

Rosalía López Paniagua, Pablo M. Chauca Malásquez  
Actores Empresariales y Gestión Pública en la Perspectiva del Desarrollo Local en México  
Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 11, núm. 34, enero-abril, 2004, pp. 275-297,  
Universidad Autónoma del Estado de México  
México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10503411>



*Convergencia. Revista de Ciencias Sociales,*  
ISSN (Versión impresa): 1405-1435  
[revistaconvergencia@yahoo.com.mx](mailto:revistaconvergencia@yahoo.com.mx)  
Universidad Autónoma del Estado de México  
México

¿Cómo citar?

Fascículo completo

Más información del artículo

Página de la revista

[www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Actores Empresariales y Gestión Pública en la Perspectiva del Desarrollo Local en México

Rosalía López Paniagua  
Pablo M. Chauca Malásquez

*Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo*

**Resumen:** Si se acepta que el desarrollo local ha de pasar necesariamente por el desarrollo integral de un territorio, las acciones que se pongan en práctica han de vincular tanto las iniciativas y acciones de los empresarios locales y de las administraciones públicas, como de los demás actores que intervienen en los procesos de desarrollo local. En esa perspectiva, en la formulación y ejecución de las políticas cada uno de estos actores tiene un papel propio. En este artículo se reflexiona, desde una experiencia municipal en el estado de Michoacán en México, acerca de la empresa, así como sobre la orientación de la gestión pública local para convertir al espacio local en un entorno de oportunidades, para fomentar la actividad empresarial y el empleo en la perspectiva del desarrollo local.

**Palabras clave:** Desarrollo local, gestión pública, actores, actividad empresarial.

**Abstract:** *If we accept that the local development go necessarily for the integral development of a region the actions that starting should to be related to the initiatives and actions of the local enterprises with the public administrations and with the others actors that participates in the local development process. In this perspective, in the formulation and execution of the politics, each one of the actors have own role. This paper reflection from a municipal experience, about of the enterprise, and the orientation of the local public manage for to transform the local space in opportunities context for to encourage the enterprise activity and the employment in the local development perspective.*

**Key words:** *Local development, public manage, actors, enterprise activity.*

## Introducción

En México se ha abierto la oportunidad para que los gobiernos locales asuman una posición más activa en la promoción económica y social de sus territorios; la cual se deriva de las crisis económicas recurrentes, su prolongación más allá de las expectativas iniciales, sus múltiples consecuencias sobre la vida cotidiana, la creciente presión social impuesta a la administración pública local, factores, entre otros, que han impulsado a los gobiernos locales a una utilización del potencial endógeno, tanto natural como social, de sus

respectivas zonas. Pero, además, también han sido importantes los resultados poco exitosos de las políticas adoptadas y gestionadas por el gobierno federal, basadas más en la capacidad dinamizadora de las grandes empresas y las inversiones extranjeras.

En este contexto, se ha iniciado poco a poco un proceso de innovación y diversificación de las actuaciones de los gobiernos locales, lo que está llevando gradualmente a un importante cambio en su actitud ante la realidad económica y social de sus respectivas localidades y una revalorización de su función como agente promotor del desarrollo local.

Sin embargo dada la precariedad, en la mayoría de los casos, de sus respectivos presupuestos así como las dificultades para disponer de recursos humanos capacitados para dirigir, gestionar y evaluar las políticas de desarrollo local, se entiende que esta tendencia debe suponer que son los agentes empresariales u otros agentes privados los que deben poner en juego sus recursos financieros, tecnológicos y humanos. En particular, el actuar empresarial debe ser más determinante en el logro de los propósitos del desarrollo local, en tanto que las acciones de los gobiernos deben ser los factores condicionantes o del entorno que favorezcan y estimulen la sinergia de recursos naturales, técnicos y humanos disponibles en su territorio.

Partiendo de esta idea, aquí se discuten los factores determinantes del entorno para que las empresas puedan ser agentes decisivos para el desarrollo local. Asimismo, se comenta acerca de los atributos que deben tener los emprendedores productivos para conducirse en esa dirección, y cómo las autoridades locales pueden crear el marco propicio para ello.

A manera de referente empírico se analiza la experiencia de gestión del gobierno local en el Municipio de Sixto Verduzco en el estado de Michoacán, durante el periodo 1999-2001, que ha sido considerado a nivel nacional como innovador por la puesta en marcha del programa denominado “Camino de saca”. Este se basa en el aprovechamiento de los recursos naturales y sociales que tiene en su territorio y la articulación de los diversos actores vinculados con la producción agrícola, y que ha impactado favorablemente el desarrollo local.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se insiste en que la vinculación de los actores sociales y el gobierno debe convertir al espacio local en un entorno de oportunidades, con el fin de fomentar la

actividad empresarial y el empleo local mediante acciones que favorezcan el establecimiento y expansión de nuevas empresas; la creación o identificación de oportunidades de mercado para las empresas y del ambiente necesario para transformar las ideas en realizaciones concretas y potenciar el desarrollo, lo más armónico posible, de la comunidad local.

### **Desarrollo local y desarrollo empresarial**

En los tiempos actuales, el tema del desarrollo local es de gran trascendencia; pero es polémico en cuanto a su definición y características. En este artículo, asumimos que es un proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local (ILPES, 1998:12).

Esto supone identificar al menos tres dimensiones de dicho proceso: una *económica*, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, *sociocultural*, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y una dimensión *político-administrativa*, en que las políticas públicas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local.

Entonces, pues, el desarrollo local siempre implica un proceso que supone la formación de nuevas instituciones o el cambio de orientación estratégica de las existentes; el desarrollo de industrias alternativas; la superación de las capacidades de la mano de obra para hacer productos de mayor calidad; y la promoción de nuevas empresas.

En esta perspectiva, el entorno empresarial es un componente fundamental del desarrollo local, puesto que la atracción, creación o retención de actividades empresariales de futuro es una de las mejores formas para lograr una economía local saludable. En ese sentido, el papel reservado a las organizaciones privadas es crucial, debido no sólo a que su función económica es condición necesaria para alcanzar los objetivos propuestos, sino también porque los instrumentos para el

desarrollo local sólo serán eficaces si son asumidos por los propios empresarios.

Sin embargo, las instituciones públicas locales (en el marco de sus relaciones con las del nivel estatal y federal) son los actores claves y la condición suficiente para que el entorno empresarial fructifique, y para despertar el espíritu de iniciativa colectiva e individual. Además, son los elementos movilizadores por excelencia del sentimiento de pertenencia a la localidad así como de estrategias medioambientales y de innovación tecnológica con sentido solidario.

De lo anterior, se deduce que el desarrollo local no es sólo función de las directrices e intervenciones del Estado en sus distintos niveles, sino también de las actividades empresariales y de otros actores de la sociedad civil. Esto hace necesario establecer distintas maneras de entender y articular las acciones públicas y privadas.

Aquí cabe destacar que enfatizamos en los procesos de definición económica, y en particular en la estructura empresarial como elemento clave del desarrollo local, como lo hace el regulacionismo (Ramírez, 2003: 99); pero agregaríamos que hay circunstancias específicas del desarrollo local que llevan a que las otras dimensiones (sociocultural y político-administrativo) puedan adoptar el papel clave.

### **El entorno empresarial**

Es indudable que el entorno nacional y local desempeña un papel crucial en el éxito competitivo de las empresas locales. En México, se encuentran empresas de una o más localidades que alcanzan un éxito rotundo y otras que tienen demasiadas dificultades para ser competitivas, dentro de sectores o giros específicos. Entonces algunos ambientes nacionales y locales parecen más estimulantes del avance y del progreso que otros. ¿Cuáles son esos rasgos y esos atributos de dichos entornos?

Aplicando al ámbito local los cuatro factores determinantes genéricos de la ventaja competitiva señalados por M. Porter (1999: 111-113), se tiene que son importantes las condiciones de oferta y de demanda, los sectores conexos y auxiliares, y la estrategia, estructura y rivalidad de la empresa.

Las *condiciones de demanda* se refiere a la naturaleza de la demanda interna (local) y “externa” (regional, nacional e internacional), que se pueden reflejar en la composición, magnitud y

pautas de crecimiento de la demanda interior, así como en los mecanismos mediante los cuales se retroalimentan las preferencias domésticas y exteriores.

La composición de la demanda interna local conforma el modo en que las empresas perciben, e interpretan y dan respuesta a las necesidades del comprador local. Las localidades consiguen ventaja competitiva en los sectores o segmentos sectoriales donde la demanda interior brinda a las empresas locales una imagen de las necesidades del comprador más clara o temprana que la que puedan tener sus “rivales externos” (regionales, nacionales e internacionales). Las localidades también consiguen ventaja si los compradores locales presionan a las empresas locales para que innoven más de prisa y alcancen ventajas competitivas más refinadas en comparación con sus “rivales externos”.

El tamaño absoluto y la tasa de crecimiento de la demanda interna local pueden conducir a ventajas competitivas en aquellos sectores donde se produzcan economías de escala o de aprendizaje, al animar a las empresas locales a invertir en instalaciones de gran escala, en desarrollo de tecnología y en mejoras de la productividad. No obstante, hay que ser cuidadoso porque en las localidades mexicanas lo que abundan son micros y pequeñas empresas que tal vez no dispongan de los recursos financieros para desarrollar cuantiosas inversiones. De lo que se trata entonces es cómo articular a empresas de distintos tamaños para que las redes empresariales puedan aprovechar mejor las economías de escala y de aprendizaje, y redunde en la mejora de productividad no de una empresa específica sino de un complejo empresarial que incorpore al máximo los recursos disponibles en el ámbito local.

La composición de la demanda interna constituye la raíz de la ventaja competitiva local, mientras que el tamaño y las pautas de crecimiento de dicha demanda pueden ampliar esta ventaja al afectar el comportamiento, oportunidad y motivación de las inversiones. Pero hay una tercera forma en que las condiciones de la demanda interna local contribuyen a ello, mediante mecanismos que llevan hacia el exterior de la localidad los productos y servicios que se producen en ella.

Si los compradores existentes en una localidad mexicana para un producto o servicio son móviles o son empresas nacionales o

multinacionales, esto crea una ventaja para las empresas de dicha localidad porque los compradores locales también son clientes potenciales vistos desde el exterior de la localidad. Los consumidores locales móviles que viajan frecuentemente a otras localidades o partes del país o a otras naciones, representan un parque de clientes potenciales en los “mercados externos”. No obstante, y en muchos sentidos, más importante es el hecho de que su existencia resalta la oportunidad de hacer acto de presencia en el exterior a las empresas locales, y bien puede representar una forma de convicción para decidirse a materializar dicha presencia, al reducir el riesgo que se percibía.

Este efecto es evidente, por ejemplo, en el caso de empresas michoacanas, en los sectores relacionados con el transporte de personas y el turismo, en los que se han beneficiado mucho los negocios de hoteles, restaurantes, agencias de viaje, comida rápida y tarjetas de crédito.

También es posible que las necesidades y deseos de los compradores externos a la localidad se transmitan o inculquen a los compradores locales y viceversa. Estos *mecanismos retroalimentadores* pueden darse a través de efectos de demostración mercadológicos, la información a los consumidores, exportaciones e importaciones que difunden patrones culturales (películas o programas de televisión), y alianzas políticas y vínculos históricos entre localidades y naciones, entre otros.

Las *condiciones de oferta* se refiere a la dotación y, aún más importante, al ritmo que se crean, perfeccionan y se hacen más especializados los factores productivos para determinados sectores.

En la perspectiva de M. Porter (1999: 116-128), se pueden diferenciar dos tipos de factores productivos: los básicos (recursos naturales, clima, situación geográfica, mano de obra no especializada y semiespecializada, y los recursos ajenos a largo plazo). Los factores avanzados (infraestructura digital de comunicación de datos, personal altamente especializado e instituciones de investigación en disciplinas complejas).

Los factores básicos mantienen su importancia en sectores extractivos o basados en la agricultura, y en aquellos donde las necesidades tecnológicas y de formación son modestas, y la tecnología y conocimiento científico se ha difundido y generalizado.

Frecuentemente las ventajas competitivas sustentadas en factores básicos son efímeras y de corto alcance.

En la actualidad, los factores avanzados son los más significativos para la ventaja competitiva. Son necesarios para conseguir las ventajas competitivas de orden superior, tales como productos diferenciados y tecnología de producción propia. Son más escasos —más aún en el ámbito local— porque su desarrollo exige inversiones cuantiosas y frecuentemente sostenidas de capital, tanto humano como monetario.

Los factores avanzados también son más difíciles de conseguir en los mercados mundiales o nacionales, o de aprovechar por medio de filiales extranjeras. Son parte integrante del diseño y desarrollo de los productos y procesos de una empresa, así como de su capacidad para innovar; lo cual tiene que vincularse estrechamente con la estrategia general de la empresa. Por tal razón, es que la importancia de los factores avanzados es evidente en numerosos sectores.

Es importante destacar que los factores avanzados de una localidad o de una nación, se crean frecuentemente sobre los factores básicos. Por ejemplo, para que una localidad mexicana cuente con una buena dotación de doctores en biología o en ingeniería química, necesitará haber tenido un considerable número de licenciados y maestros en esas áreas, esto es personas estudiosas y con deseos y medios para formarse en la investigación. Ello significa que las bolsas de factores básicos, aunque rara vez son por sí mismos una ventaja sustentable, deben ser de suficiente cantidad y calidad para permitir la creación de factores avanzados afines.

Otros dos factores genéricos determinantes de ventaja competitiva local son los llamados sectores afines y de apoyo, y la estrategia, estructura y rivalidad de las empresas locales.

Los *sectores afines y de apoyo* (Porter, 1999: 147-156) son los sectores proveedores o conexos que sean local, nacional o internacionalmente competitivos. La ventaja competitiva en algunos *sectores proveedores* confiere ventajas potenciales a las empresas de muchos sectores de una localidad o de la nación entera, porque producen insumos que se emplean mucho y que tienen una gran importancia para la innovación.

En este orden de ideas, no sólo son relevantes el acceso y disponibilidad de maquinaria e insumos, sino más aún las redes empresariales que se pueden establecer entre proveedores y productores finales, con el propósito de desarrollar un proceso de innovación y perfeccionamiento continuo y de largo alcance. Los proveedores ayudan a las empresas a detectar nuevos métodos y oportunidades para la aplicación de la tecnología más avanzada. Las empresas consiguen un rápido acceso a la información, a nuevas ideas y percepciones, y a las innovaciones de los proveedores. Éstos tienden igualmente a ser un canal para la transmisión de información e innovaciones de empresa a empresa. Mediante este proceso se acelera el ritmo de innovación dentro del sector a nivel local y nacional. Todos estos beneficios se potencian si los proveedores están ubicados en las proximidades de las empresas, lo que acorta las líneas de comunicación.

De otro lado, los *sectores conexos* son aquellos en los que las empresas pueden coordinar o compartir actividades de la cadena del valor cuando compiten, o aquellos que comprenden productos que son complementarios. Por ejemplo, hay localidades mexicanas donde la industria textil (por ejemplo, de tejidos de seda) es muy importante, que tienen como sectores conexos: telas de seda, tejidos sintéticos y fibras textiles sintéticas. La presencia en una localidad de sectores conexos altamente competitivos brinda muchas oportunidades para el flujo de información y los intercambios técnicos, de forma muy similar a los proveedores afincados en la propia localidad. La proximidad y la similitud cultural facilitan en gran manera tal intercambio, lo que no suele ser el caso con las empresas ubicadas fuera de la localidad.

El cuarto determinante genérico de la ventaja competitiva en el ámbito local en un sector productivo (Porter, 1999: 157-159) es el contexto en que se crean, organizan y gestionan las empresas, así como la naturaleza de la rivalidad local. Las metas, estrategias y formas de organizar las empresas de cada uno de los sectores varían mucho de unas localidades a otras. La ventaja local proviene de un buen acoplamiento de estas opciones y de las fuentes de ventaja competitiva en un determinado sector. Las pautas de la rivalidad local también desempeñan un profundo papel en el proceso de innovación y en las perspectivas de éxito local.

### **Los emprendedores productivos con sentido social**

Si bien es cierto que el entorno empresarial descrito previamente es un componente fundamental del desarrollo local, es más crucial el propio papel de las organizaciones privadas, en especial los propios empresarios, debido no sólo a que su función económica es condición necesaria para alcanzar los objetivos propuestos, sino también porque los instrumentos para el desarrollo local serán eficaces si son asumidos por ellos mismos.

Ha de tenerse en cuenta que es en el sector privado donde se hallan la mayor parte de los capitales disponibles, de manera que la comunidad local, a través de las autoridades municipales, debe intentar influir sobre la utilización de esos capitales para fortalecer la capacidad de crecimiento económico y de creación de empresas a nivel local (Vázquez Barquero, 1988: 134).

En este contexto, las empresas, y especialmente las pequeñas y medianas empresas, son decisivas para el desarrollo local. Ellas estimulan una localidad o región, le dan una densidad, una estructura, una dinámica con base en su capacidad para crear empleo, innovar, diversificar y modernizar la economía local, y adaptarse de forma flexible y creativa a los cambios (ILPES, 1998: 108).

Sin la iniciativa y la inversión privadas, el sector público local, estatal o federal difícilmente puede convertirse en motor de nuevos proyectos, porque la puesta en marcha de los programas de desarrollo para un sector o área concretos sólo en parte puede ser realizada por la administración pública. De ahí que frecuentemente se piense en proyectos conjuntos a través de empresas mixtas o esquemas de coinversiones. Entonces esquemas de colaboración entre el sector público y la comunidad empresarial deben ser la pauta para el logro del desarrollo local (Silva, 2002: 8).

En esta perspectiva, la mayoría de los empresarios no debe pensar únicamente en su propio beneficio sino en su capacidad de crear empleos, y en asumir una responsabilidad social en la comunidad local. Este mayor interés por el ámbito local debe basarse en el hecho de que las decisiones tomadas a nivel municipal tienen un apreciable y más cercano impacto en la propia actividad empresarial, y, por tanto, deben sentir una mayor necesidad de participar en el proceso.

La responsabilidad social de una organización privada consiste en evaluar todos sus procesos de decisión y sus implicaciones o efectos sobre los demás. La responsabilidad social se aplica primero al universo inmediato del sector privado: trabajadores, accionistas, clientes, distribuidores y proveedores, dado que mantienen una estrecha relación con él.

Adicionalmente, la empresa privada tiene obligaciones con la comunidad: ciudadanos, gobierno, empresas competidoras, etc. La empresa debe, con sus decisiones, proteger la comunidad, promover su desarrollo, acrecentar su bienestar. Son ejemplos de responsabilidad para con la comunidad: no provocar daños al ambiente. Colaborar con organismos, clubes o asociaciones sociales, educativas, científicas o asistenciales. Es decir, las empresas deben desempeñar el papel de motores de un desarrollo social y ambientalmente más compatible, de manera más transparente y con objetivos específicos.

Por otro lado, frecuentemente se observa en México que los pequeños empresarios tienden a instalarse allí donde viven, favoreciendo con ello un mayor desarrollo de su zona. Este hecho ha facilitado la expansión y la diversificación de las economías locales, y se potencia más si existe el apoyo de instituciones públicas u organismos no gubernamentales destinados a ayudar a los empresarios, por lo menos durante los primeros años de existencia de su empresa. En este mismo sentido, muchas autoridades locales han contribuido al asentamiento de este tipo de iniciativas a través de políticas dirigidas a la formación de las personas interesadas o mediante medidas de apoyo (económicas, de asistencia técnica y de infraestructura) a la creación de nuevas empresas.

Además de un promotor, “toda aventura empresarial necesita una idea que se materializará en un nuevo producto o servicio, unos medios humanos y técnicos imprescindibles para el desarrollo de la idea y, finalmente, un entorno que no sólo no dificulte la realización del proyecto, sino que tenga unas características tales que favorezcan su desarrollo” (ILPES, 1998: 112).

En este sentido, debe recordarse que la empresa es un sistema abierto que ha de estar en interacción continua con su medio social, económico, político y cultural. Y esto es así por lo menos por tres motivos: ése es el entorno al que va a dirigir su producto (sobre todo las pequeñas empresas), es de ese mercado del cual debe extraer la

información necesaria para adecuarse permanentemente a sus requerimientos, y es en ese entorno donde se sitúan los agentes, entidades e individuos con los que la empresa se interrelacionará cotidianamente.

Al nivel local, también resulta sumamente interesante contar con un sector empresarial que se distinga por su capacidad de dar respuesta ante las nuevas oportunidades, que favorezca la introducción de nuevas tecnologías y su aplicación en las empresas existentes.

Ya hemos señalado que el entorno empresarial de la zona es uno de los factores que influye notablemente en el desarrollo de procesos innovadores y en la creación de nuevas empresas. Por ello la existencia de este tipo de empresario responde, en parte, a la tradición empresarial que haya existido anteriormente; pero aún en el caso de que no se contara con los antecedentes previos, una de las posibilidades para obtenerlo es procurar la proximidad de un entorno de formación relacionado con la empresa y la disponibilidad de una mano de obra calificada.

En este marco, es necesario recordar que el desarrollo local es fruto de la dinámica de diversos actores sociales y de la implantación de estructuras adaptadas a las necesidades de la zona, correspondiendo a las instituciones públicas y privadas el papel de promover la relación entre los actores y los instrumentos de apoyo precisos.

Además de las autoridades públicas y las empresas privadas, son también actores significativos para el desarrollo local: las universidades, las agencias de desarrollo, los sindicatos, el sistema financiero, las cámaras empresariales o las asociaciones de diverso tipo con una amplia base local (ILPES, 1998: 113 -114).<sup>1</sup>

### **La gestión pública local**

En México, existe la convicción de que el gobierno federal debe cumplir el papel de promotor de la economía nacional, convicción que se traslada al ámbito municipal y, por ello, los gobiernos municipales deben cumplirlo sobre la economía local.

---

<sup>1</sup> Cada uno de estos actores sociales tienen sus objetivos, funciones y limitaciones específicas; pero la meta común es lograr el desarrollo local con enfoque integral. Véase, ILPES, 1998: 115.

Específicamente, los ayuntamientos deben constituirse en la entidad que cumpla la función de fomento, y apoyo de las cadenas productivas y de redes empresariales que eleven la productividad y competitividad de las empresas y negocios ubicados en el territorio municipal; de modo que se generen más ingresos públicos y privados, que se traduzcan en recursos destinados a superar la pobreza y mejorar efectivamente la calidad de vida de la mayoría de los pobladores.

Puede decirse que el ayuntamiento (municipalidad) es el órgano de gobierno local, mientras que el municipio es la suma de elementos que forman el espacio local: las familias y habitantes, las riquezas y recursos naturales del territorio y el gobierno local (López Paniagua, 2000: 70-72).

En esta perspectiva, la municipalidad en lugar de convertirse en empresaria o productora de bienes en forma directa, debe revalorar la iniciativa privada e incentivar los esfuerzos de las micro y pequeñas empresas, que es el tipo de negocios que predomina en el país. Así, debe aceptar el desafío de potenciar los recursos humanos y productivos de su entorno, para facilitar mayores oportunidades de generación de riqueza y empleo en el espacio local, y promover un desarrollo económico sustentable.

Lo anterior iría creando un tipo de *municipio productivo* (Chauca, 2002: 11-12). Que se refiere a un esquema para reactivar al municipio y superar el marco de la clásica municipalidad dedicada a la atención de las necesidades de infraestructura social y a la operación de los servicios básicos para la conservación del entorno. El modelo de municipio productivo, además de cumplir con lo anterior, debe canalizar créditos, asistencia técnica y capacitación productiva, financiera y empresarial. Asimismo, debe proveer flujos de información, sistemas de mercadeo y procesos de extensión tecnológica. Así como contribuir a identificar proyectos productivos locales, fuentes de crédito e inversión y estrategias, con el fin de fortalecer las capacidades e identificar las oportunidades y potencialidades, y convertirse en sujeto de crédito de entidades financieras nacionales e internacionales.

En suma, el *municipio productivo* debe convertir al espacio local en un entorno de oportunidades para los ciudadanos, que conjugue la preservación del medio ambiente, la seguridad alimentaria y el acceso a servicios básicos, con fondos de inversión para proyectos vinculados

con las actividades y potencialidades productivas comprendidas en su territorio; en suma orientados a la creación de espacios de concertación *interlocal*, así como también hacia la creación de infraestructura que facilite la comercialización de productos, tales como caminos, puentes, ferias, exposiciones, etcétera.

Por otro lado, las posibilidades de acción que pueden desarrollar los ayuntamientos para fomentar la actividad empresarial y el empleo local, pueden dividirse en tres grandes categorías:<sup>2</sup>

1. Actividades que impactan a la oferta de los factores necesarios o favorables al establecimiento y expansión de las nuevas empresas: promoción inmobiliaria, ayuda financiera, estímulo de las capacidades locales mediante una oferta formativa y educativa, orientada principalmente a los grupos más desfavorecidos en el mercado de trabajo, formación para la gestión empresarial, asistencia técnica e información actualizada y profunda sobre mercados, proveedores, disponibilidad de capital y otros recursos.

2. Actividades que ayudan a la creación o identificación de oportunidades de mercado para las empresas: compras y contrataciones públicas, desarrollo de empresas locales donde se haya detectado recursos ociosos y promoción de nuevas instituciones o empresas privadas.

3. Actividades que ayudan a la creación del ambiente necesario para el buen desarrollo de las empresas: promoción de una cultura empresarial favorable al autoempleo, animación socio-cultural para transformar las ideas en realizaciones concretas, y mejora de la flexibilidad y la accesibilidad administrativa de las organizaciones públicas locales ante las empresas de la zona.

En definitiva, las tareas por realizar por los gobiernos locales son el diseño de los programas y actuaciones necesarias para potenciar un desarrollo lo más armónico posible de la comunidad local: la identificación de las potencialidades de desarrollo endógeno y su integración en los programas regionales y nacionales de desarrollo; el apoyo a los proyectos e iniciativas locales para la puesta en marcha de

---

<sup>2</sup> Es una clasificación que utiliza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Citado por ILPES, 1998: 73-76.

los servicios públicos apropiados; la estructuración de los intercambios entre los empresarios locales, las instituciones educativas, científicas o financieras y las otras administraciones y autoridades públicas; la identificación y formación de los empresarios potenciales; y la organización de lo local mediante la creación de servicios de comercialización y exportación de los productos locales. Todo ello además de las acciones tradicionales de carácter asistencial y de planificación urbana.

Por otra parte, estas tareas del municipio productivo requieren (Planellas, 1989: 391):<sup>3</sup>

1. Planificación a mediano y largo plazo.

2. Coordinación de las medidas que se hayan puesto en marcha no sólo entre las áreas de los ayuntamientos, sino también con las del resto de las instituciones que actúan a otros niveles; de manera que el esfuerzo que se realice sea coherente, no haya duplicidades y puedan coordinarse todos los recursos existentes aprovechándolos al máximo en beneficio de cada localidad.

3. Descentralización también a nivel municipal para encontrar la escala más conveniente a la hora de detectar y dar respuesta a los problemas de los ciudadanos.

4. Concertación. Para conseguir un desarrollo local armónico es necesario que el proyecto sea asumido por el conjunto de la comunidad y no sólo por el ayuntamiento, existiendo una participación efectiva de los diferentes agentes económicos, actitud que es en última instancia responsabilidad de la autoridad municipal.

5. Programación del gasto público en la que se incluyan criterios de eficacia y rentabilidad del gasto.

### **Desarrollo agrícola y gobierno municipal. Una experiencia de articulación de actores y recursos locales**

En la perspectiva teórica que hemos referido hacemos mención a continuación, a manera de ejemplo, de una experiencia llevada a cabo en un espacio local/municipal, de cómo se puede desarrollar una

---

<sup>3</sup> Citado por ILPES, 1998: 76.

estrategia para avanzar en la construcción del entorno empresarial ya descrito, sobre el mecanismo de articulación de las pequeñas empresas para impulsar el desarrollo local y del papel que el gobierno local puede jugar para intentar influir sobre la utilización de esos capitales, para fortalecer la capacidad de crecimiento económico tal como lo plantea Vázquez Barquero.

Se trata de un programa conducido por un gobierno local tendiente a crear un entorno empresarial favorable, basado en la articulación de actores vinculados con la producción agrícola, (pequeñas empresas con extensiones de entre cuatro y doce hectáreas) que es la vocación económica de la zona, y en el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos con que cuenta el territorio. El Programa se llama *Caminos de Saca* y se desarrolló en el municipio José Sixto Verduzco en Michoacán<sup>4</sup> localizado en el corazón de la región conocida como el Bajío, la cual se caracteriza por su alto nivel productivo en el ámbito agropecuario.

El programa se puso en marcha durante el ayuntamiento que gobernó en el lapso 1999-2001, y fue impulsado por el gobierno local con el objetivo de buscar articular el potencial agrícola de la zona y el conocimiento de la población, adquirido a lo largo de muchos años sobre el cultivo de la tierra, y la disponibilidad de insumos en el territorio municipal. El programa consistió en mantener y rehabilitar los caminos secundarios, de terracería, que permiten el acceso a los predios cultivados, con el fin de facilitar la “saca” de la producción que se obtiene en ellos; así como también introducir los insumos que requiere tal actividad (tractores, fertilizantes, pesticidas, semillas, etc.). La meta fue mantener en buen estado dichos caminos, que alcanzan aproximadamente una extensión de 185 kilómetros en toda la demarcación municipal, y con esto mantener comunicada a la población de las 27 comunidades y de los 18 ejidos que comprenden el territorio de Sixto Verduzco.

La trascendencia de este propósito radica en que estos caminos son indispensables para el aprovechamiento de las excelentes cosechas que

---

<sup>4</sup> La investigación de campo se llevó a cabo por Rosalía López Paniagua como integrante del equipo del Proyecto Gobierno y Gestión Local. Premio Anual, coordinado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford, en octubre de 2001.

se logran en estas tierras agrícolas, que no cuentan únicamente con abundancia de agua, sino que también están exentas de contaminación de los mantos freáticos, además de tener un clima y calidad de la tierra propicios para la producción de una amplia gama de cultivos. Sin los caminos el único modo de sacar los productos agrícolas es con animales y peones, lo que encarece los costos y deja a los productores fuera del mercado local y regional, y tampoco se pueden introducir tractores y otros implementos de labor e insumos, con los cuales la productividad de los campos se estima en más del doble. Con este programa el gobierno local se propuso la meta de cubrir toda el área municipal para dar un impulso al empleo y a la producción agrícola que es la vocación económica local, e impulsar el bienestar de la población rural.

Los antecedentes del Programa se dieron varios años antes cuando el presidente municipal, Salvador Agabo Pérez, fue presidente del Comisariado Ejidal y percibió la importancia de los caminos para incorporar las tierras de su municipio a las oportunidades del mercado, y gestionó el primer camino de ocho kilómetros de longitud y así evitar que las excelentes cosechas que se obtienen en la zona se perdieran, porque resultaba incosteable y fuera de temporada sacarlas a los caminos principales pagando peones y animales, además de perder, como en algún momento ocurrió, negociaciones con importantes empresas agroindustriales que pretendieron contratar cultivos y desistieron al constatar que no había la infraestructura necesaria en caminos rurales. Los beneficios obtenidos por los productores sentaron las bases, en términos de consenso, del programa más importante del gobierno que condujo Don Salvador Agabo como presidente municipal desde la Dirección de Desarrollo Agropecuario Municipal, oficina desde la cual se instrumentó el Programa denominado *Caminos de saca*.

El programa estuvo financiado por una combinación de recursos gestionados por el gobierno local: Ramo XXXIII-Fondo 4, recursos propios y aportaciones de los productores proporcionales a la extensión de los caminos que les beneficiaran. Una fuente indirecta de financiamiento y de reducción de costos fue la explotación de un banco de material y una cribadora que el gobierno municipal adquirió para tal propósito. De este modo el gobierno asumió el costo de la explotación del banco de material, cribado, compactación y afine del material, así como la construcción de las cunetas; con lo cual se logró disminuir el

costo de los materiales para los productores hasta 50%. Estos datos muestran un alto porcentaje de subsidio que puede percibirse incompatible con la perspectiva oficial vigente de reducir la participación directa del gobierno en la economía; sin embargo, desde nuestro punto de vista en la situación de amplias regiones del país y en sectores económicos como la agricultura, crear un entorno empresarial propicio y conformar mecanismos de participación y consenso requiere no sólo la conducción gubernamental, sino también inversión pública directa que no debe escatimarse.

La operación del programa inicia a partir de la constitución de un comité de usuarios quienes solicitan al Ayuntamiento la construcción del camino. La Dirección de Desarrollo Agropecuario cotiza la obra, informa al Comité del costo y del monto que corresponde aportar a los beneficiarios, éstos efectúan el depósito en la Tesorería Municipal, y la Dirección de Desarrollo Agropecuario programa la obra. Cada comunidad, ejido o grupo de vecinos productores puede postular las veces que estime conveniente, dependiendo de su capacidad de organización y disponibilidad de recursos monetarios.

Los actores participantes son los productores agrícolas, el gobierno local así como las instancias estatales y federales, que aportan recursos e inciden en la normatividad de la operación del programa y en la contraloría sobre el manejo de los recursos.

El gobierno municipal asume, además, un importante papel, ya que administra el banco de materiales y la cribadora, que son recursos propios indispensables para la operación y viabilidad del programa; no obstante, en el momento de la investigación de campo se advirtió que estos recursos carecen de una administración que permita llevar una contabilidad que considere la reposición de maquinaria y equipos a mediano plazo, y considere, además, los costos por concepto de refacciones en que se incurre, así como el gasto fijo que significa, y con ello garantizar una operación más eficiente y sustentable.

En este programa, el gobierno local asume la rectoría del proceso, impulsa, subsidia y busca formas de abaratar las obras; sin embargo, por el diseño del procedimiento los productores son los que desencadenan tal proceso, y está abierto a la iniciativa de ellos, a través del liderazgo de un Comisariado Ejidal o de un grupo de productores cuyos terrenos colindan, el sistema es propuesto y sostenido por la presidencia municipal, pero dependiente de la iniciativa y gestoría de

los productores agrícolas, de manera que estos son corresponsables y asumen el programa como un instrumento para el desarrollo local.

En el año 2001, se llevaron a cabo un total de 182 obras en el municipio de José Sixto Verduzco: 49% fueron municipales como escuelas (10), pavimentación (30), electrificación (17), drenaje (15) y otras, no vinculadas directamente con las actividades productivas; y se realizaron 93 obras gestionadas y operadas por la Dirección de Desarrollo Agropecuario del municipio, orientadas a la producción: 35.48% fueron caminos; 32.25% puentes que sirven para cruzar los canales que bordean las parcelas y por los cuales pueden transitar maquinaria o camiones de carga. Por tanto los caminos y puentes representan un poco más de la tercera parte (34.6%), del total de las obras llevadas a cabo por el gobierno municipal. En tanto que la Dirección de Desarrollo Agropecuario desarrolló 51% del total de las obras y la tarea principal fueron los caminos. Estos datos muestran la prioridad que la gestión pública local le da al esfuerzo de los productores agrícolas, gracias a un mecanismo de participación de los actores involucrados en la producción.

En el momento en que fue realizada la investigación, 22 localidades de un total de 27 que integran el municipio, habían participado en el programa. Sólo dos de ellas, Tres Mezquites y San Martín, habían acumulado 15 obras; Zapote de Parras y El Godino 7; otras siete localidades sólo tenían 1 obra; dos más 2; cuatro localidades tenían 3; dos tenían 4 y dos habían realizado 5. Esta distribución responde a la iniciativa y a la capacidad organizativa de los propios productores; con lo que estas pequeñas empresas están siendo un factor decisivo del desarrollo local.

Con los trabajos de conservación de caminos los productores entrevistados manifestaron que hay parcelas ejidales que, prácticamente, han duplicado el rendimiento por hectárea, gracias a la posibilidad que ahora tienen de introducir fertilizantes y otros insumos; de tal modo que estos productores se encuentran en condiciones de llevar a cabo negocios con grandes empresas agroindustriales como Herdez, Del Monte y otras, que ya han mostrado interés por invertir en la zona. Además, en las entrevistas, los productores expresaron, de manera generalizada, su convicción sobre las ventajas económica y tecnológica de los caminos; lo cual hace suponer que el programa “Caminos de Saca”, promueve un entorno

empresarial favorable, claro está, acorde con el nivel básico de desarrollo que las empresas agrícolas de la zona tienen hasta ahora.

Una manera, preliminar, de mostrar el impacto de esta estrategia en el desarrollo local es considerando que el total de beneficiarios en el año 2001 sumó 37 573, tomando en cuenta que hay localidades que gestionaron a su favor varias obras, pero en global si dividimos ese número de usuarios entre la población de 1995 (26 496 habitantes) el resultado (1.41) muestra que en promedio toda la población del municipio se benefició cerca de una y media veces con este programa. Un beneficio adicional aún no evaluado suficientemente es el que tiene que ver con la oportunidad que estos caminos han significado para que los pobladores de la zona puedan acceder a bienes y servicios como servicios médicos, centros de abasto, escuelas, entre otros indicadores, que claramente fundamentan el desarrollo local.

En las entrevistas realizadas en el Centro de Salud ubicado en la cabecera municipal y en una escuela, respecto a si se advertía una mayor afluencia de pacientes y escolares, sobre todo de las zonas alejadas, para recibir esos servicios, la opinión fue afirmativa, aunque no concluyente, ya que no existen registros disponibles para medir una tendencia. A este respecto, la definición de una estrategia de desarrollo local hace necesario avanzar en el diseño de metodologías que permitan la creación de bases de datos; ya que se percibe como un elemento fundamental no sólo para la toma de decisiones sino también para la evaluación de las políticas públicas locales, como se percibe en este caso.

La experiencia reseñada del municipio de José Sixto Verduzco pone en evidencia que es imprescindible el consenso de los distintos actores sobre objetivos comunes, para el desarrollo local así como la identificación de beneficiarios reales de las acciones públicas y privadas. Esto requiere que efectivamente funcionen los mecanismos de negociación entre los grupos sociales importantes, que las autoridades locales dispongan de una competencia mínima para

formular e implementar políticas, y que los productores sean capaces de organizarse y generar procesos de aprendizaje colectivos.<sup>5</sup>

Estos son algunos de los elementos claves para que puedan repetirse experiencias como la relatada en otros municipios del país, a pesar de las diferencias regionales en términos económico-sociales, tecnológicos y político-administrativos.

Obviamente, no es una tarea fácil; pero es importante detectar bien los obstáculos que impiden un desarrollo local como el descrito teóricamente y reseñado empíricamente.

Se pueden hallar dificultades para establecer un consenso sobre el talento o la vocación productiva de la zona, lo que impide tener una visión estratégica del desarrollo local. También pueden estar ausentes factores culturales que beneficien a las empresas y a las redes empresariales y que, por tanto, no se acepte fácilmente al éxito empresarial como mecanismo de movilidad social.

Asimismo, no siempre es sencillo articular los esfuerzos de los productores con la orientación de una vocación productiva homogénea y compacta al estilo de un distrito industrial del que habla Becattini. También es posible buscar la formación de redes empresariales (que refieren Storper y Harrison), que implican diferentes formas de localización de empresas o productores de diversas características y tamaños que ejercen el control y poder sobre la estructura regional de otras maneras (Ramírez, 2003: 103-107). Pero la experiencia ha ido demostrando que los obstáculos para formar distritos industriales o redes empresariales son más que todo de índole cultural: la falta de una cultura empresarial que valore el trabajo en equipo y el aprendizaje colectivo.

Por otro lado, es frecuente hallar instituciones públicas locales y de los otros niveles de gobierno con recursos humanos sin capacidad y competencia para diseñar y aplicar políticas. Igualmente, es posible detectar falta de comunicación y coordinación entre las diferentes instituciones públicas, así como la ausencia de una base financiera

---

<sup>5</sup> Una debilidad muy fuerte de este programa es la fuerte dependencia que en el momento de la investigación mostraron los grupos de productores de la intervención del gobierno municipal para su operación y, en buena medida, del financiamiento público que requiere.

local sólida que permita afrontar las inversiones y los gastos necesarios.

Todos estos obstáculos deben superarse con el consenso y con la coordinación de esfuerzos de los distintos actores y con procesos de aprendizaje colectivos y solidarios.

### **A manera de conclusiones**

El desarrollo local exige la participación de los diversos actores. Es necesario recalcar que aunque los gobiernos locales son elementos condicionantes del desarrollo local y para la creación de un entorno que propicie la innovación y creatividad empresariales, la iniciativa y corresponsabilidad de las organizaciones privadas — en especial las pequeñas empresas —, son los elementos decisivos y determinantes para lograr un desarrollo local que potencie las ventajas competitivas del territorio. Para ello es necesario contar con empresarios preocupados por la competitividad y los beneficios económicos, y que, a la vez, asuman apropiadamente su responsabilidad social; ya que sin la iniciativa y la inversión privadas, el sector público local, difícilmente puede convertirse en motor del desarrollo local. Los nuevos proyectos y su puesta en marcha para un sector o área determinada sólo en parte puede ser realizada por la administración pública. Entonces, los esquemas de colaboración entre el sector público y la comunidad empresarial, pueden dar la pauta para el logro de iniciativas orientadas al desarrollo local como se ha logrado en el municipio de Sixto Verduzco, entre la Dirección de Desarrollo Agropecuario del gobierno municipal y los productores agrícolas para llevar a cabo el programa *Caminos de saca*.

Además, esta estrategia de colaboración promueve un mayor interés entre los pequeños empresarios por el ámbito local y mayor cercanía entre las decisiones tomadas a nivel gubernamental y la propia actividad productiva, lo cual a largo plazo, según se percibe en el caso del municipio estudiado, puede derivar en un mayor nivel de gobernabilidad y consenso.

Como ha quedado asentado, el desarrollo local es fruto de la articulación de diversos actores y de la implantación de estructuras adaptadas a las características y necesidades de la zona. Por ello el papel que debe asumir el gobierno local es el de promover la relación

entre los pequeños empresarios, y gestor para conseguir la disponibilidad de los recursos necesarios.

En la experiencia mexicana el tránsito de un gobierno empresario a uno promotor en los espacios municipales/locales está significando un esfuerzo por revalorar la iniciativa privada y los esfuerzos por crear micros y pequeñas empresas y aceptar el desafío de potenciar los recursos humanos y productivos de su entorno, para facilitar mayores oportunidades de generación de riqueza y empleo en el espacio local y promover un desarrollo económico local sustentable.

En suma, la vinculación de los actores sociales y el gobierno debe convertir al espacio local en un entorno de oportunidades para fomentar la actividad empresarial y el empleo local mediante acciones, que favorezcan el establecimiento y expansión de nuevas empresas; la creación o identificación de oportunidades de mercado para las empresas y del ambiente necesario para transformar las ideas en realizaciones concretas y potenciar el desarrollo lo más armónico posible de la comunidad local.

La planificación a mediano y largo plazos, la coordinación de las medidas entre las áreas del ayuntamiento y el resto de las instituciones que actúan a otros niveles; la descentralización intramunicipal; la concertación entre los actores involucrados y la participación efectiva de los diferentes agentes económicos; así como la adopción de criterios de eficacia y rentabilidad en la programación del gasto público son tareas a realizar por los gobiernos locales y son fundamentales en la perspectiva del desarrollo local.

*rosalial@servidor.unam.mx*

**Rosalía López Paniagua.** Doctora en Sociología, investigadora en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México y docente en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

*pablochauca@hotmail.com*

**Pablo M. Chauca Malásquez.** Doctor en Administración, profesor-investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Recepción: 25 de junio de 2003

Aprobación: 26 de agosto de 2003

### **Bibliografía**

- Chauca Malásquez, Pablo M. (2002), "Municipio y cadenas productivas", en *Realidad Económica*, abril, núm.12, Morelia, Michoacán: Facultad de Economía / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (1998), *Manual de desarrollo local LCP/IP/L.55*, Chile: ILPES-CEPAL.
- López Paniagua, Rosalía (2000), "Intervención estatal y desarrollo social. Hacia una alternativa de gobernabilidad", en *Propuestas de Política para el Desarrollo Económico de México*, México: Colegio Nacional de Economistas.
- Moss Kanter, Rosabeth (1994), "Collaborative advantage: The art of alliances", en *Harvard Business Review*, july-august.
- Planellas, M. (1989), "Municipios y fomento de la actividad económica local", en *Crisis Económica y Estado del Bienestar*, España: Instituto de Estudios Fiscales y Ministerio de Economía y Hacienda.
- Porter, Michael E. (1999), *La ventaja competitiva de las naciones*, Argentina: Javier Vergara Editor.
- Ramírez Velásquez, Blanca Rebeca (2003), *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio: un recorrido por los campos de las teorías*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.
- Reinoso D., Eduardo (1995), *La competitividad de los Estados Mexicanos*, México: ITESM.
- Ruiz Durán, Clemente (1997), "Lo territorial como estrategia de cambio", en Dussel, Piore, Ruiz, *Pensar globalmente y actuar regionalmente*, México: UNAM-F. Ebert -JUS.
- Silva Lira, Iván (2002), *Metodología para la elaboración de estrategias del desarrollo local y regional*, Chile: ILPES-CEPAL.
- Vázquez Barquero, A. (1988), *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, España: Pirámide.