

Descentralización y desarrollo local.
¿Procesos paralelos o convergentes?



Decentralization and local development:
Parallel or convergent processes?

B O N A N Z A S

En este artículo se presenta un estudio del proceso de descentralización gubernamental federal en México. Mediante el análisis de dicho proceso desde una perspectiva porteriana, el concepto del desarrollo endógeno y el estudio de cuatro casos específicos se pretende conformar los argumentos pertinentes para responder a las preguntas: ¿es la descentralización del gobierno federal un proceso que fomenta el desarrollo local? Si es así, ¿cómo debe llevarse a cabo este proceso de descentralización para que sea exitoso? ¿Los gobiernos locales en México están preparados para asumir y utilizar el proceso de descentralización?

In this paper, I present an study about federal decentralization processes in Mexico. The analysis is based in the endogenous development concept, the ideas of Porter and four cases of study. We this perspective, I try of answer the questions: Is the Federal government decentralization a process which drives the local development? If this is true, then, Which is the correct way to drive a successful decentralization processes in terms of long time local development? Are local governments in Mexico ready to get advantage of decentralization process?

Descentralización y desarrollo local. ¿Procesos paralelos o convergentes?¹

Tradicionalmente en México hemos considerado que el desarrollo local está atado irremediamente al grado de descentralización del gobierno federal. En efecto, con un alto grado de centralización, como el que presentó el federalismo mexicano en la mayor parte del siglo pasado, parece poco viable que las regiones, estados y municipios sean artífices de su desarrollo. Es claro, entonces, que el centralismo político y administrativo del sistema mexicano explica en buena parte la gran concentración de oportunidades para el desarrollo durante varias décadas en torno a la zona metropolitana del valle de México y a los polos metropolitanos de Monterrey y Guadalajara.

Esta realidad impuso como solución y modelo deseable la idea de un proceso descentralizador desde la esfera gubernamental federal hacia estados y municipios. Se asume, así, que en la medida que el gobierno federal ceda espacios de decisión y apoye con recursos a otras esferas de gobierno, las regiones y localidades podrán generar sus proyectos y fortalecer su papel como instancias de desarrollo económico y social.

En nombre de esta idea, cada sexenio se afirma que los esfuerzos descentralizadores han fortalecido el desarrollo local. Cada gobierno en turno ha justificado acciones diversas y algunas transferencias a los niveles subnacionales de gobierno,

* Centro de Investigación y Docencia Económicas. Correo electrónico: enrique.cabrero@cide.edu

¹ Este artículo deriva de la ponencia presentada en el foro Descentralización, Democracia y Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y Hacia Dónde Vamos?, organizado por el Woodrow Wilson Center y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, en mayo de 2002 en la Ciudad de México.

aunque, como bien sabemos, pese a lo que cada sexenio se afirma, dichas transferencias no han tenido la magnitud esperada ni han sido cedidas para fortalecer los espacios subnacionales de decisión, sino más bien como mandatos para llevar a cabo ciertas funciones operativas en diversos ámbitos de política pública.

El discurso dominante ha mantenido, entonces, la vinculación entre los conceptos de descentralización y desarrollo. Sin embargo, la historia de las iniciativas descentralizadoras como mecanismo de promoción del desarrollo ha sido fundamentalmente una historia de desencantos en nuestro país. Las iniciativas de Miguel de la Madrid (1982-1988) que fomentaban el fortalecimiento estatal y municipal mediante la creación de los comités para la planeación del desarrollo (Coplades y Coplademuns) al final no lograron detonar una dinámica local que efectivamente generara una mayor autonomía y dinamismo para el desarrollo local, al menos no en la magnitud esperada y enunciada. Las iniciativas de Carlos Salinas (1988-1994) tuvieron todavía menor impacto, en parte porque, en lugar de avanzar en el fortalecimiento de las esferas subnacionales, se optó por establecer mecanismos de transferencia directa entre la oficina del presidente y las comunidades, lo que hizo de gobiernos estatales y municipales simples espectadores del proceso. Los grandes y pequeños proyectos de desarrollo regional de dicho sexenio fueron dirigidos una vez más desde el centro federal (Cabrero, 1998).

En el caso de las iniciativas descentralizadoras propuestas por Ernesto Zedillo (1994-2000), nadie puede negar una aceleración del proceso descentralizador; las transferencias del Ramo 26, durante los primeros años de su mandato, y del Ramo 33, al final del mismo, son pruebas palpables de una mayor voluntad de descentralización y del ejercicio de mayor presión de gobernadores y alcaldes para hacerlo así. Entre los resultados del periodo mencionado se ha observado que las funciones operativas de gobiernos estatales se congestionaron, como lo mostró el caso de la federalización educativa.² Los gobiernos estatales vivieron un proceso en que se recibían mandatos desde el gobierno federal, se recibían transferencias de gasto, se ampliaban las responsabilidades, todo ello en un marco de confusión de atribuciones, de alteración de los ritmos regionales, no exento de caos y con frecuencia generador de inestabilidades y debilitamiento institucional (Cabrero *et al.*, 1997).

² La federalización de la educación básica en realidad se inició en 1992, en la administración de Carlos Salinas, pero se consolidó como proceso descentralizador en la administración de Ernesto Zedillo.

Finalmente, sobre el primer año y medio del gobierno de Vicente Fox todavía no había observaciones, de hecho hasta ahora hemos tenido más bien un ayuno de iniciativas descentralizadoras. La agenda de fortalecimiento del federalismo y de los avances necesarios para la descentralización de la vida nacional, salvo algunos muy tibios pasos, todavía permanece almacenada en los discursos de campaña y en el Plan Nacional de Desarrollo; esperamos tener materia de análisis en el futuro inmediato.

Se puede decir que la descentralización en México ha fallado por no avanzar al ritmo requerido. De 1982 a 1994 el problema fue de lentitud en las iniciativas descentralizadoras, las cuales no fueron capaces de desencadenar el dinamismo local. De 1994 a 2000 el problema más bien fue de aceleramiento desordenado de la descentralización en algunas áreas de política pública; este proceso desquició de forma sistemática la administración y las capacidades de gobiernos subnacionales. La paradoja es que la descentralización en nuestro país ha fallado tanto cuando ha ido muy lenta como cuando ha querido ir rápido. Además, en ambos casos ha sido poco eficaz como palanca del desarrollo regional y local. ¿A qué se debe esto?, ¿se trata —como varios estudios lo han afirmado— de la errática forma en que se ha instrumentado la descentralización?, ¿acaso hay otros factores que no han sido incorporados al análisis de la experiencia mexicana? Esta reflexión busca explorar algunos de estos aspectos.

■ ¿La descentralización es un detonante del desarrollo local?

En un país como México, caracterizado por un sistema federal altamente centralizado, hemos insistido en que este escenario es el obstáculo fundamental para el desarrollo local; sin embargo, quizá otorgamos un valor excesivo a la descentralización como medio y como instrumento para la activación del desarrollo. Es decir, si bien hay evidencia de que el centralismo es una condición que obstaculiza el desarrollo local, esto no significa que por necesidad la descentralización es el instrumento más eficaz para promover un desarrollo local más vigoroso. En efecto, la descentralización puede ser una condición necesaria o facilitadora, pero nunca es suficiente en sí.

Autores como Porter (1990) y Krugman (1991) nos ubican en una perspectiva de análisis en que los actores locales, sus racionalidades, sus restricciones y sus

recursos, así como la evolución y cambio de los mecanismos de regulación social, se constituyen en variables fundamentales para el desarrollo. De igual forma, en el estudio sobre diversas regiones europeas, Michaud y Thoenig (1992) sostienen que el desarrollo local exitoso en el mediano plazo es por naturaleza un desarrollo con un *motor endógeno*. De hecho, estos autores ponen claramente en duda la eficacia de la descentralización y transferencia de recursos como palanca del desarrollo local. Al estudiar casos como el de Sicilia, en Italia, y el de Neuchatel, en Suiza, observan que ambas regiones han adoptado desde hace décadas una actitud de “espera pasiva” para que el desarrollo venga del exterior, lo cual no se ha producido después de largo tiempo y pese a continuas subvenciones de sus gobiernos nacionales o de fondos europeos.

Parece claro que el desarrollo local no puede ser impuesto ni implantado desde el exterior. Se requieren ciertos factores detonantes en lo local. A partir de esta idea queda claro que las iniciativas descentralizadoras pueden ser complementos más o menos eficaces. Cuando la descentralización desde el gobierno central (enfoque arriba-abajo) busca “enviar recursos y definir responsabilidades” adopta una visión de mandante o principal, bajo el supuesto de que los gobiernos subnacionales actuarán con apego a su mandato y operarán las acciones previstas. Con independencia de los aciertos o limitaciones con que se realizan las acciones en lo local, es muy poco probable la activación de un *motor endógeno para el desarrollo*, lo que sucede es simplemente un desdoblamiento de estrategias centrales en el espacio local. En este escenario, aunque se adopten las estrategias para el desarrollo local, con dificultad prosperan. Se tienen planes para el desarrollo, pero no las condiciones para operarlos. Se recibe, por así decirlo, un motor sin combustible para hacerlo funcionar.

Cuando, por el contrario, la descentralización (enfoque abajo-arriba) se define como un mecanismo “facilitador y complementario” a las iniciativas locales, la situación puede ser muy diferente. En este caso, el gobierno central se convierte en un “buscador” o “detector” de proyectos construidos de manera endógena por las regiones y las localidades, con el fin de acudir con recursos adicionales y apoyos diversos para “construir conjuntamente” un proyecto de desarrollo local. Se ayuda, por así decirlo, a echar a andar el motor, dado que éste es cargado de combustible en lo local.

La descentralización, por tanto, difícilmente es un detonante del desarrollo local, a lo más que puede servir es como un proceso facilitador y complementario.

Quizá por ello en México las diversas iniciativas descentralizadoras han fallado como palanca de desarrollo, con independencia de su nivel de compromiso político, de sus instrumentos y de su ritmo de implementación. La mayoría de dichas iniciativas han supuesto que descentralizar es asignar nuevas tareas a los gobiernos subnacionales; quizá sería más eficaz descentralizar tan sólo abriendo espacios a la iniciativa local. Al menos en lo que se refiere al desarrollo, ésta parece la estrategia que más reditúa.

■ ¿Cómo se construye un “motor endógeno” para el desarrollo local?

Si bien el desarrollo local depende en buena parte de las actividades económicas y empresariales del territorio y de la dinámica del mercado, es indudable que el gobierno local desempeña un papel relevante. El papel del gobierno local puede expresar diversas estrategias: convertirse en “buscador” de subvenciones; desreglamentar y liberar la actividad empresarial local; buscar la autonomía fiscal local; o crear la infraestructura local necesaria para el desarrollo. Sin embargo, estas estrategias de creación de externalidades tampoco son condiciones suficientes para que el gobierno local eche a andar un motor endógeno. Si hay ausencia o debilidad en las relaciones horizontales entre actores económicos, autoridades locales y otros grupos sociales del territorio, las externalidades no podrán ser apropiadas o internalizadas como refuerzos del desarrollo local.

Por ello las autoridades locales desempeñan un papel esencial en la construcción de la acción pública, dado que deben centrar parte de sus esfuerzos en construir mecanismos que promuevan la confianza entre actores y permitan alianzas en proyectos compartidos. Dicho de otra manera, un motor endógeno de desarrollo local requiere una *acción pública de alta intensidad*, es decir, una acción pública en que el gobierno local, grupos empresariales o de productores, grupos sociales y ciudadanos tengan un cierto grado de interacción y acuerdo en torno a un proyecto de desarrollo local. Esto no significa armonía plena y estable, sólo significa compromisos construidos en el seno de redes locales de política pública.

En un estudio (Cabrero, 2002) pudimos observar cuatro municipios urbanos de México durante una década. A lo largo de este periodo se hicieron entrevistas apegadas a un sistema con funcionarios locales y miembros de la sociedad civil.

También se analizaron variables propias de la gestión municipal, actas de cabildo, y se hizo un seguimiento de proyectos de desarrollo local. La evidencia muestra que los municipios en que la acción pública local fue de “alta intensidad”, es decir, en que los diversos gobiernos municipales interactuaron de modo sistemático con agentes no gubernamentales en redes de política pública, lograron un avance importante en la consolidación de proyectos de desarrollo local, además mostraron una gestión municipal con mejores niveles de desempeño. El caso contrario fue el de un municipio en que a lo largo de la década no hubo posibilidad de construcción de redes de política pública; la acción pública se caracterizó por ser desarticulada y de muy “baja intensidad”, además fueron evidentes las rupturas trienales y, por todo ello, el nivel de desempeño de la gestión municipal fue muy bajo.

El análisis del *nivel de intensidad de la acción pública* parece ser una vía interesante de estudio del desarrollo local. A partir de este concepto se puede entender la dinámica local en relación con el desarrollo más allá de los conceptos de capital social y de compromiso cívico, que si bien ayudan a entender una propensión social a la cooperación, son más difíciles de analizar en situaciones concretas. El análisis de la acción pública consiste en identificar actores, mecanismos de relación y regulación entre ellos, formas de cooperación y alianzas, y capacidad de definición de proyectos de desarrollo local en un tiempo determinado. Se trata de estudiar un proceso contingente, no una cualidad social.

Desde esta perspectiva, el reto fundamental del desarrollo es la capacidad que tienen o adquieren los actores regionales y locales para construir sus proyectos, generar sus redes de política pública y cooperar en torno a una idea de desarrollo local. Cuando coinciden estos factores estamos frente a la existencia de un *motor endógeno de alto potencial*.

■ ¿En México hay un escenario propicio para desarrollo local?

La respuesta a esta pregunta no puede ser categórica. México sigue siendo un país de grandes contrastes. Todavía los enormes rezagos que tiene la mayoría de los municipios del país con frecuencia impiden que se generen escenarios para el desarrollo local endógeno. Es indudable que se requieren reformas que abran mayores posibilidades a la acción de gobiernos municipales, además se requiere desarrollar

capacidades de gestión y transferir recursos y potestades fiscales suficientes a estos gobiernos. La descentralización desde el gobierno federal y de los estatales hacia los municipales todavía no es un esquema agotado en nuestro país; hay mucho trecho por recorrer. Sin embargo, como se ha dicho, estos elementos son a lo más facilitadores del fortalecimiento institucional y del desarrollo local, pero nunca serán factores suficientes.

Nos debemos ocupar en ampliar el escenario de gobiernos locales emprendedores y promotores de un desarrollo endógeno. En este sentido, desde hace ya algunos años, en gobiernos municipales mexicanos observamos una “ola innovadora”, en cuyo interior surgen interesantes iniciativas para impulsar el desarrollo desde abajo. Cabe mencionar que el CIDE, en asociación con la Fundación Ford, desde 2001, ha convocado al Premio Gobierno y Gestión Local, en que se recibieron 479 programas municipales, de los cuales alrededor de 50 presentaban experiencias relacionadas con el desarrollo local en municipios de diferentes tamaños y de diversas zonas del país. Programas muy diversos: de asociación intermunicipal para el desarrollo de microrregiones; de integración de asociaciones de productores y gobierno municipal para la definición de proyectos específicos de desarrollo; de creación de consejos para la planeación y el desarrollo urbano; de creación de incubadoras de microempresas; de constitución de fideicomisos para el fomento al desarrollo; de construcción de redes de microempresas; de programas de crédito, entre otros (Cabrero, 2001 y 2002).

La construcción de este tipo de experiencias requirió, en la mayoría de los casos, de una “acción pública local de alta intensidad”. Muchos proyectos analizados son muy prometedores y podrán convertirse en “motores de desarrollo endógeno”. Otros, infortunadamente, son de difícil viabilidad en el mediano plazo. Sin embargo, la importancia de la multiplicación de estas experiencias es que los gobiernos locales, en articulación con productores, empresarios y ciudadanos, comienzan a ser protagonistas del desarrollo. Quizá no de los megaproyectos que tanto motivaron al Estado mexicano en los años sesenta y setenta; tampoco de los grandes proyectos que los sectores público y privado tanto imaginan, prometen y desean; tampoco de los proyectos que el gobierno federal sueña con implantar desde el centro en las localidades. Simplemente de pequeños o medianos proyectos, que no por ser modestos son menos importantes. Por el contrario, son proyectos que más allá de sus alcances económicos están construyendo identidades locales,

redes comunitarias de empresarios, núcleos de capital social y, sobre todo, una acción pública de alta intensidad que, al final, es la energía esencial para el desarrollo. ¿No es tiempo de observar con más detenimiento estas experiencias? ¿No estará en ellas la clave de un nuevo modelo de desarrollo?

■ Bibliografía

- CABRERO, E., L. Flamand, C. Santizo y A. Vega (1997), “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, en *Gestión y Política Pública*, vi, 2, México, CIDE.
- CABRERO, E. (coord.) (1998), *Las políticas descentralizadoras en México, logros y desencantos (1983-1993)*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- (2000), “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”, en *Agenda de la reforma municipal*, Cuadernos de debate, México, CIDE.
- (2002), *Acción pública, desarrollo y gobierno local*, México, CIDE.
- (coord.) (2002), *Innovación en gobiernos locales*, México, CIDE-FF-Cedemun (Premio Gobierno y Gestión Local).
- CABRERO, E., R. García, G. García y L. Gómez (2001), *Prácticas municipales exitosas*, México, CIDE-FF (Premio Gobierno y Gestión Local).
- MICHAD, C. y J.C. Thoenig (1992), *Développement et changement dans une économie politique régionale*, París, GAPP.
- KRUGMAN, P. (1991), “Increasing returns and economic geography”, *Journal of Political Economy*, 99, 3.
- PORTER, M. (1990), *The comparative advantage of nations*, Nueva York, The Free Press.