoptar diferentes tipos de acción. La actuación del ayuntamiento sobre el desarrollo de su municipio, es una interacción entre sus capacidades y recursos propios y los recursos de los agentes locales y externos. En estas interacciones es básico el conocimiento acerca de los procesos de decisión al interior del ayuntamiento y de los estilos políticos y de gestión que determinan las formas que asumen las relaciones del ayuntamiento con agentes externos. Los procesos de decisión y las formas de relación del ayuntamiento finalmente han de determinar la forma o tipo de la acción que asume con respecto al desarrollo de su municipio. Sobre estas ideas, en el primer apartado se procede a revisar los procesos y estructuras de decisión internos del ayuntamiento de

¹⁵⁷ Por ejemplo, para el caso de España puede verse Brugué y Gomá (1998); para Argentina, Díaz Delgado (1997); para Chile a Legassa (1992).

Escárcega; en el segundo, se reflexiona sobre los estilos políticos y de gestión de éste y su relación con los agentes económicos y políticos del municipio; y finalmente, se enumeran los diferentes tipos de acción que el ayuntamiento asume como agente del desarrollo del municipio.

1. Procesos, centros y estructuras de decisión del ayuntamiento.

Cualquier acción es una expresión del ejercicio de la voluntad, sea autónoma o heterónoma, es decir, proviene de una decisión. En tal virtud, es importante conocer dónde se toman las decisiones al interior del ayuntamiento y cómo se toman, pues tal proceso ha de influir en la forma como se relaciona el ayuntamiento con los agentes locales y externos, sean institucionales o sociales. Aquí cabe algunas preguntas, ¿Son procesos de decisión institucionalizados o personalizados? ¿Centralizados o descentralizados?

1.1. Los centros de decisión internos.

De manera formal son cuatro los centros de donde emanan las decisiones del ayuntamiento: la presidencia municipal, el cabildo, el COPLADEMUN y la estructura administrativa. Sin embargo, en la práctica unos centros de decisión tienden a imperar sobre los otros; en unos se toman las decisiones y en otros sólo se formalizan.

a) El presidente municipal.

Las decisiones más importantes del ayuntamiento, en términos del ejercicio de los recursos en sentido amplio, corresponden al presidente municipal. Así, las políticas provienen principalmente de esta autoridad, si bien teniendo como insumo la demanda social.

Los criterios de decisión sobre determinados asuntos de la agenda varían dependiendo del estilo personal del presidente municipal y de la coyuntura. En ocasiones la decisión se toma con base a determinantes políticos; en otras, a partir de información generada por el ayuntamiento sobre el tema en cuestión.¹⁵⁸

A pesar de existir la delegación de funciones hacia las dependencias municipales, el presidente municipal es quien decide los criterios generales sobre los cuales los funcionarios han de tomar las decisiones. Pero esta definición de criterios no es un asunto que se encuentre institucionalizado. A ello contribuye la inexistencia de reglamentos sobre

¹⁵⁸ Por ejemplo, sobre la decisión de hacer o no hacer una obra en determinada comunidad, además de la propuesta de la localidad puede tomarse en cuenta la urgencia en la necesidad de la obra, el número de habitantes, y antecedentes de realización de obras en la comunidad.

las funciones de cada dependencia administrativa¹⁵⁹ las cuales pueden cambiar según criterios definidos por el propio presidente municipal.¹⁶⁰ Además muchas de las obras y acciones que ejecutan las direcciones se basan en "compromisos" del presidente municipal con las comunidades.

Más allá de la formalidad de las políticas de desarrollo enunciadas, al interior del ayuntamiento el presidente municipal cuenta con la suficiente discrecionalidad para determinar sus contenidos. Así, la vigencia del presidencialismo en la estructura de decisión no es una novedad en este gobierno local. En este sentido, el papel de la institución como agente del desarrollo y sus acciones específicas se explican en gran parte por la concepción sobre el desarrollo y las decisiones al respecto del presidente municipal.

b) El Cabildo.

Más allá de las propias sesiones de cabildo, al parecer no existen otros mecanismos institucionales para que sus integrantes se interioricen en las acciones que lleva a cabo el ayuntamiento. Si han de operar como miembros de un cuerpo deliberativo, en realidad carecen de información y formación suficiente para contribuir a decisiones relevantes, más en el contexto de un cabildo presidencialista. La información no les llega por canales institucionales, "los regidores tienen que ingeniárselas para estar informados" (HRM) acerca de lo que hace el ayuntamiento, sin asumir que ellos también son parte del mismo. Además de la decisión, la información suele ser un privilegio del presidente municipal,¹⁶¹ y por lo regular sólo "informa" al Cabildo sobre las actividades de la estructura administrativa del ayuntamiento. En ese caso, la escasa información se convierte en un mal insumo para elevar la calidad de las deliberaciones en el Cabildo, y específicamente, para aportar mejores elementos para tomar decisiones que contribuyan a la formación de políticas municipales.

No obstante las limitaciones mencionadas, la tendencia es que el ejecutivo municipal deba consensar asuntos de los que sólo pensaba informar. Esto se explica en

¹⁵⁹ No existe un Reglamento de Administración Pública Municipal.

¹⁶⁰ Por ejemplo, el presidente municipal puede decidir que una unidad administrativa que formalmente pertenece a una dirección, operativamente se ubique en otra dependencia municipal, aun con dudoso criterio de funcionalidad. Al respecto un funcionario municipal refería la existencia de la Unidad de Empleo Municipal, la cual de acuerdo a sus funciones debería estar en la Dirección de Desarrollo Social: "debe estar encajada en esta dirección y no está; está en la de Desarrollo Urbano... es lo que no concebimos nosotros ¿qué hace allá?... Aunque nosotros quisiéramos "traíganmelo acá", no se puede porque el presidente dijo que allá va estar y bueno... pues allá que esté" (MLM).

¹⁶¹ Como bien apunta Guillén al respecto, en el ayuntamiento "la información sobre la administración termina por convertirse en un virtual monopolio del presidente municipal, quien puede definir el contenido y el tiempo en que se da la información a su entero criterio" (Guillén 1996: 185).

parte por la existencia de un cabildo hasta cierto punto plural, de mayoría priísta pero con dos representantes del PRD en el periodo 1997-2000 y cuatro en el correspondiente a 1997-2000. Además la pertenencia al mismo partido del presidente municipal ya no es criterio para estar de acuerdo con éste. Al menos en ese sentido, la posición del presidente en determinados asuntos ya no es la regla para su aprobación por parte del cabildo, incluso en los casos que los regidores no tienen suficiente información al respecto.¹⁶² En el caso de la bancada de regidores de "oposición", si bien da lugar, al menos, a discutir los asuntos tratados en cabildo, todavía prevalece su incapacidad para introducir sus opiniones en la decisión final. Ante ello la única opción es recurrir a canales alternativos para la expresión de sus posiciones, precisamente en los medios de comunicación social.

En el esquema anterior, existen elementos para la discusión de los asuntos de la agenda y a una relativa negociación de la decisión. Pero en estas condiciones lo crítico del caso es que todavía existe una debilidad del cabildo para articular por sí mismo propuestas o políticas de desarrollo para el municipio.¹⁶³ Al mismo tiempo no representa la instancia que debiera establecer una relación directa entre la sociedad y el ayuntamiento para el establecimiento de acciones específicas sobre el desarrollo del municipio. Tal asunto, como se verá más adelante, ocurre fuera del cabildo.

c) La estructura administrativa.

En el ayuntamiento de Escárcega la existencia de una estructura administrativa, en cierto modo, responde a un principio de delegación de responsabilidades desde el presidente municipal, y como una necesidad ante la mayor complejidad de las funciones que recaen en el ayuntamiento. Sin embargo, no deja de ser una estructura centralizada en torno al presidente municipal, ante el cual responde de sus actos y rara vez lo hace ante el cabildo.

Las funciones sobre programación de obras y acciones básicamente recaen en dos dependencias operativas como las de Obras Públicas y la de Desarrollo Social, cuyo

¹⁶² Un regidor refiere sobre la libertad que tienen para "poder opinar" y proponer ciertas acciones dentro del ayuntamiento pero "el Ejecutivo... es el que en su momento podrá decir, si o no, (...) los recursos él es el que los maneja y decide hacia dónde se van"(RAC). Aún así, refiere las ocasiones en que interpelan al presidente cuando no se cumplen ciertos acuerdos del cabildo, o sobre la discusión que se genera cuando ven "alguna situación que no es correcta". Otro regidor comenta "a veces nos ha tocado casos de que se plantea algo que no es lo apropiado (*sic*)... entonces se comenta y se dice porque razón, entonces al ver la razón de porque no es apropiado aprobar tal cosa, entonces "nomás no" (*sic*), (JMChY).

¹⁶³ Aunque para algunos agentes locales, como el presidente del Ejido Escárcega, a pregunta si el ayuntamiento consensua con la sociedad en general las acciones que lleva acabo en el municipio, menciona

trabajo es presentado al presidente municipal, quien finalmente valora y decide sobre lo propuesto.¹⁶⁴ A pesar de esto, es preciso reconocer que las dependencias municipales, sobre todo aquellas áreas clave, tienden a funcionar y decidir aun ante la ausencia del presidente municipal. Lo que sí parece un hecho es que los funcionarios de primer nivel tienen mayor influencia en las decisiones del ayuntamiento que cualquier regidor del mismo. Esta asimetría de poder en las decisiones suele ocasionar tensiones entre regidores y funcionarios municipales, pero quedan al arbitrio del presidente municipal.

d) El COPLADEMUN.

De manera formal, el COPLADEMUN representa la instancia de articulación del ayuntamiento con los diversos sectores representativos, sociales y económicos, y las instancias públicas estatales y federales, para la determinación conjunta de las obras y acciones a realizar en el municipio. Pese a ello, las relaciones con los actores locales para tratar asuntos municipales en la práctica ocurren fuera del COPLADEMUN y tienden a asumir la informalidad. Esto posiblemente se deba a que en un municipio semiurbano no es tan amplio el número de actores representativos y por lo cual las relaciones son más cercanas. Tal asunto tiende a eliminar pautas formales como las establecidas en un COPLADEMUN, que hasta cierto punto burocratiza las relaciones, pero al mismo tiempo se pierde la oportunidad para institucionalizar la relación. Otras razones pueden ser la propia incapacidad de la institución para dar forma a la articulación social, que el COPLADEMUN representa un modelo *sembrado* verticalmente en la institución que no responde a las formas de interacción sociedad local-ayuntamiento. O la causa principal puede ser el temor de los decisores tradicionales a formalizar las decisiones pues ello representa pérdida de poder y la reducción de su discrecionalidad.

Así en la formalidad, el COPLADEMUN es la instancia que decide sobre el programa de obras y acciones del ayuntamiento. En la realidad, sus sesiones son más nominales que de trabajo. Allí sólo presenta la propuesta de obras y acciones elaborada por el ayuntamiento¹⁶⁵ para legitimar decisiones ya tomadas,¹⁶⁶ siendo escasa la posibilidad de cambios a la misma.

que "esas decisiones las toman en el Cabildo... se supone que el cabildo fue puesto por la sociedad escaraguense, y lo que dice el cabildo, eso se hace" (VMML).

¹⁶⁴ El orden no siempre es éste; puede ocurrir primero que el presidente municipal indique a tales dependencias qué comunidades y qué obras incluir, y luego éstas presupuestan y programan.

¹⁶⁵ Como expresa un funcionario municipal vinculado a las tareas de planeación: "El COPLADEMUN nada más cumple la función de avalar las propuestas de obras, de servicios, de infraestructura que también presentan las diferentes comunidades (...) sólo funciona como el órgano plenario para la validación de la toma de decisiones previamente ya coordinadas con las diferentes comunidades y autoridades de nuestra

De lo anterior se desprende que en la estructura de decisiones del ayuntamiento básicamente son el presidente municipal y los titulares de dependencias claves quienes tienen la capacidad de decisión sobre cuestiones que pueden influir en el desarrollo del municipio. El Cabildo y el COPLADEMUN funcionan como instancias formales de legitimación de las decisiones tomadas por aquéllos. En el cabildo los regidores tienen escasa capacidad para influir y aportar elementos para las decisiones. En el COPLADEMUN más que un espacio para el diálogo entre sociedad local y el ayuntamiento, en ocasiones se convierte en un diálogo entre funcionarios, porque la estructura del COPLADEMUN no está diseñada para incluir a la ciudadanía.¹⁶⁷ De esta manera, al menos en estas instancias, no se integran a plenitud ni la representación política¹⁶⁸ ni la participación ciudadana en las decisiones del ayuntamiento sobre sus políticas y programas. Por otra parte, ni el cabildo ni el COPLADEMUN integran a plenitud la representación de los principales actores económicos del municipio como son ganaderos, apicultores, silvicultores, comerciantes. De este modo resulta difícil que los contenidos de las decisiones del ayuntamiento en materia de desarrollo económico puedan ser congruentes con el propio proceso de desarrollo local, a la vez que son escasas las posibilidades de articulación.

A pesar de las deficiencias encontradas, el COPLADEMUN representa el instrumento potencial del ayuntamiento para integrar a la representación y diversidad social y territorial del municipio. En esa medida puede convertirse en el principal instrumento institucional del ayuntamiento para la realización de la función de articulación necesaria a la gestión del desarrollo local. Además, como se verá más adelante, es importante reconocer la existencia de otras vías que permiten una interacción directa entre el ayuntamiento y la ciudadanía, si bien de manera más fragmentada, pues no permite la integración conjunta de la representación municipal.

jurisdicción territorial" (SPJ). Aunque también expresa la conveniencia de que aquél sea el órgano rector, de seguimiento y hasta de ejecución de los programas del municipio, pero que desgraciadamente en Escárcega no funciona como tal.

¹⁶⁶ Un agente local, el representante local de los trabajadores confirma al respecto que la única vez que lo invitaron a una sesión del COPLADEMUN, sólo fue para firmar pues ya estaba definido el programa de trabajo: "nada más me invitaron para firmar... todo el tiempo ya está "esto va a ser" (sic) (CSL).

¹⁶⁷ Esto se confirma al revisar los subcomités sectoriales (10 en total) de la estructura del COPLADEMUN, donde todos los coordinadores y secretarios técnicos, salvo un caso son funcionarios públicos. En el acta de la última sesión plenaria del COPLADEMUN para validar la propuesta de obras para el 2000, al firmar "los que en ella intervinieron" sólo aparece el representante de los comerciantes como secretario técnico del subcomité de comercio y turismo. Ni ganaderos, ni ejidatarios o representantes de la sociedad civil aparecen.

¹⁶⁸ Como ya se vio en el capítulo anterior, en el apartado *Integración de la representación política*.

1.2. Procesos de decisión comunitaria.

En los procesos de decisión del ayuntamiento sobre las obras y acciones directas en el municipio, pese a los centros de decisión aludidos, existen ciertos espacios que se dejan a la participación social y, hasta cierto punto, a la decisión de la población. Como casi la totalidad de los recursos del ayuntamiento para dichas acciones provienen del gobierno federal, la *normatividad* para su ejercicio contempla el requisito de incluir la determinación de la población a nivel localidad sobre la obra y/o acción más urgente o *prioritaria*. Esta decisión comunitaria constituye un insumo básico del ayuntamiento para la elaboración de su propuesta municipal. Aunque ello no evita que en ocasiones la decisión comunitaria pueda ser orientada o dirigida desde el propio ayuntamiento.¹⁶⁹ Ya en el nivel municipal, el ayuntamiento decide cómo ejercer el presupuesto y cuáles comunidades beneficiar. Así, el ayuntamiento decide si ejecuta o no la obra prioritaria elegida por cada comunidad.

Como se aprecia, en Escárcega en el proceso de decisión de obras y acciones del ayuntamiento tiende a influir más la opinión de la sociedad, a nivel comunitario, que la que pueda provenir de los miembros del cabildo. En apariencia, es un proceso donde el poblador organizado en un comité comunitario se representa a sí mismo, sin necesidad de intermediarios políticos. En la realidad, no se elimina la posibilidad de clientelismo entre la comunidad y el ayuntamiento. Como la interacción comunidad-ayuntamiento tiende a ser segmentada, al darse por localidad, se elimina la posibilidad de que el ayuntamiento establezca articulaciones en el nivel municipal que incluyan a todos los actores representativos de la sociedad local. Es la expresión de una relación territorial del ayuntamiento con cada una de las unidades que componen el municipio, más que una relación que permita articular a la totalidad. Para este caso, las acciones que sobre el desarrollo local pueda implementar el ayuntamiento es un proceso desarticulado y, por la forma de las decisiones, centralizado. Incorporar la participación conjunta de los actores representativos de la totalidad municipal a las decisiones del ayuntamiento parece la vía para revertir semejante proceso.

1.3. Un modelo de gestión interno personalizado y centralizado.

Hasta aquí puede señalarse que en los procesos decisorios del ayuntamiento existe un modelo interno de gestión que centraliza en la figura del presidente municipal las

decisiones más relevantes del ayuntamiento. A ello se suma el reconocimiento de integrantes del cabildo y de funcionarios municipales de primera línea, de que la instancia de las decisiones es el presidente municipal,¹⁷⁰ si bien con las acotaciones señaladas. Por otro parte, la falta de una reglamentación precisa sobre las atribuciones de cada área administrativa del ayuntamiento, propicia que el presidente municipal decida sobre las funciones que corresponden a cada dependencia. Por lo regular, la institución municipal por sí misma no define el estilo de gestión de quienes gobiernan; por el contrario, cada presidente municipal le imprime un estilo personal de gestión al ayuntamiento.

Pese al estilo señalado, conforme crece el aparato municipal existe una ligera tendencia a la descentralización en las decisiones al interior del ayuntamiento. Aunque todavía existe una tensión entre centralizar o descentralizar, como salida más visible aparece la última opción. Los regidores, independientemente del partido al que pertenecen ya no se pliegan de manera estricta a la decisión del presidente municipal. A su vez determinantes externos operan para que el ayuntamiento cada vez más opere como institución, como una máquina que funciona independientemente del operador. En lo general, tal vez ahí se encuentre una explicación a la sobrevivencia de la institución a pesar de sus debilidades estructurales.

2. Formas de relación del ayuntamiento con los actores locales. Estilos políticos y estilos de gestión.

Los proceso y estructuras de decisión internas del ayuntamiento son determinantes en lo que hace o deja de hacer en el municipio. Se convierten en factores clave de cómo se relaciona con los demás agentes locales, sean políticos o económicos, y de cómo es capaz de mediar o consensar para el tratamiento de los problemas locales. En este sentido, resulta fundamental analizar las acciones del gobierno local vinculándolas a las formas de relación con los otros actores municipales, pues de éstas dependerá finalmente la forma que adopten las políticas públicas locales (concertadas, impuestas) y los tipos de acción sobre el desarrollo. Esta relación está marcada por los estilos políticos y de gestión del ayuntamiento ante los demás actores locales, estilos que sin duda definen la forma última de las relaciones.

¹⁶⁹ Un presidente refería sobre habitantes de una colonia quienes le solicitaban la construcción de un parque: "bueno ¿para qué quieren un parque si a dos cuadras tienen uno?" -Bueno, calles- "calles sí, calles sí les vamos a hacer" (HCJ).

¹⁷⁰ Como señala Cabrero, en municipios pequeños, con aparatos municipales reducidos, no muy complejos, y modelos de acción personalizados, "la eficacia y eficiencia de las acciones depende más de un compromiso individual que de una maquinaria burocrática para procesar acciones o instrumentar respuestas concretas" (Cabrero1995: 245).

2.1. Los estilos políticos.

Dado que el ayuntamiento aún no se consolida como institución, pues en su funcionamiento todavía tiene gran peso la *human agency*, la definición de los estilos políticos aparece como una categoría que nos permite explicar las formas de *relación*¹⁷¹ y los tipos de *acción*¹⁷² del ayuntamiento respecto a los actores y problemas del municipio.

Los estilos políticos se definen como la interacción entre:

- a) Las relaciones entre el gobierno y los demás sectores del proceso político y
- b) La actitud del gobierno ante los problemas (Richarson en Morata 1991: 159).

Así se derivan cuatro estilos que se combinan y contraponen: *anticipatorio-reactivo* y *consensual-autoritario*.

Dada las limitaciones estructurales de la mayor parte de los ayuntamientos, y el de Escárcega no es la excepción, no existen las condiciones para anticiparse a los problemas menos a los de índole económica que provienen de variables fuera del control del gobierno local. Por ello, salvo en la definición de obras y acciones de pequeña escala, otros problemas como el desempleo de la sociedad local, son enfrentados de manera reactiva. En esto contribuye que los procesos de planeación del ayuntamiento están concebidos para el corto plazo, prácticamente a un año. Aun cuando exista un plan de acción preconcebido, muchas veces debe ajustarse ante el surgimiento de problemas no contemplados.¹⁷³ En proyecciones de mayor plazo el ayuntamiento se *autolimita* a la disponibilidad de recursos, que en su mayoría provienen de fuentes externas como ya se vio. Este escenario reactivo es alimentado por la carencia de sistemas de información útiles para mejorar la capacidad de previsión.¹⁷⁴ En este sentido, las acciones del ayuntamiento de Escárcega ante los problemas del desarrollo, por lo regular son de tipo reactivo. En opinión de los propios actores locales, no se aprecian acciones que indiquen a un ayuntamiento previendo, anticipando.¹⁷⁵ Los planes municipales no dejan de ser

¹⁷¹ Analizaremos de manera particular la relación del ayuntamiento con las estructuras políticas y económicas del municipio, pues son las que tienen mayor peso en las acciones del ayuntamiento respecto al desarrollo del municipio.

¹⁷² Como veremos más adelante, las formas de acción del ayuntamiento ante el desarrollo del municipio puede tomar cinco tipos: interventor directo, gestor, regulador, promotor y, el modelo ideal, articulador.

¹⁷³ Como opina un agente local "hay una línea, surge un problema fuerte en un lado, se tiene que desviar [la línea inicial de acción] para arreglar eso" (CSL).

¹⁷⁴ Como señala Tecco "contar con un sistema de información adecuado es una condición necesaria, aunque no suficiente, para mejorar la capacidad de previsión y superar estilos decisorios caracterizados por la intuición, la falta de previsión, el operar a partir de demandas espontáneas y por acciones reactivas" (1997: 118).

¹⁷⁵ Al respecto comenta la síndica de hacienda del ayuntamiento de Escárcega: "Hay una programación de apoyos y obras, pero a veces hay problemas que surgen que no están previstos, pero que de todas maneras

documentos formales con objetivos bastante generales cuya instrumentación es escasa.¹⁷⁶

La acción del ayuntamiento tiende a estar marcada por la contingencia. A ello contribuyen las dificultades en la velocidad de respuesta del ayuntamiento a problemas planteados, lo cual en ocasiones propicia movilizaciones de algunos sectores que politizan los problemas, dando lugar así a decisiones contingentes para salir del paso. Al respecto comenta el cronista de la ciudad:

La mayor parte de las veces aquí se están dando las cosas por presiones. Se juntan 20 o 30 por allá, y aunque existan obras prioritarias, a veces nada más por ese tipo de presiones se cambian; otras veces de las veces por compromisos de las autoridades ante ciertas situaciones.

Aunque lo regular ha sido que las decisiones del ayuntamiento respecto a sus acciones en el municipio, sean un producto de la autoridad, van apareciendo ciertos mecanismos de consenso con la sociedad local, pero a nivel comunitario como se describió. En el plano municipal las decisiones son tomadas por el ayuntamiento y poco se abre a la participación de la sociedad local. Esto tampoco es excepción, pues en general el ayuntamiento es "una institución que fue diseñada para ser funcional en un sistema político autoritario" (Guillén 1996: 159).

Este escenario se da en un ayuntamiento que esencialmente es corporativo en la conformación de su Cabildo y en donde existen tradiciones de clientelismo en su relación con la sociedad local (*infra* 2.3.2).

2.2. Los estilos de gestión.

Arroyo (1997), nos ofrece un esquema para clasificar los estilos de gestión de las autoridades locales:

- a) Modelo de gestión centralizada: El que planifica y ejecuta es la misma unidad de decisión, en este caso el presidente o algunos de sus funcionarios. Aquí la gestión es directa y se busca evitar el exceso de burocratismo.
- b) El modelo de gestión descentralizada: La planificación y ejecución de las políticas se hace en las distintas áreas territoriales del municipio,¹⁷⁷ otorgando mayor protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil.

el presidente municipal está presto a solucionar esos problemas. Entonces ahorita estamos viviendo una situación que hay que estarla equilibrando, porque no se puede programar definitivamente todo, sino que hay que ir sopesando los problemas a como van saliendo" (sic).

- c) El modelo de gestión asociada: Es una combinación de los dos anteriores. La planificación se realiza en forma conjunta con fuerte presencia del Ejecutivo Municipal, quien define criterios para todo el municipio, y en la ejecución participan las organizaciones sociales y los actores de cada unidad territorial.¹⁷⁶

El estilo de gestión no determina por sí mismo el éxito o fracaso de la política implementada, pero sí el grado de apertura de la autoridad local y la capacidad de integración que puede tener cada sociedad local (Arroyo 1997: 327). La revisión del punto es esencial para conocer la capacidad de consenso y conducción que el ayuntamiento puede alcanzar en el plano municipal. Es decir, si respecto a las acciones en el desarrollo local es capaz de interactuar con la sociedad o sólo interactúa consigo mismo.

Por lo ya dicho, se infiere que en la estructura de decisión del ayuntamiento de Escárcega todavía aplica un modelo de gestión centralizado, con leves tendencias a moverse a una gestión asociada. Esto último, en la medida que incorpora como insumo de su planeación la demanda social de las obras más prioritarias decididas por cada localidad. Sin embargo, es a nivel agregado donde la participación social a través de organizaciones de carácter municipal,¹⁷⁹ y no comunitario, tiende a perderse. De ahí deriva precisamente de su falta de consenso en el plano municipal. Los representantes de los principales sectores económicos (ganaderos, comerciantes), asumen la posición de que el ayuntamiento no consensua sus decisiones generales con la sociedad local, pues a ellos rara vez se les involucra. Así, las acciones que en conjunto que el ayuntamiento implementa en el municipio no tienen el consenso suficiente, aun cuando incorporen la demanda social.¹⁸⁰

Los modelos políticos reactivos y con perfil autoritario, y el de gestión centralizados, no son modelos que se expresen de manera pura en la realidad municipal estudiada.

¹⁷⁶ Tal asunto se verá con mayor detalle en el capítulo V cuando se efectúe el análisis de la política local de desarrollo.

¹⁷⁷ Como se ha visto, las distintas áreas en que se divide el municipio son las agencias, las comisarias y las juntas municipales. En nuestro caso, ninguna de éstas participa en la ejecución de obras, sólo en su gestión.

¹⁷⁸ En este estilo el problema está dado por las dificultades de coordinación y de convivencia entre las lógicas políticas y las lógicas sociales (Arroyo 1997: 325).

¹⁷⁹ El presidente de los ganaderos a la pregunta si el ayuntamiento consensua con la sociedad local sus programas y acciones, responde que éstos por lo general se efectúan sin el consenso: "los programas que logra implementar el ayuntamiento es por decisión de quienes asesoran ahí. Nunca hay el convenio productores-ayuntamiento. No existe". Sobre los programas económicos del ayuntamiento dice "jamás se nos ha nombrado para proyectar programas, ni para que participemos, siquiera a verlos" (*sic*). Más adelante opina "que la interrelación con cada sector sería, antes de hacer cualquier cosa, [a través de] el consenso general".

¹⁸⁰ Por ejemplo en la última sesión del COPLADEMUN, la validación de la propuesta para el año 2000, prácticamente es efectuada por funcionarios municipales, estatales y federales. En el acta tal sesión sólo aparece la firma de un representante social.

Constantemente son objeto de presiones por parte de los agentes locales y de las representaciones sociales territoriales. La apertura es posible tanto por disposición de la propia autoridad municipal, como por la demanda de parte de los actores locales. Estos ya no asumen como válidas las decisiones de la autoridad municipal si en ellas no existen elementos que incluyan su opinión. Esto último, el componente social será determinante en la efectividad de las formas de actuación de los ayuntamientos en el proceso de desarrollo local, las cuales obtendrían legitimidad por la vía de la participación social.

Sobre los estilos ya esbozados, ahora resulta preciso conocer cómo el ayuntamiento interacciona y se relaciona con las estructuras políticas y económicas del municipio, donde también existen determinantes que moldean el tipo de actuación que el ayuntamiento asume sobre el desarrollo.

2.3. Relaciones del ayuntamiento con las estructuras económicas y políticas del municipio.

Las formas de acción del ayuntamiento sobre el desarrollo no están definidas de manera exclusiva por sucesos externos al municipio como la descentralización y la reestructuración económica. También cuentan las dinámicas de los propios actores y acontecimientos locales.

Al asumir nuevos roles el gobierno local, también crece el número de actores con los cuales se relaciona. La prestación de los servicios públicos suponía un usuario individualizado, casi abstracto, con el cual no existía una relación directa. La función económica del ayuntamiento necesariamente involucra a actores¹⁸¹ sean económicos (empresas), grupos o sectores sociales organizados. Sin embargo, la presencia de otros actores no siempre es externa al ayuntamiento. Puede ocurrir que intereses y objetivos de los mismos *ex ante* se encuentren internalizados en el gobierno local, el cual podría responder más a la lógica de aquéllos, que a los de la colectividad.

a) Interacción estructura económica y el ayuntamiento.

Si categorizamos la estructura económica en social¹⁸² y privada, encontraríamos que el ayuntamiento tiene mayor influencia en la reproducción de la primera que en la segunda. Si la primera la subdividimos, encontraríamos que existe una fuerte relación económica del ayuntamiento con el sector primario con la parte correspondiente a

¹⁸¹ Son *actores* por su capacidad de influir en decisiones del ayuntamiento; sea directamente, porque ayudan a definir el contenido de las políticas; indirectamente, porque sus demandas se convierten en objeto de política.

productores agropecuarios y forestales, los cuales prácticamente en su totalidad son ejidatarios. Ello es comprensible en un municipio en donde de 5 mil 820 personas de la PEA ocupada en el sector primario, el 78% son ejidatarios (4,587). Así, las principales acciones económicas del ayuntamiento tienen como destinatario final al sector económico social-ejidal.¹⁸³ Si en el plano nacional los ejidatarios han sido los *hijos predilectos* del régimen, en el municipio de Escárcega no son la excepción.

Si suponemos que el sentido de las acciones del ayuntamiento se dirige al apoyo de los estratos económicos más débiles y que por lo tanto cumple una función social en lo económico, el defecto de esta relación es que adquiere rasgos clientelares. Y por lo mismo, además de los objetivos económicos perseguidos en la relación, se encubren objetivos políticos, entre ellos de control y mantenimiento de la clientela.

Aquí destaca la funcionalidad de las organizaciones corporativas que pretenden representar a los productores del sector primario (CNC, CCI), las cuales establecen una relación de mutua colaboración con el ayuntamiento. Estas reciben apoyos del gobierno municipal para sus gestiones,¹⁸⁴ pero al mismo tiempo le garantizan el mantenimiento de una base social. De esta manera, la relación establecida con el sector primario no es estrictamente económica sino que también es política.

Del comercio, la segunda actividad económica en importancia en el municipio, se puede decir que su reproducción es más autónoma de la acción del ayuntamiento. Salvo algunos créditos otorgados a través del FONAES, no se encuentran mayores elementos de relación.¹⁸⁵ Sin embargo, la escasa relación con este sector reduce la posibilidad del ayuntamiento de situarse como articulador efectivo del proceso de desarrollo local.

¹⁸² Entendemos por *estructura económica social* al conjunto de actividades desarrolladas por agentes económicos de bajos ingresos. En Escárcega éstos se vinculan principalmente al sector primario.

¹⁸³ Tan es así que a pregunta expresa al presidente del Ejido Escárcega sobre la vinculación de su organización con el Ayuntamiento, responde que sí existe y refiere conocer los programas que se llevan a cabo para beneficio del sector agropecuario como Crédito a la Palabra, apoyos a la mujer campesina, los programas del Fondo de Apoyo a la Producción. Aunque opina que en lo general existen problemas en la capacidad de administrarlos; en lo particular, en programas como el Crédito a la Palabra "el ayuntamiento está abierto (...) son recursos que están manejados en cuentas especiales que no pueden ser tocadas, a menos que el presidente del comité [*del programa*] lo autorice".

¹⁸⁴ Al respecto el dirigente municipal de la CCI reconoce: "como organización el apoyo que tenemos de la institución... pues son los apoyos para el recorrido a los ejidos, gestiones a favor de la gente del campo. La verdad, sí hemos tenido el apoyo".

¹⁸⁵ Además en opinión del presidente de la Cámara de Comercio Local, las obras y acciones que efectúa el ayuntamiento en el ámbito municipal no las somete al consenso de la sociedad en general. Y sobre los créditos mencionados opina que su asignación tiende a ser selectiva.

El grupo económico más fuerte, el de los ganaderos, tiende a ser más independiente del ayuntamiento, tanto en lo económico como en lo político¹⁸⁶. La expresión común de los funcionarios municipales es que "no lo necesitan", y efectivamente éstos permanecen en su actividad, con o sin el ayuntamiento. Lo que sí, en virtud de su representación, en ocasiones son llamados para "consultas" a fin de coordinar ciertas acciones enfocadas al sector.¹⁸⁷

Las acciones y apoyos del ayuntamiento al sector productivo tiende a adquirir la misma composición de la estructura económica. Si lo medimos en términos de presupuesto, en el periodo 1995-1999, poco más del 92% es destinado al sector primario, un 3% al sector secundario, y casi un 5% al sector terciario (*Vid* cuadro 7). En estos datos se aprecia un gran sesgo hacia el sector primario, con lo cual se confirma que por la vía del presupuesto este sector es el más dependiente respecto a la acción del ayuntamiento. Entre estos apoyos destacan programas de créditos directos y a apoyos para proyectos productivos, los cuáles básicamente son financiados con recursos federales.

También es importante señalar que nuevas actividades económicas en el sector primario son fomentadas desde el ayuntamiento, pero sus resultados son difíciles de medir pues constituyen proyectos con tiempos de maduración largos.¹⁸⁸ Estas acciones surgen como una respuesta del ayuntamiento a iniciativas productivas de los agentes del sector, los cuales de esta manera se convierten en objeto de atención del gobierno local, aunque sin la estructuración suficiente para constituir políticas municipales generalizables.

Por otro lado, las élites económicas dentro del municipio, principalmente la comercial, tienen escasa influencia en las decisiones del ayuntamiento y, por lo tanto escasa posibilidad de influir en la definición de las políticas municipales. Los nuevos agentes económicos llegados al municipio¹⁸⁹ responden a la búsqueda de ventajas comparativas, como la explotación de recursos naturales. Salvo las facilidades otorgadas

¹⁸⁶ Sobre la pregunta al presidente de la Asociación Ganadera Local si en sus actividades como agrupación productiva existe alguna vinculación o articulación con el ayuntamiento este responde: "No hay ninguna vinculación de parte del ayuntamiento con el sector ganadero, (...) y el ayuntamiento que es la parte de interlace (*sic*) con el exterior, con otros estados, con otros países, pues no tenemos esa relación" (PMM).

¹⁸⁷ Un presidente municipal comentaba de las reuniones que tenían con la Asociación Ganadera para darles a conocer los programas relacionados al campo, para que listaran sus necesidades: "ellos nos fueron pasando sus necesidades y [*los nombres*] de la gente que realmente lo necesitaba, porque hay ganaderos que tienen mucho dinero y no les hace falta. Nosotros hacemos la reunión precisamente para hacerles saber que el recurso era encaminado para la gente más *fregada*, para ayudar al pequeño propietario, al pequeño ganadero..." (HCJ).

¹⁸⁸ Este tipo de proyectos serán detallados y analizados en el capítulo V, cuando se analice la política de desarrollo económico local.

¹⁸⁹ Estos son los directivos y propietarios de empresas vinculadas al sector primario ya descritas en el capítulo II.

por el ayuntamiento para su asentamiento en el municipio, como el permiso del uso del suelo, su actividad económica no depende en lo absoluto del ayuntamiento.

CUADRO 7

Distribución presupuestal por sector económico de programas productivos Ejecutadas por el Ayuntamiento de Escárcega, Campeche.						
Precios constantes. Año base: 1994						
Programas	1995	1996	1997	1998	1999	Totales.
Sector primario						
Apoyos a la apicultura	14785.07	0.00	0.00	5453.79	0.00	
Créditos agrícolas	0.00	16507.97	0.00	0.00	0.00	
Desarrollo de áreas de riego	49071.15	631894.13	0.00	13287.25	0.00	
Caminos a zonas productivas.	0.00	0.00	441258.20	0.00	0.00	
Infraestructura pecuaria	130643.98	0.00	161717.40	0.00	0.00	
Acuicultura	0.00	24951.59	12074.90	12725.51	0.00	
Apoyo a la producción primaria	0.00	149709.56	215623.19	127255.51	0.00	
Fomento a la prod. y productiv.	0.00	0.00	0.00	12280.12	0.00	
Protección y preserv. ecológica	60191.19	0.00	0.00	0.00	0.00	
FEDEMUC *	319318.74	299593.64	112124.06	436303.35	0.00	1167339.79
Crédito a la Palabra *	760465.86	688663.99	646869.58	880199.46	831124.02	3807322.91
FONAES *	0.00	0.00	0.00	85715.43	40010.49	125725.92
Subtotal sector primario	1334475.99	1811320.89	1589667.34	1573220.43	871134.50	7179819.15
Sector Secundario						
FONAES	0.00	0.00	237832.38	0.00	0.00	
Subtotal sector secundario	0.00	0.00	237832.38	0.00	0.00	237832.38
Sector Terciario						
FONAES	0.00	0.00	0.00	206153.33	130318.95	
Paradero turístico	0.00	0.00	0.00	18324.74	0.00	
Subtotal sector terciario	0.00	0.00	0.00	224478.07	130318.95	354797.02
Totales.	1334476	1811321	1,827,500	1797698	1,001,453	7772449
% Sector primario.	100.00	100.00	86.99	87.51	86.99	92.38
% Sector secundario.			13.01			3.06
% Sector terciario.				12.49	13.01	4.56
% * Rec. etiq. sect. prim/total de programas económicos.	80.91	54.56	41.53	78.00	86.99	65.62

Fuente: Elaboración propia con base en Ayuntamiento (1997, 1998, 1999).

Por todo lo anterior se puede decir que el ayuntamiento de Escárcega está menos vinculado a actores económicos de sector *privado* y más a los actores económicos del sector social, pues con sus acciones contribuye, si no estrictamente a su reproducción, cuando menos sí a su mantenimiento o subsistencia. Esta relación se encuentra influida por los programas federales aplicados por el ayuntamiento, pero también indica que fuera de éstos, poco hace para articular a los agentes económicos privados. En suma, en lo económico el ayuntamiento esta más relacionado con el sector económico social-ejidal,

aun cuando ello le dé tintes de un ayuntamiento corporativo cuya principal actuación económica tiene como base la colaboración con el sector aludido.¹⁹⁰

b) Interrelación estructura política-ayuntamiento.

En el municipio de Escárcega el ayuntamiento, sin duda alguna, es la organización con mayor centralidad política¹⁹¹ pues "la participación de otros actores necesariamente se dirige hacia él" (Pappi en Díaz y Parmigiani 1997: 63). Y en esa medida contribuye a reproducir actores políticos, aunque no todos con igual acceso al poder que se confiere desde el ayuntamiento. Sin embargo, como organización política mantiene cierta autonomía relativa, pues no es una institución capturada *desde fuera* por otros actores políticos. Aquí los grupos económicos más fuertes no controlan el poder del ayuntamiento los cuales, tal vez por la independencia económica que le provee su actividad, se interesan poco en la participación política municipal. En el municipio de Escárcega es una clase política constituida vinculada al PRI la que ha mantenido hasta ahora el poder local; desde ahí reparte posiciones a aquellas organizaciones corporativas que constituyen la base social y política del ayuntamiento.¹⁹²

Estos grupos sociales base del gobierno local acceden,¹⁹³ según su *representatividad* a algunas posiciones dentro del ayuntamiento, sea dentro del cabildo,¹⁹⁴ o en algunas posiciones intermedias dentro de la estructura administrativa.¹⁹⁵ Así es como el reclutamiento de personal adquiere ciertos rasgos clientelares y el cabildo se integra de manera corporativa.

Sin embargo, no es un sistema político local cerrado. La clase política tradicional tiende a ser penetrada por una nueva clase política, integrada por profesionistas jóvenes,

¹⁹⁰ El presidente del Ejido Escárcega además de sus vínculos con el ayuntamiento en la ejecución de programas dirigidos al sector mencionado, expresa: "aquí el ejido de Escárcega es 100% priista" (VMML).

¹⁹¹ Como *núcleo normativo de decisión*, es decir, "la expectable centralidad del gobierno en la estructura de influencia" (Pappi en Díaz y Parmigiani 1997: 63).

¹⁹² Los cuales también funcionan como grupo de choque. Por ejemplo, recientemente cuando una manifestación de personas de oposición trataron de entrevistarse con el presidente municipal, el paso les fue impedido por grupos de colonos vinculados al MTUP, que constituyeron un bloque "de defensa" del ayuntamiento.

¹⁹³ La dirigente municipal de la CNC, además síndica del Ayuntamiento, comenta de la buena relación entre el presidente municipal y el *sector campesino*: "Porque nosotros como líderes somos su gente de apoyo para ver los problemas de la comunidad... (y) canalizarlos hacia él (...) y él nos dice cuándo se puede, cuándo no se puede y hasta dónde se puede" (CChL).

¹⁹⁴ Excluyendo al presidente municipal, en el cabildo del ayuntamiento 1997-2000 de los seis integrantes de la planilla ganadora, cinco provienen de este tipo de organizaciones: Central Campesina Independiente (CCI); Consejo para la Integración de la Mujer (CIM); Confederación Nacional Campesina (CNC); Confederación de Trabajadores de México (CTM); y Movimiento Territorial Urbano Popular (MTUP).

¹⁹⁵ Por ejemplo un presidente municipal refiere de cómo dio trabajo a aquellos líderes de colonias que le ayudaron en su campaña política a la presidencia (HCJ). Y a MLM de cómo le ponen el personal.

que le disputa el poder dentro del mismo partido. En este sentido, el sistema local tiende a abrirse a nuevos actores que al acceder al ayuntamiento, operan su permanencia en la red de poder municipal. La estabilidad y permanencia de esta estructura de poder dirigida por una clase política, ha descansado precisamente en el reparto de posiciones según la fuerza local manifestada por cada actor o grupo político.

Dicho lo anterior, la cuestión clave es "comprender en qué medida la *dinámica política local* condiciona las decisiones, proyectos y políticas gubernamentales locales" (Díaz y Parmigiani 1997: 60). Y es aquí donde la estructura de poder descrita opera con un sesgo hacia las organizaciones que permitieron la conformación del poder municipal. Desde el ayuntamiento se reproduce a las organizaciones corporativas en la medida que segmentos de la política (*policy*) local convierten a sus integrantes en sus principales beneficiarios. Dentro de estos, los colonos urbanos y los productores agropecuarios de bajos recursos constituyen la principal clientela del ayuntamiento, y sus líderes, los beneficiarios en el reparto de posiciones administrativas o políticas menores. Menores porque es escaso el recurso de influencia política¹⁹⁶ que finalmente tienen dentro de las decisiones del ayuntamiento. De las 42 localidades rurales que integran el municipio 39 son ejidos y tres colonias de pequeños propietarios, es decir son mayoría los ejidatarios. Éstos se encuentran *representados* por organizaciones corporativas como la CNC y la CCI. Por otra parte, en la zona urbana existen 16 *colonias populares*, en cuyas gestiones de sus demandas aparece otra organización corporativa, el Movimiento Territorial Urbano Popular (MTUP). Precisamente los dirigentes de estas organizaciones son miembros del cabildo, desde donde tratan de *gestionar* apoyos para sus representados.

Los actores políticos que no operan dentro de este esquema es difícil que puedan tener acceso a las decisiones que se toman en el ayuntamiento, que de manera inevitable afectan a la colectividad municipal. Los grupos de poder económico, como ganaderos y comerciantes, no se interesan por el poder del ayuntamiento,¹⁹⁷ pero sí en que sus actuaciones respondan a la problemática municipal. Para el caso de los comerciantes, cuando un suceso les afecta de manera directa ven como interlocutor válido al ayuntamiento; pero si no encuentran respuestas recurren a otras vías, como la organización de marchas o los medios de comunicación, para la interlocución de sus

¹⁹⁶ "Los recursos de influencia política son aquellas características o condiciones de los actores que generan la posibilidad de intervención en las decisiones gubernamentales -y ello no por su propia naturaleza- sino por el valor social que a los mismos se le reconocen como medios de influencia política" (Simon en Díaz y Parmigiani 1997: 62).

¹⁹⁷ Tan es así que como grupos organizados, ni los ganaderos ni los comerciantes cuentan con algún representante dentro del cabildo.

problemas. Los ganaderos por su parte, por las características de su actividad no son vistos estrictamente como objeto de atención directa por parte del ayuntamiento, pues se les considera dentro de la competencia de otras instancias gubernamentales.¹⁹⁸ Si por lo regular ganaderos y comerciantes no aparecen, en estricto sentido, como actores políticos relevantes, sí tienen la suficiente capacidad para movilizar sus propios recursos y convertirse en factores de poder, pero sus estrategias son por los medios citados.

Dada la estructura de poder descrita, el ayuntamiento recibe las mayores presiones políticas de parte del sector corporativo, uno urbano, otro rural. Son estos los actores con la capacidad directa o indirecta para que el ayuntamiento fije su atención en ellos¹⁹⁹ y construya sus políticas a partir de las necesidades de los mismos. Estos a la vez que constituyen su principal centro de presión, también son su principal apoyo pues es parte del intercambio político que se establece. No obstante, la funcionalidad de la relación deriva del hecho que en términos de población, tanto el sector corporativo urbano como el rural, constituyen mayoría, estos son las *forces vives*. Los que no se encuentran dentro de tales segmentos tienden a quedar fuera de la atención y actuación del ayuntamiento.

En las condiciones descritas existen problemas para el ejercicio directo de los derechos políticos por parte de la ciudadanía. Sin embargo, los indicios sobre un ejercicio directo suelen ser ajenos a las estructuras de representación política establecidas, sean informales como las organizaciones corporativas, o formales como el cabildo. Este último poco participa en aquel hecho concreto, pues suele ser disfuncional y poco permeable a la participación social directa, precisamente por su origen corporativo.

Las formas de organización política señaladas y su interacción con el ayuntamiento, parecen encontrar un límite en el hecho de que la mayor parte de las acciones directas del gobierno local dependen de recursos federales. Sus normas de aplicación establecen la conformación de comité comunitarios, lo cual favorece una relación más directa entre el ayuntamiento y los pobladores, sean urbanos o rurales. Estos ya no constituyen elementos cautivos de las organizaciones corporativas, pero tampoco es impedimento para que en tales comités exista la *infiltración* de dirigentes de las organizaciones descritas. Sin embargo, debe reconocerse que la normatividad federal que debe aplicar el ayuntamiento tiende a descomponer las bases de la relación

¹⁹⁸ Como la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR).

¹⁹⁹ En los últimos tiempos, la directiva del ejido Escárcega se ha convertido en uno de los principales centros de atención de la negociación del ayuntamiento, pues éstos controlan el suelo necesario para el crecimiento de la ciudad y para la construcción de infraestructura urbana.

corporativa construida en la esfera local. Tal elemento constituye un elemento positivo para incrementar la presencia de las comunidades en las decisiones del ayuntamiento.

La estructura administrativa del ayuntamiento es la instancia que funcionalmente mantiene un contacto más estrecho con la población. Desde ahí se articulan las actuaciones sobre el desarrollo del municipio, pues los otros centros formales de decisión, como el COPLADEMUN y el cabildo, como instancias resultan ser ineficaces para articular la participación de los agentes económicos y sociales en torno a objetivos de desarrollo. En este caso, resulta grave que las instancias que debieran integrar la representación del municipio no sean funcionales para promover una mayor interrelación ayuntamiento-sociedad local que permita construir las bases de un autogobierno en el municipio. En este sentido, si la actuación y relaciones del ayuntamiento sobre el desarrollo recaen en la estructura administrativa, se otorga mucho poder a una estructura que no ha sido determinada por la sociedad.

A partir del análisis de la relación del ayuntamiento con las estructuras económicas y políticas se infiere que sus capacidades de conducción y articulación presentan diferentes grados según el estrato de la población con el que se relaciona. Por estrato de la población se manifiestan diferentes necesidades y, por lo mismo, se esperan diferentes respuestas del ayuntamiento. Entre comunidades y grupos con menores capacidades económica y grados de desarrollo, el reconocimiento del ayuntamiento como una institución importante tiende a ser mayor. En el caso de actores económicos y sociales, cuya posición les permite mayor libertad de acción, el ayuntamiento aparece como una institución que no está generando las respuestas esperadas.²⁰⁰

De lo anterior se desprende que el ayuntamiento tiene mayor relación y capacidad de conducción entre los grupos sociales menos favorecidos que entre aquellos de mayor capacidad económica. Mientras los primeros dependen más de la acción del ayuntamiento, los segundos mantienen cierta independencia. Por lo mismo, a nivel agregado municipal se presentan dificultades por parte del ayuntamiento para desplegar una función de articulación que incluya tanto los intereses del sector social de la población como los de los sectores económicos más fuertes.

Por otra parte, pese a la existencia de prácticas políticas tradicionales, dentro y alrededor del ayuntamiento, desde sus propias capacidades y limitaciones institucionales

²⁰⁰ En el municipio de Escárcega, esas son las opiniones de sectores económicos fuertes y organizados como los comerciantes y ganaderos.

ya analizadas (cap. III), su actuación ya no se circunscribe de manera exclusiva a la función tradicional de prestación de los servicios públicos. Existen elementos para afirmar que el gobierno local de Escárcega también toma el papel de agente del desarrollo, pero no es una actuación uniforme, pues se manifiesta en diferentes grados y formas; algunas más efectivas, otras más limitadas. Estas formas de actuación son determinadas por los estilos políticos²⁰¹ y de gestión del ayuntamiento, y por sus relaciones con las estructuras económicas y políticas locales.

3. El Ayuntamiento y sus tipos de acción en el proceso de desarrollo local.

Para clarificar los diferentes papeles que como agente del desarrollo puede asumir el gobierno local, resulta útil la introducción de una tipología básica, a partir de lo observado en el ayuntamiento de Escárcega, no desde modelos ideales previamente establecidos.

3.1. El ayuntamiento como interventor directo.

De los instrumentos de intervención directa con que cuenta el ayuntamiento el presupuesto²⁰² se convierte en la principal vía de actuación. Éste básicamente se dirige al fomento de actividades económicas del municipio y se aplica a través de créditos directos, financiamiento de proyectos productivos pilotos y construcción o mantenimiento de cierta infraestructura productiva de pequeña escala, como unidades de riego o caminos a zonas productivas. De estos, los proyectos productivos han tenido mayor impacto en términos de impulsar nuevas actividades productivas²⁰³ a partir de las potencialidades del territorio, aunque sus resultados son a plazos que exceden la gestión del ayuntamiento que los impulsa. Con el riesgo latente de que los apoyos dejen de percibirse antes de la *maduración* del proyecto, en el periodo estudiado los proyectos emprendidos han tenido cierta continuidad de una administración a otra. Lo importante de este tipo de proyectos es que responden a iniciativas generadas en el plano local, si bien apoyadas con recursos federales, y se ubican dentro del espacio de maniobra cedido al ayuntamiento por parte de la federación. Esto es, son programas definidos por el propio ayuntamiento.

²⁰¹ Por ejemplo un estilo político autoritario del gobierno local, que a su vez se refleja en los procesos de decisión, puede operar en cualquiera de las formas que el mismo asume sobre el desarrollo del municipio; aquel puede promover al municipio, sin necesariamente haber consensado con los actores locales qué aspectos promover.

²⁰² El presupuesto es el "*instrumento de gobierno*, que asigna recursos (*financieros*) a los programas y proyectos resultantes del proceso de planificación" (Tecco 1997: 119).

²⁰³ Como el establecimiento del cultivo de achioté, de plantaciones agroforestales; el fomento de la acuacultura (cría de mojarra tilapia) y la cría de venado.

En un municipio donde el sector primario representa el principal soporte de la economía municipal, resulta previsible que la mayor parte de los recursos se canalicen a este sector. Ello es alimentado por las estructuras políticas descritas, pero también porque los recursos financieros aplicados tienen origen federal, los cuales incluyen programas etiquetados para el sector agropecuario²⁰⁴ que en conjunto han representado el 65.62% del total de programas productivos en el periodo 1995-1999 (*vid* cuadro 5). A pesar de esta influencia, puede afirmarse que el grupo gobernante es el que finalmente decide ampliar o no la participación directa al respecto. Por ejemplo en 1997 de los recursos aplicados al sector primario un 58.47% correspondió a una decisión directa del ayuntamiento.

Un análisis del comportamiento en el ejercicio del presupuesto para el fomento de actividades económicas, nos indica que la actuación directa vía presupuesto tiende a declinar, de un 15.28% en 1995 pasa a 11.01 % en 1999. Si consideramos los programas directos decididos por el ayuntamiento, es decir eliminando los etiquetados, tenemos que para 1999 la intervención se reduce poco menos del 1%.²⁰⁵ Estos porcentajes podrían elevarse en términos relativos si consideramos la existencia de otros apoyos directos a grupos productivos, provenientes de recursos municipales, que no siempre aparecen especificados dentro de los informes del ayuntamiento.²⁰⁶ Pero lo esencial del asunto es la tendencia del ayuntamiento a reducir su papel como interventor directo.

Por otra parte, las propias limitaciones financieras del gobierno municipal le impiden la construcción de infraestructura productiva o urbana de mayores dimensiones, que constituyan ventajas locacionales para la atracción de inversiones al municipio. La construcción de este tipo de obras queda para la gestión que pueda efectuar el ayuntamiento ante el gobierno del estado y la federación.²⁰⁷ Los propios presidentes municipales están conscientes de la limitación del ayuntamiento al respecto.

Con todo, en Escárcega la intervención del ayuntamiento para animar las actividades económicas, vía el presupuesto, constituye una de sus principales formas de actuación como agente del desarrollo. Ello se ve favorecido por la existencia de programas ya establecidos y proyectos productivos en marcha que han ameritado

²⁰⁴ Estos son los programas Crédito a la Palabra y el Fondo para el Desarrollo de la Mujer Campesina.

²⁰⁵ El dirigente municipal de la CCI reconoce que: "Hace algunos años el ayuntamiento daba créditos, apoyaba a los ejidos. Hoy ya no es así, inclusive hay ciertos programas que ya no se manejan, como el FEDEMUC".

²⁰⁶ Como los apoyos entregados a los apicultores en los trienios de HCJ y RCG.

continuidad. Esta es una función que opera a través de la estructura administrativa, específicamente, la Dirección de Desarrollo Social y la oficina del presidente municipal.

3.2. El Ayuntamiento como gestor.

Si el ayuntamiento toma el presupuesto como la principal vía de intervención, prácticamente cancelaría sus posibilidades de actuación en el desarrollo del municipio. La gestión de recursos externos de otras instancias de gobierno, le ha de permitir incrementar los recursos que para tal fin se aplican en el municipio y ampliar las acciones al respecto. En un sistema de distribución de recursos fiscales que suele ser discrecional (Díaz Cayeros 1997) la gestión sigue siendo una forma viable de conseguir mayores recursos financieros, ya de aplicación directa por parte del ayuntamiento, o haciendo que las otras instancias ejerzan parte de su gasto programado en el municipio.

En Escárcega esta función se desempeña a través de la figura del presidente municipal, pero más allá de la propia versión oficial,²⁰⁸ no existen indicadores confiables para medir la dimensión de los resultados. Además, instancias gubernamentales pueden decidir gastar en el municipio sin necesariamente responder a una gestión del gobierno municipal. Pese a la mención de *gestiones* por parte del mismo gobierno local, éstas suelen ser de carácter coyuntural y con resultados difusos,²⁰⁹ pues no se mencionan cifras exactas ni en los documentos del ayuntamiento. No obstante, los presidentes municipales mencionan que los recursos adicionales que logran obtener se ubican fuera aquellos distribuidos por fórmulas, como los del ramo XXXIII. Estas gestiones se realizan principalmente ante el gobierno del estado y algunas dependencias federales como la SAGAR,²¹⁰ pero como expresa uno de ellos "tampoco me dan todo lo que pido". Las limitaciones al respecto son que lo obtenido por esta vía queda a la discreción de quienes deciden en los otros niveles de gobierno.

²⁰⁷ Por ejemplo durante el periodo del ayuntamiento 1992-95, fue el gobierno del estado el que construyó una central de abasto en Escárcega. A la fecha este mismo construye una avenida de cuatro carriles de 2kms. de longitud que atraviesa la ciudad, la cual representa una obra estratégica de vialidad para Escárcega.

²⁰⁸ Por ejemplo el ayuntamiento se atribuye la gestión de una avenida de cuatro carriles actualmente en construcción por parte del gobierno del estado y la SCT, si bien también participa con recursos.

²⁰⁹ Por ejemplo el dirigente de la CCI menciona las gestiones que ha hecho el ayuntamiento ante la dirección de desarrollo rural para apoyar a ciertos ejidos.

²¹⁰ El presidente del ayuntamiento 1995-97 menciona: "Nosotros manejábamos arriba de 20 millones [al año], entonces si lograba conseguir un poquito más... un millón o dos millones mas... pero a tantas gestiones con el gobernador". El mismo menciona sobre las gestiones ante la SAGAR de programas de Alianza para el Campo para los productores del municipio. Por su parte, el presidente de la administración 97-2000 menciona que dado en el municipio hay de cuatro a cinco mil desempleados (sic), gestionan ante el gobernador del estado la instalación de una empresa agroindustrial que beneficie a los ejidos.

3.3. El Ayuntamiento como promotor.²¹¹

La promoción del municipio como lugar para invertir aparece como una de las líneas de actuación del ayuntamiento de Escárcega. Esta toma la forma de invitaciones a empresarios para invertir en el municipio a fin de generar fuentes de empleo, estableciendo *facilidades* a las nuevas inversiones como exenciones en impuestos y derechos municipales. Sin embargo, los resultados son pocos claros, más bien lo que existe es una actitud del ayuntamiento de "atrapar" las inversiones que llegan al municipio, las cuales no siempre son un resultado de la promoción efectuada por el ayuntamiento. Al respecto comenta el presidente municipal de la administración 1995-97:

Nosotros lo que hicimos, en el trienio que nos tocó administrar el municipio, fue precisamente promover inversionistas para que trajeran industrias aquí a Escárcega... también se optó por buscar otro tipo de inversiones, como los industriales de la construcción, gente que viniera a promover el turismo... y la verdad que tuvimos muy poco eco en ese tipo de cosas. Más bien donde respondió el inversionista fue en las cuestiones de la madera... actualmente está trabajando la planta de palillos, también llegaron los de Smurfit, Cartón y Papel.

El municipio por sí mismo goza de ventajas comparativas, sobre todo en la provisión de recursos naturales, como el forestal, por lo cual es visto como un lugar para la extracción de riqueza.²¹² No obstante, la promoción ha tenido sus límites en un ambiente urbano aún en construcción, con poca disponibilidad de servicios requeridos por las empresas y de mano de obra con cierta calificación. Por el lado del ayuntamiento, éste no puede ofrecer más allá de lo que le permiten sus competencias y recursos.²¹³

La promoción turística se lleva a cabo a través de un departamento de turismo, que difunde por diferentes vías los atractivos del municipio. Sin embargo dentro del propio ayuntamiento son muy pocos los medios que recibe para el desempeño de su función.

²¹¹ La promoción económica por parte del gobierno local es "la puesta en valor de sus sociedades y territorios a efectos de atraer, retener o alentar la inversión y el empleo" (Tecco 1997: 108)

²¹² En la promoción económica se tiene el riesgo de que las empresas impongan ciertas condiciones al gobierno local a fin de concretar una inversión. Es una asimetría de poder que puede conducir "a que los inversores impongan condiciones gravosas para las finanzas locales". Sin embargo, en Escárcega el propio ayuntamiento reconoce sus límites, pues más allá de las *facilidades* otorgadas en materia de derechos e impuestos, no tiene la capacidad para ofrecer otro tipo de ventajas.

²¹³ El presidente del ayuntamiento 1997-2000 menciona que el gobierno municipal para atraer inversiones no tiene la capacidad financiera para construir infraestructura productiva de gran escala: "lo que hago como municipio es invitar; dos, dar todas las facilidades (...) lo que esté a mi alcance a nivel municipal; no cobrar (...) el uso del suelo, el impuesto de construcción, el derecho de empleo, es darle toda esa facilidad. Decir que [le] voy a construir una nave... no puedo; pero si deciden [*invertir*] les doy todas las facilidades (...) hasta conseguir el terreno para que construyan" (sic).

Básicamente está limitado a un módulo de atención turística que recibe al turista cautivo que transita por la carretera federal.

En general, las funciones de gestión externa y de promoción de inversiones hacia el municipio se encuentran centralizadas en la figura del presidente municipal, sin vincular directamente a algunas de las dependencias municipales. Esto dificulta que no se generen estructuras al interior del ayuntamiento asuman tal función, y que la promoción del municipio se efectúe según la muy particular concepción del presidente municipal.

3.4. El ayuntamiento como regulador.

La regulación económica por parte del ayuntamiento es virtualmente inexistente. Primero, porque Escárcega no es un municipio con actividades económicas crecientes que deban regularse territorialmente, además actividades como la agropecuaria o forestal son reguladas por dependencias como la SAGAR y la SEMARNAP. Segundo, porque funciones específicas como la regulación del uso del suelo, pese a las disposiciones constitucionales, no están reglamentadas. La única forma de regulación que aparece son las "facilidades" otorgadas a las empresas que han llegado al municipio, respecto al uso del suelo.

Por el lado del ordenamiento urbano, a fin de proveer una mejor imagen urbana y prever el crecimiento de la ciudad, las acciones son incipientes y limitadas pues tal acción depende de recursos financieros considerables.

3.5. El ayuntamiento como articulador del proceso de desarrollo local.

La actuación del ayuntamiento en pro del desarrollo del municipio no es función que se agota en la aplicación de instrumentos tradicionales como el presupuesto o la regulación, o en la búsqueda de recursos de agentes externos, sean públicos (a través de la gestión) o privados (a través de la promoción). También queda buscar la articulación de los recursos de los agentes locales²¹⁴ y de los que llegan al municipio por diferentes vías, a fin de encauzarlos a los objetivos del desarrollo local.

En Escárcega la coordinación económica en el plano municipal por parte del gobierno local es una de las funciones menos explorada y explotada. Las acciones del gobierno municipal respecto al desarrollo asumen las primeras tres formas (interventor, gestor, promotor), lo cual deriva en una falta de articulación con y sobre el medio local. Para tener mayor efectividad en sus acciones, más allá de sus propios recursos, al

²¹⁴ Los recursos locales no se definen de manera exclusiva por los financieros, también se incluyen los recursos institucionales, cognoscitivos y los propios del territorio.

ayuntamiento le falta desplegar una *función de articulación* que le permita vincular en un solo proyecto de desarrollo los recursos de los agentes locales, aprovechando al mismo tiempo el conocimiento social y la riqueza institucional existente en el municipio. Se trata más de articular los recursos locales propios, que de *invitar* a otros agentes a que aprovechen los recursos del territorio. Aquí los principales beneficiarios del proceso deben ser los agentes y la sociedad locales en su conjunto.

En este sentido, no se aprecian esfuerzos para impulsar iniciativas productivas de los actores locales que no necesariamente tengan que involucrar recursos del ayuntamiento. Prácticamente se limita a la intervención directa, su capacidad de articulación se despliega sobre *lo tangible*, en las obras y acciones que le permite el presupuesto. Éste parece ubicarse como el único instrumento que le permite acercarse a la sociedad, sin considerar otros medios. En tal virtud, existen dificultades para desplegar y articular acciones más allá del presupuesto. En ese sentido se autolimita, pues el ayuntamiento pierde la oportunidad de articular las diferentes actividades o iniciativas económicas relevantes que cada agente o grupo productivo realiza o promueve. Además en un municipio con un sector primario en crisis, los proyectos productivos *pilotos* dirigidos al sector resultan actuaciones inconclusas ya que poco se hace para completar su fase final (la comercialización del producto), lo cual requiere de una estrategia de promoción de productos locales en mercados externos.

Siendo que el papel de agente articulador sería una función básica en la actuación del ayuntamiento sobre el desarrollo del municipio, se pueden apuntar algunas limitaciones y posibilidades del caso.

4. La función de articulación. Límites y posibilidades.

Como ya se ha visto, la definición de obras y/o acciones del ayuntamiento es de carácter territorial o comunitario, y casi ninguna de alcance municipal, por lo tanto el consenso de las acciones se busca a nivel comunidad. En este proceso, más allá del acuerdo alcanzado con cada localidad, al ayuntamiento le resulta poco funcional buscar el consenso general en el municipio de sectores productivos con representación a ese nivel. Por esta forma segmentada de operar del ayuntamiento se pierde la oportunidad de establecer relaciones constantes con los sectores productivos de mayor peso en el municipio, organizados de manera sectorial y no territorial (como los ganaderos y comerciantes), cuyas acciones se ubican en el plano municipal, no en el comunitario. De esta forma queda poco espacio para tratar de articular a la totalidad del municipio. Tal

articulación resulta necesaria porque ha de permitir la suma de recursos locales y, además, ampliar la base del consenso social del ayuntamiento. Lo principal es que permite ubicar al ayuntamiento precisamente como un agente articulador en función de su capacidad para movilizar los recursos locales. En Escárcega, en una situación de desempleo que no se resolverá por inercia, tal actuación es estratégica.

Sin embargo, la necesidad de integrar a los actores más representativos, los cuales resultan los mejor organizados y de mayor capacidad económica, tiene como límite de la articulación el riesgo de que éstos capturen los beneficios del proceso de desarrollo que se trata de articular. Ello podría dejar fuera a aquella parte de la sociedad que tiene dificultades para organizarse o que no tiene medios de representación.²¹⁵

Cualquier actuación sobre el desarrollo local, por muy débil que sea la estructura económica, tiene que considerar el contexto de una economía abierta. En este sentido, el gobierno municipal de Escárcega continúa actuando como si estuviera en una economía cerrada.²¹⁶ Sobre esto último cabe la reflexión que en un entorno más abierto y en la medida que la economía local se va integrando a tal sistema, también se reducen las posibilidades de autonomía y la efectividad de actuación de los actores y gobiernos locales para decidir sobre su entorno.²¹⁷ He ahí también un argumento a favor de la necesaria función de articulación desde el ámbito local.

Con todas las limitaciones, las actuaciones señaladas refieren una reorientación de las funciones del ayuntamiento, para asumirse como agente del desarrollo de su municipio. Sin embargo, es desafortunado que los cambios en las formas de actuación del ayuntamiento (gestor, promotor, interventor) respecto al desarrollo local, no se correspondan con cambios en sus formas de relación con los actores locales (clientelismo, autoritarismo).

En virtud de lo anterior, es necesario considerar algunos cambios internos y externos a la organización para mejorar la eficacia del proceso. En primer término, las agentes de estructuras corporativas no deben ser los únicos interlocutores del

²¹⁵ Al respecto, un presidente municipal mencionaba: "en un momento dado que Escárcega requiera un tipo de desarrollo importante (*sic*), pues siempre se echa mano de los grupos representativos (...) a los demás se les invita, para no hacerlos a un lado, que expresen su opinión y todo, pero no para decirte que en un momento dado pueden ayudarte en algo, que además no tienen mucha membresía" (HCJ).

²¹⁶ Al respecto existe la tesis de la internacionalización de los gobiernos locales, lo cual puede verse en Borja y Castells (1998). Para nuestro caso, aún es prematuro hablar de tal cuestión, primero es necesario avanzar en la consolidación del ayuntamiento como administrador, como gobierno y como agente del desarrollo.

²¹⁷ Para una discusión más amplia sobre las posibilidades de autonomía local en un contexto de apertura puede verse a De Mattos (1989).

ayuntamiento, pues estos no representan a la diversidad del municipio y por lo tanto dificultan la función de articulación. Tanto la segmentación sectorial, representada por agentes productivos, como la segmentación territorial, representada por las localidades, deben considerarse en el proyecto de desarrollo local que trate de articular el ayuntamiento. Del mismo modo, es preciso integrar la representación de la diversidad de la sociedad local en las estructuras formales y informales del ayuntamiento, lo cual es básico para la función de articulación. Las estructuras actuales de representación e integración de la participación de la sociedad local no garantizan tal asunto.

Por otra parte, los recursos transferidos al ayuntamiento en la medida que le dejan espacio de decisión, serán más efectivos para la articulación del proceso de desarrollo local, sólo en la medida que el gobierno municipal transforma sus estructuras de decisión internas y sus formas de relación con la sociedad local.

Pese a lo señalado, la posibilidad para la articulación es potencialmente mayor en un municipio como Escárcega donde fácilmente puede detectarse quiénes son los actores más significativos; es un medio propicio para la inmediatez de las relaciones. En este sentido, el ayuntamiento debe ejercer su representación política y convertirse en el eje articulador del proceso de desarrollo local, pero considerando además que la asunción de nuevos roles no significa la eliminación de los antiguos sino mejorar su cumplimiento (García 1997).

En suma, el hecho de que los gobiernos locales agreguen a sus actividades tradicionales el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local "no significa salir de un rol pasivo en lo económico para pasar a otro interventor, productor y empleador similar al del Estado de Bienestar, sino incorporar una perspectiva de Estado "catalizador", potenciador o *articulador* (cursivas nuestras), tender hacia un rol más activo e inductor del municipio "facilitador de oportunidades", más que como mero redistribuidor de recursos públicos" (García 1997: 24).

V. GOBIERNO LOCAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

La política de desarrollo económico local²¹⁸ en el municipio de Escárcega.

Introducción.

El propósito de este capítulo es conocer los alcances y limitaciones en el proceso de formulación e instrumentación de una política local de desarrollo a partir de la experiencia del ayuntamiento de estudio. El análisis ha de servir para conocer el proceso mediante el cual el gobierno municipal es capaz de estructurar actuaciones sobre el desarrollo, a partir de sus capacidades institucionales, sus procesos de decisión y sus formas de relación con la sociedad local. Empleando como enfoque el *análisis de política*, el ejercicio se realiza con base en información documental y empírica disponible sobre el municipio de referencia. Sin la pretensión de hacer generalizaciones, la reflexión ha de servir para tener una imagen de lo que podría estar sucediendo en ayuntamientos y municipios de condiciones similares.

En nuestro país, el diseño e implementación de políticas para el desarrollo esencialmente había sido una atribución del gobierno federal. En aquéllas, el papel de los gobiernos municipales era poco relevante, pues básicamente actuaban como ejecutores de políticas o programas diseñados en niveles superiores de gobierno. Esta debilidad también estuvo atada a la falta de recursos e instrumentos que fundamentalmente estaban concentrados en el nivel central. Sin embargo ocurren procesos en el entorno inmediato de los ayuntamientos que paulatinamente le otorgan mayores capacidades institucionales.²¹⁹

Pero no son únicamente los procesos que ocurren en el entorno institucional del ayuntamiento, -como el federalismo, la descentralización, la reforma al marco jurídico o las relaciones intergubernamentales-. A la par ocurren procesos económicos, sociales y políticos que sitúan al territorio local como importante y generan una mayor presión social sobre los propios ayuntamientos, al ser el nivel de autoridad más cercano a la sociedad local. Estos procesos se traducen en determinadas respuestas del ayuntamiento, aunque con distintos grados de efectividad según sus propias capacidades. Precisamente, de su

²¹⁸ La *política de desarrollo económico local* es aquella, que teniendo como eje de la acción a un gobierno local, promueve las actividades económicas de una comunidad subnacional territorialmente definida (para nuestro caso el municipio) con el objetivo básico de mejorar las condiciones de vida de la sociedad local. En este trabajo usaremos de manera indistinta los términos *política local de desarrollo* y *política de desarrollo local*, como equivalentes al de *política de desarrollo económico local*, aun cuando en otros contextos sus significados puedan ser diferentes.

²¹⁹ Guillén (1996) distingue entre capacidades instrumentales (recursos) y capacidades normativas (atribuciones).

nivel de proximidad y de sus nuevos roles es que deviene el rol estratégico de los gobiernos locales, los cuales asumen funciones que, sin corresponderle formalmente, antes pertenecían a los niveles federal o estatal.

A la par de las funciones tradicionales de prestación de servicios públicos, los ayuntamientos empiezan a implementar políticas para promover el desarrollo de sus municipios en un sentido amplio. Ciertamente que el proceso aún se encuentra en gestación y que presenta limitaciones estructurales e institucionales, pero es muestra de que la estructura y funciones tradicionales de los ayuntamientos está desfasada con relación a la problemática que imperativamente deben atender.²²⁰ Existe una no-correspondencia entre la problemática el diseño y funciones de los ayuntamientos, los cuales se enfrentan a la misma con las limitaciones del caso, pues ello constituye una cuestión de sobrevivencia para la institución y para el territorio bajo su jurisdicción.

Para aprehender las actuaciones de los ayuntamientos con relación al desarrollo de sus municipios, el *análisis de política pública* se plantea como una herramienta conceptual y metodológica. Este ha de servir para detectar los contenidos y tipos de políticas, específicamente la inclusión de nuevos temas en la agenda de los ayuntamientos, que no nuevos en la demanda social, como el desarrollo económico local.

El ejercicio parte de la consideración de la utilidad del enfoque de política como medio para conocer las actuaciones de los ayuntamientos sobre el desarrollo de sus municipios. Dentro de la fase incipiente de esta función, en los apartados 2 y 3 se ubica al ayuntamiento en su papel de hacedor de una política de desarrollo y de cómo incluye el tema económico dentro de su agenda de actuación. Con base en estos referentes, en el punto 4, se aborda la influencia de los procesos de gobierno y políticos en la definición del contenido de la agenda. Ya con estos elementos, en el apartado 5, se inicia el análisis de la experiencia concreta del gobierno local de estudio en la implementación de la política de desarrollo, distinguiendo los papeles que puede asumir para la puesta en práctica de aquélla. Estos resultados nos llevan a postular en el apartado 6, porqué aparecen algunas distancias entre la agenda de actuación formal inicialmente definida y aquella que realmente se implementa. Finalmente en el punto 7 se comentan algunos límites inherentes a la propia política local de desarrollo.

²²⁰ La cual, en palabras de Crozier, está marcada por la complejidad.

1. El enfoque de política como instrumento para el análisis de la actuación de los gobiernos locales.

Los gobiernos locales en México, como materia reciente de estudio, han sido abordados desde diferentes perspectivas de análisis: desde su funcionamiento como organización y su propensión a la innovación (Cabrero 1995); desde su función de gobierno de las ciudades (Ziccardi 1995); desde de su modernización política como poder público constituido (Guillén 1996); o el estudio de su modernización hacendaria (Cabrero 1996). Hoy cuando la vista está puesta en los gobiernos locales, resulta enriquecedor conocer cómo actúan o dejan de actuar ante determinados asuntos públicos puestos en su agenda de actuación, no como derivación de lo que jurídicamente y tradicionalmente les corresponde hacer, sino por la propia sociedad local. Específicamente, resulta novedoso conocer cómo un ayuntamiento de un municipio semiurbano estructura sus actuaciones ante los problemas como los del desarrollo local.

La herramienta analítica para conocer *lo que hace* y *lo que no hace* el gobierno municipal ante determinado asunto público, nos lo proporciona el enfoque de política (*policy analysis*). En este sentido, la política pública es la variable que nos permite abordar el estudio de la acción de los poderes públicos (Subirat 1992). El análisis de política pública debe servir para identificar la consistencia, en términos de objetivos y contenidos, de las políticas con relación al medio donde son aplicadas, los resultados producidos y la coherencia, precisión y efectividad con que actúan los gobiernos en la práctica. Sin embargo, no debe pensarse que existe una tradición sistemática para el diseño de política por parte de los ayuntamientos. Efectivamente hacen *políticas*, pero no podemos afirmar que las mismas se estructuran de manera *científica* o profesionalizada, menos en el caso analizado. En este sentido, al no ser la política pública un elemento dado del cual deba partir el análisis, la tarea puede ser más complicada. Precisamente ahí se ubica la utilidad del análisis, el cual debe reconstruir *la política* a partir de lo que hacen los gobiernos respecto a un tema de la agenda (Meny 1992).

El análisis ha de reconstruir el proceso o serie de acciones u operaciones que conducen a la definición de un problema como público y a los intentos por resolverlo por parte de un actor gubernamental que desempeña un papel clave, aunque no exclusivo, en el proceso. Sin embargo, este ejercicio no está exento de la subjetividad del analista, de sus *lentes conceptuales* (Subirat 1992). Si bien este ejercicio toma como actor eje del análisis al ayuntamiento, también considera que la política pública rara vez es el producto de la elección de un solo actor gubernamental. El proceso de formulación y ejecución de las decisiones públicas "constituye la síntesis de las interacciones entre una multiplicidad

de actores con intereses, objetivos y estrategias diferenciados" (Scharpg citado por Subirat 1992: 156). Así, la política pública es afectada una serie de valores, intereses y racionalidades de diversos actores implicados y afectados por la política, que para el caso de Escárcega es afectada por la presencia de los gobiernos federal y estatal, y por las particulares formas de relación del ayuntamiento con los actores económicos y políticos.

En el municipio confluye un conjunto de actores diversos que interactúan con el gobierno local. El caso ideal supondría que la política local contiene los intereses de la sociedad local. En Escárcega los contenidos que adopta la política local están influidos por las relaciones corporativas y clientelares del ayuntamiento con determinadas organizaciones. Pero aún con estas interacciones, el ayuntamiento termina diseñando la política de manera vertical, pues en los procesos decisorios tiende a interactuar consigo mismo. Además, cómo se verá más adelante, algunos segmentos de la política local, finalmente no son más que la aplicación de políticas definidas en el nivel federal.

Para el caso particular, el análisis de la política pública nos debe permitir conocer lo que el gobierno local hace, porqué lo hace, cómo lo hace y cuáles son sus resultados. Es una herramienta para conocer la actuación del ayuntamiento sobre un ámbito de competencia relativamente nuevo en su agenda que, por lo mismo, se torna más problemático tanto para su gestión como para su análisis. El conocimiento sobre un tema nuevo en la agenda de actuación del ayuntamiento, como la actuación sobre el desarrollo económico local de su municipio, al reconstruir el proceso, nos ha de permitir aportar elementos de política que puedan ser útiles para mejorar su gestión. En particular, el conocimiento generado por el análisis ha de ser útil para el diseño de políticas locales que respondan a las realidades propias de un municipio semiurbano y para situar al ayuntamiento como un agente efectivo en el proceso de desarrollo local.²²¹

2. El gobierno local como hacedor de políticas.

En el pasado reciente no se hubiera considerado a los ayuntamientos como hacedores de políticas. Su función se presentaba como simples ejecutores de políticas y programas diseñados en otros órdenes de gobierno; la prestación de los servicios públicos, más que política se consideraba una obligación. El proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales por múltiples razones, entre ellas la reforma municipal de 1983 y particularmente los procesos de descentralización, otorgan a los ayuntamientos nuevos

²²¹ Sin embargo, esta pretensión prescriptiva de la política no será abordada aquí sino hasta el capítulo VI.

instrumentos que le permiten mayor capacidad de actuación sobre las realidades municipales.

En México también existe un proceso donde cada vez más *lo local* es capaz de definir las particularidades de su propio entorno, y en el que el municipio se convierte en el espacio de lucha de la sociedad local para definir su futuro. En el territorio municipal el ayuntamiento adquiere relevancia en la medida que el gobierno federal se aleja de las regiones y que el propio capital otorga mayor importancia al territorio -así sea de manera funcional- lo cual incita a los gobiernos municipales a competir por las inversiones.

Sin desconocer que los gobiernos locales deban cumplir con las funciones y competencias que legalmente le corresponden (Ziccardi 1995), es el tiempo en que sus formas de actuación y gestión empiezan a salir de las funciones tradicionales y formales, para cumplir con tareas que la ciudadanía le exige. Cada vez existe una mayor interacción entre ésta y el gobierno local. En el municipio la relación abstracta entre Estado y sociedad se materializa en la relación sociedad local-ayuntamientos. Por tanto no debe desconocerse que es precisamente en el municipio donde la sociedad tiene la mayor capacidad para elegir a sus autoridades más inmediatas.²²²

Lo descrito anteriormente no es un proceso generalizado ni homogéneo, ni ocurre a los mismo ritmos en todo el país, pues existen diferencias de acuerdo a las particularidades de cada municipio. Los ayuntamientos de municipios urbanos son los que primeramente despliegan mayores capacidades más allá de su rol tradicional como gobierno (Cabrero 1995, Ziccardi1995, Guillén 1996). Han dejado de ser los tradicionales prestadores de servicios públicos, pues hoy asumen roles estratégicos como la promoción del desarrollo económico y la planeación urbana de sus municipios. Sin embargo no son los únicos. Ayuntamientos como los de municipios semiurbanos, sin bien con capacidades diferenciadas, también empiezan a diseñar estrategias que los ubican como animadores de la reproducción económica y social de sus municipios.

La evidencia empírica sobre lo dicho es el caso del ayuntamiento de Escárcega, Campeche, pues al revisar sus acciones y programas en el municipio podemos afirmar que ya no es exclusivamente un prestador de servicios públicos. Desempeña o intenta desempeñar otras funciones, no sin ciertas dificultades. Es este sentido, se ubica como un objeto de estudio desde el enfoque de política, para inferir cómo estructura sus acciones sobre el desarrollo, específicamente el económico; es decir para conocer cómo diseña e

²²² Tan es así, que es precisamente en los municipios donde se dan las primeras experiencias de alternancia política en los gobiernos. Ello puede verse en López (1986).

implementa su *política* de desarrollo económico local. Se trata de abordar cómo se establece la nueva agenda de actuación del ayuntamiento, cómo se definen sus objetivos, cómo se implementan, cómo cambian, y qué actores sociales o gubernamentales influyen en el rumbo final que ha de tomar la *política* originalmente planteada. Pero lo principal del asunto es inferir cómo actúa el ayuntamiento sobre una realidad semiurbana que no es homogénea y si la actuación responde a dicha realidad o existen sesgos al respecto. Es decir si los contenidos de la política local de desarrollo responde a esa realidad.

3. Lo económico como nuevo tema en la agenda de actuación del ayuntamiento.

En la primera reforma municipal de trascendencia (1983) se definieron las facultades de los ayuntamientos, correspondiéndoles la prestación de los servicios públicos, y la regulación del uso del suelo y el crecimiento urbanos. Constitucionalmente no se otorgaron facultades a los ayuntamientos para la promoción del desarrollo. La ley limitó sus funciones y en los hechos se limitaron sus recursos. Sin embargo, aquella reforma fue la base para fortalecer las finanzas municipales, más de los ayuntamientos de municipios urbanos o como el de Escárcega con una fracción urbana dentro de su territorio.²²³ No obstante, como en cualquier proceso de actuación pública, lo definido por la Ley no es el único dato para conocer lo que realmente hacen los gobiernos municipales.

Así, los servicios públicos, si bien importantes para la reproducción económica y social de los municipios, no constituyeron en sí mismos una función de estratégica, "es decir, capaces de definir el contenido y la dirección al desarrollo regional dentro de su ámbito geográfico" (Guillén 1996:103). Para enfrentar problemas como las crisis económicas, el desempleo, la explotación y promoción de las ventajas territoriales y naturales de cada municipio y alcanzar objetivos deseables de desarrollo necesariamente se requiere de acciones deliberadas. Así, los ayuntamientos empiezan a actuar como agentes del desarrollo socioeconómico. Al incluir estos temas la agenda municipal se amplía y se torna más compleja.

Un tema pasa a formar parte de la agenda de actuación pública cuando, entre otras razones "ha alcanzado proporciones de 'crisis' y, por tanto, no puede continuar siendo ignorado" (Subirat 1992: 54). Así, la inclusión de un determinado asunto público dentro de la agenda gubernamental municipal, muchas veces está determinada por las propias circunstancias sociales más que por una determinación de las propias autoridades

²²³ La cabecera municipal cuenta con 25, 209 habitantes (1995) el 52% del total de población.

municipales. En el caso del municipio en estudio, el declive de las actividades económicas en general, por factores locales como el agotamiento de los recursos base de la actividad y por efecto de las propias crisis nacionales, generan una situación de desempleo en la zona urbana y de paro creciente en la zona rural.²²⁴ De esta manera, la reactivación de las actividades económicas y la generación de fuentes de empleo se convierten en una demanda inmediata de la población hacia la autoridad pública más cercana como lo es el ayuntamiento.

En Escárcega, los problemas locales referidos dan lugar a una determinada forma de actuación del gobierno municipal que se traduce en una política, una política local de desarrollo económico, como una respuesta formal u oficial a los mismos, pues la no actuación se traduce en una pérdida de legitimidad del ayuntamiento. De esta manera se genera una respuesta pública ante una demanda local. Sin embargo, la agenda formal sólo muestra la percepción del gobierno municipal sobre "lo que se debe resolver". Esta percepción no necesariamente incluye la de los afectados, ni quiere decir que el ayuntamiento cuente con todos los instrumentos para poder implementar la política enunciada. Ello determinará, como será visto adelante, modificaciones en la política o que no se implemente del todo por la presencia de factores inherentes al ayuntamiento o externos al mismo, como el propio medio social y los escenarios gubernamentales en los que se inserta. Es decir, aquí la política de desarrollo local realmente plausible se define a partir de las capacidades (o limitaciones) del propio ayuntamiento y por las interacciones con otros agentes, sean públicos o políticos.

4. La definición del contenido de la política local de desarrollo.

Un supuesto general de toda política es que tiene una finalidad social, es decir, lleva implícita una teoría del cambio social (Meny 1992). Por lo tanto, el proceso de definición de las políticas locales, en mayor o menor grado, supone un contenido social - ya por su origen, ya por su destino, sea por los agentes participantes-, que contribuye a otorgar legitimidad a la política y a la institución que la produce en la medida de existir la creencia de que responde a demandas o problema sociales. Además, el contenido explícito de una política de desarrollo local tiene el supuesto particular de ser la vía más adecuada para responder a un determinado problema local. Esto es, las estrategias y líneas generales *contienen* y responden a la especificidad de cada realidad municipal, como en este caso la semiurbana.

²²⁴ Situación que fue revisada en el capítulo I, *El proceso de desarrollo local en un municipio semiurbano*.

La definición del contenido y formas precisas que adopta la política, implica la consideración de los procesos y actores que influyen en su determinación. Esto es, contextualizarla dentro del proceso de gobierno y el proceso político que la determinan (Meny 1992). En el primer caso, tendríamos políticas decididas en instancias gubernamentales, que aun cuando incorporen contenidos o demandas sociales, podría tratarse de un proceso autoritario que no considera la participación de la sociedad, más que como simple receptora o destinataria de programas. En el segundo, podrían incluirse tanto procesos de ciudadanización de las políticas, porque el ciudadano encuentra los espacios para influir al menos en los contenidos, si no en las decisiones; hasta procesos donde las fuerzas políticas imponen o capturan las formas de actuación gubernamental. O el caso ideal, un ayuntamiento con la suficiente capacidad, en términos de atribuciones, recursos y legitimidad, para procesar las demandas sociales a través de un esquema de intermediación y conciliación entre los diversos intereses representados o en pugna. En Escárcega, a pesar de que la política incorpora demandas provenientes del medio local, en la definición de sus contenidos específicos tiene un gran peso la propia visión, en primer término del presidente municipal y en segundo de los funcionarios municipales, pues como menciona acertadamente un agente local "cada presidente, cada gobierno trae su programa político". Si bien existen factores encontrados en los gobiernos estatal y federal que influyen en el proceso.

En una síntesis de los dos procesos, el político y el de gobierno, tendríamos que el ayuntamiento para definir el contenido de una política de desarrollo local, debe contar tanto con capacidades políticas para generar consensos entre los diferentes actores implicados, como con capacidades técnicas e instrumentales para poder diseñar la política y concretizarla en acciones tangibles para la sociedad. En el ayuntamiento de Escárcega lo notorio del caso es que cumple con el supuesto de contar con capacidades instrumentales relativas para el diseño e implementación de la política, pero ésta puede llevarse a cabo sin más consenso que el alcanzado con el beneficiario directo, y necesariamente a través del consenso general.

4.1. El proceso de gobierno.

Una política en general puede considerarse un producto gubernamental, aunque no en un sentido estricto. Una política local podrá ser resultado del proceso de gobierno del ayuntamiento en la medida que tiene la capacidad para definir de manera autónoma el contenido de la política, lo cual estará en función de los instrumentos realmente disponibles. En Escárcega, por la propia posición del ayuntamiento dentro del contexto

gubernamental, es impensable que la política pública local sea el resultado exclusivo del mismo. Sus decisiones, sus instrumentos también son resultado de lo que otros órdenes de gobierno le han permitido a lo largo del tiempo. Por tanto, el proceso del gobierno del ayuntamiento de Escárcega, como fuente de la política, incluye dimensiones externas a éste que es preciso considerar. Por otra parte, al interior del propio gobierno local se ubican dos centros de decisión que también influyen de manera decisiva en la determinación y contenido final de la política: el presidente municipal y la estructura administrativa.

Por lo anterior, en el caso particular del municipio de Escárcega, para identificar en el proceso de gobierno el contenido de la política de desarrollo local se considera la participación de otras agencias gubernamentales que también influyen en el proceso. Como se verá, la posibilidad de la política de desarrollo local no se sujeta exclusivamente al proceso de gobierno del propio ayuntamiento, parte de su contenido es limitado, permitido o influido o por los procesos de otros niveles de gobierno. Aquí cabe la reflexión de que un ayuntamiento que se aísla de su entorno gubernamental difícilmente podrá ser efectivo en la consecución de los objetivos de su política de desarrollo, si no utiliza o aprovecha los recursos o instrumentos que los otros órdenes de gobierno ponen a su disposición. Por lo tanto, serán importante las formas que adopten las relaciones intergubernamentales y las capacidades de negociación y articulación del ayuntamiento con otros niveles de gobierno, que le permitan atraer recursos de estas instancias para fortalecer los propios.

En un ayuntamiento como el de Escárcega, Campeche, dada sus propias capacidades institucionales, la posibilidad de establecer una política de desarrollo local, necesariamente está influida o determinada por las propias políticas de los gobiernos federal y estatal. Por ejemplo, cuando el gobierno municipal asume el papel de interventor directo en el desarrollo local por la vía del presupuesto, son los recursos financieros externos los que posibilitan la estructuración de la política local. En Escárcega, la política local de desarrollo se ve influida principalmente en dos sentidos: porque al ayuntamiento le corresponda aplicar políticas federales *localizadas* en el municipio, como el programa de Crédito a la Palabra; por la presencia en el municipio de otra política similar aplicada por alguna agencia pública desconcentrada, lo cual tiende a disminuir la política del ayuntamiento. Las implicaciones de este tipo de políticas es que no siempre responden a la necesidad o especificidad local, y que más que fortalecer al ayuntamiento como agente del desarrollo, pueden debilitar su posición. En este sentido, podemos ubicar otros

procesos de gobierno que inciden directamente en la definición de la política de desarrollo local, como la descentralización administrativa del gobierno federal y la desconcentración administrativa del gobierno del estado de Campeche.

a) La descentralización federal.

De 1995 a 1997, el gobierno de Escárcega dentro del Convenio de Desarrollo Social recibe recursos federales que en promedio constituyen un 51% del total de ingresos municipales. En 1998 y 1999, al crearse el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Estados y Municipios, el porcentaje de recursos federales con respecto al total baja a un 42%. Dichos recursos son para la ejecución de obras y programas sociales y representan un instrumento potencial del ayuntamiento para encaminar acciones hacia el desarrollo local, como provisión de servicios de infraestructura básica y apoyo a las actividades productivas.

No obstante, los recursos federales descentralizados traen una normatividad bajo la cual deben aplicarse, y algunos de ellos vienen *etiquetados* para programas específicos, por lo cual más que tratarse de recursos descentralizados más bien se trata de políticas federales desconcentradas.²²⁵ Estos recursos, si bien fortalecen la capacidad del ayuntamiento para intervenir en el desarrollo local a partir de una política para tal fin, su forma de aplicación determina que dicha política *contenga* elementos o características definidos en el nivel federal. Para el caso de Escárcega, que si bien de manera creciente se amplían los espacios de decisión al ayuntamiento al disminuir el porcentaje de recursos etiquetados (19% en 1999) y facultarle para validar determinadas obras sin requerir de la aprobación federal, lo crítico del asunto es que la política de desarrollo cuando se trata de la vía directa es implementada prácticamente en su totalidad con recursos federales. Tal cuestión la convierte en una política local dependiente.

b) La desconcentración del gobierno del estado de Campeche.

En los procesos de desconcentración del gobierno del estado de Campeche hacia el municipio de Escárcega también se encuentran elementos que influyen en la posibilidad y variación de la política local de desarrollo. Específicamente son dos los elementos presentes en los contenidos de la política de desarrollo local.

a) La instalación en el municipio de una Dirección de Desarrollo Rural, pues sus actividades empiezan a cubrir temas de la agenda que antes sólo realizaba el

²²⁵ Este el caso de los programas Crédito a la Palabra y el Fondo de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES).

ayuntamiento como la atención del sector agropecuario, lo cual propicia un descenso de la acción del ayuntamiento al respecto.

- b) El Programa de Becas de Capacitación (PROBECAT): Un programa para capacitar a personas desempleadas a las cuales se les paga una beca durante el tiempo de vigencia del curso. Sin bien son recursos federales, el gobierno del estado determina su canalización hacia los municipios de acuerdo a las solicitudes de los ayuntamientos.

Ambos procesos descritos muy brevemente, como se verá más adelante, aportan elementos que permiten y determinan la forma final de la política de desarrollo local instrumentada por el ayuntamiento. No obstante, la determinación de la política local de desarrollo también va atada a las propias capacidades institucionales del ayuntamiento y a la visión y liderazgo de sus funcionarios municipales. Capacidades fortalecidas, sin duda, han de permitir al ayuntamiento otorgarle un contenido propio a la política local a pesar de las influencias de otros procesos de gobierno. Limitaciones en estas capacidades determinarán que el contenido de la política local de desarrollo esté más supeditado a elementos externos que a la existencia de capacidades propias.²²⁶ En un caso extremo podríamos tener una política local de desarrollo en la que el ejecutor, el ayuntamiento, actúa como un órgano desconcentrado y sólo aplica una política de desarrollo diseñada por otros niveles de gobierno.

En este sentido, cuando otros procesos influyen en el contenido y variación de la política de desarrollo, a través de la determinación de contenidos o por la presencia en el municipio de otras políticas similares, puede estar indicando que la política local en realidad no se encuentra institucionalizada. Es decir, la política local se articula más en función de elementos externos, que por existir las condiciones al interior del ayuntamiento para mantenerla constante en el tiempo.

A pesar de la influencia externa de otros procesos de gobierno, quedan espacios de maniobra provenientes de los centros de decisión del ayuntamiento, para también generar directrices que determinan la forma y contenido de la política:

- a) El Cabildo: Si en lo formal es un cuerpo colegiado y deliberativo, los temas relevantes para la política municipal, no parecen ser el centro de las discusiones. Si una política significa delinear objetivos, establecer propuestas de acción; este cuerpo no es precisamente el que define los objetivos y contenidos de la política local.

²²⁶ Para una amplia discusión de cómo generar capacidades de gobierno puede verse a Dror (1996).

- b) El COPLADEMUN: Existe escasas evidencia de que el COPLADEMUN funcione como un órgano deliberativo del municipio para articular a los actores más representativos y generar propuestas de política. Por lo regular, en el pleno del mismo se presentan propuestas ya definidas por el ayuntamiento, y es escasa la posibilidad que se abre para incluir propuestas que provengan de actores sociales y económicos.²²⁷
- c) El presidente municipal: En este municipio no es la excepción un estilo personalizado de gobierno, en el que el principal actor de las decisiones es el presidente municipal. Este finalmente es quien determina las directrices tanto sobre el ejercicio y estructura del presupuesto, como de las líneas de acción que enmarcan la política local de desarrollo. Por lo regular, el presidente municipal delega estas funciones a una estructura administrativa, en donde las tareas ejecutivas de la política terminan dispersas en diferentes áreas de la administración municipal.

En síntesis, por los esquemas de decisión del ayuntamiento, el proceso de gobierno, en apariencia, no resulta tan complicado para delinear la política de desarrollo. Pero precisamente de la sencillez en la forma en que se define la política, es que deviene su debilidad, como podrá ser visto más adelante.

Hasta aquí se podría decir que la formulación de la política local de desarrollo es un resultado del proceso de gobierno del ayuntamiento, pero influido por los procesos de otros órdenes de gobierno. Queda ver la influencia del proceso político sobre la misma, saber en qué medida influencia el contenido de la política. Conocer cómo la política (*policy*), al tratar de responder a las demandas sociales urbanas y rurales, puede adquirir sesgos de política (*politics*). Si de parte de los actores locales existe la capacidad para definir contenidos o simplemente se convierten en receptores de las decisiones del gobierno municipal.

4.2. El proceso político.

En esencia no se detecta una intervención directa de los actores políticos y sociales del municipio en la definición de la política de desarrollo local. La participación a ese nivel suele darse en forma indirecta, es decir, bajo canales formales e informales hacen llegar sus demandas, propuestas y peticiones al grupo gobernante. Este las procesa y de ahí *extrae* el contenido de la demanda social, la cual a su vez se traduce en la política local de desarrollo. Generalmente esto ocurre a través de solicitudes y peticiones que hacen llegar al ayuntamiento directamente o a través de reuniones con las

²²⁷ Un agente representativo en entrevista mencionaba que el COPLADEMUN, muchas veces funcionaba a

comunidades o determinados grupos productivos. Además, como se ha visto, las instancias de participación y representación de la sociedad, el cabildo y el COPLADEMUN, no funcionan como tales.

De lo anterior se deriva que la sociedad local tiene la capacidad para elegir a los gobernantes que han de *contener* los ayuntamientos, pero exigua capacidad para influir en las decisiones que toman aquéllos. Es decir tiene la capacidad para constituir gobierno, pero escasa capacidad para definir los contenidos de las acciones de ese gobierno. Para el caso de Escárcega, no existen canales institucionales reales para que la sociedad participe directamente en el diseño y contenido de las políticas públicas.²²⁸ Los canales formalmente establecidos han servido más para legitimar decisiones tomadas en el ámbito gubernamental que para la interacción con la sociedad. Así la mayor debilidad de la política es no tener elementos de consenso e incrementar las posibilidades de sesgar sus contenidos hacia cierto sector o grupo, que no necesariamente son representativos de la problemática total del municipio.

Pero es la dimensión política donde paulatinamente empieza a encontrarse el origen de los contenidos reales de las políticas públicas, sea que respondan a demandas corporativas (urbanas y rurales), sea por la presión social cada vez más intensa.²²⁹ Aquí resulta importante cómo el gobierno municipal procesa la demanda social en el municipio -que en los semiurbanos suele ser pluriclasista, multisectorial y multiregional-²³⁰ y la transforma en *política*.

Para el caso de Escárcega, lo crítico del proceso político en la formulación de la política es que ciertas demandas se *politizan*. Es decir, dejan de perseguir un fin estrictamente social para adquirir un matiz político, lo cual impide que la política de desarrollo opere para responder a demandas generales y se traduzca en beneficios que efectivamente lleguen a la colectividad. Por el contrario, las respuestas derivadas de la política tienden a beneficiar a grupos organizados o de interés, los más visibles políticamente, y con las relaciones clientelísticas para hacer actuar al ayuntamiento a su

instancias de los propios agentes económicos y sociales del municipio.

²²⁸ Dentro de la sociedad hay que considerar la participación de grupos de profesionales organizaciones civiles que cuentan con conocimientos para contribuir al diseño de las políticas.

²²⁹ Esta puede manifestarse por diferentes vías, sea canales concertados, como reuniones de trabajo, asambleas; u otras, como manifestaciones, plantones, o el uso de los medios de comunicación social, la prensa y la radio, como formas de presión.

²³⁰ En el sentido que proviene de más de un estrato social; de más de un sector (primario, industrial, o de servicios); y provenir tanto del área urbana como de la rural.

favor.²³¹ Es cuando la política de desarrollo local empieza a salir de los objetivos originalmente establecidos para tomar una ruta que primero responde a este tipo de demandas. En este proceso, se encuentran dos conjunto de relaciones externas del ayuntamiento que en apariencia se contraponen pero en realidad se combinan: las relaciones corporativas con ciertas organizaciones (CNC, CCI, MTUP) y las relaciones con las localidades rurales y las colonias urbanas. Finalmente esta última relación es la que paulatinamente tiende a imperar dentro del contenido de la política local pues su operación se realiza a partir de la participación de cada localidad.

En suma, si del proceso de gobierno surge una política de desarrollo formal, una vez que sale a la luz pública y trata de implementarse, en el proceso político se va delineando la política de desarrollo *real*, en la medida que actores sociales y políticos influyen, en mayor o menor grado, sobre la actuación del ayuntamiento y le definen nuevos objetivos. Tal proceso no está exento del riesgo de que la política sólo favorezca a ciertos grupos de interés o corporativos, perdiéndose el objetivo básico de toda política: el beneficio y cambio social. En Escárcega, en gran medida el proceso está influenciado por la necesidad del ayuntamiento de mantener una base social que funciona después como apoyo político para el mismo. Así la política no siempre responde a las necesidades reales del municipio debido al sesgo en sus destinatarios.

5. Análisis de la política de desarrollo económico local.

El ejercicio parte de lo que llamaremos la política de desarrollo económico local *formal*, pues es la enunciada oficialmente por el ayuntamiento en documentos como los planes municipales de desarrollo o en discursos contenidos en informes de los presidentes municipales. Con el riesgo de no rescatar otros elementos de importancia, a partir de lo establecido de manera formal se identifican las acciones realmente implementadas por el ayuntamiento, para conocer qué tanto se cumple o se distancian las acciones reales de la enunciación formal. Tal ejercicio ha de indicar la capacidad del ayuntamiento para implementar la política que enuncia, que en última instancia marca su capacidad de sostener una acción coherente como agente del desarrollo de su municipio.

Así tenemos que la definición de la agenda formal suele estar contenida en el plan municipal de desarrollo. La agenda de lo realmente ejecutado puede encontrarse en los informes anuales de los ayuntamientos, así como en indagaciones realizadas entre

²³¹ Aquí resulta muy acertado lo dicho por Lindblom: "Para entender quién y cómo se elaboran las políticas, uno debe de entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y cómo se relacionan y controlan unos a otros (Lindblom 1991: 11).

informantes municipales clave o con representación suficiente para ser fuentes válidas. Esto nos permite distinguir entre la intención de la actuación y la voluntad e instrumentos realmente disponibles para concretarla.

5.1. Los objetivos.

En el discurso del ayuntamiento aparecen alusiones que van más allá de su función tradicional, la prestación de servicios públicos, pues incluye nociones sobre cuestiones económicas y sociales:

El crecimiento económico no garantiza una mejoría simultánea en los terrenos de lo social. Es por ello que cada acción que hemos promovido en los planos de la política y de la economía tiene como referente el mejoramiento en los niveles de vida de la sociedad (Ayuntamiento 1997: 22).

Otro documento contiene lo que parece una visión novedosa sobre el desarrollo, más allá de la tradicional, al señalar que se trata:

De impulsar un desarrollo que no centre sus objetivos sólo en las expectativas del embellecimiento (*sic*) y dotación de servicios e infraestructura a las diferentes comunidades de la jurisdicción territorial del municipio, *sino* (cursivas nuestras) que éstas expectativas también abarquen un *crecimiento económico* para mejorar la calidad de vida de los escarceguenses (Ayuntamiento 1998: 7).

Más adelante se reconoce, entre líneas, la dialéctica establecida entre la dinámica de la estructura económica y la capacidad del ayuntamiento, cuando postula que "la falta de actividad económica es causa y efecto, a la vez, de la escasez de recursos financieros, materiales y técnicos" (Ayuntamiento 1998: 33) aunque no explicita si en el municipio o en el ayuntamiento.

Los enunciados anteriores parten del reconocimiento de:

1. Que la insuficiencia de actividad económica ha originado desempleo, subempleo, emigración, desaprovechamiento de los recursos naturales, y en general un declive del *desarrollo económico municipal*.
2. Que la economía municipal se sustenta en el sector primario, ya que más de la mitad de la población económicamente activa (51.56%) pertenece al sector agropecuario - agricultura, ganadería y silvicultura-, con menor participación de los servicios (34.73%) y de la industria (13.71%),

3. Que una *parte* de la población (*no se indica el porcentaje*) se encuentra en bajos niveles de bienestar, pues su producción en su mayoría es para el autoconsumo.

Todavía como discurso se señala que:

La alternativa para el municipio es clara: orientar los esfuerzos y recursos a la producción de alimentos; a la creación de empleos productivos, y a dotar a los habitantes del municipio de mejores condiciones de vida, procurando ampliar las obras a realizar a través de la participación organizada de los sectores social y privado, así como de la comunidad en general. (Ayuntamiento 1998: 7).

En general, se puede identificar como la política de desarrollo local: *el impulso de las actividades primarias, la generación de empleos permanentes, y en consecuencia el incremento en los ingresos y el bienestar social* (Ayuntamiento 1998: 36). La importancia de tal enunciado es que es el ayuntamiento se reconoce como agente del desarrollo económico de su municipio.

Para lo anterior el gobierno local plantea algunos instrumentos como:

Dirigir gran parte del gasto público municipal hacia la elevación de los niveles de bienestar, promoviendo la apertura de fuentes de empleo remunerativo (*sic*) y fomentar la vocación productiva de nuestra población y nuestra tierra (Ayuntamiento 1998: 36).

Dentro de las estrategias y líneas de acción propone el impulso de actividades primarias como la acuicultura (reciente en el municipio), la agricultura, la ganadería, la apicultura, la silvicultura; además de la industria y el comercio. Para lo primero destaca el apoyo a la organización para la producción, la búsqueda de canales de comercialización y financiamiento, la tecnificación de las actividades productivas, transformación de los productos primarios, infraestructura productiva y asistencia técnica. Para la industria, promover y dar facilidades a empresarios para invertir en el municipio y reactivar la infraestructura productiva ociosa. Del comercio se dice muy poco, a pesar de ser la segunda actividad en importancia en el municipio, más que gestionar la reactivación y utilización de una central de abastos y bodegas, así como dar prioridad al comercio local en las adquisiciones del ayuntamiento para obras y servicios.

Hasta aquí lo rescatable de la política formal de desarrollo del ayuntamiento de Escárcega, cuyos objetivos constituyen propósitos generales, pero su valoración necesariamente tiene que efectuarse a partir de las acciones concretas que el ayuntamiento lleva a cabo.

El reconocimiento tácito del ayuntamiento para asumirse como agente del desarrollo y su percepción por parte de la sociedad local, refiere en sí mismo un compromiso de actuación de parte de la institución. Sin embargo, también existe el riesgo de que la enunciación de los conceptos sólo constituya retórica cuando se confronta con la realidad. Es decir, de lo enunciado en conceptos por parte del ayuntamiento habrá que conocer su capacidad instrumental y voluntad política para su *operacionalizarlos*.

Así tenemos que en este proceso de definición de la política de desarrollo contenida en un Plan, es notoria la falta de un diagnóstico más preciso del municipio, y la ausencia casi total de un análisis del *estado actual del ayuntamiento* como institución (capacidades y limitaciones) para poder llevar a cabo la política planteada. De ello se desprende que una limitación del ayuntamiento en su planeación es que supone contar con estructuras y procesos adecuados para emprender el plan de desarrollo que postula. Siendo que para implementar políticas, como producto de un actor gubernamental, es básico el conocimiento del *estado* de la institución que ha de ejecutarlas, representa una contradicción postular políticas sin enunciar las propias capacidades institucionales para su concreción.

La posibilidad de mantenimiento de la agenda original depende en buen medida, primero de la forma en que se definió la agenda, si por la vía gubernamental (indicando un proceso autoritario) o por la vía de la interacción política (indicando capacidades de mediación y consenso), o en una combinación de ambas. Segundo, pero no menos importante, del pleno conocimiento o difusión y seguimiento de la agenda por parte de los actores involucrados. También, de la persistencia del problema social que le dio origen. En este sentido, un problema que persiste e incluido en la agenda, pero no considerado de manera suficiente en la actuación real del gobierno, puede contribuir a restarle credibilidad y a que los propios agentes afectados busquen otras vías. En Escárcega, no existen evidencias de que en la definición de la agenda formal participen otros actores más allá de los gubernamentales. Sin embargo, existe el conocimiento pleno de parte de la sociedad de sus problemas económicos, como el desempleo y el paro, y de la necesidad de actuación por parte del ayuntamiento.

5.2. La implementación de la política de desarrollo local.

El análisis de la implementación de la política de desarrollo local²³² se realiza a partir de tres ejes básicos de actuación que asume el ayuntamiento para *la puesta en*

²³² Las fuentes de información para realizar el análisis provienen de documentos oficiales del ayuntamiento, así como de entrevistas a actores claves en el municipio y a funcionarios municipales.

*práctica*²³³ de política: de interventor directo, por la vía del presupuesto (programas y acciones); gestor de recursos y acciones; y como promotor.

a) La implementación por la vía del presupuesto: la intervención directa.

Sin ser el único instrumento de actuación, el presupuesto se convierte en la vía principal para ejecutar acciones y programas que concretizan la política de desarrollo. Con base a éste podemos clasificar las acciones y programas productivos ejecutados por el ayuntamiento de Escárcega según sector económico:

- a) *Sector primario*: Se incluyen una serie de programas dirigidos básicamente a la actividad agropecuaria que los podemos clasificar en:
- Créditos: Crédito a la Palabra (créditos agrícolas para productores de bajos ingresos); Mujeres (créditos ganaderos para mujeres organizadas); Fondo de Empresas Sociales (del total del Fondo se destinan al sector agropecuario un 23.5%). Además con recuperaciones del Crédito a la Palabra se establece un Fondo de Apoyo a la Producción (FOAPRO) y “cajas solidarias”, pero son recursos que pertenecen a las propias localidades, no al ayuntamiento.
 - Proyectos productivos: Proyecto de plantaciones agroforestales (reforestación), establecimiento y mantenimiento del cultivo de achiote, cultivo de mojarra tilapia (acuacultura), mantenimiento de corrales para cría de venado cola blanca y un programa de desarrollo de áreas de riego.
 - Apoyos a productores: un programa de apoyo a apicultores para adquirir insumos.
 - Obras públicas: se ejecuta la rehabilitación de caminos de acceso a áreas productivas.

Sobre esta clasificación los créditos constituyen los de mayor alcance en términos sociales y presupuestales, pues ocupan el 71% del total de asignado al sector, además son programas etiquetados. Los proyectos productivos, sin alcance generalizado pues se aplican en localidades específicas, son establecidos como pruebas *piloto* en los que no existe un esquema de recuperación obligatoria de los recursos ministrados.

El total de programas en esencia, y en teoría, son destinado para el apoyo de actividades productivas del *sector social*, es decir productores de bajos ingresos de las localidades rurales. En término de políticas, cabe destacar los proyectos productivos como iniciativas del ayuntamiento para impulsar y establecer actividades con potencial en el municipio a partir de sus recursos naturales y sociales, como la organización comunitaria. A pesar que el financiamiento proviene de recursos federales, no son

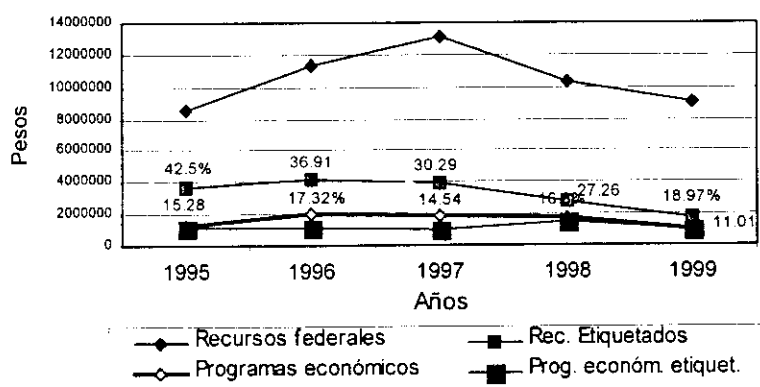
²³³ Éste es un término empleado por Subirat (1992) para referirse a la implementación de la política.

programas etiquetados, sino es el propio ayuntamiento el que los diseña. Además representan intentos de responder a la especificidad y necesidades locales que finalmente deben ser los objetivos de toda política local.

b) Terciario: El Fondo de Apoyo al Productivo, consistente en créditos para pequeños establecimientos comerciales y de servicios, básicamente de la cabecera municipal. La ejecución de un miniproyecto de turismo rural; y en obra pública la construcción de un módulo turístico.

De un presupuesto global \$51,315,553 en el periodo 1995-99, el ayuntamiento ejerce para actividades productivas un 15% en promedio anual. Sin embargo, en dicho periodo existen fluctuaciones de año en año que van de un 15.28% en 1995, a un 11.01% en 1999 (*vid gráfica 2*). Del total de presupuesto para programas económicos, sólo el 26.60% es decidido por el ayuntamiento; el resto, 73.40%, proviene de programas diseñados por el gobierno federal, de los que al ayuntamiento sólo corresponde su aplicación. Tal asunto determinará que los contenidos de gran parte de los programas de la política local sean determinados por el nivel federal, con lo cual se reduce la posibilidad de introducir un componente local.

GRAFICA 2. *Programas económicos.*



Resultados: El ayuntamiento no establece parámetros para la medición de los efectos que tiene cada programa sobre la economía municipal, sólo es posible evaluarlos en términos de productos (número de beneficiarios y de créditos ministrados, montos asignados). No obstante sí es posible obtener algunos datos; en general, para los años de referencia se ha ejercido en programas económicos una inversión promedio per cápita

para población dedicada a las actividades primarias (5,820) de \$264 a precios constantes de 1994. Ello indica que el presupuesto, a pesar de ser un medio importante de actuación, en términos de alcance resulta muy limitado. Dadas las propias limitaciones presupuestarias no es posible apoyar directamente a cada persona considerada dentro del sector social.

Por otro lado, por la vía del presupuesto, el ayuntamiento no tiene la capacidad financiera para la construcción de obras estratégicas de infraestructura de alcance municipal, pues sólo se limita a obras equipamiento urbano básico, pues al respecto existen rezagos en las localidades urbanas y rurales. Optar por lo primero sería desatender demandas más inmediatas como estas últimas.

b) La implementación por la vía de la gestión.

La gestión también constituye una vía para concretar la política local pues significa atraer recursos de otras agencias públicas a fin de canalizarlas a las necesidades de los sectores productivos locales. Al mismo tiempo que amplían los propios recursos del ayuntamiento para tal fin.

- a) Sector primario: Gestión para productores agropecuarios de recursos del programa federal Alianza para el Campo y convenios de PROCAMPO.
- b) Sector secundario: Facilidades a micro y pequeñas empresas para su acceso al asesoramiento y capacitación, a través del Centro Regional para la Competitividad Empresarial (CRECE) y el programa Calidad Integral y Modernización (CIMO); así como facilitar el acceso a las fuentes de financiamiento a través de NAFINSA. En realidad estas acciones se pueden clasificar como ocasionales pues no son una constante en el periodo de estudio. Su impacto local es reducido pues solo logra el apoyo para 14 pequeñas empresas apenas un 10% del total.

Becas de capacitación para desempleados (PROBECAT). Se logran recursos por 901 mil pesos en 1999.

Resultados.

Sobre las gestiones de programas de Alianza para el Campo, de los recursos aplicados en este municipio no es posible saber qué montos son producto de la gestión del ayuntamiento, pues al respecto no existen registros oficiales. Por su parte, las becas del PROBECAT cumplen con el objetivo de capacitar en cuestiones productivas a personas desempleadas, pero son escasas las acciones para incorporarlas a las actividades económicas una vez capacitadas.

La particularidad del caso es que las acciones en este sentido se ubican en la gestión de programas ya establecidos en los niveles federales y estatal, por lo cual tampoco permiten al ayuntamiento definirle contenidos a los programas que pueda gestionar. Al mismo tiempo, estrictamente no responden a los objetivos marcados en la propia política local de desarrollo, sino a objetivos de políticas federales o estatales.

c) La implementación por la vía de la promoción.

La atracción de inversiones por parte del ayuntamiento representa una vía para fortalecer las actividades productivas del municipio, como lo plantea en su política local.

- a) Sector primario: Impulso a la apertura de una curtiduría de pieles.
- b) Sector secundario: Promoción económica a través de la invitación a empresarios para invertir en el municipio, básicamente en agroindustrias.
- c) Sector terciario: Promoción turística del municipio, invitación a empresarios del ramo a invertir en el municipio de Escárcega.

Resultados.

En 1996 se instalaron en el municipio dos nuevas empresas vinculadas a la explotación forestal: una fábrica de palillos de la empresa GENFOR; y una filial de la empresa transnacional Smurfit Cartón y Papel México (40 empleos). En 1997, se reabre una planta procesadora de arroz (40 empleos). En 1999 se instala una filial de la empresa Truper (fabricación de mangos de madera para herramientas) y una pequeña maquiladora de artículo navideños con materiales de la región (10 empleos).

En los casos aludidos no se tiene la evidencia que la llegada de estas empresas al municipio haya sido una respuesta directa a la invitación del ayuntamiento. En muchos de los casos llegaron al municipio para aprovechar sus ventajas comparativas, básicamente la explotación de recursos naturales. Sin embargo, el ayuntamiento, dentro de sus competencias, brindó las facilidades para que las empresas se instalaran, desde exenciones en el cobro de derechos municipales (licencia de uso del suelo, licencia de construcción, derecho de empleo); hasta la búsqueda de personal para su contratación y la provisión de servicios públicos a las empresas. El ayuntamiento en este caso se ubica más en el papel de *facilitador* de las inversiones que llegan al municipio.

Sobre los objetivos de comercialización de productos primarios, originalmente enunciados, no se tiene evidencia que el ayuntamiento haya realizado acciones en ese sentido. En este caso la enunciación al respecto se ubica en la retórica institucional.

De las formas de implementación que puede asumir la política de desarrollo, la vía de la intervención directa depende básicamente de la disponibilidad de recursos federales para llevarla cabo, y la unidad administrativa responsable es la Dirección de Desarrollo Social. Las vías de la gestión y promoción del municipio se encuentran centralizadas en la figura del presidente municipal, a excepción de las becas del PROBECAT operadas por una Unidad de Empleo Municipal y la promoción turística a través de un departamento de turismo. Estas últimas formas de implementación de la política no se encuentran del todo institucionalizadas pues dependen de la voluntad del presidente municipal para su realización.

Sobre los hechos anteriores se puede anotar lo siguiente:

La vía directa no es una forma autónoma de implementación de la política pues hasta ahora depende de recursos federales; sin embargo, es vía de instrumentación que se encuentra institucionalizada, pues cuenta con una unidad administrativa para tal fin. Aunque si analizamos la secuencia anual de la intervención directa podemos ver que ha ido en descenso referente a inversión en programas económicos, no por falta de recursos sino por determinación de quienes deciden en el ayuntamiento, aun cuando encontremos otras causas que tratarán de ser explicadas más adelante. En este sentido, al ser la forma de implementación más importante, reduce al mismo tiempo la dimensión de la política.

De las otras formas de implementación se puede decir que son autónomas, pues no están sujetas a factores externos para su realización. El inconveniente es que no se encuentran institucionalizadas, pues en éstas no participan órganos de decisión del ayuntamiento como el cabildo y el COPLADEMUN, y dependen en esencia de la *voluntad política* del grupo gobernante para poder llevarlas a efecto. Lo cual reduce y limita el potencial papel del ayuntamiento como agente del desarrollo.

En general se tiene que en el ayuntamiento de Escárcega no existe una unidad administrativa que actúe como coordinadora, articuladora o implementadora de la política de desarrollo local. Las distintas acciones y actuaciones para su implementación, como se ha visto, se encuentran dispersas en más de una unidad administrativa. El problema aquí es que si cada unidad se plantea sus propios objetivos en cuanto al desarrollo económico, difícilmente podemos hablar de una política de desarrollo consistente. En principio, para un modelo coherente de política "se necesita contar con una serie de estructuras expresamente destinadas a la formulación de políticas que se complementen mutuamente" (Dror1997^a: 197). En consecuencia, en Escárcega la política de desarrollo local presenta limitaciones como su no institucionalización, la dependencia de recursos

externos para su ejecución lo cual reduce la posibilidad de definirle contenidos propios, la ausencia de un componente social en la definición y consenso de sus objetivos, y la dispersión en su forma de ejecución. Por estas razones lo que se enuncia como política formal tiene gran parte de retórica. Pese a estas limitaciones la definición de una política local de desarrollo sí representa un avance en la forma de actuación del ayuntamiento pues lo ubica en un nuevo papel: como agente del desarrollo económico de su municipio.

6. Las distancias entre la agenda formal y la real.

Además de la política de desarrollo económico el ayuntamiento enuncia otra política con igual jerarquía: la de desarrollo social.²³⁴ Dentro de la actuación total del ayuntamiento y comparada con la política de desarrollo social, por la vía del presupuesto la política de desarrollo económico va perdiendo importancia. Veamos.

Entre 1995 y 1999 el ayuntamiento aplica a programas económicos el 15% en promedio anual del presupuesto para obras y acciones (*vid* cuadro 8), con fluctuaciones inestables entre un año y otro, como en 1996 que alcanza un 17.32%. Al tomar precios constantes para los mismos años, en términos absolutos el presupuesto anual asignado a programas económicos disminuye paulatinamente al pasar de un máximo de 1 millón 966 mil pesos en 1996, a 1 millón 1 mil pesos en 1999. Considerando que parte de estos recursos son etiquetados,²³⁵ encontramos que del presupuesto total anual el porcentaje que *decidió* el ayuntamiento para programas económicos va del 2.8% en 1995, con ascensos a más del 6% en 1996 y 1997, a 0% en 1999 (*vid* cuadro 8). Esta disminución en términos porcentuales y absolutos, más que a falta de recursos se debe a la decisión del propio ayuntamiento, pues para el mismo periodo los programas etiquetados han disminuido. Esto quiere decir que el ayuntamiento tiene mayor espacio para decidir si aplica los recursos a programas económicos o no. Tal asunto supone dos cuestiones: que el ayuntamiento otorga mayor prioridad a otra política, precisamente la de desarrollo social, y que al mismo tiempo opta por otras vías para implementar la política de desarrollo económico.

En términos de presupuesto aparece una distancia entre los objetivos formales de la política de desarrollo económico y los objetivos realmente implementados, porque en su

²³⁴ Esta tiene como objetivo "satisfacer los requerimientos de bienestar social y de las principales necesidades de equipamiento, infraestructura y de servicios" (Ayuntamiento 1998: 19). Básicamente incluye acciones de urbanización.

²³⁵ Es decir, el ayuntamiento no tiene la facultad para decidir el objeto del gasto de los recursos transferidos, el cual es definido en el nivel estatal o federal, por lo tanto aunque se apliquen a programas económicos su implementación estrictamente no fue decisión del ayuntamiento.

actuación total el ayuntamiento resta prioridad a tal política. En las zonas rurales y urbana, el gobierno municipal asigna mayor prioridad y recursos a las acciones de urbanización y provisión de servicios básicos comprendidas en la política de desarrollo social, a pesar de que en la enunciación formal a la política de desarrollo económico se le otorga el mismo peso.

CUADRO 8.

Recursos federales del Ayuntamiento de Escárcega por tipo de programa.						
Precios constantes. Año base 1994.						
Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	Totales
Presupuesto anual	8637222	11349423	13081581	10292359	9096473	52457056
* Programas etiquetados	3632322	4188562	3962541	2805868	1726029	16315321
%	42.05	36.91	30.29	27.26	18.97	31.10
** Programas económicos.	1319691	1965731	1901998	1729435	1001453	7918308
%	15.28	17.32	14.54	16.80	11.01	15.09
Progrs. económicos etiquet.	1079785	1159176	1071324	1545562	1001453	5686382
%	12.50	10.21	8.19	15.02	11.01	11.07
Porc. progr. econ. no etiq.	2.78	7.11	6.35	1.79	0.00	3.93
% Progr. econ. etiquetados/ total de progr. productivos.	81.82	58.97	56.33	89.37	100.00	73.97

Fuente: Elaboración propia con base en información de Ayuntamiento (1995, 1996, 1997, 1998b y 1999).

Lo que se quiere resaltar es que en toda política pública, unos son los objetivos formales que se enuncian y otros son los que realmente se implementan, pues existen múltiples factores que afectan el proceso, propiciando modificaciones a voluntad o no de parte de los responsables de la política. En el ayuntamiento de Escárcega algunas de las causas internas que originan un escaso cumplimiento en los objetivos originales deriva de partir de un diagnóstico insuficiente del sector de actuación de la política y de una inadecuada valoración de las capacidades institucionales del organismo implementador. A ello se agrega la forma impersonal de definición de los objetivos, por parte de una pequeña élite administrativa, que no siempre reflejan las prioridades y demandas de la sociedad local.

6.1. Algunas causas institucionales de cambio.

En términos de políticas es preciso puntualizar algunas causas institucionales que marcan una distancia entre los objetivos iniciales y los realmente implementados por el ayuntamiento de Escárcega. Algunas tienen que ver con las actuaciones de otras administraciones públicas.²³⁶ Es decir, aquí se trata de precisar cómo la política de

²³⁶ Precisamente, en los comportamientos institucionales de procesos de implementación de políticas rara vez encontramos racionalidades individuales, pues las organizaciones son afectadas por el contexto colectivo donde se inscriben (Subirat 1992: 113).

desarrollo económico es afectada por otras políticas, sean federales, estatales o hasta locales. Estas no necesariamente se dirigen al aspecto económico pero finalmente afectan las prioridades asignadas por el ayuntamiento en la implementación de su propia política. Además se verá cómo las propias demandas y necesidades inmediatas de las zonas rurales y urbana favorecen este cambio institucional de la política.

En el municipio de Escárcega las políticas de descentralización y desconcentración administrativa federal y estatal respectivamente, tienen un peso específico sobre la forma final que adopta la política local de desarrollo. Esto es porque definen contenidos, directa o indirectamente, y determinan cambios en la prioridad asignada a la política de desarrollo económico local. La primera es más propicia para animar una política de desarrollo social; y la segunda, para desincentivar la política de desarrollo económico local.

a) La descentralización administrativa federal.

La política de descentralización de recursos federales hacia el ayuntamiento, por su *normatividad* y procedimientos, favorece más la implementación de una política social, pues dentro de su apertura programática se otorga mayor peso a las acciones de urbanización y provisión de servicios básicos a las localidades. Dentro de esta apertura se encuentran programas como Agua Potable, Alcantarillado, Urbanización, Pavimentación en Colonias Populares, Electrificación, Infraestructura Educativa, Infraestructura Deportiva, Vialidades Urbanas. Programas que además forman parte de las acciones tradicionales del ayuntamiento en la ejecución de obra pública, en las que además existe mayor experiencia institucional para su realización.

b) La desconcentración administrativa estatal.

Siendo que la economía del municipio de Escárcega depende en gran parte del sector primario, la desconcentración de la Secretaría de Desarrollo Rural, a partir de 1998, para la atención del sector agropecuario, va propiciando un retiro del ayuntamiento respecto a la atención directa hacia ese sector. Esto es, la política de desconcentración estatal desincentiva al ayuntamiento para seguir implementando la política de desarrollo en el sector agropecuario por la vía del presupuesto. La presencia de esta institución gubernamental que atiende la problemática agropecuaria y forestal del municipio, en este caso, desincentiva al ayuntamiento para emprender acciones en torno a la misma problemática, incluso en un escenario de mayor dotación de recursos.

La Dirección de Desarrollo Rural en sí representa una ventaja para el municipio en la atención a un sector primario, y una oportunidad para el ayuntamiento para coordinar y *sumar* los recursos de aquélla para implementar la política local. Sin embargo, a partir de 1999 y en la propuesta para el 2000 desaparecen las acciones directas del ayuntamiento hacia el sector como los proyectos productivos que financiaba, salvo un programa etiquetado como el Crédito a la Palabra. El argumento dado por el ayuntamiento es que para tales acciones precisamente existe la Dirección de Desarrollo Rural.

c) La competencia entre políticas.

En un municipio como Escárcega donde los rezagos sociales son altos en términos de provisión de servicios básicos a la población, se produce una competencia entre la política de desarrollo social y la política de desarrollo económico. Esto se refleja en la asignación de prioridades y el peso otorgado a cada política por parte del ayuntamiento. Por ejemplo, entre fomentar actividades productivas en una localidad rural y proveerle del servicio de agua potable, se opta por esto último. Además, los proyectos productivos de la política de desarrollo económico precisan de un tiempo conveniente de maduración, que puede rebasar el propio del ayuntamiento (tres años), por lo cual finalmente se decide por obras y servicios sociales cuyos resultados son más visibles en el corto plazo. Precisamente la brevedad de cada gestión municipal no favorece la inclusión de proyectos de largo plazo cuyos resultados no serán vistos por quien los emprende.

Por otra parte, tratándose de actuaciones vía presupuesto la política de desarrollo social en esencia se dirige al beneficio colectivo de una comunidad, salvo que existan acciones de focalización. En tanto la política de desarrollo económico, para el caso de algunos programas (como los créditos), el beneficio tiende a personalizarse, es decir, va dirigido a personas o grupos, no a la comunidad en general. Es decir, entre impulsar el beneficio colectivo y el grupal o individual, el ayuntamiento decide por lo primero. Además existe una experiencia acumulada dentro del ayuntamiento sobre la ejecución de políticas de desarrollo social, más que sobre la política de desarrollo económico. En esta última todavía se está generando un aprendizaje institucional.

Tales consideraciones implican que el ayuntamiento otorga mayor peso a las funciones de *urbanizar*,²³⁷ que a las de *desarrollar*,²³⁸ en la medida que en el municipio

²³⁷ Entendiendo por *urbanizar* a la acción de proveer servicios e infraestructura básica como agua potable, electrificación, construcción de calles y vialidades, entre otras.

²³⁸ Entendiendo por *desarrollar* a la acción deliberada de apoyo o fomento de las actividades económicas del municipio.

existen altos rezagos en la provisión de servicios básicos, tarea a la cual tiende a concentrarse en el gobierno local. Sin embargo, esta asignación de prioridades está determinada más por una decisión del ayuntamiento que por las necesidades referidas. Además, es previsible que por localidad, según se vayan superando los rezagos en servicios básicos, surjan demandas de otro tipo como las iniciativas productivas a las cuales también busque apoyar el ayuntamiento.

7. Los límites de la propia política local de desarrollo.

En Escárcega lo que llamamos política local de desarrollo presenta límites en sus contenidos y formas de implementación lo cual disminuye sus alcances y la flexibilidad en su aplicación. Es decir, en aspectos específicos la política local presenta *ataduras* a determinados factores externos, como la presencia de política federales, y locales cuando se limita a pocas vías de implementación, como en este caso los recursos financieros.

7.1. La extensión de políticas federales.

Una revisión minuciosa de los programas de la política de desarrollo local indica que algunos de éstos, en forma y contenido son diseñados por el gobierno federal, correspondiendo al ayuntamiento únicamente su aplicación. En este caso se trata de políticas *locales* que en realidad son una extensión de políticas federales, pues este nivel es el que diseña la política. Son políticas centrales *localizadas* en el municipio e implementadas por el ayuntamiento.²³⁹ En un caso extremo se podría afirmar que cuando un gobierno municipal implementa políticas centrales en el nivel local, entonces actúa como órgano desconcentrado del gobierno federal.²⁴⁰ De ahí la conveniencia de distinguir entre aquellos programas económicos etiquetados, que para el caso de la política analizada constituyen en promedio el 74%, y aquellos definidos por el propio gobierno local. En este sentido, en el ayuntamiento de Escárcega gran parte del contenido de la política local de desarrollo local es definido por el nivel federal, lo que al mismo tiempo indica la dependencia del nivel federal no sólo en cuanto a recursos, sino también en lo relativo a política pública. Es decir, en este aspecto todavía la institución se encuentra subdesarrollada para definir los alcances y contenidos de su propia política local.

²³⁹ Como afirma Subirat: "Uno de los aspectos también esenciales en el proceso de implementación de las políticas públicas es el relativo a las relaciones intergubernamentales, porque en muchos casos las políticas del gobierno central las ponen en práctica, no las agencias territoriales gubernamentales, sino los órganos regionales o locales" (Subirat 1992: 121).

²⁴⁰ Son los *gerentes* de las políticas centrales, como les llaman Brugué y Gomá (1998).

7.2. El presupuesto como instrumento único.

Cuando el presupuesto opera como vía casi única para la implementación de una política local de desarrollo y además hay una dependencia fuerte del gobierno municipal respecto de recursos externos, estatales o federales, existe el riesgo de no tener una política local autónoma. Aquí, la ejecución de la misma estará supeditada tanto a la disponibilidad de recursos externos, como a la obligatoriedad de aplicar normas definidas en el nivel central que no necesariamente se corresponden con la especificidad de las necesidades locales. En Escárcega del total de presupuesto asignados a programas económicos poco menos del 1% corresponde a recursos municipales. En este sentido, si el problema del ayuntamiento es la dependencia financiera, la gestión y la promoción constituyen las vías para ampliar los alcances de la política local de desarrollo. Al mismo tiempo que sigue siendo básico el incrementar las fuentes propias de ingresos.

Reflexiones finales.

Entre el diseño de una política de desarrollo "local" y su implementación efectiva existe un largo trecho que es afectado por factores externos e internos, los cuales provocan desvíos en los objetivos originales. La definición de una política local de desarrollo está más en la capacidad del gobierno municipal para decidir las formas, normas y contenidos de la misma, que en la posibilidad de contar con mayores recursos de actuación proveídos por otros órdenes de gobierno.

En esencia, no se trata de avanzar hacia políticas locales autónomas o estrictamente autárquicas, pero sí en la posibilidad de poder definir contenidos propios que respondan a las particularidades de *lo local*.

La experiencia analizada nos indica que un ayuntamiento de un municipio semiurbano como el de Escárcega, Campeche, sí presenta actuaciones más allá de los servicios públicos. Es capaz de implementar acciones que pueden considerarse una *política de desarrollo económico local*, aunque con limitaciones evidentes por su carácter desarticulado y porque en algunos casos esta política representa una extensión de políticas federales. Sin embargo sí es posible prever que la política local de desarrollo sea más consistente si se evita la dispersión en las acciones al establecer mecanismos internos de coordinación en su implementación.

El análisis de política nos indica la inclusión de nuevos temas dentro de la agenda de actuación del gobierno municipal de Escárcega, pero también que la política local de desarrollo aún es incipiente. En el tiempo no existe una trayectoria sostenida que hable

sobre la institucionalización de la política, más bien presenta variaciones en sus alcances y en la prioridad asignada a la misma dentro de la actuación total del ayuntamiento. Estas variaciones responden al papel asignado al ayuntamiento según la visión que cada equipo gobernante. Esto es alimentado por el hecho de que en la definición de la política local el ayuntamiento no es una institución que incorpore el componente social. Por eso mismo, mucho de los planteamientos de la política se quedan en la retórica institucional.

El ayuntamiento más que aplicador o distribuidor de recursos públicos tiene que avanzar en sus papeles de gestor y promotor como vías para implementar una política local de desarrollo de mayor alcance y efectividad. Más aún en su papel de agente articulador de los recursos, objetivos y agentes locales. Entonces sí su actuación será estratégica.

VI. EL AYUNTAMIENTO EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS LOCALES DE DESARROLLO²⁴¹ EN UN MUNICIPIO SEMIURBANO.

Algunas condiciones mínimas necesarias.

Introducción.

La reestructuración en sus diferentes dimensiones -la económica (las crisis, nuevos modelos de producción), la gubernamental (la reforma del Estado, la descentralización), la política (la participación ciudadana, nuevos escenarios democráticos)- produce efectos inmediatos y mediatos sobre los territorios locales con implicaciones evidentes sobre su desarrollo y al mismo tiempo contribuye a reconfigurar las formas de acción y reacción de los actores locales. Ello también se evidencia sobre las estructuras y actuaciones de los gobiernos municipales, que cambian a diferentes niveles y ritmos, pues como imperativo deben afrontar una problemática más compleja.

La descentralización (económica, política, administrativa) que la reestructuración genera hacia *lo local*, tiene como pasado inmediato una concepción centralista del desarrollo, donde los gobiernos nacionales habían limitado o no habían promovido, de forma consciente o inconsciente, los esfuerzos de desarrollo económico local (Albuquerque 1999: 701), y donde los gobiernos municipales habían sido actores marginales del proceso.

Así en entornos de reestructuración, con efectos diferenciados sobre los territorios locales, se requiere generar respuestas propias que respondan a la problemática local. El cómo generar esas respuestas dependerá de múltiples factores, desde diversas dimensiones, pero en particular tiene un punto crítico la propia capacidad de los actores locales para generarlas.

En *lo local* el proceso de desarrollo (o subdesarrollo) puede tener una *dinámica inercial*, una tendencia que corre por sí misma sin que los actores locales tomen conciencia de su magnitud. Aquel existe con o sin coordinación entre los agentes, tiene su propia dinámica (o *estática*), sus relaciones económicas y sociales que lo producen y reproducen, sin necesariamente tener un carácter articulado. Es precisamente ahí donde se requiere redes de articulación y cooperación entre los agentes, de una agencia de mediación y un instrumento para la articulación. En ese contexto, en municipios de mediana dimensión como los semiurbanos, bien pueden ser los gobiernos municipales y

²⁴¹ Se entendería por política local de desarrollo a aquella que considera nuevos temas en la agenda de los ayuntamientos: actuar como agente del desarrollo de su municipio en los aspectos económicos y sociales, más allá de la función tradicional de prestación de servicios públicos y regulación del suelo y crecimiento urbano. El documento se referirá concretamente a la parte económica de la política de desarrollo.

las políticas locales de desarrollo,²⁴² el agente y el instrumento respectivamente, que permitan una función de articulación para así tener mayor posibilidad de responder a la especificidad del territorio. Un ayuntamiento que cuente con un instrumento para tratar de articular una problemática urbano-rural, que se distingue por la demanda diferenciada de los agentes territoriales según su origen. En lo social con demandas de urbanización para la parte urbana; en lo rural, de servicios básicos (agua potable, electrificación) más las de urbanización. En lo económico, con demandas de fuentes de empleo para la zona urbana y de apoyo a las actividades productivas para aliviar la situación el paro en la zona rural, en un municipio cuya base económica depende del sector primario y en menor medida del sector servicios.

Si los problemas ya están ahí en lo local, y no es posible esperar grandes cambios que acudan al *salvamento* del territorio municipal o fortalezcan a su gobierno local, es razonable pensar en idear formas de acción para generar respuestas locales a problemas locales. Si bien la respuesta para estos problemas puede provenir desde diferentes actores y agencias, nos interesa situar lo que es posible hacer desde los gobiernos de municipios de mediana escala a los que podemos llamar semiurbanos. Sin embargo, no se trata de reproducir esquemas centralistas en el nivel local en el diseño de políticas, sino pensar más en una función de articulación²⁴³ (la coordinación de los actores, intereses y esfuerzos locales) que puedan asumir estos gobiernos con el objetivo básico de mejorar los niveles de bienestar de la sociedad local. La adopción de nuevos enfoques para la gestión pública, como el diseño de política también ha de contribuir al surgimiento de estrategias y estructuras de gobernabilidad a las que hace alusión Cabrero (1995).

Dicho lo anterior, el objetivo del presente capítulo, situado en el diseño de política (*policy design*), es efectuar algunas propuestas sobre el proceso de construir políticas locales de desarrollo, a partir del gobierno del municipio semiurbano analizado, que respondan a las problemáticas locales y a las necesidades del territorio municipal. El enfoque propuesto no parte de la consideración de políticas locales diseñadas por un actor único, como podría ser el ayuntamiento. Se ubica a éste como la agencia articuladora de todos los esfuerzos en el plano local, al inducir la suma de los recursos

²⁴² La política *local* de desarrollo, más que el contexto espacial en el cual se aplica, se refiere principalmente a los actores que participan en su definición y puesta en práctica, esto es, los agentes locales. Los gobiernos nacionales o estatales también pueden hacer "política locales" que han de aplicarse en ese espacio, pero sin necesariamente involucrar la participación de los actores locales.

²⁴³ Ello sin desconocer que "en la formación de la agenda o programa de actuación de los poderes públicos interviene un conjunto de factores poco controlables desde las instancias decisoras y que, además, provocan

territoriales, institucionales y sociales en torno a un proyecto local articulado y dirigido desde el diseño e implementación de una política local.²⁴⁴

El capítulo parte de ciertas consideraciones generales sobre lo que representa hacer política pública. En un siguiente apartado se realizan las conexiones entre el diseño de política y los gobiernos locales. Hecho esto, se pasa a analizar el porqué de una política local de desarrollo, en general, y en particular, de porque ésta debe responder a las especificidades del territorio. Posteriormente se reflexiona sobre algunas condiciones mínimas internas y externas al ayuntamiento para poder formular y ejecutar políticas *locales* de desarrollo. Más adelante, se realiza el desglose de las fases de la política (formulación e implementación).²⁴⁵ Finalmente se apuntan ciertas reflexiones sobre algunas cuestiones a considerar en el diseño de la política local.

1. Consideraciones generales sobre la política pública.

En México ha cambiado substancialmente el entorno bajo el que ocurren las decisiones *públicas*. Éstas ya no pueden entenderse, como producto exclusivo de un solo actor gubernamental ni influido estrictamente por lo que ocurre al interior de los aparatos públicos. En los procesos de decisión gubernamental se incorporan nuevos actores públicos, sociales y privados antes no considerados en el proceso. Así, la definición de políticas públicas supone también la inclusión de los otros poderes, además de la rama ejecutiva, pero también la consideración de otros órdenes de gobiernos tradicionalmente subordinados, pero ahora con mayor peso específico, como lo son los gobiernos de estados y municipios (Ward y Rodríguez 1999). A la vez, el proceso de decisión pública, al nivel que sea, también es influido por otros actores antes no invitados como partidos políticos, grupos de presión, empresarios, organizaciones, corporativas o no, y aquella masa llamada sociedad civil.²⁴⁶ La *política*, ya no es un producto estrictamente gubernamental, también influyen otros actores o agencias sobre la manera como actúa o deja de actuar un gobierno. La *autoridad* ya no es el único precepto para dar legitimidad a todo poder público, pues también proviene de la búsqueda de acuerdos y consensos con

que los procesos de decisión se vean constantemente alterados y condicionados por una presionante realidad externa (Subirat 1992: 60).

²⁴⁴ Es decir, esta política local instrumentada por el ayuntamiento tampoco se trata de una política autónoma, pues éste debe *aprovechar* los medios y recursos que los otros órdenes de gobierno directamente ponen a su cargo o han de ejercer en el municipio, para fortalecer el proceso propio de hacer política local.

²⁴⁵ A propósito no se incluye la fase de evaluación, pues el objetivo primario todavía es *crear* la política local, antes que evaluarla.

²⁴⁶ En el estudio de políticas ello confirma el supuesto pluralista "en el que poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y en el que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores (...) de manera simultánea" (Subirat en Lindblom 1991: 5)

otros actores implicados.²⁴⁷ Esta visión ha de servir para efectuar una reconstrucción de la decisión pública vista desde sus interacciones, y a partir de ahí pasar del análisis al diseño de la política.

Es en este sentido que la noción de *política (policy)*, se ve enriquecida en la medida que el apelativo de *lo público*, deriva de una mayor actuación con *los públicos*; es el paso de *políticas de gobierno* a auténticas *políticas públicas* (García del Castillo 1999). La decisión gubernamental ya no se entiende sin la consideración de toda esa red de actores públicos, privados y sociales que influyen en el proceso. Tal participación será el indicador de qué tan *pública* es una política pues, como vimos, *lo público* no se deduce o tiene como fuente exclusiva a lo gubernamental.

Lo anterior confirma que el proceso de formulación de *las políticas* deriva de dos procesos: el gubernamental y el político (Meny y Thoenig 1992). El peso de uno u otro básicamente dependerá de los estilos políticos y de gestión. En estilos autoritarios, el peso mayor vendrá de la autoridad. Estilos flexibles o consensuales ofrecerán esquemas de intermediación entre uno y otro proceso. Sin embargo, a pesar del tipo de institucionalidad, los conceptos de eficacia, eficiencia y efectividad de la política dependerán más del lado gubernamental. Los productos y resultados de la política dependerán de cómo la *caja negra* gubernamental, del nivel que sea, procese la información recibida del proceso político. Si la política (*policy*) opera más en función de lo político se tiene el riesgo que su pertinencia y alcance en términos sociales sea menor, al optarse más por el beneficio de clientelas o de intereses de grupos o sectores, que por el de la generalidad de la población.

No obstante, el supuesto principal del surgimiento de las políticas es que responden a necesidades convertidas en problemas públicos. Ello no descarta que puedan existir desviaciones en las formas de concebir las políticas, pues la *necesidad* podría serlo desde el punto de vista de la autoridad pero no desde la sociedad. Así la política, en caso extremos, o proviene de un proceso que involucra a los demandantes, o llanamente es un producto de la voluntad gubernamental que ha conceptualizado las necesidades según su visión. Como sea, generalmente son tres los elementos a considerar para incluir en la agenda de las políticas el problema en cuestión: que sea competencia de una autoridad pública, se perciba como un problema digno de atención

²⁴⁷ Como menciona Subirat (1992: 25-26) "la introducción de intereses y de grupos antagónicos en el circuito institucional del poder ha modificado no solo el proceso de *policy-making*, sino también la base de legitimación, que si antes se fundamentaba en la superioridad del poder impersonal (legal, racional), ahora se

pública y que pueda ser traducida por *los públicos* en un lenguaje que la autoridad pueda escuchar (Meny y Thoenig 1992).

El diseño de políticas se constituye en un instrumento que permite dar coherencia lógica a la actuación de los gobiernos, más en el nivel municipal, en la consecución de determinados objetivos, pues provee elementos para una acción consistente, coherente y sistemática. Entre el análisis y el diseño de la política que prescribe, la distinción esencial es que "el analista no se contenta con observar; el mismo formula las alternativas. Decisor o consultor de un decisor, éste expresa conscientemente su preferencia por un resultado final esperado (...) Tras elegir su blanco, modelará los medios y las soluciones que tengan más posibilidades de alcanzar ese blanco" (Meny y Thoenig 1992: 86). Sin embargo, sería poco pertinente la prescripción de política si se abordan problemas fuera del ámbito de competencia, facultades y capacidades de la autoridad.²⁴⁸

A pesar de las limitaciones del caso, en la formulación de políticas desde el ámbito local y la consideración de que sean *de desarrollo*, se encuentra que cada vez más los ayuntamientos incluyen dentro de su agenda los problemas del desarrollo. Por ello se prescribe sobre una realidad encontrada, precisamente con la finalidad de mejorar el proceso mediante el cual un ayuntamiento intenta construir políticas locales de desarrollo. Pero dada la proclividad en las relaciones del ayuntamiento de un municipio semiurbano a interactuar con unos cuantos grupos y a que los objetivos de la política sean definidos más desde lo gubernamental que desde lo público, se ha de precisar abrir la política a la participación de los actores y sectores representativos del municipio, de los medios rural y urbano. Sólo en esa medida la política local será efectivamente *pública*, incrementará las probabilidades de responder la especificidad de las demandas y necesidades del municipio semiurbano y estará en condiciones de poder ejercer una función de articulación en el medio local. De otra manera su efectividad se vería reducida en términos significativos.

2. Ayuntamientos y políticas públicas.

Siendo que el diseño y ejecución de la política de desarrollo era atribución casi exclusiva del gobierno nacional, se trata de visualizar el proceso desde otro orden de gobierno, el municipal. Este, en apariencia poco vinculado a la formulación de *políticas* en

empieza a fundamentar en la confianza de la relación "personal" (de persona, grupo, clan o asociación), basándose en la convicción de una mayor capacidad de resolución de los problemas planteados.

²⁴⁸ "Cualquier otro problema, en teoría interesante, se revela analíticamente no pertinente si los actores gubernamentales no pueden asumirlo, si se le escapa de las manos, si se sitúa fuera de su competencia, fuera del plazo que tiene asignado y de las variables que controlan" (Wildavsky en Meny y Thoenig 1992: 87).

general, desde que decide, realiza actuaciones y tiene mayores capacidades, representa un ente desde el cual puede analizarse el proceso. Por ello resulta conveniente la introducción del enfoque de políticas con carácter prescriptivo con la finalidad que las actuaciones de los gobiernos locales se desplieguen sobre un mínimo de coherencia en *lo que hacen o dejan de hacer*.

En *lo local* los ayuntamientos tienden a constituirse en la institución gubernamental de mayor interacción con los ciudadanos, pues ahí se concreta de manera más efectiva la relación sociedad-Estado. Fortalecidos por procesos que los ubican más como gobiernos que como simples administradores. Es precisamente la existencia de un gobierno lo que abre la posibilidad de cooperar en iniciativas que de otra manera serían imposibles (Lindblom 1991). Así, en la medida que el ayuntamiento es *más gobierno*, en esa medida aumentan *las presiones* sobre sí para la implementación de políticas de desarrollo, a la vez que amplía su espacio de funciones. Desde arriba, la transferencia de nuevas responsabilidades y funciones desde los niveles federal y estatal, presionan para que el ayuntamiento actúe o asuma determinadas tareas sobre el desarrollo. Presiones desde abajo, porque el ayuntamiento es el orden de gobierno que tiene mayores posibilidades de ser constituido de manera directa por la sociedad local. Al ser *más su gobierno* y más legítimo a la vista de sus representados, se incrementa su nivel de responsabilidades.

Desde la perspectiva anterior y en la óptica del ayuntamiento de un municipio semiurbano, además de las funciones tradicionales, dos nuevos ejes de políticas empiezan a ser articulados por el ayuntamiento. Uno favorecido por los procesos de descentralización, esto es la política social; el otro, impuesto más por las circunstancias de crisis y paro de la sociedad local, la política de desarrollo económico. De estas políticas, la de desarrollo social es la que tiene mayores posibilidades de éxito, en virtud que los problemas a solucionar se encuentran *localizados* y su solución no responde tanto a dinámicas o factores externos al municipio (por ejemplo el problema de la vivienda). Por su parte, la política de desarrollo económico local supone la intervención sobre problemas cuyas causas no son del todo controlables desde el espacio local²⁴⁹. Tal vez por esta razón el ayuntamiento de un municipio semiurbano, con capacidades relativas de actuación dentro de los nuevos ámbitos de acción, opta por la política que le resulta menos complicada y más visible en el corto plazo: la política social, mediante la provisión de servicios básicos y acciones de urbanización.

²⁴⁹ Por ejemplo la política de incentivos al sector primario, está sujeta a variables de procesos globales como la apertura comercial.

Si la función tradicional de los ayuntamientos ha sido la prestación de los servicios públicos, en medio de nuevas atribuciones y recursos que le permiten incursionar en áreas antes no abiertas a su participación, requieren de un instrumento que les permita definir con precisión los problemas y estructurar formas de actuación gubernamental que den mayor consistencia a su acción. Esta necesidad es más evidente en el ayuntamiento de un municipio semiurbano donde la política local de desarrollo representa más una enunciación formal que una cuestión operativa. En este sentido, la primera necesidad es la de *construir* una política de desarrollo local con posibilidades reales de implementación. De otra manera, crecientes responsabilidades y recursos sin una adecuada articulación a través de una política pondrían en entredicho la capacidad de gestión del ayuntamiento. Por ello, en el ámbito de la actuación del gobierno local de un municipio semiurbano el enfoque de política puede ser una herramienta para el logro de objetivos locales como la gestión del desarrollo. Tal instrumento no es la única vía para conceptualizar y actuar sobre los problemas, pero al menos sí constituye un modo de acercamiento para mejorar los procesos de gobierno en el nivel municipal. Se trata pues, de proveer al gobierno local de un instrumento que le permita una forma eficaz de actuación sobre los problemas locales del desarrollo. En municipio semiurbano, al mismo tiempo abre la posibilidad para que el ayuntamiento se constituya en un agente efectivo del desarrollo de su municipio, para aprovechar así la potencialidad que tiene al ser la agencia pública *territorializada* con los mayores recursos.

3. El porqué de una política local de desarrollo.

En México, la territorialización y localización de los grandes procesos, las reestructuraciones (la económica, la del Estado nacional y las de la crisis), imponen una visión diferente de las políticas públicas. Ya no es el gobierno nacional el único agente de las políticas públicas. Los gobiernos regionales y locales con crecientes capacidades, pero también con limitaciones estructurales, igualmente empiezan a concebirse como hacedores de políticas. Esto es así porque en el territorio municipal procesos como las crisis económicas y del empleo, la apertura comercial, junto con la mayor disponibilidad de recursos de los gobiernos municipales (por fuentes propias o por mayor transferencia de recursos federales) urgen y permiten a éstos establecer acciones en pro del desarrollo.

Pero el proceso tiene sus complejidades. El ayuntamiento, a la par de tener que convertirse en mejor administrador, dada la disponibilidad de mayores recursos, tiene que asumir funciones de gobierno. Si lo primero aún no se consolida, lo segundo está en

formación. Específicamente, para ayuntamientos de municipios semiurbanos, se trata de actuaciones *sobre la marcha*, pues la maduración será en el camino. Así los gobiernos locales ciertamente tienen mayores capacidades, pero las presiones sociales y ambientales sobre sus estructuras son mayores. Evidentemente es el proceso de transición hacia un nuevo modelo de concepción y actuación del gobierno municipal que incluye roles estratégicos, no asumidos antes, como la gestión del desarrollo.

Por su posición privilegiada de proximidad se ha deducido un reforzamiento del municipio, como gobierno, concibiéndolo como "el ámbito mejor situado para conocer y dar respuesta a las demandas y las necesidades de los ciudadanos" (Brugué y Gomá 1992: 19), pues efectivamente tiene el más alto grado de conocimiento sobre la problemática social local. A pesar de que en un ayuntamiento semiurbano, la proximidad no garantiza una mayor efectividad, pues por el lado de las respuestas aún se encuentran dificultades, lo importante del asunto es que dentro de su agenda de actuación empieza a incluir otros ámbitos, como el económico. Tal cuestión de suyo representa un cambio trascendente, pues lo tradicional en su esfera de actuación lo es la prestación de servicios públicos y acciones de urbanización, que sin embargo adquieren mayor complejidad.

Si bien los gobiernos locales empiezan a tener la capacidad para diseñar sus propias políticas a partir de sus recursos disponibles, aún parece largo el camino para que los ayuntamientos en general y de municipios semiurbanos, en particular, se consoliden como actores en los espacios donde se deciden otras políticas territorializadas que afectan a sus ciudadanos.

A problemas como el desempleo que se encuentran en un municipio semiurbano, y donde la agencia pública de mayor importancia es el ayuntamiento, resalta lo estratégico de su fortalecimiento para estar en condiciones de estructurar una política que atienda problemas que en principio son locales. Se trata pues de fortalecer a la institución municipal en su papel de hacedora de políticas propias que respondan a las especificidades y la problemática de sus municipios.

3.1. La especificidad de la política a lo territorial: lo semiurbano.

El gran dilema es, si en el ámbito global el Estado nacional se encarga de la macroeconomía, a nivel local quién se encarga de la (micro) economía en los territorios municipales. En ese sentido una política pública de desarrollo, diseñada desde el ámbito local, responde a la necesidad básica de generar respuestas locales a problemas locales, pues aumenta las probabilidades de reconocer la diversidad municipal. La construcción de políticas locales no responde a la pretensión de unicidad, sino de reconocer la

particularidad y, por lo mismo, será importante ubicarla de acuerdo a las especificidades del territorio.²⁵⁰ Esto es, la política deberá aprehender las particularidades de un ambiente determinado y del proceso en sí, pues como afirma Vázquez Barquero "cada tipo de territorio [*en este caso lo semiurbano*] requiere de un tratamiento específico y la utilización de los instrumentos adecuados para resolver sus problemas" (Vázquez B. 1993: 229). Así se confirmaría también que para el diseño de políticas desde la proximidad, nadie mejor que los gobiernos locales (Brugué y Gomá 1992), claro, bajo ciertas condiciones mínimas que se tratarán de bosquejar más adelante.

El *potencial* del municipio como un todo, instituciones, agentes, territorio, ayuntamiento, es lo que abre la posibilidad de acción para una política pública de desarrollo local, teniendo como agente de articulación al gobierno municipal. De manera específica en municipios semiurbanos el ayuntamiento es potencialmente el actor *localizado* con las mayores posibilidades de incidir en el proceso de desarrollo local dado que es el que posee los mayores medios y recursos.²⁵¹ Si esto se tiene de manera potencial, el propósito del documento será bosquejar las condiciones mínimas necesarias que debieran cumplirse para que el ayuntamiento esté en posibilidad efectiva de diseñar y ejecutar a nivel local, una política local de desarrollo.

Esta política para un municipio semiurbano deberá reconocer que el territorio municipal está constituido por una zona rural y otra urbana, que la base de la economía pende del sector primario, y la necesidad de integrar y reconocer a los distintos actores, intereses y demandas de ambos medios. Pero el principal reconocimiento es que las posibilidades de acción para el desarrollo del municipio no se restringen a los recursos del ayuntamiento, sino a la necesidad de articular los recursos locales y de atraer los de otras agencias públicas y privadas que puedan beneficiar al municipio.

4. Condiciones mínimas en un ayuntamiento de un municipio semiurbano para el diseño de la política local.

Un problema definido como público²⁵² de entrada merece la atención de los poderes públicos, y al a ser definido como prioritario tiene las posibilidades de ser

²⁵⁰ Es la contextualización de la política, de acuerdo a Subirat (1992); o el de un conjunto de "adaptaciones socioinstitucionales" para el diseño de la política, según Alburquerque (1998).

²⁵¹ Siguiendo una clasificación de Hood, el ayuntamiento cuenta con los siguiente recursos: "el tesoro" (el dinero y otros recursos fungibles), la autoridad (la posesión de poder legal o legítimo), la organización (la disposición de personal, materiales, equipo), la "nodalidad" (se sitúa en el centro de un tejido social de información) (Hood en Meny y Thoenig 1992: 102).

²⁵² Sobre el proceso de definición de un problema con suficiente relevancia pública para ser incluido en la agenda de actuación de los poderes públicos puede verse Subirat (1992: 47-66) y Meny y Thoenig (1992: 109-157).

considerado dentro de su agenda de actuación. Los problemas del desarrollo general, y el del desarrollo local en particular, ya no son cuestiones exclusivas de los gobiernos nacionales; al *localizarse* precisan o empujan las acciones de las instancias gubernamentales también *localizadas* en el mismo espacio del problema. Ello es central para hacer que un gobierno municipal trate de intervenir en el asunto, incorporándolo a su agenda. Sin embargo, en el caso de un ayuntamiento semiurbano es importante apuntar que la posibilidad de actuación del gobierno local también estará en función de ciertas capacidades y limitaciones en el ambiente interno y externo de la organización.

Subirat señala que para implementar cualquier política "probablemente sería importante tratar de localizar aquellas *condiciones cruciales*²⁵³ que deberían producirse para que la implementación de la política resultase positiva" (Subirat 1992: 96). Aquí no se tiene la pretensión de señalar las condiciones cruciales, pero sí enunciar, primero, algunas condiciones mínimas necesarias que debieran cumplirse en el ayuntamiento como organización, antes de llegar al punto del diseño de la política. Para ello tomamos como base el estado actual del ayuntamiento del municipio semiurbano analizado.

Recapitulando tenemos un ayuntamiento semiurbano en las siguientes condiciones.

- a) Dimensión del aparato: Es un ayuntamiento con una estructura administrativa mediana, diez dependencias de primer nivel, que le permite una capacidad relativa para la de gestión de las funciones básicas, pero también para la gestión del desarrollo. A pesar del crecimiento en su estructura, personal y recursos, se encuentra con capacidades institucionales subutilizadas o de uso deficiente, con problemas de dispersión y de coordinación en las funciones para el desarrollo.
- b) Estructura de decisión: Son el presidente municipal y la estructura administrativa los centros reales de las decisiones. Estructuras como el cabildo y el COPLADEMUN presentan problemas para participar en las decisiones, para integrar la representación de la diversidad municipal y articular la participación de los actores locales.
- c) Ubicación en la red gubernamental: Presenta el perfil de un ayuntamiento subordinado en su relación con los demás órdenes de gobierno. A ello contribuye también la gran dependencia financiera respecto de estos niveles.
- d) El perfil de los actores: Los actores más cercanos a la actuación del ayuntamiento responden a estructuras corporativas y clientelares en los medios urbano y rural. En este último destaca el sector social-ejidal. Los agentes locales de mayor capacidad

²⁵³ Cursivas son nuestras.

económicas y mejor organizados se encuentran poco vinculados a las acciones del ayuntamiento.

- e) El perfil de la demanda social: En una sociedad con evidentes rezagos socioeconómicos, prácticamente dividida en una zona urbana y rural, presenta demandas de urbanización combinadas con aquellas de tipo económico. El ayuntamiento responde *urbanizando*, a través de la provisión de servicios e infraestructura básica urbana, y con acciones incipientes, aunque variables, sobre el desarrollo económico.
- f) Contenido de la política de desarrollo: El contenido de la política está definida por la interacción del ayuntamiento con los sectores corporativos urbanos y rurales, pero también por directrices de políticas definidas en el nivel federal.
- g) Trayectoria del aparato: En el desarrollo económico de ser actor directo tiende moverse a ser actor indirecto. De la función básica de prestación de servicios, se mueve con capacidades crecientes hacia funciones como las de urbanizador a pequeña escala, y aún con dificultades para situarse como agente del desarrollo económico. En un contexto urbano-rural, el mayor peso de su actuación tiende a ser la de urbanizador en ambas zonas.

En síntesis, en la medida que suma nuevas funciones a su agenda de actuación, complejiza su funcionamiento, crece su aparato, pero también se burocratiza. Para las dimensiones de su tarea no es un ayuntamiento esbelto o flexible. De ahí la necesidad, en principio, de su reforma interna para adecuar sus estructuras de decisión e integrar a las mismas el componente social, y para potenciar la utilización de sus capacidades disponibles. Tal reforma ha de permitirle estar en condiciones de convertirse en el agente articulador del proceso de desarrollo local.

4.1. La reforma del ayuntamiento. Condiciones internas.

Existen procesos inherentes a la propia institución que es preciso modificar. Aquí el cambio de la institución no implica determinantes externos que impidan hacerlo, tampoco supone el ejercicio de cuantiosos recursos. A partir de las capacidades disponibles y aún subutilizadas es preciso avanzar en lo siguiente:

- a) Procesos de decisión.

Es obvio que se requiere el fortalecimiento de las capacidades institucionales del ayuntamiento, desde dentro y desde fuera, pero su fortalecimiento no debe implicar la reproducción del modelo central de decisiones que se ha tenido en el nivel federal. La

apertura de las decisiones debe operar en tres dimensiones: en lo institucional, otorgando mayor pesos a estructuras como el cabildo y el COPLADEMUN; en lo social, convertir al ayuntamiento en una organización abierta a la sociedad local; en lo territorial, para el caso de un municipio semiurbano, evitar un modelo de actuación que concentra recursos y acciones en la cabecera municipal, descuidando las zonas rurales. Así mismo, es preciso avanzar en la descentralización municipal, es decir otorgar mayor poder de decisión a estructuras submunicipales como las *Juntas y Comisarías*.

b) Financieras.

Los recursos financieros constituyen un factor de peso para la implementación de políticas. En un ayuntamiento semiurbano donde además de su escasez el otro problema es la dependencia financiera, la salida visible al problema no es únicamente el incremento en las transferencias de los recursos de los gobiernos federales y estatales hacia el orden municipal. Importante es incrementar las fuentes propias de financiamiento y mejorar tanto la eficiencia en el ejercicio interno de los recursos, como en el destino y estructura del gasto. Si la descentralización permite mayores recursos al ayuntamiento, ello no debe significar mayor dispendio, pues contribuiría a confirmar la tesis centralista de que el gobierno municipal es ineficiente en el ejercicio del presupuesto.

Siendo que las fuentes propias de financiamiento dependen de lo que pueda pagar la sociedad local, de por sí con problemas de capacidad económica en un municipio semiurbano, su percepción sobre un ejercicio ineficiente o dispendioso del presupuesto municipal tiene repercusiones en la captación tributaria más allá de lo aparente. Una percepción social como la apuntada puede tener un efecto multiplicador negativo sobre los ingresos futuros del ayuntamiento: en primer término se reduce la captación de impuestos propios, porque la población tiende a pagar menos; en segundo, al bajar los niveles de tributación, también se refleja en las participaciones futuras que recibe el gobierno local por las fórmulas que premian la eficiencia en la recaudación.

c) Técnicas.

Las insuficiencias técnicas de los ayuntamientos, muchas veces son utilizadas por las burocracias estatales y federales como argumentos para no otorgarles mayores atribuciones, facultades y sobre todo recursos financieros, lo cual provoca un proceso frecuente de sustitución federal y estatal ante la incapacidad local. En este sentido, uno de los puntos débiles de un ayuntamiento semiurbano son sus sistemas de información y documentación lo cual se refleja en diagnósticos incompletos sobre su municipio y el propio estado del ayuntamiento. Por ello la implementación, fortalecimiento e

institucionalización de sistemas municipales de información se considera básico tanto para el ejercicio de la planeación municipal, como para el diseño de política. También deben servir para evitar la *pérdida de memoria* cada tres años.

Por otra parte, la política que se desarrolla en un ayuntamiento semiurbano carece de un nivel suficiente de estructuración. En tal sentido es necesario la introducción de un enfoque para el diseño de políticas públicas que dé mayor coherencia a las acciones del ayuntamiento. Esto significa profesionalizar el diseño de la política y dar mayor capacidad técnica al ayuntamiento para procesar la demanda social, que efectivamente le permita responder a la particularidad de lo semiurbano.

d) Jurídicas.

Además de lo permitido por el marco federal, pudieran encontrarse limitaciones en el entorno inmediato del ayuntamiento semiurbano. Por una parte, lo que permiten las propias leyes estatales con relación a la gestión del desarrollo. Por la otra, lo que constituye una autolimitación: en ayuntamientos de municipios de menor escala, como los semiurbanos, es reducido el uso de la facultad reglamentaria. Cuestiones como mecanismos de participación social, coordinación interna, planeación, no se encuentran lo suficientemente desarrollados ni reglamentados. La cuestión no es producir un exceso de reglamentación que propicie rigideces en el ayuntamiento, sino por el contrario avanzar sobre la clarificación de sus actuaciones en el ámbito municipal de frente a la ciudadanía. Ello debe contribuir también a evitar en lo posible la discrecionalidad de quienes gobiernan, como se ha encontrado en el caso del ayuntamiento semiurbano analizado.

e) Organizativas y de gestión administrativa.

Por lo regular, la conformación de la estructura organizativa del ayuntamiento se erige de acuerdo a lo que las leyes estatales en materia municipal definen, pero también por la tendencia a *copiar* estructuras existentes en otros órdenes de gobierno, como en el caso de estudio. Por ello, es preciso consolidar estructuras que respondan a las especificidades de cada problemática municipal del desarrollo. Hacer menos formal las estructuras existentes y hacerlas más operativas.

La coordinación interna es otro asunto en el que se encuentran deficiencias. A pesar de lo reducido del aparato del ayuntamiento semiurbano, está diseñado más para establecer una relación vertical con el presidente municipal, que para relaciones de tipo horizontal al interior del ayuntamiento. El diseño de políticas, tiene menor efectividad si se mantienen modelos jerárquicos y verticales que responden a la lógica de las decisiones del presidente municipal. Por otra parte, el Comité de Planeación para el Desarrollo del

Municipio, en lo general aún no funciona como mecanismo para la articulación de los actores municipales relevantes, en ese sentido falta abrirlo más a la representación social.

Además de las disfuncionalidades del diseño organizacional de los gobiernos locales, es preciso apuntar una deficiencia, y paradoja a la vez, que aparecen en la gestión del ayuntamiento semiurbano con relación al personal: insuficiencia y exceso de personal tienden a aparecer juntos. *Exceso*, porque las propias estadísticas municipales confirman que en el presupuesto los egresos por pago de servicios personales es uno de los rubros de mayor peso, indicando que podría tenerse más personal del requerido, lo cual puede aumentar la burocratización y disfuncionalidad del aparato. *Insuficiencia*, porque regularmente se carece del personal con la cualificación necesaria para la implementación de mejores técnicas de gestión y de tareas especializadas, aun cuando debido a la escasez en este sentido la rotación de personal sea menor cada tres años. Es preciso, avanzar en la profesionalización de los cuadros del ayuntamiento, así como en la institucionalización de un servicio civil de carrera que permita la continua formación de cuadros técnicos que trasciendan a los periodos de gobierno municipales, pues en las tareas del desarrollo no se debe experimentar cada tres años. Esto es más que indispensable en un municipio semiurbano donde la carencia de recursos humanos calificados es más evidente.

f) Políticas.

En un contexto de política (*politics*) tradicional, como regularmente ocurre en un municipio semiurbano,²⁵⁴ el diseño de política requiere *profesionalizarse* social e institucionalmente. En lo social, disminuir en las políticas un contenido meramente político derivado de relaciones corporativas y clientelares, desde el lado de la interacción entre gobierno y sociedad locales evitar que la *policy* sea solamente *politics*. En lo institucional, los cuadros que ejecutan las políticas deben tener un mayor nivel de calificación. Si la *policy* es producto tanto del proceso político, como del proceso de gobierno, ambos deben ser profesionalizados para tener como resultado una *public policy* no una *politics policy*.²⁵⁵

La legitimidad es un asunto de vital importancia para todo gobierno local involucrado en la tarea de hacer políticas. En tal virtud, la legitimidad de la política en cuestión

²⁵⁴ Sobre la coexistencia de rasgos de modernización de los gobiernos locales en un contexto de política tradicional puede verse Guillén (1996).

²⁵⁵ En México, a diferencia de las sociedades desarrolladas, en el diseño de políticas no se da el conflicto mencionado por Lindblom (1992), entre la razón, el análisis y la ciencia por un lado; y la política y la democracia por el otro; pues en nuestras sociedades ambos aspectos se encuentran subdesarrollados. Por ello, ante la precariedad del análisis y de la política, conveniente es el fortalecimiento de ambas dimensiones en el proceso de elaboración de políticas.

dependerá críticamente de la legitimidad de la fuente.²⁵⁶ Una débil percepción sobre la legitimidad original del ayuntamiento, difícilmente le puede permitir establecer una función de articulación para con los demás actores. En un municipio semiurbano, un ayuntamiento que en esencia no representa a la diversidad social, territorial y sectorial del municipio, tiene dificultades para fomentar la participación de los diversos actores municipales e involucrarlos en el diseño de la política. En tal sentido es preciso adecuar las estructuras de representación del ayuntamiento para incorporar la diversidad del municipio. Aunque tal cuestión pasa necesariamente por las formas en que los partidos políticos compiten por el poder municipal.

Pero la pérdida o incremento de la legitimidad del gobierno local también puede llegar por otras vías que el origen electoral-democrático. Estas son la legitimidad por la vía de la participación social y la legitimidad por los rendimientos.²⁵⁷ Ambas formas de legitimación aparecen como un punto débil en la actuación del ayuntamiento semiurbano. En tal virtud, el gobierno municipal debe convertirse en un actor cuyos actos sean aprobados por la sociedad local, en la medida que incorpora a la sociedad en sus decisiones.

En nuestros tiempos, el poder tiende a descentralizarse *de jure* y *de facto*. En el municipio semiurbano, el ayuntamiento a pesar de sus rasgos autoritarios no tiene el poder absoluto para tomar e imponer decisiones. En este contexto es preciso considerar, en una visión pluralista del poder, que el proceso político está compuesto por individuos y grupos con distintos niveles de poder, recursos e influencia, que en alguna medida tienen acceso a las decisiones (Dahl en Subirat 1992: 76). Por ello la decisión de una organización gubernamental que afecta a lo público, rara vez es un procedimiento formal o rutinario, pues lo formalmente establecido puede seguir caminos diferentes debido a la interacción con otros actores. En una comunidad política como un municipio semiurbano donde el grado de interacción es más intenso, el problema para la formulación de las políticas es que la interacción tiende a viciarse, y lo que debiera ser participación social en ocasiones asume el rostro de clientelismo político. Ello es un límite para las actuaciones sobre el desarrollo las cuales podrían estar sesgadas hacia ciertos grupos u organizaciones, lo que no permite que los resultados se esparzan a la generalidad.

²⁵⁶ Todo análisis de política necesariamente debe considerar esta variable, pues irse exclusivamente al análisis de resultados, podría estar contribuyendo a ver el análisis de política como un producto tecnocrático.

²⁵⁷ "La legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa hoy más en su capacidad de dar respuesta a las demandas de los sectores implicados en sus ámbitos de actuación que en su teórica legitimidad ideológica o constitucional" (Subirat 1992: 10). Sobre una discusión sobre la legitimidad institucional y la legitimidad por rendimientos también puede verse a Carrillo (1997)

Por lo anterior, es necesario considerar el problema de los intermediarios políticos entre la población y el ayuntamiento, que dificultan que los objetivos de la política se extiendan socialmente, pues aquéllos pueden retener parte de los beneficios o marcar directrices que no corresponden a las necesidades de los que dicen representar.

g) Sociales.

Ante la imposibilidad de la sociedad de participar directamente en los asuntos nacionales más allá de la elección de sus representantes, "la participación en los asuntos de la generalidad como proceso de cooperación o autogobierno es factible y realizable en el ámbito local" (Le Clerq 1998: 51). Es precisamente en este ámbito donde la posibilidad del autogobierno es mayor.

No obstante, por lo encontrado en un municipio semiurbano, la participación social no debiera ser vista como medio para legitimar acciones previamente tomadas en el ayuntamiento. La participación no se satisface con la formación protocolaria de comités u organizaciones como requisito para el ejercicio de determinados recursos. Su límite es el riesgo de no considerar organizaciones sociales existentes con tradición y experiencia en la participación comunitaria, que muchas veces constituyen verdaderas representaciones de lo social. En este sentido la participación social y la interacción del ayuntamiento con otros actores no debe inscribirse exclusivamente en la participación creada por el mismo sino en la organización social ya existente. Ello pueda dar lugar a instalar a la sociedad local como promotora e impulsora de su propio desarrollo y al establecimiento de un cogobierno entre sociedad y gobierno municipal. Aquí, lo fundamental de la interacción es que genera una "competición de ideas" para la formulación de la política (Lindblom 1991: 48-52), y un abanico de opciones entre las cuales elegir, aun cuando la complejidad para el consenso sea mayor.

h) Territoriales.

La actuación del ayuntamiento sobre el desarrollo no está limitada exclusivamente por lo que le permiten los recursos propios, hay que considerar los recursos territoriales y la manera de fomentarlos a fin de que se aprovechen de manera óptima. La experiencia y recursos de los actores locales, las ventajas competitivas y comparativas del territorio no son meros datos, pues deben ser el principal referente en las actuaciones de los ayuntamientos a la hora de la formulación de políticas. Los recursos territoriales deben atraerse y sumarse a los propios del ayuntamiento bajo un esquema de articulación.

4.2. Condiciones de cambio del gobierno local en su relación con los agentes *localizados* en el municipio.

a) La concertación entre actores locales: quién articula.

Son múltiples los actores e intereses que prevalecen en lo municipal, específicamente en lo semiurbano aparecen actores cuyas actividades vinculadas en lo económico no tienen vínculos en lo social. En tal virtud, el ayuntamiento necesita ubicarse como el ente articulador y mediador del proceso de desarrollo local, cuando menos para evitar que las acciones de unos actores, sean contrarrestadas por las de otros.

En el contexto municipal, el ayuntamiento no debe ser el actor único en las decisiones, ante las cuales los demás sólo reaccionan. Se trata más bien de fomentar una función de articulación cuyo mérito principal sea reducir las diferencias de intereses y potenciar las coincidencias.

La coordinación público-privado, incluyendo a lo social, sólo es posible "desde un liderazgo público [*loca*] que renuncia a protagonizar monopolísticamente la promoción económica de su comunidad, pero que asume su centralidad como canalizador y ordenador de esfuerzos múltiples" (Brugué y Gomá 1998: 123). Esa es precisamente la función de articulación.

b) El proceso social de construcción de la política.

El diseño e implementación de la política debe ser un proceso de construcción social, en la medida que incluye a todos los elementos del sistema, claves o afectados por el proceso. Sólo de esta manera se estará aumentando las probabilidades de éxito en los resultados de la política.

Sin embargo, también debe tenerse presente que en cualquier política a implementar puede surgir el conflicto de intereses, al interior y al exterior de la organización. Conciliar las diferencias responde más a un proceso político; por lo tanto, el diseño de la política no puede ser meramente un asunto técnico.²⁵⁸

Indudablemente, la búsqueda e institucionalización de mecanismos de participación social efectiva, no meramente formal o legitimadora de decisiones ya tomadas, también se convierte en la búsqueda de vías para acortar la distancia entre sociedad y gobierno. En este sentido, en un municipio semiurbano el COPLADEMUN representa el foro potencial para incorporar el componente social en la construcción de la política. Además aparece como la vía más inmediata para que el ayuntamiento se ubique como el agente articulador del proceso de desarrollo local.

²⁵⁸ Sobre los límites de la *policy* como proceso analítico puede verse Lindblom (1991: 29-37).

c) La articulación de las políticas en el nivel municipal.

En el supuesto de contar con un ayuntamiento con la suficiente capacidad para articular a los actores locales y para diseñar e implementar políticas propias, aún quedaría un espacio por llenar dentro de la función de articulación: el diseño de programas y políticas federales y estatales a ser aplicadas en los municipios. En el caso de un ayuntamiento semiurbano, la mayor parte de las políticas que puede implementar se deriva de los recursos federales descentralizados, junto con las reglas a seguir, lo cual restringe el espacio para el diseño de una política de desarrollo verdaderamente local. Por lo anterior, se considera vital la introducción de los intereses locales en el proceso de diseño de las políticas pública federales y regionales a ser aplicadas en los municipios por el ayuntamiento. Sin embargo, dentro de un contexto nacional y estatal es claro que en gobiernos locales de municipios semiurbanos, de manera individual, es prácticamente inexistente la capacidad para influir en el diseño de tales políticas. Por lo cual, habrá que considerar la participación del ayuntamiento en esquemas de asociacionismo municipal,²⁵⁹ que le permitan aumentar su influencia dentro del diseño de las políticas públicas de otros órdenes de gobierno.

Las políticas territoriales, cualquiera que sea su origen, sólo podrán tener mayor especificidad local mediante una participación activa de los gobiernos locales, "en consecuencia, en un mundo de políticas públicas complejas, los gobiernos locales deben tener la capacidad de integrar en su interior las prioridades del desarrollo local y, adicionalmente, la capacidad de incorporar esas prioridades al acuerdo intergubernamental" (Guillén 1999: 52).

Gobiernos locales sin la capacidad para influir en la política referidas, sólo conducen a escenarios donde se descentralizan políticas diseñadas y normadas por los órdenes federal y estatal. En todo caso, ello puede ser equivalente a desconcentrar hacia los ayuntamientos la parte de implementación de las políticas, atándolos al papel tradicional de receptores y administradores de políticas y programas dentro de su municipio, y no en su papel de gobierno, ya reconocido por la última reforma municipal.²⁶⁰

²⁵⁹ "A pesar de los significativos avances en las asociaciones municipales, el gobierno federal sigue sin incorporar a la representación municipal como interlocutor para definir las políticas pública nacionales (...) En consecuencia, lo decisivo de la agenda es la definición de los instrumentos que permiten a la institución municipal formar parte de los actores reconocidos de la agenda pública nacional" (Guillén 1998: 26-32).

²⁶⁰ Sobre esto habrá que ver hasta qué grado se materializa la fracción V, del reformado artículo 115: "Los Municipios... estarán facultados para: c) participar en la formulación de planes de desarrollo regional (...) Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios".

Es necesario entonces abrir espacios para que los ayuntamientos participen en el diseño de las políticas referidas, en un verdadero proceso de descentralización en el cual "los ayuntamientos serían los rectores del proceso de desarrollo dentro de sus jurisdicciones" (Rowland 2000: 30).

Es de preverse que los intereses nacionales y locales no siempre coincidan. La existencia de varias políticas sobre un mismo territorio, procedentes de distintas agencias gubernamentales, sean internas o externas al municipio, puede incluir escenarios donde se complementan o contraponen. Por tal razón resulta indispensable buscar la articulación de las distintas políticas operando en el municipio, esto es, buscar la cooperación entre las competencias gubernamentales, para que la política local sea más efectiva.

d) La coordinación intergubernamental local.

Es importante subrayar que la función y capacidad de articulación no debe buscarse de manera exclusiva en las políticas nacionales aplicadas en lo local, sino también en las actuaciones de las entidades federales y estatales que operan en el municipio, cuyos recursos y acciones pueden sumarse a los propios del ayuntamiento. Este nivel de articulación, en el corto y mediano plazo, puede ser más efectivo puesto que los agentes federales y estatales se encuentran territorializados, articulación que debe ir más allá de la simple relación de coordinación institucional.

En la coordinación precisamente podrían encontrarse muchas salidas a las limitaciones de recursos que pueda tener el propio gobierno local, pues su capacidad de influir sobre el desarrollo del municipio puede potenciarse al vincular y atraer hacia su territorio las actuaciones de otras agencias, públicas o privadas. Regularmente se considera, como vimos en nuestro caso, que la actuación del ayuntamiento estará en función de lo que el presupuesto propio le permite, sin considerar los recursos o medios de otras organizaciones.

e) Creación de capacidades locales.

Conducir el desarrollo desde *lo local* supone la creación de capacidades propias para el desarrollo, no exclusivamente desde el lado del gobierno municipal como fin en sí mismo, sino también en potenciar las propias capacidades de los actores, territorio y sociedad local. Aquí resalta la importancia de aprovechar el conocimiento y experiencia de los actores locales que han de potenciar las propias del ayuntamiento. En esencia, no se trata que el ayuntamiento sea el repartidor de recursos públicos, sino en potenciar las

capacidades sociales que permitan amplificar la propia acción del ayuntamiento y eviten la dependencia social permanente respecto de la acción del ayuntamiento.

Para el potenciamiento de las capacidades locales, también es preciso que los gobernantes y funcionarios municipales adopten una visión estratégica sobre el desarrollo. Es decir, una actitud mental proclive a estas cuestiones y ser capaces de asumir un liderazgo en su municipio, pues "es indudable que en cierto tipo de municipios con grandes rezagos, retos, y dificultades de todo tipo [*como en los semiurbanos*] un liderazgo adecuado puede generar una nueva forma de gestión municipal que permita avances importantes" (Cabrero 1995: 16).

La formulación e implementación de cualquier política local de desarrollo supone el establecimiento de ciertas condiciones básicas que posibilitan el proceso de desarrollo local. Hasta aquí sólo se han apuntado algunas de ellas, que responden al entorno inmediato del ayuntamiento, inherentes a la propia organización y aquellos relacionados con el contexto local. Apuntan hacia la necesaria reforma interna del ayuntamiento, pero también en su relación con los actores *localizados* en el municipio.

Con base a las reflexiones anteriores, damos paso a algunas consideraciones respecto al proceso de diseño e implementación de la política local.

5. La formulación de la política local.

En la formulación de políticas públicas no se trata de dar recetas únicas, pues el cuerpo social no funciona conforme a patrones preestablecidos, sino de reflexionar sobre algunas cuestiones generales del diseño de políticas, y otras particulares respecto su aplicación en espacios municipales semiurbanos. Al mismo tiempo es preciso reconocer que un mismo problema, al ser incluido dentro de la agenda de actuación, puede tener muchas definiciones y soluciones a la vez. Sin embargo, en la propia definición del problema²⁶¹ debe haber la posibilidad de intervención (Subirat 1992: 50) pues de lo contrario no sería factible implementar la política.

El diseño de la política supone una constante interacción entre el analista, el *policy-maker*, y los ambientes interno y externo de la organización. Son como dos fases del

²⁶¹ Hay que recordar que la definición del problema también "dependerá de la movilización, de la organización de los sectores implicados, de su fuerza y representatividad, y no tanto de una consideración objetiva y racional sobre su existencia, definición, la consideración de las necesidades reales existentes y de los valores y objetivos a conseguir" (Subirat 1992: 58). Es decir, el diseño se da sin necesariamente haber incluido un examen profundo de sus implicaciones e interdependencias. También que la presencia de valores dominantes de los líderes políticos tiende a imperar en la definición de la agenda, más si tienen el nivel de decisión política (Subirat 1992: 60). Así, en el ayuntamiento semiurbano en la definición de los objetivos reales todavía tiene un peso clave aquel actor legitimado políticamente para tomar las decisiones: el presidente municipal.

diseño de la política, la social y externa a la organización; y la profesional e interna a la organización.²⁶² Dar mayor peso a la parte social del diseño, implicaría no considerar cuestiones estrictamente técnicas o de recursos para su instrumentación. Un diseño estrictamente profesional implicaría no considerar valores, intereses y necesidades sociales del entorno. Dadas estas interdependencias, ambas fases deben equilibrarse según los objetivos y contenidos de la política.

5.1. La definición de objetivos.

Sin lugar a dudas, el porqué y la forma como se eligen los objetivos es de trascendencia respecto a las responsabilidades en la implementación y en el balance de los resultados. Se trata, pues, de aumentar en lo posible la gama de actores (beneficiarios, afectados, ejecutores, decisores) que participan en el proceso de elección de los objetivos pues ello implica también aumentar la base de las responsabilidades en las actuaciones públicas. De esta manera se tendrá la seguridad en la pertinencia social de los objetivos.

Obviamente, la fijación de objetivos supone que previamente se identifica:

1. El problema que se quiere resolver.
2. El sector o población objetivo.
3. Los *recursos* e instrumentos necesarios a tal fin.
4. La vinculación de tales objetivos con los de otras políticas.
5. La consideración de escenarios posibles.

Además, como vimos en el caso analizado, no considerar a factores internos y externos y a otros actores que debieron haber participado en la delimitación de los objetivos, inevitablemente conducirá a cambios en los objetivos iniciales a la hora de implementarlos.²⁶³ Por lo tanto parece más adecuado buscar las formas de consensar los objetivos²⁶⁴ desde el principio y no sobre la marcha, con la subsecuente pérdida de recursos y esfuerzos.

²⁶² En ambas fases es de encontrarse que operen algunas cuestiones de tipo político, más allá de lo social o lo profesional.

²⁶³ Salvo que la organización cuente con un amplio consenso y legitimidad, medios de coerción e imposición intensos o estilos autoritarios de gobierno, cuestión difícil en estos tiempos.

²⁶⁴ El consenso es vital para la decisión pues "si los actores cuya participación es necesaria para una decisión no llegan a un acuerdo voluntario, ni existe tampoco ningún mecanismo de imposición coactiva, el proceso de formulación queda bloqueado" (Morata: 159).

5.2. Objetivos de la política local de desarrollo.

La política local de desarrollo pudiera tener algunos objetivos genéricos como los indicados abajo.

- Potenciar las ventajas locales destinadas a favorecer la instalación de nuevas empresas²⁶⁵ en el territorio, mantener las ya existentes y, como consecuencia de lo anterior, fomentar la ocupación y riqueza locales (Brugué y Gomá 1992: 127).
- Utilizar los recursos humanos, sociales, institucionales y territoriales locales con el objetivo de construir un proyecto de desarrollo propio.²⁶⁶
- Promover el mejoramiento de la calidad de vida de la población a través del fomento a sus actividades productivas y el empleo.

Pero, como ya se dijo, no se trata de dar recetas pues se estaría invalidando la tesis de que la política local responde a las particularidades y necesidades de desarrollo, es decir, reconoce la diversidad. Para el caso de un municipio semiurbano se proponen algunos objetivos muy específicos como:

- El fortalecimiento de la base económica municipal, a través del fomento de las actividades con mayor potencial productivo. Dado que en la estructura económica del municipio semiurbano la mayor composición tiende a ser del sector primario, tanto en volumen de la producción como en población ocupada, en la política local el fortalecimiento de la base económica municipal necesariamente debe dar un mayor peso al sector primario.
- El fomento de las capacidades económicas de los sectores productivos. Como regularmente este tipo de territorio no es de la gran empresa, sino de la micro y pequeña, primero se trata de fomentar a los sectores productivos antes que consolidarlos.
- Aprovechar las ventajas comparativas del territorio, para convertirlas en competitivas, y dar paso a alguna actividad con potencial económico. En el municipio semiurbano la economía tiende a depender de la explotación de los recursos naturales, por lo cual serán estratégicas acciones tendientes a generar valor agregado a la producción local.

²⁶⁵ "La capacidad para atraer, crear y retener actividades empresariales es fundamental para la salud de cualquier economía local. Sin embargo, no se trata únicamente de favorecer el crecimiento, sino también la vocación emprendedora y el equilibrio social de la comunidad. Se trata, por tanto, de movilizar unos recursos locales que permitan generar una mayor riqueza, tanto individual como colectiva" (Brugué y Gomá 1998: 128).

²⁶⁶ Adaptado de Blakely (en Brugué y Gomá 1998: 120), que señala como objetivo de la política económica local: "utilizar los recursos humanos, sociales, institucionales y territoriales locales con el objetivo de construir un modelo de crecimiento económico autónomo". Sin embargo, no creemos que ayuntamientos semiurbanos puedan crear un *modelo de crecimiento*, mucho menos *autónomo*, pues su capacidad se ubica en la definición

- Impulsar iniciativas locales con enfoque social. Dado que en municipios de tipo semiurbano no se encuentra un mercado local desarrollado, que algunas de las actividades productivas suelen ser de subsistencia, que el número de empresas suele ser bajo, y además que los ingresos de gran parte de la población son muy reducidos, el lado económico de la política de desarrollo local deberá contener iniciativas económicas con enfoque social. Es decir, ser una política de desarrollo socioeconómico que también busque beneficiar a los sectores productivos en condiciones de desventaja en términos de mercado.

En general, conviene recordar además que el tipo²⁶⁷ y contenido de la política local influirá en la facilidad o dificultad para tomar la decisión al respecto. Lo que resulta evidente es que "una cuestión crucial del desarrollo local es definir con nitidez cuáles son los objetivos prioritarios a fin de elegir los instrumentos más adecuados para alcanzarlos" (Vázquez B. 1996: 224).

a) Instrumentos.

Desde un principio es indispensable la consideración de los medios, recursos o instrumentos del ayuntamiento, necesarios para la traducción del objetivo en una ejecución concreta. Esto es básico en un ayuntamiento semiurbano, en el cual se postulan políticas sin considerar los instrumentos y capacidades requeridos para su ejecución. Por tal razón, es importante tener muy claro aquellos que posibilitan o pueden dificultar el proceso. Sin ánimo de exhaustividad, se encuentran instrumentos de carácter legal, fiscal, hacendario (el presupuesto), normativos, institucionales, mecanismos deliberativos o convenios de colaboración de diversa índole. Los instrumentos son eso, medios para traducir los objetivos.

b) Responsabilidades.

Deben ser especificados claramente tanto las unidades ejecutivas de la política, que en el ayuntamiento regularmente recaen sobre las direcciones de Planeación, Desarrollo Social o Económico, como los responsables operativos. Esto es básico en un esquema donde, en la formalidad, todos son responsables, pero en los momentos de fracaso las

de *proyectos*. Además, es cuestionable que no reciba influencias de variables externas al municipio, pues toda unidad territorial está sujeta a interacciones. De ahí que el término *autónomo* resulte relativo.

²⁶⁷ Lowi establece los siguientes tipos de políticas: políticas distributivas, regulativas, redistributivas o constitucionales. En Meny y Thoenig (1992: 102-103) se ofrecen otros criterios de clasificación de las políticas públicas, según: los métodos de conducción políticas (Offe); los instrumentos de gestión administrativa (Mayntz); la función de conducción social (Hucke); y los instrumentos de gobierno (Hood).

responsabilidades suelen diluirse. Sin embargo, la asignación de responsabilidades no debe equivaler a fragmentar el proceso, pues el factor de coordinación interna debe operar debidamente para realizar la integración de las diferentes acciones que componen la política. De lo contrario podría caerse en la dispersión de acciones sin la coordinación interna como en el caso visto. Aquí resultan de suma importancia los canales de comunicación al interior de la organización.

6. Sobre la implementación.²⁶⁸

Entre los objetivos formales y los resultados puede llegar a existir una distancia marcada, en la que influye en primer término la forma en que se definieron los primeros. Si dimanaron en forma exclusiva del gobierno municipal, a pesar de la información sobre lo social que pudiera tener, se incrementa la probabilidad de que los objetivos iniciales sean cambiados. Ello por limitaciones propias de la institución, como por aquellas que el medio le determina (variables ambientales), sea en lo social, sea en lo gubernamental. Por lo tanto se reafirma la importancia de un buen diagnóstico del cual partir, así como el necesario proceso de consenso en los objetivos. De no darse ni uno ni otro, los resultados de la implementación tendrán mayor probabilidad de ser muy diferentes a lo esperado.

Los objetivos *realmente implementados* también dependerán de los actores, gubernamentales o no, que intervienen en las fases de identificación del problema, en la de formulación de la política, en la de decisión y en la de implementación.²⁶⁹ En todos los casos, si se tiene el extremo de sólo encontrar actores gubernamentales, difícilmente se lograrán los objetivos de la política. Por el contrario, si se involucran todos los actores afectados, ello pondría mayor complejidad a cada fase. Por tanto, es vital la función de articulación y coordinación al interior de cada una de éstas. Sin embargo, según el tipo de política cada fase no requerirá del mismo nivel de participación, ni a los mismo actores. Más en la fase crítica de la decisión, pues en ella el gobierno municipal o el decisor²⁷⁰ necesita cierto *espacio disponible* para tomar las decisiones de acuerdo a los *ambientes* previamente analizados.

²⁶⁸ Pressman y Wildavsky definen a la implementación como el "proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos", para Thoenig es "aplicar un programa de acción a un problema planteado" (en Subirat 1992: 103).

²⁶⁹ Al respecto Subirat afirma que "normalmente hay actores más potentes que consiguen mantener su capacidad de incidencia en todas las fases de formulación, decisión e implementación de la política pública, anticipando en las fases previas los posibles contratiempos o efectos negativos sobre sus intereses que pueden surgir en la fase de puesta en práctica..." (Subirat 1992: 116).

²⁷⁰ Bardach señala algunas estrategias para el "entreprenuer" político en la implementación de la política, tales como la mediación y la persuasión; y la necesidad de contar con el "apoyo" del conjunto de decisores que ostentan la legitimidad política (en Subirat 1992: 107).

La implementación representa en sí una fase de un proceso en la que se han de reflejar la eficiencia o deficiencias de las anteriores fases,²⁷¹ ya que éstas son interdependientes. Cabe resaltar que no toda la política tiene que ser implementada por el ayuntamiento, pues su labor consiste más en proveer o facilitar los medios y recursos. La política será más *local* en la medida que incorpora en su implementación la participación de los actores locales. De lo contrario existe el riesgo de reproducir en el nivel local un proceso centralizado y vertical en la ejecución de la política.

7. Algunas políticas complementarias intangibles.

Las políticas locales de desarrollo no son meros instrumentos técnicos que se pueden aplicar al cuerpo social, sin considerar ciertas acciones intangibles que funcionan como refuerzos de la política. Aquellas tienen que ver con procesos de comunicación social y de identidad territorial. La política de desarrollo local para tener mayor cohesión necesita de políticas complementarias que se dirijan a tales objetivos.

a) Política local de comunicación.²⁷²

Parece evidente que toda acción pública debe partir del principio de comunicar, más cuando pretende ser un producto consensado con la colectividad. Las acciones públicas que involucran y/o afectan a la generalidad deben tener canales de comunicación hacia la sociedad local. Es una manera de tener presente a las políticas, programas o proyectos de desarrollo local y de generar adhesiones hacia éstas, tanto al interior como hacia el exterior de la organización, en un proceso de amplificación de la política. En este sentido las políticas locales de comunicación se convierten en un imperativo para la finalidad de fortalecer las acciones desplegadas desde los poderes públicos en los que se involucra o busca involucrar a la sociedad. De esta forma, la política de comunicación entra en "una lógica de proyección de las acciones emprendidas por las políticas públicas" (Nay: 57).

No obstante, es preciso advertir de la posibilidad que la política de comunicación proponga "una representación idealizada y por tanto parcial de la realidad" (Nay: 57). En tal caso, se convertiría en un instrumento político para el control social, más que uno de *socialización* de la política (policy); en instrumento *partidario* para la promoción política de

²⁷¹ Como señala Morata, los procesos de ejecución para ser efectivos "exigen no sólo un consenso inicial entre los órganos de decisión y ejecución, sino también el establecimiento de procedimientos de negociación y resolución de conflictos" (Morata 1991: 163), ya que las tensiones del proceso de decisión política pueden desplazarse hacia el de ejecución.

²⁷² Si la política de comunicación puede ser considerada o no una política pública puede verse en Nay ().

los líderes locales, más que del gobierno local; o un recurso *ideológico*, como vía para el adoctrinamiento social.²⁷³

a) Política de fomento a la identidad territorial.²⁷⁴

Como reconocen Brugué y Gomá (1998: 127) "existen unos elementos intangibles que cada vez con mayor insistencia sirven para explicar las diferencias entre distintos territorios". Entre estos destaca la presencia de una identidad local fuerte, alimentada por factores culturales y comunitarios, la cual es propicia para fomentar el desarrollo. Por lo tanto, las autoridades locales no deben descuidar el fortalecimiento de la identidad local en torno al territorio, que al actuar como una forma de cohesión territorial, también funciona como un *reforzador* de las políticas locales de desarrollo.

Una política de fomento a la identidad territorial es crucial en un municipio semiurbano donde la coexistencia de lo urbano y lo rural no debe reflejarse en relaciones contrapuestas o de exclusión. Por el contrario, resulta indispensable animar y fortalecer los vínculos de cooperación entre los distintos actores del territorio semiurbano. Además, impulsar la identidad territorial también puede ser una vía para fomentar una cultura local de desarrollo que potencie las capacidades individuales y comunitarias. Dado que el desarrollo es un proceso continuo, nada mejor que arraigar una visión sobre el mismo en una comunidad con sentimiento de pertenencia a sí misma. En este sentido, el territorio local se convierte en el eje de la acción social y pública. Es decir, el impulsar y fortalecer las identidades locales funcionan "como un mecanismo social de defensa de su entorno inmediato, de su ámbito de cotidianidad, de su necesidad de pertenencia y permanencia" (Cabrero 1995: 11). Más en una era de globalización cuando las fronteras parecen extinguirse.

8. Reflexiones finales.

Dado que ninguna política pública es una isla, es difícil pensar que los supuestos y objetivos iniciales permanecerán invariables en el tiempo; actores e instituciones participantes, factores externos, crisis, pueden variar las condiciones de partida. Por tanto, es necesario revisar de cuando en cuando los objetivos y los avances, para efectuar los cambios necesarios, sin perder de vista el objetivo general planteado.²⁷⁵

²⁷³ De porqué la sociedad tiene consenso sobre determinados temas y de que esto pueda ser resultado de un proceso de adoctrinamiento social impulsado desde el poder, puede verse a Lindblom (1992: 145-153).

²⁷⁴ Un ejemplo aplicado de construcción simbólica del territorio y de la identidad territorial puede verse en Nay.

²⁷⁵ En realidad, el análisis de las políticas públicas y el estudio de los problemas en su implementación es un proceso de aprendizaje. Así, el nivel de aprendizaje está representado por "el grado en que el diseño original, los objetivos, han sido redefinidos a lo largo del proceso implementador" (Subirat 1992: 118).

Las intervenciones sobre el desarrollo de agencias gubernamentales como los ayuntamientos, suponen una recuperación de la confianza en *lo público local*, puesto que ni el mercado ni el gobierno nacional, han podido operar de manera eficiente para disminuir los efectos negativos y diferenciados de los grandes procesos que se territorializan en *lo local*.

Una política de desarrollo económico local supone tres cuestiones fundamentales: el límite de las políticas nacionales y regionales aplicadas en los territorios locales; la asunción de un nuevo rol de los gobiernos municipales, lo cual también supone su fortalecimiento institucional; y el fomento por parte de éstos de una función de articulación que reconozca la pluralidad de actores y a la cooperación como indispensables.

El diseño e implementación de este tipo política debe ubicarse como un camino, como un instrumento para perseguir determinado fin: el imperativo de articular los procesos de desarrollo local. Aquella representa una herramienta para los articular los recursos del territorio, de los actores locales, del ayuntamiento y de las agencias que territorializan sus acciones en el municipio. Dado que se requieren ciertas condiciones previas para fortalecer a la institución articuladora, el ayuntamiento, y como no es posible pensar que algunas de ellas, sobre todo las externas al municipio, puedan darse en el aquí y el ahora, lo más factible es trabajar en la reforma interna de la organización y de sus relaciones con los actores *localizados*, a partir de los recursos disponibles.

Ubicando a la política local como un instrumento para el desarrollo, es importante pensar en su institucionalización como procedimiento, como línea general de acción de los gobiernos municipales para articular el proceso de desarrollo de lo local; más no en sus formas de diseño, pues sería tanto como burocratizar una herramienta que requiere flexibilidad para responder a la diversidad local. Ello debe darse junto con un proceso de socialización de la forma como se deciden las políticas. Esto es, independientemente de las consideraciones técnicas del proceso, es previsible y deseable que las actuaciones públicas tengan mayor relevancia y efectividad si en ellas se ha incluido la participación de los actores locales.

En municipios semiurbanos es importante proveer de herramientas de actuación a sus ayuntamientos, que les permitan dar coherencia a los intentos que realiza para participar en el desarrollo de su municipio. En un escenario de capacidades institucionales subutilizadas como en el ayuntamiento semiurbano, se requiere de tal instrumento que, en principio, no precisa de grandes costos institucionales y sí la posibilidad de mejorar la efectividad de la actuación del gobierno municipal.

VII. Conclusiones generales.

1. Sobre el municipio semiurbano y el ayuntamiento.

En un municipio semiurbano la problemática a la que se enfrenta el ayuntamiento se ubica en una dialéctica entre lo urbano y lo rural. Ambos espacios no son excluyentes, por su origen lo urbano se encuentra atado a su pasado rural. Es la coexistencia de relaciones entre lo urbano y lo rural por las interdependencias económicas y sociales que mantienen. No obstante, la coexistencia no necesariamente significa articulación entre los actores locales en el espacio municipal, y éste tampoco está exento de las crisis nacionales a las cuales se suman las propias crisis locales.

En este espacio de transición hacia lo urbano, existe una estructura económica, social y territorial que le va definiendo roles y funciones al ayuntamiento más allá de los tradicionales. La gestión del ayuntamiento se reparte entre lo urbano y lo rural, éste no es sólo el *gobierno de la ciudad*, también es el *gobierno de lo rural*. En tal virtud, se enfrenta a la tarea de construir un ambiente urbano en su principal localidad, la cabecera municipal, sin descuidar la atención de sus localidades rurales. Éstas mantienen como principales demandas la dotación de servicios básicos, su urbanización y el apoyo a sus sectores productivos. En lo urbano, los habitantes de las *colonias populares*, demandan tanto acciones de urbanización como fuentes de empleo. Es precisamente el factor crisis en lo general, y en lo local la existencia de una estructura económica en declive, con base principal en el sector primario, lo que presiona al gobierno municipal para el establecimiento de acciones económicas. De esta forma, el ayuntamiento estudiado, además de la prestación de los servicios públicos, asume nuevas funciones a partir de ciertas capacidades institucionales: la de *urbanizador* a pequeña escala y la de *agente del desarrollo* económico.

De las tres funciones aludidas, prestador de servicios públicos, urbanizador, agente del desarrollo; la última, aunque de menor peso dentro de la actuación del ayuntamiento, aparece como la más incipiente. La función de agente del desarrollo tiene como límite que sus resultados difícilmente se concretan en el plazo asignado a cada administración municipal. Son acciones menos visibles, menos tangibles para la sociedad (por ejemplo la creación de empleos). Pese a ello, es una función que no se le puede desconocer al gobierno municipal, pero también supone ciertas capacidades institucionales para su realización.

Para el desempeño de esta nueva función el ayuntamiento cuenta con crecientes capacidades. Sin embargo, un defecto de éstas es que su fortalecimiento viene desde fuera de la propia institución, principalmente por el proceso de descentralización de recursos hacia el municipio. Se trata de un fortalecimiento artificial que contiene elementos que desincentivan al ayuntamiento para fortalecerse de manera interna.

El gobierno municipal de Escárcega posee un aparato de mediana dimensión con capacidades relativas para el cumplimiento de sus tradicionales y nuevas funciones, pero cuya operación tiende a sostenerse de los recursos que los gobiernos estatal y federal ponen a su disposición. Así, en un ayuntamiento con débil sistema de recaudación propio, cuando la federación asegura un mínimo de recursos financieros según las necesidades del municipio, no por la capacidad del ayuntamiento para ejercerlos, a la vez que incrementa la dependencia financiera, puede desincentivar al gobierno municipal para incrementar sus propias fuentes de recursos. Un ayuntamiento en tales condiciones es una institución que no termina de consolidarse debido a que presenta escasa capacidad para definir contenidos propios a sus acciones. Otras limitaciones surgen de una incompleta o deficiente utilización de las nuevas capacidades institucionales como los mayores recursos. Es decir, la capacidad de acción proveída de manera externa es contrarrestada por el anquilosamiento del propio gobierno local: exceso de personal, deficiente coordinación interna, estructuras de decisión centralizadas, ineficiencias en el ejercicio de los recursos. En pocas palabras, existe un deficiente ejercicio de sus capacidades disponibles.

Otro dato es que el ser un gobierno municipal joven (constituido en 1991), no precisamente lo convierte en organización nueva o innovadora; los problemas en su actuación y funcionamiento son similares a los de ayuntamientos de mayor tiempo de constitución. Es un gobierno local que al nacer copia el mismo modelo tradicional de ayuntamiento, y por lo tanto, de origen, trae las mismas debilidades estructurales. Por otra parte, resulta desafortunado que el giro en las formas de actuación del ayuntamiento no se acompañe tanto de cambios en sus procesos y estructuras de decisión internos, en los que prevalece un modelo centralizado y personalizado, como en las formas de relación del ayuntamiento con los actores locales, permeadas por el autoritarismo y el clientelismo urbano y rural. El ayuntamiento más que relación con ciudadanos todavía establece vínculos estrechos con clientelas.

A lo anterior se agrega que, pese a la legitimidad electoral del ayuntamiento, existen elementos que reducen su legitimidad institucional. Como representante de lo

municipal, no integra en su representación política a la diversidad del municipio (lo social, lo territorial, lo sectorial) pues en esencia presenta esquemas corporativos en la integración del cabildo. Por sus relaciones clientelares, el ayuntamiento tiene problemas para legitimarse por la vía de incluir la participación social en sus decisiones, pues el espacio de coordinación social como el COPLADEMUN no funciona como tal. Como producto de su burocratización y anquilosamiento, existen problemas de eficacia y eficiencia, lo cual disminuye su legitimidad por rendimientos.

Por otra parte, son el presidente municipal y la estructura administrativa las instancias con mayor peso en las decisiones del ayuntamiento y las que mantienen una relación más directa con la sociedad local. Esto por encima de instancias como el cabildo y el COPLADEMUN, por lo cual existen dificultades para integrar y articular la representación política y la participación social del municipio.

Los anteriores elementos permean a la nueva función del ayuntamiento como agente del desarrollo económico y se presentan como límites para que el mismo se constituya en el agente *articulador* del proceso de desarrollo local. En el plano municipal todavía existen problemas para establecer relaciones de cooperación con actores locales con representación a ese nivel, aunque cada vez existen mayores indicios de una relación que tiende a ser más directa entre el ayuntamiento y cada localidad rural o colonia urbana. Sin embargo, debido a que cada obra o servicio es concertado sólo con la comunidad correspondiente, ello limita al ayuntamiento en su capacidad para articular al mismo tiempo a una mayor cantidad de actores, limitando a la vez su propia función de articulación en el ámbito municipal.

A pesar de las limitaciones señaladas, efectivamente opera un cambio en la actuación del gobierno local: de mero prestador de servicios públicos intenta ser agente del desarrollo. Sin embargo esta nueva función no se agota en la aplicación instrumentos tradicionales como el presupuesto o la regulación, tampoco en la búsqueda de recursos en agencias externas al municipio. Queda la alternativa de buscar la articulación de los agentes y recursos *localizados* en el municipio, el aprovechar el conocimiento social y la riqueza institucional ahí existentes. Es la función de articulación. Esta puede verse favorecida por el hecho de que en un municipio semiurbano, de mediana dimensión, resulta fácil la detección de quiénes son los actores más significativos, por lo cual es un medio propicio para la inmediatez de las relaciones y para el establecimiento de mecanismos de cooperación local. Además en un municipio semiurbano, el ayuntamiento resulta ser la agencia pública *territorializada* con los mayores recursos, por lo cual su

fortalecimiento y formas de actuación resultan potencialmente estratégicos en términos de desarrollo.

Sobre la política local de desarrollo.

El ayuntamiento de Escárcega adolece de técnicas o instrumentos de gestión que le permitan mejorar su actuación con relación al desarrollo del municipio. En este sentido, el enfoque de política pública se presenta como una herramienta para el estudio de las acciones del ayuntamiento al respecto. Como instrumento, una política local de desarrollo abre la posibilidad para el reconocimiento de las diferencias y particularidades de cada entorno y para el surgimiento de respuestas locales a problemas locales. Aquella representa un instrumento para articular los recursos del gobierno, territorios y agentes locales, y los correspondientes a agencias públicas o privadas *territorializadas* en el municipio.

No obstante, la definición de una política de desarrollo local está más en la capacidad del gobierno municipal para decidir sus formas, normas y contenidos,²⁷⁶ que en la mayor disponibilidad de recursos de actuación proveídos por otros órdenes de gobierno. La posibilidad de poder definir contenido propios y la participación de los actores locales en su definición es lo que hace *local* a una política. Ésta necesita de mecanismos de coordinación interna que eviten la dispersión de las acciones; pero básicamente, como instrumento para la articulación, supone tanto un proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales del ayuntamiento, como un cambio en la forma de relación de la institución con la sociedad local.

En el contexto planteado existe un potencial espacio para la reforma interna. Aquí lo inmediato para potenciar las capacidades del gobierno local no está en esperar mayores recursos o nuevos instrumentos proveídos por agentes, agencias o sucesos externos, sino en la propia capacidad interna para articular los recursos disponibles en la institución y en el municipio.

Los anteriores encuentros nos permiten hacer algunas acotaciones sobre lo que significa el estudio de lo municipal.

2. Sobre lo local, lo semiurbano y su ayuntamiento.

Referirse a *los municipios* en general, resulta una abstracción aventurada. No todo *lo local* es *lo urbano*, ni todos los municipios son nada más ciudades. Las diferencias

entre los municipios también tienen una manifestación expresa en los gobiernos que los administran; precisamente en las capacidades diferenciadas de sus ayuntamientos. El tipo de municipio determina, limita e influye en las formas de actuación de su ayuntamiento.

Cuando podemos estar impresionados por las capacidades de gestión de los gobiernos de municipios urbanos, también tenemos que poner la atención en ayuntamientos de municipios de menores dimensiones y dinámicas socioeconómicas. Hay que voltear hacia gobiernos municipales con menores capacidades y mayores dificultades, a los cuales debe estudiarse a fin de proveerles de nuevas herramientas, medios e instrumentos para la gestión del desarrollo local.

La realidad municipal se aprecia tan compleja que no podemos caer en la tentación de estudiar sólo aquello que parece más visible, exitoso o innovador, porque corremos el riesgo de tener una visión parcial sobre la realidad municipal. Es preciso tratar de conocer qué pasa en municipios en transición, qué sucede en aquellos ayuntamientos de municipios semiurbanos y rurales. Tampoco podemos pensar que en la actuación de los ayuntamientos todo es la gestión de los servicios públicos o la cuestión urbana. Aun en ayuntamientos con menores capacidades institucionales es posible encontrar nuevos temas en su agenda de actuación. Pero ¿se trata de una nueva visión de los gobernantes locales o simplemente de una actuación impuesta por la misma realidad municipal? ¿Estamos ante un nuevo modelo de gobierno local o siguen las mismas debilidades estructurales inherentes a la mayor parte de los ayuntamientos?. Específicamente, en lo semiurbano ¿está redefiniendo su rol el gobierno local o sigue en la tradición de siempre?.

Sin tener respuestas contundentes a las preguntas anteriores, tampoco podemos negar procesos incipientes respecto a los nuevos roles que asume un gobierno local en municipios de menores dimensiones. Pero este hecho está determinado por las características del propio territorio municipal. De manera específica, las debilidades de éste finalmente se convierten en las debilidades de su ayuntamiento. Sociedades rurales, sectores económicos primarios, bajos ingresos de la población, se traducen en bajos impuestos municipales, en menores instrumentos del gobierno municipal para atender la complejidad de los problemas de la sociedad local.

Tenemos entonces que uno de los determinantes del cambio y de las formas de actuación del ayuntamiento es la propia realidad socioeconómica municipal. En un

²⁷⁶ La diferencia entre ser gobierno o administrador de un municipio es que el ayuntamiento como gobierno es capaz de *decidir*, se convierte en agente de desarrollo en la medida que decide el contenido de las acciones al respecto.

municipio donde el nivel de pobreza y marginación social son altos, los recursos de los programas implementados se destinan más a combatir los rezagos existentes en servicios básicos, que a la promoción de programas de tipo económico o productivo. En nuestro caso, el déficit en servicios básicos en comunidades rurales y colonias urbanas, obliga al ayuntamiento a focalizar ahí las obras y recursos, dejando poco margen para la ejecución de obras de carácter estratégico con alcance municipal.

Un ayuntamiento que se asume como agente del desarrollo de su municipio no debe actuar exclusivamente con los instrumentos y recursos propios para lograrlo. Su mayor capacidad debe ser la de movilizador, la de articulador de recursos, intereses y objetivos locales. En el caso visto, el ayuntamiento es una institución que aún no aprovecha las capacidades que la propia ley y otros procesos externos le otorgan. Pero procesos externos como la descentralización, no deben responder a los criterios de descentralizar hacia los municipios la crisis estatal y la resolución de conflictos sociales; tampoco al de incrementar la dependencia financiera de los gobiernos locales. Por otra parte, descentralización que desde el gobierno federal define contenidos y normas, deja poco espacio a los ayuntamientos para reconocer las particularidades y lo específico de cada municipio. Pero también existen cuestiones inherentes a la propia institución municipal que dificultan el proceso. Por ejemplo, resulta difícil establecer una función de articulación cuando la conformación del propio ayuntamiento no representa a la diversidad social, territorial y sectorial del municipio.

El ayuntamiento para situarse como agente del desarrollo de su municipio, además de recursos, necesita de instrumentos de actuación como puede ser el diseño de una política pública de desarrollo. Éste es más que un conjunto de programas dirigidos a un fin; es un conjunto articulado de objetivos y acciones, es una *política* que define una forma de actuación.

En lo municipal, el ámbito de las políticas locales relativas al desarrollo tiene que ver con el hecho de que los ayuntamientos, como orden de gobierno, sean capaces de tomar sus propias decisiones en cuanto al desarrollo, y más aún que sean capaces de instrumentarlas. Eh ahí el regreso al necesario fortalecimiento de las capacidades institucionales de los ayuntamientos. No obstante, tales capacidades no deben concebirse como meros instrumentos que basta aplicar para solucionar problemas. El fortalecimiento del ayuntamiento como institución de gobierno, en la medida que es capaz de tomar sus propias decisiones en conjunto con la sociedad local, es uno de los cambios pendientes en la realidad municipal. Además la asunción de un nuevo rol del ayuntamiento no debe

estar en reproducir el modelo del gobierno central e interventor en el nivel municipal, sino en convertir a éste en un espacio de concertación.

Aun con todas las dificultades y debilidades estructurales que pudieran encontrarse, el ayuntamiento asume un incipiente rol como agente del desarrollo de su municipio. Pero no es un rol establecido por determinación autónoma, parte le es impuesta por la realidad, parte por indicios de una nueva visión de desarrollo de quienes dirigen el gobierno local. Esta nueva función supone el fortalecimiento de las capacidades del ayuntamiento como institución para el desarrollo, pero en sentido que no dependa de los instrumentos proveídos por otros órdenes de gobierno, sino de aquellos fomentados y contruidos desde la propia institución. La realidad nos muestra que dicho fortalecimiento no debe ser un proceso artificial, es decir, animado desde arriba, pues en tal caso existiría el riesgo de fomentar una institución dependiente de las decisiones de órdenes superiores de gobierno.

Indudablemente que la resolución del aquí y el ahora pesa mucho en la dinámica de actuación del gobierno municipal. Vamos, no es una institución que esté diseñada para actuaciones de mediano y largo plazo. En un ayuntamiento como el estudiado, el mayor cambio posible no está en la gran reforma municipal, tampoco en la realización de grandes innovaciones al interior del mismo. Primero hace falta mejorar y consolidar procesos y funciones básicas: la gestión y estructura del personal, la estructura de gasto, abrir los procesos de decisión, animar esquemas de articulación social, normar sus formas de actuación que clarifiquen su función ante la sociedad local. Aquí la mayoría de edad del ayuntamiento en un municipio semiurbano tiene que cumplirse por disposición propia. La reforma municipal, el mayor cambio posible, debe provenir *desde dentro* de la propia institución.

VIII. FUENTES DE CONSULTA.

Bibliográficas.

1. Acedo, Blanca, Ricardo Ruiz y Ernesto Vega (1992). *El Municipio en el Marco de la Reforma del Estado*. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C. México.
2. Acedo, Blanca (2000). *La democracia municipal y los sistemas electorales*. Col. Cuadernos de debate sobre La Agenda de la Reforma Municipal, CERE, México.
3. Acevedo, María Luisa (1984). *Pobreza y Riqueza en 378 Municipios de México*. Centro de Ecodesarrollo, México.
4. Acosta Romero, Salvador (1981). *Crecimiento y Desarrollo Económico*. Universidad de Guadalajara, México.
5. Aguilar Villanueva, Luis. El Federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. En Hernández, Alicia, coord. *¿Hacia un nuevo federalismo?*. FCE-COLMEX, México, p.p. 109-152.
6. Arocena, José (1997). El desarrollo local frente a la globalización. En García Delgado, Daniel, comp. (1997). *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO-Universidad de Buenos Aires-Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
7. Arroyo, Daniel (1997). Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina. En García Delgado, D. (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO-Univ. de Buenos Aires-Univ. Católica de Córdoba; Buenos Aires.
8. Baitenmann, Helga, mimeo. (1999). *Municipio y reforma agraria en el México posrevolucionario: historia de su relación jurídica y estudios de caso*. El Colegio de la Frontera Norte, México.
9. Blostrom y Bjorn (1990). *La Teoría del Desarrollo en Transición*. FCE, México.
10. Boisier, Sergio (1992) *La Gestión de las Regiones en el nuevo Orden Internacional: cuasi-estados y cuasi-regiones*. Documento 92/11, Serie Ensayos, ILPES, Santiago de Chile.
11. Borja, J. y M. Castells (1998). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus, Madrid.
12. Brugué, Quim y Ricard Gomá (1998). Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional. En Brugué, Quim y Ricard Gomá, coords. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel Edit., Barcelona.
13. Cabrero Mendoza, Enrique. Coord. (1995). *La ílueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias innovadoras en gobiernos locales*. CIDE-Miguel A. Porrúa. México.
14. _____ Coord. (1996). *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*. M.A. Porrúa-CIDE, México.
15. _____ Coord (1999). *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. CIDE-M.A. Porrúa, México.
16. Carrillo, Ernesto (1997). La legitimidad de la Administración Pública. En Bañón, R. y Ernesto Carrillo (comps). *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad, Madrid.
17. CEDEMUN-Secretaría de Gobernación (1993). *Gobierno y Administración Municipal en México*. México.
18. Cruz Rodríguez, Ma. S. (1996). La urbanización ejidal. El encuentro de dos procesos: el rural y el urbano. En Teresa, Ana Paula y Carlos Cortés Ruiz (coord.) *La sociedad rural mexicana*

- frente al nuevo milenio. Vol. II. La nueva relación campo-ciudad y la pobreza rural. México, D.F., INAH-UNAM y Plaza y Valdés, p.p. 123-144.
19. Díaz de Landa, Martha y M. Consuelo Parmigiani (1997). Redes de influencia política, poder y desarrollo local. En García Delgado, D. (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO-Universidad de Buenos Aires-Universidad Católica de Córdoba; Buenos Aires.
 20. Dror, Y. (1996). *La capacidad de gobernar*. Informe al Club de Roma. FCE, México.
 21. García Delgado, Daniel (1997). Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión. En García Delgado, D. (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO-Universidad de Buenos Aires-Universidad Católica de Córdoba; Buenos Aires.
 22. García Bátiz, Ma. Luisa et al (1998). *Descentralización e Iniciativas Locales de Desarrollo*. Universidad de Guadalajara-UCLA-Juan Pablos Editor, México.
 23. González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*. Ed. Era, México.
 24. Guillén, Tonatiuh (1998). *Los Gobiernos Municipales y el Sistema Federal. Escenarios para su encuentro*. Documento de trabajo 10. Fundación Rafael Preciado, A.C. México, septiembre de 1998.
 25. _____ (1998b). Autonomía, libertad municipal y Federalismo. En *Autonomía Local y Reforma Municipal*. Grupo Parlamentario del PRD.
 26. _____ (1996) *Gobiernos Municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*. El Colef-M.A.Porrúa, México.
 27. _____ y Gerardo Ordoñez (1995). *El Municipio y el Desarrollo Social en la Frontera Norte*. Fund. Friedrich Ebert-El Colegio de la Frontera Norte. México, 1995.
 28. _____ y Gerardo Ordoñez (1996). *La Otra Frontera Norte de México*. Fund. Friedrich Ebert, México.
 29. _____ (1999). *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral, México.
 30. Hermansen, Tormod (1977). Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional. En Kuklinski, Anthoni. *Polos y Centros de Crecimiento en la Planeación Regional*. FCE, México.
 31. Keating, Michael (1994). Modelos de desarrollo regional. En *La Europa de las regiones. Una perspectiva intergubernamental*. Universidad de Granada, España, p.p. 215-232.
 32. Leader I. (1999). Guía metodológica para el análisis de las necesidades locales de innovación. La experiencia Leader I. En *Desarrollo Local. Principios, metodologías y experiencias*. CESEM-Fund. F. Ebert. México.
 33. Legassa, Ma. Victoria (1993). *Gobierno local y políticas sociales en el gran Santiago*. Mario Velázquez Ed., Santiago de Chile.
 34. Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Serie Administración General, Ministerio para la Administraciones Públicas, Madrid.
 35. Lombardi, Mario (1991). A la búsqueda del futuro prometido. En Bonetti, et al. *Frontera, integración y después... El desarrollo regional integrado: un aspecto específico de la integración nacional*. Aportes del seminario "Desarrollo local e integración fronteriza. Centro de Informaciones y Estudios de Uruguay-Ed. Logos, Montevideo, Uruguay, p.p. 17-33.
 36. López Farfán, E. El municipio frente a la problemática ambiental. El caso de "La pedrera" en Guadalcázar, San Luis Potosí. En Cabrero (1999), p.p. 389-404.

37. López Monjardín, Adriana (1986). *La Lucha por los Ayuntamientos. Una utopía viable*. Ed. Siglo XXI, México.
38. Mannion, Joseph (1999). Asociacionismo, participación y capacitación: el desarrollo rural basado en las estrategias locales "ascendentes". En *Desarrollo Local. Principios, metodologías y experiencias*. CESEM-Fund. F. Ebert. México.
39. McKiney, John (1966). *Tipología Constructiva y Teoría Social*. Amorrortu Ed. Buenos Aires.
40. Medina Giopp, Alejandro (1992). *Experiencias Relevantes sobre Tipología Municipal*. Documento de Trabajo 11. CIDE, México.
41. Mejía Lira, José, comp. (1994). *Problemática y Desarrollo Municipal*. Universidad Iberoamericana-Edit. Plaza y Valdés.
42. Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las Políticas Públicas*. Ed. Ariel, Barcelona.
43. Merino, Mauricio, Coord. (1994) *En Busca de la Democracia Municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. El Colegio de México, México.
44. Nay, Olivier. Construcciones simbólicas del territorio y estrategia de poder local. En Alba, C., Bizberg, I., y Riviere D'Arc. (Comps.) *Las regiones ante la Globalización. Competitividad territorial y recomposición sociopolítica*. p.p. 47-69.
45. Ortega Lomelí, Roberto (1994). *Federalismo y Municipio*, FCE, México.
46. Peña, Sergio de la (1992). La agricultura mexicana frente al TLC. En González P. Cuauhtémoc (coord.). *El sector agropecuario mexicano frente al TLC*. CIESTAAM-UNAM-Juan Pablos Ed., México. p.p. 40-53.
47. Pradilla Cobos, Emilio (1997). Regiones o territorios, totalidad y fragmentos. Reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana. En Salvador Rodríguez, et. al. (Coords.), *Desarrollo Regional y Urbano en México a Finales del Siglo XX. Una agenda de temas pendientes*. Col. La Región Hoy, Tom. I. Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, México.
48. Rendón Huerta, Teresita (1998). Conceptos y vigencia de la autonomía local: algunas propuestas. En *Autonomía Local y Reforma Municipal*. Grupo Parlamentario del PRD.
49. Romero Polanco, Emilio (1995). La modernización del campo mexicano: saldos y perspectivas. En Encinas, R. et al. (coord.). *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI*. p.p. 69-90.
50. Rowland, Allison (2000). *Los municipios y la coordinación intergubernamental*. Cuadernos de debate de la Agenda de la Reforma Municipal. CERE-IIS/UNAM-CIDE, México.
51. Rozas, Germán (1999). *Pobreza y Desarrollo Local*. Documento de trabajo N. 2, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Chile.
52. Subirat, Joan (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
53. Tecco, Claudio (1997). El gobierno municipal como promotor del desarrollo local- regional. Acerca de la adecuación organizacional de los municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales. En García Delgado, D. comp. *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO-Univ. de Buenos Aires-Univ. Católica de Córdoba. Buenos Aires.
54. Unikel, Luis (1978). *El Desarrollo Urbano en México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. El Colegio de México, México.
55. Vázquez Barquero (1993). *Política económica local*. Alianza Editorial, Madrid.
56. Vázquez Barquero, Antonio (1998). *Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo*. Ed. Pirámide, Madrid.
57. Vázquez, Héctor (1986). *El Nuevo Municipio Mexicano*. SEP, México.

58. Ziccardi, Alicia, coord. (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y participación ciudadana*. IIS-UNAM-M.A. Porrúa, México.

Hemerográficas.

1. Albuquerque, Francisco (1999). Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local. En *Rev. Comercio Exterior*. Vol. 49, No. 8, Agosto de 1999, México.
2. Alcudia García, José L. (1999). Descentralización y desarrollo municipal. En *Examen* Núm. 112, México, febrero de 1999.
3. Ayala Espino, José (2000). Instituciones y desarrollo económico de México. En *Comercio Exterior* Vol. 50, Núm. 2, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Febrero de 2000, p.p. 95-106.
4. Boisier, Sergio (1994). Universidad, desarrollo regional e inteligencia social. En *Revista Eure* No. 60, agosto de 1994.
5. Díaz Cayeros, Alberto (1997). Asignación política de recursos en el federalismo mexicano. En *Perfiles Latinoamericanos* No. 10.
6. Dror, Y. (1997^a) Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, España, septiembre 1996-abril 1997.
7. Fox, Jonathan y Josefina Aranda (1996). *Decentralization and rural development in México. Community participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
8. García del Castillo, Rodolfo (1999). Gobiernos locales y políticas públicas en el nuevo federalismo. En *Iztapalapa* 46, Universidad Autónoma Metropolitana, México, julio diciembre de 1999.
9. Le Clercq, Juan Antonio (1998). El federalismo como forma de política y como forma de vida. En *Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado, A.C., México, noviembre de 1998, p.p. 47-52.
10. Lescher Soto, Isaías. El desafío del desarrollo local: una agenda para la discusión en América Latina. En *Revista Venezolana de Gerencia*. No. 4 1997.
11. Mattos, Carlos de (1989). *La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?*. Versión mimeo., Santiago de Chile.
12. Medina Giopp, Alejandro (1991). Sobre la Tipología Municipal. En *Civitas* No. 5, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal A.C., México, abril-junio de 1991.
13. Moguel, Julio y Armando Bartra (1995). El sector agropecuario. Un balance sobre el desastre (1998-1994). En *Problemas del Desarrollo*. Vol. 26, Núm. Especial. IIS-UNAM, México. p.p. 173-197.
14. Molina, Iván (1998). Nueva Regionalización, desarrollo local y reingeniería municipal. En *Bien Común y Gobierno*, No. 58, México, Febrero de 1998.
15. Morata, Francis (1991). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. En *Documentación Administrativa*, Núms. 224-225, octubre 1990-marzo 1991, Barcelona.
16. Palomares León, Humberto (1998). De la planeación regional del desarrollo a la administración del ajuste en México. En *Problemas del Desarrollo*. Vol. 29, No. 114, UNAM, México, julio-septiembre 1998.
17. Prud'Homme, Remy (1997). Los peligros de la descentralización. Algunos aspectos negativos y sus posibles consecuencias. Traducción y síntesis por Carlos Puentes. En *Federalismo y*

Desarrollo Núm. 60, Año 10, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, México, octubre-noviembre-diciembre de 1997.

18. Velázquez, Gaspar y José Vergara (1999). El Municipio en el cambio de la política social. En *Examen* No.112, Temática: Municipio, febrero de 1999.
19. Verduzco, Basilio y Antonio Sánchez (2000). Cambio institucional, coordinación económica y desarrollo local. En *Gestión y Política Pública*, Vol. IX, Núm. 1, CIDE, primer semestre de 2000.
20. Ward, Peter y Victoria Rodríguez (1999). New Federalism, Intragovernmental Relations, and Co-governance in México. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 31, No.3

Fuentes cibernéticas.

1. Asociación Mexicana de Municipios de México, A.C. www.ammac.org.mx
2. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. www.cere.org.mx
3. Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN). www.cedemun.gob.mx
4. CEDEMUN-Secretaría de Gobernación. (1998) CD-Room: *Municipios de México: Información para el Desarrollo*. México.
5. Instituto para el Desarrollo y Formación Social (INDEFOS)-Gobierno del Estado de Campeche. C.D. Room INDEFOS'99. México.
6. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. www.inegi.gob.mx
7. Periódico *El Sur de Campeche*. www.elsur.com.mx
8. Periódico *Tribuna de Campeche*. www.tribunacampeche.com
9. Valenzuela, David (1999). La Fundación Interamericana y las nuevas perspectivas del desarrollo local. En *Noticias Delnet*, No. extraordinario del Curso Internacional "Modelos y Tendencias de Desarrollo Local América Latina, España e Italia", mayo-junio 1999. www.itcilo.it/delnet

Fuentes estadísticas.

1. Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Campeche (2000). Cuenta pública del municipio de Escárcega, periodo 1995-1999.
2. INEGI (1991). *Campeche. Resultados definitivos. Datos por localidad (integración territorial)*. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Aguascalientes, México.
3. INEGI (1993). *Campeche. Síntesis de Resultados*. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Aguascalientes, México.
4. INEGI (1996). *Campeche. Conteo de Población y Vivienda 1995. Resultados Definitivos*. Tabulados Básicos. Aguascalientes, México.
5. INEGI (1998). *El ingreso y el gasto público en México*. Aguascalientes, México.

Leyes, reglamentos y documentos.

1. Ayuntamiento de Escárcega, Campeche 1995-97 (1995). *Primer informe de labores*.
2. Ayuntamiento de Escárcega, Campeche 1995-97 (1996). *Segundo informe de labores*.
3. Ayuntamiento de Escárcega, Campeche 1995-97 (1997). *Tercer informe de labores*.
4. Ayuntamiento de Escárcega, Campeche 1995-97 (1998). *Plan Municipal de Desarrollo*.

5. Ayuntamiento de Escárcega, Campeche 1997-2000 (1998b). *Primer informe*.
6. Ayuntamiento de Escárcega, Campeche 1997-2000 (1999). *Segundo informe de actividades*.
7. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1992). Ed. Delma, México.
8. Constitución Política del Estado de Campeche. En C.D. Instituto para el Desarrollo y Formación Social (INDEFOS) 1999.
9. *Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche*. En C.D. INDEFOS 1999.
10. *Ley de Planeación del Estado de Campeche*. En C.D. INDEFOS 1999.
11. OCDE (1998). *Descentralización e infraestructura local en México. Una nueva política pública para el desarrollo*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

Entrevistas.

19 entrevistas a presidentes municipales, regidores, síndico y funcionarios del Ayuntamientos de Escárcega, Campeche, periodos 1995-1997 y 1997-2000.

22 entrevistas a agentes sociales, políticos y económicos del municipio de Escárcega.

6 entrevistas a titulares de instituciones públicas, privadas y educativas en el municipio de Escárcega.

Anexo. 1.

Construcción de una Tipología Municipal para la Selección de Municipios Semiurbanos.

Criterios y variables.

En la construcción de la tipología para municipios semiurbanos del estado de Campeche, se toman aquellos cuya población va de un 30 a un 59 por ciento en localidades urbanas, mismos que presentan tendencias hacia lo semiurbano, es decir con una combinación entre lo urbano y rural. A modo de comparación se incluyen un municipio urbano (más de 60 por ciento de la población en localidades urbanas), y uno completamente rural (100 por ciento de la población en localidades rurales).

Posteriormente se eligen una serie de variables las cuales se agrupan en una fórmula que está diseñada para medir el grado en que los municipios se acercan a lo semiurbano. A través de una suma ponderada de las variables seleccionadas se obtiene un índice de lo semiurbano, con un valor ideal para lo semiurbano de 100 puntos. Los índices de los municipios correrán en un intervalo aproximado de 85 a 105²⁷⁷ puntos, aunque se considerara municipios tipo semiurbano los que corran dentro del intervalo 97.5 y 102.5, ya que son los que mejor se acercan al valor indicado. De estos municipios sale una muestra de la que se elige a los municipios de estudio. Por abajo o por arriba de este intervalo le llamaremos municipios con mayor tendencia a lo rural o a lo urbano respectivamente.

Para la tipología de lo semiurbano se consideran las siguientes variables mismas que se incluirán de manera ponderada en la fórmula para la medición del índice de lo semiurbano:

Variables principales.

- a) Distribución de la población según el tipo de localidades = *P*
- b) Estructura económica = *ec*.

Variables de compensación.

- c) Estructura administrativa de los ayuntamientos = *ad*.
- d) Servicios educativos en el municipio = *ed*
- e) Proporción de la población con servicios públicos básicos = *sp*.

$$\text{Semiurbano} = P + ec + ad + ed + sp$$

Por considerar que la distribución de la población y la estructura económica indican mejor el tipo de municipio de que se trata -rurales, semiurbanos o urbanos- en la fórmula se otorga mayor peso a la *P* y a la *ec*. Así, en el caso de la primera variable, un criterio socioespacial sirve de base para tomar la distribución de la población como primer indicador de la combinación entre lo urbano y lo rural. Respecto a la segunda variable, la estructura económica, es sabido que las actividades primarias están correlacionadas con los municipios rurales; y que las actividades secundarias, son indicativas de lo urbano. Las actividades terciarias, por su parte, constituyen un porcentaje importante en los municipios semiurbanos, aunque en actividades no especializadas, principalmente en comercio a pequeña escala.

²⁷⁷ No existen valores por arriba de los 105 puntos, ya que como se especificó, se eliminaron de antemano los municipios urbanos. En el estado de Campeche, la mayor parte de sus municipios contienen rasgos rurales, excepto la capital del estado y el municipio de El Carmen.

Las variables de compensación, aunque su peso no es tan relevante para identificar lo semiurbano, sí son útiles siguiendo el criterio de urbanización (equipamiento urbano) para indicar el grado de urbanización del municipio de acuerdo a los servicios básicos con los que cuenta: agua, electricidad, escuelas. En el caso de la estructura administrativa de los ayuntamientos, el número de dependencias de primer nivel indicarian la mayor complejidad del ayuntamiento de acuerdo al tipo de municipio que gobierna.

Es de reconocer, por una parte, que la combinación sólo expresa relaciones hipotéticas entre las variables; y, por otra, que no existe la pretensión de incluir en el índice todos los atributos de lo semiurbano. Además la medición de lo semiurbano es con relación al municipio en su conjunto, no con respecto a cada tipo de localidades que componen el municipio.

Realizadas las precisiones anteriores, se anota que en el desarrollo de cada fórmula se explicarán los valores que tomarán y el porqué, así como el peso de su valor en la fórmula del índice.

Indicadores:

1. Población:²⁷⁸ *P*

- a) *Pu* = Porcentaje de población urbana: se considera población urbana al total de personas que viven en localidades de 15,000 habitantes o más.
- b) *Ppu* = Porcentaje de población pequeña urbana: se considera población pequeña urbana al total de personas que viven en localidades de 2,500 hasta 14,999 habitantes.
- c) *Pr* = Porcentaje de población rural: se considera población rural al total de personas que viven en localidades de menos de 2,500 habitantes.

$$P = (pr * .40) + (ppu * .50) + (pu * .60)$$

La fórmula considera un promedio ponderado de los porcentajes de población según el tipo de localidad. Así, los valores de .40, .50 y .60 multiplican a los porcentajes de la población rural, pequeño-urbana y urbana, respectivamente. Al efectuarse las operaciones, los valores de *P*= 40... 60, lo cual indicaría para los valores extremos lo siguiente: 40, población totalmente rural; 50, población idealmente semiurbana; y 60 población totalmente urbana. La población semiurbana se encontraría en el intervalo 47 y 53. Estos son los valores, tal cual, a incluir en la fórmula general.

3. Actividades económicas: *ec*

Se toman los porcentajes de la población económicamente activa y ocupada según el sector de actividad, como indicador de la composición de la estructura económica del municipio y por ende del tipo de municipio.

- a) Porcentaje de la población económicamente activa y ocupada en el sector primario = *pp*.
- b) Porcentaje de la población económicamente activa y ocupada en el sector secundario = *ps*.
- c) Porcentaje de la población económicamente activa y ocupada en el sector terciario = *pt*.

²⁷⁸ Para el criterio de clasificación de las localidades se toman los consensos vigentes: para localidades rurales se toma como límite superior los 2,500 habitantes, el cual es aplicado principalmente por el INEGI; para localidades urbanas, se considera como límite inferior los 15,000 habitantes, el cual es empleado por el CONAPO, con base a los estudios de Unikel (1978). Las localidades comprendidas entre estos dos intervalos, las consideramos como pequeño-urbanas.

$$ec = (pp * .40) + (ps * .60) + (pt * .50)$$

Se considera un promedio ponderado de los porcentajes de población económicamente activa y ocupada según el sector de actividad. Con valores de .40, .50 y .60 que multiplican a la *pp*, la *ps* y la *pt*, respectivamente. Así al efectuarse las operaciones, los valores de *ec*= 40... 60, lo cual indicaría para los valores extremos lo siguiente: 40 estructura económica totalmente primaria; 50 indica estructura económica combinada (indicativa de municipio semiurbano); y 60 indica estructura económica totalmente secundaria. La estructura económica situada en el intervalo 47-53, sería indicativa de un municipio semiurbano. Los valores obtenidos se suman, tal cual, dentro de la fórmula general.

1. Servicios educativos = *ed*

A través de los servicios educativos se buscan indicios del grado de urbanización o ruralización de los municipios. Esto es, municipios con únicamente los servicios de primaria y secundaria denotará su ruralización; municipios con nivel profesional, indicará un mayor grado de urbanización; municipios hasta nivel medio profesional, invariablemente son semiurbanos.

Lo anterior se mide con una fórmula que suma de manera ponderada el número de niveles educativos existentes, teniendo como valor máximo a la unidad.

Los valores ponderado por nivel educativo son los siguientes:

pm= primaria²⁷⁹ (.20), *sc*= secundaria (.20), *pe*= preescolar (.10), *b*= bachillerato (.10), *ct*= capacitación para el trabajo (.05), *mp*= profesional medio (.10), *p*= profesional (.25).

$$ed = (pm * .20) + (sc * .20) + (pe * .10) + (b * .10) + (ct * .05) + (mp * .10) + (p * .25)$$

$$ed = .50... 1$$

El total por municipio de este valor, es sumado como variable de compensación en la fórmula de lo semiurbano.

2. Servicios públicos básicos²⁸⁰ = *sp*

Los servicios básicos con que cuenta la población del municipio se consideran indicadores del grado de ruralización, urbanización o combinación de estos rasgos para cada municipio. En municipios donde menos de la mitad de la población no cuenta con servicios básicos, estaría indicando su ruralización, municipios con más de un 90 % de la población con servicios básicos indicaría un municipio con tendencia hacia lo urbano. Entre estos dos tipos de municipios encontraríamos a los municipios semiurbanos.

Para lo anterior se toman los siguientes datos del censo de 1990 para los municipios de referencia:

a) Porcentaje de la población total sin el servicio de electricidad = *pse*.

²⁷⁹ A la primaria y secundaria se les otorga un valor de .20 a cada uno, por ser niveles de instrucción obligatoria, que se encuentran hasta en los municipios rurales.

²⁸⁰ En CEDEMUN (1993) la tipología propuesta, para el caso de los servicios públicos, ofrece la siguiente clasificación: municipios rurales, la mayoría de los servicios públicos solamente se prestan en la cabecera municipal y en algunas comunidades; semiurbanos, cuentan con servicios de agua potable, energía eléctrica, ocasionalmente alcantarillado, y alumbrado en la cabecera municipal y en la mayoría de las localidades. Sin embargo puesto que no existe la información disponible sobre la distribución de los servicios en las comunidades, y en esencia la mayor parte de los municipios seleccionados cuentan con estos servicios, se opta como primera referencia el porcentaje de la población que carece de los servicios de agua y electricidad.

b) Porcentaje de la población total sin el servicio de agua entubada = *psa*.

$$sp = \left\{ \frac{pse + psa}{2} \right\} - 1$$

De estos datos se obtiene el promedio simple de la población que cuenta con los servicios de electricidad y de agua, a través de una fórmula que considera el valor absoluto del inverso de la población que no cuenta con estos servicios; esto es, el promedio simple de la población que sí cuenta con los servicios.

Los resultados de la fórmula, que tendría como valor máximo a la unidad, se suman como variables de compensación a la fórmula general.

3. Estructura administrativa de los ayuntamientos = *ad*.

El número de dependencias de primer nivel con que cuentan los ayuntamientos es un indicativo de la complejidad de la problemática que atienden los ayuntamientos, y por ende del tipo de municipio de que se trata: rural, semiurbano o urbano.²⁸¹

Para lo anterior se considera una fórmula sencilla, que multiplica el número de dependencias por .10, cuyo valor total ha de ser sumado a la fórmula general de lo semiurbano.

a) Número de dependencias municipales de primer nivel en la estructura municipal = *dm*.

$$ad = dp * .10$$

La fórmula general está diseñada para obtener un coeficiente de 100 como indicador del municipio semiurbano, la lógica utilizada es sencilla: En el caso ideal de un municipio con igual porcentaje de población rural y urbana, y una combinación similar en la estructura económica, aplicadas las fórmulas respectivas para la población y para la estructura económica, se tendrían valores de 50 para cada una, los cuales sumados darían el coeficiente de 100. Sin embargo, como en cualquier tipología, esto se trataría de un caso límite, que en la realidad difícilmente se encuentra. Por lo tanto, en nuestra tipología, los valores obtenidos no serían más que aproximaciones a tal índice; de ahí la necesidad de aplicar variables de compensación, que van desde .50 a 1.5 aproximadamente, para tratar de distinguir la diferencia que habría entre dos municipios con porcentajes similares en la distribución de la población y la estructura económica. Por ejemplo en el caso de dos municipios con iguales proporción en éstas, la manera de diferenciarlos es aplicando estas variables. Así el municipio que tenga más o menos porcentaje de la población con servicios básicos, más o menos servicios educativos, más o menos dependencias de primer nivel en los ayuntamientos, se *alejara* o *acercará* más del coeficiente ideal de 100.

Aplicando estos razonamientos a la fórmula general, y una vez realizada las operaciones correspondientes, se tiene que en el estado de Campeche los municipios que más se acercan al modelo ideal semiurbano, con los coeficientes más cercanos a 100, son Calkiní, Champotón y Escárcega. De éstos se elige el municipio de Escárcega. (*Vid cuadro 1*).

²⁸¹ Las dependencias básicas de primer nivel que suelen encontrarse en todos los ayuntamientos, incluso los de municipios los rurales, son la secretaría y la tesorería; de ahí el número aumenta según el tamaño del municipio, la complejidad de los problemas que debe atender y sobre todo la disponibilidad de recursos. Para tal efecto puede verse CEDEMUN (1993: 195-241).