

MUNICIPIOS, FACTOR IMPORTANTE EN EL DESARROLLO DE LAS REGIONES DE MÉXICO

LUIS ALBERTO DZUL VILLARUEL

La relación que existe en el desarrollo local regional y los municipios, debe analizarse desde tres puntos de vista. Primeramente desde el nivel teórico-conceptual, en éste encerraríamos el análisis del desarrollo local como proceso incluyendo en éste los ayuntamientos como actores centrales del desarrollo.

El segundo punto sería el análisis contextual para el caso de México, que cubriría el ambiente y condiciones generales que definen la acción concreta de los ayuntamientos sobre los procesos de desarrollo local en los municipios.

Y por último el tercer punto que estaría dado empíricamente, a través del estudio de experiencias reales sobre los intentos y posibilidades de actuación de los ayuntamientos sobre el desarrollo local en algún municipio en particular.

AYUNTAMIENTOS, MUNICIPIOS Y DESARROLLO LOCAL

Conceptos de referencia

Como proceso es muy reciente el enlace de los ayuntamientos, como órganos de gobiernos de los municipios, con la gestión del desarrollo; mayormente en las sociedades latinoamericanas que se caracterizaron por la gran presencia del gobierno 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 se encuentra en la fase de implementación en la actualidad.

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 podrían convertirse en los principales articuladores del mismo.

El desarrollo como proceso

Primero sobre la noción de desarrollo bien podría hablarse de dos dimensiones: el espacio de la teoría y el campo de la acción. Sin embargo ambas tienen como límite y característica común, el presentarse como formas de pensar y de actuar sobre el desarrollo desde una perspectiva general. Es decir, lo más fácil y real ha sido pensar y aplicar el desarrollo sobre grandes agregados territoriales, particularmente los Estado-Nación y en un nivel regional o territorial, y más bien sobre el amplio conjunto de relaciones socioeconómicas que existen en estos ambientes. Convirtiendo cada forma en sustento de la otra en un proceso mutuamente incluyente.

a) De las formas de pensamiento sobre el desarrollo

De manera general, el desarrollo es conceptualizado como un proceso de crecimiento económico en el cual se mejora el nivel de vida de la sociedad. En este proceso se incluyen aspectos, dimensiones y niveles. A su vez dentro de estos aspectos están incluidos los económicos, sociales, culturales y los político-administrativo (López 2000).

Como bien sabemos los aspectos se dimensionan dentro de una temporalidad y un espacio (Hermansen 1977). Este último está dividido en supranacional, nacional, regional y local. A su vez el desarrollo, por distinción del crecimiento económico, incluye un cambio cualitativo estructural dentro de una sociedad, más que un simple crecimiento de variables económicas.

Por ello de lo anterior se deduce que las llamadas teorías generales del desarrollo, en su mayor parte, si no es que en todas, han iniciado el proceso desde el nivel supranacional, nacional y regional. La explicación del desarrollo en los niveles micro territorial (municipios), queda como algo marginal, en las teorías de la modernización, de la polarización y difusión, así como del comercio internacional, incluyendo el enfoque latinoamericano de la teoría de la dependencia.

Ello no se debe a un olvido teórico o metodológico, sino que éstos 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.

Pero la misma realidad se encargó de contradecir estas teorías, ya que las actuaciones generales sobre el desarrollo no beneficiaron por igual a los territorios locales, y cuando la realidad contradice a la teoría deviene una crisis del paradigma predominante o aceptado y da lugar a la búsqueda de uno nuevo (Blöstrom 1990).

Por ello y 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 en el ámbito conceptual" sino que también incluye luchas y cambios de poder, más entre los actores implicados.

En suma, las teorías actuales del desarrollo explican éste desde lo macro y lo territorial y a partir de relaciones agregadas; faltando explicar el desarrollo desde las relaciones territoriales micro (municipios) y desde la acción de los agentes locales. Es decir, estas 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, reduce las posibilidades de actuación de las entidades de gobierno de los municipios de nuestro país.

Abandonando el periodo de amplia intervención del gobierno nacional sobre el desarrollo y la economía, el nuevo modelo de desarrollo, basado más en la desregulación, privatización y 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 podemos decir que realmente, para la mayor parte de los casos, 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 quedando éstos en desventaja de desarrollo provocando un nulo crecimiento económico que los mantiene en la casi marginación en el ámbito nacional y más aún no pudiendo sobresalir en los procesos de desarrollo internacionales.

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 va de acuerdo y según a la funcionalidad económica que presentan, mas 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 municipios, 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, esto es, de los municipios.

De lo anterior expuesto se consideran las siguientes conclusiones:

1. Que ha sido el gobierno nacional, a través de la regulación o desregulación de la economía, el que ha ocupado el papel en las tareas de inducción del desarrollo.

2. En la promoción del desarrollo, se ha dado prioridad a las cuestiones macro territoriales y económicas por encima de lo micro en lo económico y territorial siendo que éstos tienen la posibilidad de soportar mayores desafíos en cuanto a su desarrollo ya que cuentan con un espacio sin explotar.

3. Que agotado el esquema del papel del gobierno central, se precisa entonces de nuevas maneras de pensar y actuar sobre el desarrollo desde lo local, esto es, que los municipios se integren y contemplen en el desarrollo de México para poder tener una base más fuerte en el proceso de desarrollo del país.