

**E**n el México del periodo de sustitución de importaciones se privilegió el desarrollo de las grandes concentraciones humanas, en detrimento de las regiones y localidades no prioritarias para los tomadores de decisiones a nivel federal y de los estados. Con el abandono paulatino de ese modelo económico, se ha venido dando también un lento proceso de descentralización en el que los municipios y las regiones tratan de alcanzar su propio desarrollo mediante iniciativas locales.

Este trabajo estudia en general las iniciativas locales en microrregiones de los estados de Jalisco y Colima, para mostrar los problemas que enfrentan quienes intentan sacarlas adelante. Los autores efectúan tres acercamientos a estas iniciativas en otros tantos estudios de caso, dos en la primera entidad y otro en la segunda.

CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Descentralización

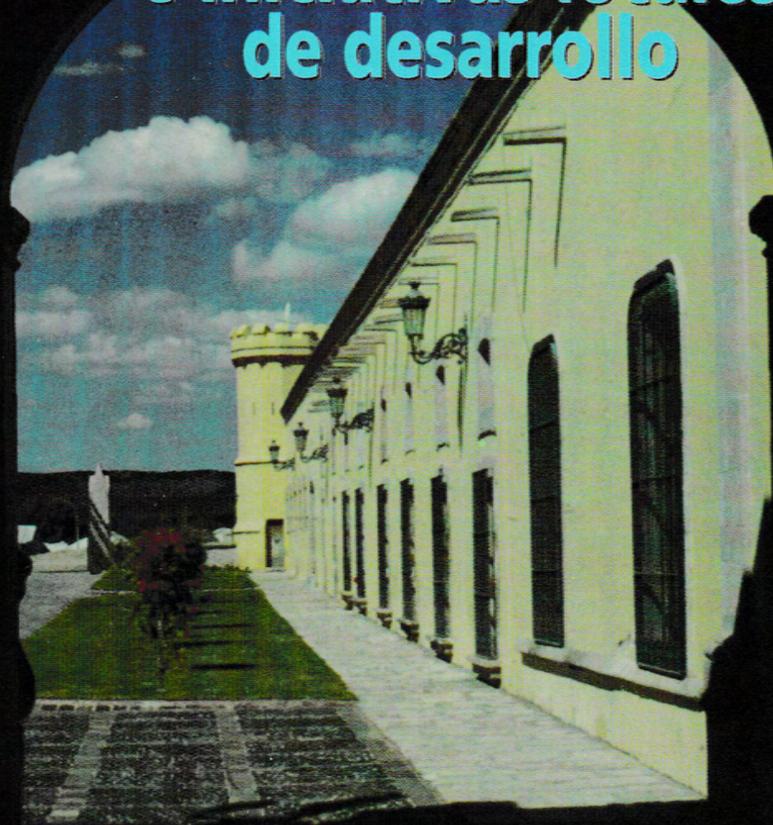
e iniciativas locales de desarrollo

MA. LUISA GARCÍA BÁTIZ / SERGIO M. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ  
ANTONIO SÁNCHEZ BERNAL / BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ



MA. LUISA GARCÍA BÁTIZ / SERGIO M. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ  
ANTONIO SÁNCHEZ BERNAL / BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ

# Descentralización e iniciativas locales de desarrollo



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
UCLA PROGRAM ON MEXICO  
JUAN PABLOS EDITOR

**MA. LUISA GARCÍA BÁTIZ**, es maestra en desarrollo urbano por El Colegio de México.

**SERGIO M. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**, es maestro en desarrollo regional por El Colegio de la Frontera Norte.

**ANTONIO SÁNCHEZ BERNAL**, es maestro en economía por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

**BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ**, es doctor en planeación urbana y desarrollo de políticas por la Rutgers University.

Los cuatro son profesores-investigadores del Instituto de Estudios Económicos y Regionales del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.



#### Otros títulos del CUCEA

- ♦ *Globalización y regionalización*  
El occidente de México  
HUMBERTO GONZÁLEZ CHÁVEZ  
JESÚS ARROYO ALEJANDRE  
(compiladores)
- ♦ *Migración mexicana a Estados Unidos y desarrollo regional*  
JEAN PAPAIL / JESÚS ARROYO ALEJANDRE
- ♦ *Migrantes y transformación económica sectorial*  
Cuatro ciudades del occidente de México  
LUIS ARTURO VELÁZQUEZ / JEAN PAPAIL
- ♦ *Realidades de la utopía*  
Demografía, trabajo y municipio en el occidente de México  
DAVID E. LOREY / BASILIO VERDUZCO  
(compiladores)
- ♦ *La internacionalización de la economía jalisciense*  
JESÚS ARROYO ALEJANDRE / ADRIÁN DE LEÓN ARIAS  
(compiladores)
- ♦ *Economía regional y migración*  
Cuatro estudios de caso en México  
JESÚS ARROYO ALEJANDRE (coordinador)
- ♦ *La contraurbanización*  
Fundamentos teóricos y estudio de casos en Irlanda, España y México  
CARLOS FERRÁS SEXTO

MA. LUISA GARCÍA BÁTIZ / SERGIO M. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ  
ANTONIO SÁNCHEZ BERNAL / BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ

# Descentralización e iniciativas locales de desarrollo

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
UCLA-PROGRAM ON MEXICO  
JUAN PABLOS EDITOR

GUADALAJARA   LOS ÁNGELES   CIUDAD DE MÉXICO

Primera edición, 1998

D.R. © 1998, UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
Coordinación Editorial  
Francisco Rojas González 131  
Colonia Ladrón de Guevara  
44600 Guadalajara, Jalisco, México

D.R. © 1998, UCLA PROGRAM ON MEXICO  
11250 Bunche Hall  
405 Hilgard Avenue  
Los Angeles, California 90024-1487

D.R. © 1998, JUAN PABLOS EDITOR, S.A.  
Mexicali 39  
Colonia Hipódromo Condesa  
06100, México, D.F.

**ISBN 968-895 -834-4**

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

# Índice

<i>Agradecimientos</i>	11
<i>Introducción</i>	13
SOBRE LAS RESPUESTAS LOCALES AL PROCESO DE DESARROLLO	16
UN ANÁLISIS DE INICIATIVAS	18
ORGANIZACIÓN DEL LIBRO	19
<i>1. Las teorías del desarrollo y las iniciativas locales</i>	21
INTRODUCCIÓN	21
LA DIMENSIÓN LOCAL DE LAS ACCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO	25
EL DESARROLLO COMO PROCESO	27
LAS INICIATIVAS COMO INTENCIONES DE DESARROLLO	30
LAS INICIATIVAS LOCALES Y EL DEBATE SOBRE EL DESARROLLO	36
EL PROBLEMA DEL DESARROLLO LOCAL	42
<i>2. Estrategia de descentralización y gestión de iniciativas locales</i>	47
INTRODUCCIÓN	47
EL PROBLEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN	48
LA DESCENTRALIZACIÓN NO ES UN PROCESO EXCLUSIVO DEL SECTOR PÚBLICO	49
LA CREACIÓN DE AMBIENTES DE PARTICIPACIÓN	54
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	59
LA ECONOMÍA DE LAS INICIATIVAS	61

3. <i>Evaluación y selección de las iniciativas</i>	65
INTRODUCCIÓN	65
EVALUACIÓN A PRIORI PARA LA SELECCIÓN DE INICIATIVAS DE DESARROLLO	67
HACIA UNA EVALUACIÓN DE LAS INICIATIVAS LOCALES	70
4. <i>Dinero accesible: la Unión de Crédito Amequense</i>	93
INTRODUCCIÓN	93
CAPITAL FINANCIERO Y DESARROLLO ECONÓMICO	94
IMPERFECCIONES DEL MERCADO FINANCIERO Y DEL DESARROLLO RURAL	100
BANCA DE FOMENTO Y FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO	103
LA UNIÓN DE CRÉDITO Y LA REFORMA DEL SISTEMA BANCARIO	112
INTERMEDIARISMO FINANCIERO NO BANCARIO COMO RESPUESTA A LA GLOBALIZACIÓN	114
LA UNIÓN DE CRÉDITO AMEQUENSE	122
5. <i>Servicios integrales como negocio: el caso de Agroferretera de la Ciénega</i>	133
TENENCIA DE LA TIERRA Y FORMAS DE ORGANIZACIÓN	133
LA REFORMA Y LOS MERCADOS RURALES	135
LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PRODUCCIÓN RURAL	137
UNA RESPUESTA A LA PRIVATIZACIÓN DE LA AGRICULTURA	140
ANTECEDENTES DE LA EMPRESA	142
SERVICIOS INNOVADORES AL PRODUCTOR AGRÍCOLA	144
INSERCIÓN DE LA EMPRESA EN EL MERCADO REGIONAL	147
LA RELACIÓN CON LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO	149
EXPECTATIVAS DE AGROFERRETERA DE LA CIÉNEGA	151
6. <i>Instituciones locales frente a la privatización Producción minera y desarrollo económico en Minatitlán, Colima</i>	155
INTRODUCCIÓN	155
LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO	157

EL ENCLAVE MINERO DE PEÑA COLORADA	163
LA DISPUTA POR LOS BENEFICIOS DE LA MINERÍA	169
<b>7. Conclusiones</b>	<b>183</b>
IMPLICACIONES PARA EL PROCESO DE GESTIÓN	183
RUTAS EXITOSAS	186
COMENTARIOS FINALES	189
<i>Anexo A. Guía de entrevista para detectar iniciativas de desarrollo local</i>	197
<i>Anexo B. Fichas de las iniciativas de casos captadas en las entrevistas</i>	199
<i>Bibliografía</i>	227



## *Agradecimientos*

Los autores de este libro expresan su agradecimiento al Instituto de Estudios Económicos y Regionales (Ineser) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara por el apoyo institucional, y a la Fundación William and Flora Hewlett por su respaldo financiero y en recursos humanos para las investigaciones cuyos resultados se publican aquí.

Al doctor Jesús Arroyo Alejandre, por gestionar los recursos, coordinar el proyecto general y seguir con atención el desarrollo de nuestro trabajo.

Al Program on Mexico de la Universidad de California en Los Ángeles y al Consorcio para la Investigación sobre México (PROFMEX), particularmente al profesor James W. Wilkie, y a Clint Smith de la Universidad de Stanford, con quienes hemos compartido una etapa más del desarrollo de nuestros planes conjuntos de investigación en los estudios orientados hacia política pública.

Agradecemos los valiosos comentarios de Miguel Bazdrecht Parada, Rodrigo Diez de Sollano, Fernando Pozos, y en especial las aportaciones al documento final realizadas por Tonatiuh Guillén López.

Los autores desean hacer un reconocimiento especial a Rocío Castillo Aja por su colaboración en los primeros tres capítulos de este trabajo, y a Alejandro Macías Macías por sus aportaciones al capítulo 4.

Siempre estaremos en deuda con nuestros informantes clave, en especial con los gerentes de Agroferretera de la Ciénega y de la Unión de Crédito Amequense, así como con los promotores del Centro de Desarrollo Socioeconómico de Minatitlán, Colima.

Nuestro reconocimiento y gratitud al trabajo realizado por Patricia López Velasco y Claudia M. Sánchez Bernal en el área administrativa, de Antonia Sánchez Martínez en el procesamiento del documento, y en el área editorial, a David Rodríguez.

## *Introducción*

La rapidez y profundidad de los procesos de integración económica de las distintas regiones del mundo ha incrementado el interés por conocer cuáles son las opciones de desarrollo para comunidades de regiones que no han sido favorecidas por los flujos internacionales de capital. En México y otros países se ha promovido la descentralización de las decisiones político-administrativas para hacer más eficiente el uso de recursos y facilitar el surgimiento y la gestión de estrategias de desarrollo regional y local. Con el propósito de analizar las implicaciones que tienen estos procesos en la región occidente de México, el Instituto de Estudios Económicos y Regionales (Ineser) de la Universidad de Guadalajara abrió una línea de investigación, denominada Desarrollo Económico Local, en la que se analizan las respuestas de distintos actores locales a los cambios más generales que se observan en las esferas económica y política, así como las barreras que impiden emprender procesos exitosos de desarrollo local. Este es un tema de gran relevancia para ésta y regiones similares ya que el contexto actual de descentralización y globalización abre posibilidades de impulsar el desarrollo endógeno de determinados espacios geográficos pero, al mismo tiempo, requiere cambios más estructurales en las relaciones entre actores económicos y políticos, así como entre el Estado y la sociedad.

Con el objetivo de tener una visión integral de cómo se puede impulsar el desarrollo de pequeñas regiones, en esta lí-

nea de investigación se plantean dos vertientes: la primera se enfoca al estudio del papel de los gobiernos locales y las dificultades para desarrollar su capacidad emprendedora (Sánchez, 1997; Arroyo y Sánchez, 1996), y la segunda, al análisis de los factores que inhiben y aquellos que impulsan las iniciativas de desarrollo local. El presente trabajo se inscribe en la segunda vertiente, y su propósito es estudiar iniciativas que se pueden emprender en el contexto de la descentralización que impulsa con fuerza México desde 1983 (Cabrero, 1993).

Los hallazgos que se presentan aquí pretenden estimular el debate acerca de las posibilidades que tienen los actores locales de emprender acciones para mejorar sus condiciones de vida, aprovechar las oportunidades que se abren en el exterior y evitar los efectos negativos de la globalización. Asimismo, este trabajo tiene la intención de contribuir a explicar los alcances y limitaciones de diversas formas de intervención pública, en particular de la descentralización, para estimular el desarrollo local.

Generalmente se considera que la descentralización es un proceso cuyos diversos componentes buscan lograr objetivos de eficiencia y representatividad en la toma de decisiones (Arocena, 1991). Entre otros elementos, destaca el acceso más directo y amplio a los recursos de instituciones y organizaciones con base local, como los ayuntamientos y las representaciones locales de organizaciones civiles, incluyendo las corporaciones privadas. En nuestro estudio consideramos que la descentralización es además una respuesta del sector público que intenta crear condiciones apropiadas para la gestión de procesos de desarrollo. En este sentido, proponemos que la descentralización como estrategia de desarrollo debe ser evaluada en términos de su contribución a la creación de ambientes propicios para el surgimiento de iniciativas de desarrollo local y la generación de nuevos arreglos institucionales para coordinar en forma más eficiente la acción de los distintos actores involucrados en el proceso de desarrollo.

Existe una gran cantidad de literatura enfocada al análisis de los procesos de descentralización y sus implicaciones en

la gestión local del desarrollo (Cabrero, 1995; Restrepo, 1994; Vázquez, 1996; Campbell, 1991). En general, esta literatura enfatiza los procesos de descentralización de las funciones públicas. En estos trabajos se señala que en América Latina el proceso de descentralización se ha instrumentado a partir de los años ochenta. Esto significa un cambio rápido, lo cual ha implicado que los sistemas centralistas se han visto en la necesidad de llevar a cabo reformas fundamentales a sus constituciones para ceder autoridad a los gobiernos locales en lo que respecta a gastar y planear. En el caso de México, la política de descentralización se inicia a partir de 1983 con el objetivo de descentralizar la vida nacional, fortalecer el federalismo y el municipio e impulsar el desarrollo regional.

La evaluación de lo que se realiza en América Latina no ha sido del todo positiva, ya que la transferencia del gobierno central a gobiernos subnacionales de servicios clave para el desarrollo de un país, como educación y salud en algunos países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela), siguen bajo control del gobierno central (Boisier, 1997). En el caso de México la descentralización llevada a cabo no ha sido tan profunda que represente una oportunidad para las regiones de aprovechar los recursos endógenos para su desarrollo (Arias, 1996).

La literatura ha desatendido el análisis de las implicaciones de la descentralización en la creación de condiciones propicias para la gestión de iniciativas de desarrollo a nivel local. Con el propósito de contribuir a cubrir este hueco, en el presente trabajo se estudian iniciativas locales y su relación con los procesos de descentralización iniciados en el país a partir de 1983. Con base en estudios de caso, se intenta indagar si estos cambios inhiben o alientan la organización, planeación y ejecución de acciones orientadas a promover el desarrollo local.

Para ello tomamos como objeto de estudio las iniciativas de desarrollo local observadas en localidades y microrregiones de los estados de Jalisco y Colima, entidades que forman un importante nodo económico en el occidente de México. De acuer-

do con los objetivos de la investigación, se seleccionaron iniciativas que tienen como propósito cambiar la dinámica de desarrollo que han experimentado esas regiones.

#### SOBRE LAS RESPUESTAS LOCALES AL PROCESO DE DESARROLLO

Las iniciativas de desarrollo regional relativamente autónomas no son nuevas en México. En las distintas etapas de la historia nacional, actores económicos y políticos han tratado de promover una agenda que favorezca los intereses locales y los procesos regionales de acumulación de capital. En esta línea se pueden ubicar desde el surgimiento de cacicazgos políticos y económicos hasta la formación de grupos económicos regionales que operan con una lógica de acumulación basada en la formación de redes locales de interacción económica y la explotación de recursos propios, sobre todo humanos y naturales.

Algunos ejemplos elementales de esta experiencia son los procesos de colonización del territorio nacional que culminaron con la formación de provincias y la fundación de ciudades, pero existen casos más complejos, como las recientes propuestas de crecimiento económico regional emprendidas por las oligarquías regionales (De la Peña, 1984; Pastor, 1984; Aguilar, 1981).

La consolidación de un proyecto nacional cuya meta principal fue la formación de un mercado interno y la articulación de distintas redes comerciales entre las principales ciudades del país y sus respectivas áreas de influencia de alguna manera subordinó regiones y localidades al desarrollo de la economía nacional. Este modelo, que se instauró con mayor fuerza en México a partir de los años cuarenta, ha dejado un saldo muy desfavorable para las regiones del país. Así, poblados que en un tiempo tuvieron una economía local floreciente con base en las actividades que se desarrollaban dentro de su área de influencia, fueron perdiendo fuerza a medida que se expandían las grandes empresas que les sirvieron como punta de lanza para la consolidación del mercado nacional (García y Rodríguez, 1995).

Por otra parte, durante las décadas que prevaleció el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y el desarrollo estabilizador –aproximadamente de 1946 a 1970– se mantuvo una fuerte participación del Estado en la economía y se promovieron grandes proyectos productivos que llegaron a regiones atrasadas con el propósito de explotar recursos naturales considerados estratégicos y promover el desarrollo regional. Sin embargo, después de múltiples proyectos tendientes a la creación de polos de desarrollo en todos los sectores y en diversas regiones del país, se ha puesto de manifiesto que es necesario promover el desarrollo local utilizando lo mejor posible los recursos económicos, humanos, tecnológicos y naturales de cada región. Las crisis económicas recurrentes que ha sufrido el país en las últimas dos décadas han evidenciado las limitaciones del modelo de mercado controlado por la gran empresa enfocada al mercado interno como punta de lanza de la economía.

A nivel macroeconómico, la apertura del país registrada en las últimas décadas ha tratado de responder a las presiones externas hacia un cambio del modelo de desarrollo. Así, se ha promovido el abandono del modelo de economía nacional basada en el éxito de unas cuantas ciudades y se avanza paulatinamente rumbo a un nuevo modelo de desarrollo sustentado en una mayor autonomía y capacidad de gestión de las regiones. Este enfoque de economía abierta parte del supuesto de que los productores pueden expandir sus mercados y establecer vínculos de intercambio con otras regiones del mundo, lo cual facilita el rompimiento de la percepción puramente doméstica.

Por otro lado, las presiones externas y domésticas por una mayor descentralización de la gestión pública se han multiplicado, lo que conduce a una mayor movilización de recursos a nivel local. En este sentido, la transferencia de funciones a los estados y municipios es considerada por varios analistas como paso obligado para que el país pueda registrar una nueva oleada de crecimiento económico (Sempere y Sobarzo, 1996; Banco Mundial, 1994; Arroyo y Sánchez, 1996).

Sin embargo, la transición hacia un modelo de desarrollo basado en los recursos endógenos de una región requiere transformaciones estructurales en dos dimensiones centrales del proceso de desarrollo. En primer lugar, es necesario un largo proceso de aprendizaje social, esto es, el cúmulo de experiencias y prácticas de una sociedad que puedan reflejarse en un cambio en las relaciones entre los individuos y de éstos con las instituciones públicas y las corporaciones. Por otra parte, se requiere mejorar las condiciones para crear una actitud más emprendedora de los habitantes de una región, como son el acceso a información sobre la manera en que funcionan los mercados relevantes para las posibilidades de desarrollo local, y la existencia de instituciones que permitan resolver controversias sobre diversos asuntos relacionados con el crecimiento económico, incluidos los impactos sociales, culturales y ambientales que éste puede tener.

Consideramos que el surgimiento y éxito de iniciativas locales de desarrollo es una manifestación del avance de la transición económica y política del país y de la apertura de espacios para la participación de los residentes de las diferentes regiones, por lo que su estudio deberá aportar elementos para entender mejor el proceso de aprendizaje que requiere el crecimiento endógeno.

#### UN ANÁLISIS DE INICIATIVAS

Para lograr lo anterior, en primera instancia, proponemos un marco analítico para el estudio de las iniciativas locales tomando en cuenta los factores que intervienen en su desarrollo y los impactos que pueden tener en la región donde surgen. A diferencia de los trabajos sobre evaluación de proyectos que enfatizan la dinámica interna de los mismos y los aspectos microeconómicos, en este trabajo proponemos hacer una lectura más amplia de los procesos económicos, políticos y sociales que constituyen el ámbito en el que se gesta una iniciativa de desarrollo.

De manera más específica, el presente análisis pretende mostrar los problemas que aún deben enfrentar quienes se interesan por sacar adelante este tipo de iniciativas; asimismo, se

intenta detectar los obstáculos que existen para que el conocimiento en materia de gestión local del desarrollo se pueda difundir en forma social, temporal y geográficamente para que empiecen a consolidarse las instituciones y los mecanismos formales necesarios para facilitar estos procesos; y finalmente, se analiza cómo las instituciones pueden facilitar o inhibir la gestión local de iniciativas para el desarrollo.

#### ORGANIZACIÓN DEL LIBRO

El presente volumen está organizado en siete capítulos. En el 1 se discute el enfoque de las teorías del desarrollo y se plantea que las iniciativas locales son intenciones de lograr el desarrollo. En el capítulo 2 se analiza la forma en que los procesos de descentralización y globalización afectan la gestión local de iniciativas para el desarrollo. En el capítulo 3 se plantea la metodología para identificar y evaluar iniciativas de desarrollo local con base en factores como la importancia de los actores locales, la reinversión de los recursos y la relación entre los diferentes actores en la toma de decisiones.

En este trabajo presentamos tres estudios de caso: Unión de Crédito Amequense, en Ameca, Jalisco; Agroferretera de la Ciénega, en La Barca, Jalisco, y la producción minera en Minatitlán, Colima. Cada caso representa un capítulo y corresponden al 4, 5 y 6, respectivamente. Mediante una comparación entre los tres casos, se pretende identificar los factores clave que inhiben o permiten el desarrollo de iniciativas a nivel local.

Finalmente, en el capítulo 7 se presentan las conclusiones en términos de las posibilidades que las iniciativas representan para el desarrollo económico local, así como estrategias de intervención de los diferentes niveles de gobierno que promuevan esquemas cooperativos que generen un ambiente propicio para el desarrollo de tales iniciativas.

Proyecto financiado por la Fundación William and Flora Hewlett y la Universidad de Guadalajara. Agradecemos la colaboración en la primera etapa del proyecto de Rocío Castillo Aja.



# 1. Las teorías del desarrollo y las iniciativas locales

## INTRODUCCIÓN

El análisis de los problemas políticos y las dificultades técnicas, económicas y organizacionales que enfrentan quienes participan en la gestión de iniciativas para el desarrollo local es muy importante para elaborar propuestas de cambios institucionales y de orientación de políticas de desarrollo. Las iniciativas locales son parte importante de los procesos de desarrollo que presentan las microrregiones, localidades, municipios o barrios urbanos.

En medio de los procesos más amplios de globalización de la economía y de formación de grandes bloques regionales de comercio a nivel mundial, las iniciativas locales pueden marcar la diferencia entre la desestabilización de una economía local y una inserción más favorable de la misma en dichos procesos globales. Con el propósito de responder a los problemas de la reestructuración económica internacional, que atenta contra la estabilidad y el progreso de las regiones, los actores locales han adoptado estrategias más agresivas, entre las que destacan los cambios hechos por los gobiernos locales en el manejo de sus finanzas y su creciente intervención en la promoción del desarrollo (Eisinger, 1988).

Estudios que se refieren a países desarrollados (Vázquez, 1996; Costa, 1996; Brooks *et al.*, 1996) han planteado que el surgimiento de iniciativas de desarrollo local está asociado di-

rectamente con el papel más activo que han asumido los gobiernos, especialmente a nivel local. Sin embargo, Syrett (1994) muestra que estas acciones enfrentan múltiples dificultades debido a la falta de recursos y de una cultura de participación y cooperación a nivel local. Por su parte, Breagy y Poole (1995) muestran que en un mercado globalizado la formación de una economía local o regional viable depende de la creación y expansión de firmas cuyos servicios y productos sean de alta calidad y competitividad tanto en los mercados domésticos como internacionales, por lo que las organizaciones públicas o privadas que apoyan al desarrollo económico deben ser capaces de brindar asistencia a todos los interesados en crear trabajos permanentes en ese tipo de empresas, razón por la cual concluyen que la colaboración es la llave para alcanzar el éxito en el desarrollo económico local. Lo anterior delega a los gobiernos locales la responsabilidad de promover acciones para mejorar las expectativas de desarrollo de una localidad. En el caso de países como México, donde el proceso de descentralización no se ha consolidado y se encuentra en proceso de definición, aún no se sabe si los gobiernos locales podrán asumir este papel en el corto plazo, aunque existe evidencia alentadora de municipios fronterizos y del centro del país que han logrado consolidar un proceso de modernización administrativa y el diseño de políticas de desarrollo de amplio alcance, específicamente urbanas y de beneficio social en pequeña escala (Guillén, 1996; Cabrero, 1995).

El avance de iniciativas locales supone una recomposición de las estructuras de toma de decisiones y requiere un modelo que abandone el esquema vertical y cupular por uno más horizontal y de mayor apertura hacia abajo. Asimismo, se requiere una mayor articulación de las acciones entre distintos agentes promotores de desarrollo y el surgimiento de nuevos actores tales como las organizaciones comunitarias y no gubernamentales orientadas a la promoción de proyectos de desarrollo que tienen por objeto retener el capital generado en áreas deprimidas y aprovechar los recursos humanos, técnicos y fi-

nancieros de que se dispone a nivel local (Gunn y Gunn, 1991; Carrol, 1992). En esta misma línea, una conferencia de líderes de opinión en el tema de desarrollo económico que incluyó académicos, legisladores y hombres de negocios concluyó que se necesita establecer un esquema de colaboración entre los gobiernos local, estatal y federal que incluya los siguientes elementos: a) una visión nacional sobre política de desarrollo económico; b) políticas estatales y municipales enfocadas a mejorar la productividad y la transferencia de beneficios de un lugar a otro a cargo del público; c) más evaluación de los programas económicos; d) mejorar los sistemas de recopilación y diseminación de información económica; e) formación de alianzas transfronterizas para mejorar la competitividad; f) más apoyo federal a la ciencia y la tecnología; g) mejorar el enfoque de los programas de capacitación laboral, y h) involucrar los negocios en los programas de desarrollo y experimentación con programas innovadores (véase Munnich, 1995).

En el plano analítico, la explicación del proceso que da lugar al surgimiento de iniciativas y de sus posibilidades y limitaciones para contribuir a lograr objetivos de desarrollo local requiere de un marco conceptual que proviene de dos corrientes teóricas principales: las teorías que vinculan la acción económica al desarrollo y las teorías de participación de la sociedad civil en la definición de rutas de desarrollo en el establecimiento de nuevas instituciones orientadas a coordinar acciones de distintos actores involucrados en la tarea de lograr el bien colectivo.

Más aún, el concepto de «iniciativas locales de desarrollo» representa un reto analítico ya que hace referencia a tres dimensiones para las cuales es muy difícil encontrar parámetros en el estudio empírico. En primer lugar la existencia de iniciativas supone que los individuos son capaces de escoger opciones en forma racional dada la existencia de diversos escenarios en los que se identifican condiciones desiguales de vida.<sup>1</sup> En este

---

<sup>1</sup> El principio de racionalidad a que nos referimos aquí es el ...

sentido, se puede afirmar que las iniciativas son series de acciones y decisiones que implican la existencia de conocimientos y la disposición de los actores involucrados a participar en la tarea de introducir cambios a las situaciones que enfrentan los individuos en una sociedad. Por conocimientos entendemos aquí el manejo técnico o intuitivo de información sobre cómo funcionan la economía de mercado, los procesos políticos y administrativos y los sistemas de producción. De manera más general, nos referimos a los factores que permiten a los actores trazar una ruta de acción necesaria para influir en el proceso de desarrollo a nivel local.

El segundo problema que se enfrenta al hacer un análisis empírico de iniciativas locales de desarrollo es definir cuál es el significado de «lo local» como categoría analítica. Ésta introduce una dimensión de carácter socioespacial en la medida en que hace referencia al ámbito donde se dan las relaciones sociales que moldean los alcances y la orientación de las acciones de los individuos que participan en una iniciativa.

Finalmente, un tercer problema, que ha sido objeto de un amplio debate en la literatura, es definir el concepto de desarrollo. Como queda claro en los diversos textos y enfoques sobre su solución, el concepto de desarrollo tiene múltiples acepciones y ha registrado cambios importantes a lo largo de la historia a medida que se han ido observando fallas en los modelos de desarrollo aplicados en distintas regiones del mundo. Para resolver estas dificultades creemos conveniente hacer una discusión

---

... propuesto por el discurso filosófico de la modernidad según el cual los individuos y la humanidad en su conjunto son capaces de actuar con orientación al logro de fines. Este principio se ha traducido en la teoría económica clásica en el interés de los productores y los consumidores para lograr la utilidad más alta o la mayor satisfacción. Olson (1971) ha analizado detalladamente hasta qué punto este principio determina la disposición a la acción colectiva.

más detallada de lo que entendemos por cada uno de estos conceptos y el significado especial que tienen para el estudio de las iniciativas de desarrollo local.

#### LA DIMENSIÓN LOCAL DE LAS ACCIONES DE DESARROLLO ECONÓMICO

La delimitación de «lo local» como categoría analítica es necesaria para estudiar procesos específicos de desarrollo porque sólo así podemos distinguir entre aquellos esfuerzos emanados de la sociedad civil en las comunidades y los que tienen sus orígenes en procesos externos pero que «se localizan» en un lugar específico. Desde el punto de vista de su contribución al desarrollo, «lo local» y lo que se «localiza» es cualitativamente distinto en cuanto al proceso de gestión que se requiere y a la relación que establece entre los recursos y capacidades de una comunidad y las tendencias y factores exógenos. Desde ese enfoque se entiende por local un ámbito que permite una interacción diversa y cotidiana entre los actores relevantes en la toma de decisiones. Dados los avances de la tecnología en materia de telecomunicaciones y transportes, que facilitan la interacción entre individuos a grandes distancias, «lo local» como categoría analítica se opone a «lo global» en por lo menos cuatro aspectos:

a) La cotidianidad de las relaciones a nivel interpersonal necesarias en la existencia de una iniciativa de desarrollo de la comunidad.

b) Los alcances económicos y socioculturales de la interacción entre actores y su entorno. Como lo muestran los estudios sobre la ciudad global, las relaciones interpersonales cotidianas también existen entre actores responsables de decidir sobre grandes procesos internacionales, como pueden ser los casos de banqueros, abogados, corredores de bolsa y altos ejecutivos de compañías transnacionales. Pero mientras que los interesados en el desarrollo local se reúnen para discutir respuestas posibles a las consecuencias del desarrollo global de la economía, los actores de la economía internacional lo hacen para

discutir aspectos de políticas corporativas que pueden lanzar nuevas olas de reestructuración económica o financiera a nivel internacional y cambiar el destino de comunidades específicas en lugares tan remotos como Tailandia, México o Brasil.

c) Una tercera diferencia es la relevancia de los recursos cercanos físicamente para la capacidad de acción –crecimiento endógeno– y el diseño de estrategias. Un rasgo característico de las iniciativas locales es su dependencia de recursos económicos, naturales y humanos autóctonos y lo difícil que resulta tener acceso a recursos adicionales. Esto incluye la dependencia de conocimientos propios, lo cual llega a ser una barrera importante para la innovación. Esto es un marcado contraste con lo que ocurre a nivel global, donde circulan mercancías, recursos financieros, conocimientos científicos e información, recursos todos que son utilizados para tomar decisiones.

d) Finalmente, una diferencia importante es el control de los actores sobre los procesos. Por las razones señaladas, a nivel local este control es muy limitado. Por lo tanto, la efectividad de las respuestas para contrarrestar los efectos negativos del desarrollo puede ser muy incierta. Este es un punto relevante si consideramos que, a diferencia de los actores económicos que operan a nivel internacional, los que participan en la promoción del desarrollo local rara vez cuentan con la opción de relocalizar sus actividades a otro lugar. Ciertamente pobladores de una comunidad pueden emigrar en busca de mejores oportunidades, pero en general las comunidades permanecen y deben seguir enfrentando problemas como el desempleo, la desnutrición o el deterioro de los recursos.

Lo local es, en suma, el espacio inmediato donde se manifiesta el proceso de desarrollo. De ahí el interés que existe en la literatura por asuntos como las desigualdades regionales, la pobreza urbana y rural, el atraso de comunidades indígenas o el agotamiento de un recurso natural específico. De lo anterior se deduce que es necesario definir qué se entiende por desarrollo y cómo las iniciativas locales pueden contribuir a dicho proceso.

## EL DESARROLLO COMO PROCESO

Ante la dificultad de definir el concepto de desarrollo, los diversos analistas proponen la combinación de distintos elementos de carácter histórico, económico, político y cultural, y más recientemente de carácter ambiental. En términos generales, el concepto de desarrollo hace referencia a un cambio cualitativo favorable que abre nuevas oportunidades para el desenvolvimiento de capacidades y una mayor diversidad de opciones entre las cuales pueden escoger los actores. Ante la imposibilidad de llegar a una definición precisa de desarrollo, se opta por encontrarle un contenido al concepto mediante elementos más bien relacionados con la práctica del desarrollo, es decir, con las acciones que llevan a cabo distintas instituciones o agentes para promover el desarrollo. Los programas de desarrollo, principalmente de agencias internacionales, han tenido impacto en el debate teórico académico sobre el concepto. De hecho el debate sobre el concepto de desarrollo es moldeado por las distintas acciones en pro del desarrollo y los resultados que han tenido. Así, por ejemplo, a mediados del siglo que termina, con el fin del colonialismo una corriente muy importante de teóricos y promotores del desarrollo se dieron a la tarea de definir e instrumentar lo que entonces se llamó la modernización. En este periodo era claro que la intención de las agencias internacionales con sede en el mundo moderno era enseñar o, más concretamente, llevar a los países del tercer mundo las técnicas y los medios para iniciar su desarrollo. La falla de los programas llevó a la conclusión de que éste era un enfoque simplista. Como lo señala Knippers (1991), para estos enfoques la solución parecía tan obvia como el problema, es decir, se suponía que lo único necesario era que las tecnologías -modos de producción, por ejemplo la industrialización-, las instituciones y, en última instancia, los hábitos y valores claramente superiores en los países avanzados fueran trasplantados al tercer mundo.

Una de las consecuencias de esta forma de promoción de desarrollo fue la solidez que adquirió la relación entre desarro-

llo y crecimiento económico. El principio que se encontraba detrás de esta relación era muy simple: el crecimiento económico es un paso indispensable para que las instituciones, las costumbres y los valores del mundo desarrollado logren implantarse en los países en desarrollo. Pero la relación entre desarrollo y crecimiento ha sido objeto de un amplio debate.

Desde un enfoque económico, se propone que el nivel de desarrollo es resultado de un proceso de crecimiento, por lo cual se puede definir en términos de ingreso por habitante. Esto significa que el proceso de desarrollo se puede medir a su vez en términos de tasas de crecimiento. Para los autores y las instituciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, que respaldan esta perspectiva, un punto central son los asuntos relacionados con la inversión, el financiamiento externo, la eficiencia en la asignación de recursos, la movilización del ahorro interno y la estabilidad de la economía.

Uno de los principales problemas teóricos del supuesto de que el crecimiento económico eventualmente conduce al desarrollo es el relacionado con la distribución espacial de ambos procesos. Para Perroux, uno de los más importantes teóricos del desarrollo económico, el problema principal es que el crecimiento económico en una economía de mercado necesariamente ocurre en forma centralizada. Así, de acuerdo con Perroux, siguiendo los principios de Schumpeter de que la innovación conduce al crecimiento, es previsible que existan polos de crecimiento donde las dimensiones de la destrucción creadora son más evidentes y ocurren con más intensidad. Pero estos polos de crecimiento se refieren más bien a la capacidad de las nuevas innovaciones de generar mayor actividad económica y no tanto a su localización ni a la distribución espacial del desarrollo.

De hecho, en virtud de que en principio el desarrollo ocurre en forma polarizada, diversos analistas se dieron a la tarea de justificar la intervención del Estado en la distribución de los frutos del progreso técnico. De ahí surgieron programas como los de promoción de polos de desarrollo, que intentaban dar

una dimensión territorial al principio de que la innovación conduce al crecimiento económico y éste al desarrollo. Desde diversas perspectivas, varios autores concluían que la intervención del Estado era indispensable.

Uno de los más importantes paradigmas fue el del crecimiento desequilibrado, según el cual el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado no conduce por sí solo a la eliminación de las divergencias entre las distintas regiones de un país. Según teóricos como Myrdal, en una economía de mercado existen elementos que llevan a concluir que ocurre lo que él llamó un principio de causación circular acumulativa, según el cual la divergencia entre pobreza y riqueza se acentúa. De acuerdo con esta perspectiva, las fuerzas del mercado incluso tienden a agravar esas diferencias, a menos que el Estado intervenga para contrarrestarlas.

Otros factores que se han resaltado en las teorías de crecimiento son el efecto de las exportaciones, lo que incluso ha dado lugar a diversas metodologías de análisis para cuantificar sus efectos en la economía local, como son las técnicas de insumo-producto, cambio y participación y, la más sencilla de todas, la técnica de base económica. De lo anterior se concluye que la apertura de las economías regionales es muy importante para que las exportaciones puedan impulsar el crecimiento económico.

Este paradigma se convirtió en uno de los pilares centrales de lo que se conoce como el paradigma del «desarrollo desde arriba», el cual proclama que el capitalismo posee propiedades inherentes que permiten revertir en algún punto el proceso de desarrollo de un país determinado.

En clara oposición a lo anterior, la escuela neoclásica supone que en la economía de mercado la libre movilidad de capital y trabajo conduce eventualmente a la igualación de los rendimientos de estos factores entre países y regiones, por lo cual las desigualdades regionales tienden a desaparecer. Más aún, si esto no ocurre ello se debe a que hay una inadecuada movilidad de los factores, de lo cual se deduce que el papel del

Estado es adoptar políticas encaminadas a permitir una mayor movilidad. Algunas de las políticas concretas que se recomendaban en el marco de este enfoque son el otorgamiento de subsidios, la capacitación y diversos incentivos al capital, como la dotación de infraestructura y, en general, condiciones para la acumulación.

Dos preguntas que la mayoría de los trabajos sobre desarrollo no explican muy bien son: primero, la que se refiere al origen y la orientación de las acciones que llevan al desarrollo, y segundo, la relacionada con la legitimidad de las instituciones o actores responsables de promover las acciones y la forma como se decide seguir una vía entre otras posibles para alcanzar el desarrollo. Una manera de resolver estas deficiencias es hacer una lectura más fina del proceso de desarrollo y sobre la participación de la sociedad civil en un debate racional acerca de las opciones posibles para resolver, prevenir o revertir los efectos negativos del desarrollo.

#### LAS INICIATIVAS COMO INTENCIONES DE DESARROLLO

Como vimos anteriormente, el problema de estudiar la gestión del desarrollo local a partir del análisis de las iniciativas es la dificultad para establecer las fronteras de este objeto de estudio. De acuerdo con Blakely (1989), las iniciativas son actos propositivos o acciones específicas llevadas a cabo por el gobierno, uniones empresariales y grupos comunitarios –generalmente en combinación– para generar logros económicos y de empleo en un área específica. Aquí consideramos necesario tener una perspectiva más amplia, por lo cual sugerimos que las iniciativas locales de desarrollo se definan como procesos de toma de decisión y acciones que demandan cierta cooperación entre actores y tengan por objeto lograr fines que contribuyan a mejorar la calidad de vida y ampliar las oportunidades de desarrollo en una región o localidad. Dependiendo de su alcance y de quienes participan en ellas, las iniciativas locales pueden inscribirse en cualquiera de los siguientes tipos: a) proyectos de

inversión o coinversión pública o privada; b) asociaciones u organizaciones de productores o de otra índole que tengan entre sus objetivos el interés de participar activamente en acciones que impacten el desarrollo de la región, y c) políticas y reglamentos que pretendan facilitar los procesos de toma de decisiones y mejorar las condiciones de vida de las regiones.<sup>2</sup>

Cowen y Shenton (1996) presentan un modelo explicativo muy interesante que ayuda a establecer cómo es la relación entre iniciativas y desarrollo. Este modelo consiste en distinguir el concepto de «desarrollo» del concepto de «intenciones de desarrollar». De acuerdo con estos autores, el primero se refiere a un proceso global que tiene consecuencias de creación y destrucción, y el segundo, a las acciones emprendidas para resolver los efectos destructores del proceso de desarrollo. Desde este enfoque, proponen que el problema teórico-metodológico principal en los estudios sobre desarrollo es que a menudo los analistas confunden ambos conceptos, lo cual puede conducir a preguntas y respuestas equivocadas.

De esta manera, Cowen y Shenton (1996) presentan un argumento convincente que sugiere que, en su sentido más puro, el desarrollo es un proceso que en el mundo moderno se puede calificar de discontinuo y en el cual la destrucción y renovación son tanto simultáneas como secuenciales. Esta es la base para poder distinguir entre el desarrollo como proceso y la intención de desarrollar como respuesta. De lo anterior se deduce que no es el desarrollo en sí, sino la intención de desarrollar, lo que ha dado lugar a una doctrina que sugiere que la acción económica –institucional, colectiva o privada– puede conducir a disminuir

---

<sup>2</sup> En esta categoría caben las innovaciones que caen dentro del concepto sugerido por Cabrero (1995) según el cual no se trata de experiencias únicas, sino más bien de aquellas entendidas como procesos que marcan cambios observables en las tendencias que se venían presentando en un espacio municipal o regional estudiado.

las consecuencias negativas del desarrollo entendido como proceso (por ejemplo las acciones para corregir las fallas del desarrollo del capitalismo). Indican acertadamente que las intenciones de desarrollar históricamente han surgido como resultado de una preocupación por la dimensión destructiva del desarrollo, y concluyen que la pregunta ¿qué es el desarrollo? es muy distinta de la pregunta ¿qué es lo que se intenta con el desarrollo?

Creemos que la distinción entre desarrollo como proceso y la intención de desarrollar es muy importante para el estudio de las iniciativas locales. Desde esta perspectiva se puede decir, entonces, que toda iniciativa puede ser clasificada como una intención de revertir las consecuencias destructivas de los amplios procesos de desarrollo que conlleva el capitalismo contemporáneo. Las iniciativas no son, desde luego, la única respuesta posible, se distinguen de otro tipo de respuestas por el nivel de cooperación entre actores y por el nivel de intervención del Estado o de instituciones cuyas actividades están orientadas a la promoción del desarrollo. Así, proponemos que existen tres tipos de acción o respuesta: a) estrategias de desarrollo que, como sugiere Haggard (1990), no son otra cosa que paquetes de políticas que intentan estructurar en cierta forma la actividad económica; b) las iniciativas, que son esfuerzos organizados a nivel local para introducir cambios en las manifestaciones del desarrollo, y c) proyectos o empresas que tienen fines específicos y pueden contribuir a disminuir los efectos negativos del proceso de desarrollo en una economía de mercado.

A nivel local, estas consecuencias pueden ser directas, como es el caso de lo que ocurre a una comunidad minera si el mineral que exporta pierde valor en el mercado internacional debido a las innovaciones tecnológicas, o indirectas, como ocurre con las comunidades rurales o urbanas que resienten las consecuencias del retiro de programas de inversión pública por reformas del Estado para hacer frente a las nuevas tendencias internacionales. La forma como se relacionan las iniciativas con las estrategias y el proceso de desarrollo se explica en el cuadro

1. Para simplificar el análisis, en este cuadro hemos fusionado las columnas de proyectos e iniciativas pero queda claro que existe, conceptualmente, una diferencia en el tipo de acción económica que cada uno representa aunque en la práctica resulte muy difícil separarlas.

Para efectos de análisis proponemos que el proceso de desarrollo puede tener consecuencias en diversas dimensiones de los sistemas de organización económica y social. En este cuadro sólo analizamos cómo se manifiesta en tres de ellos: el sistema económico mundial, el sistema urbano regional y el sistema rural.

De esta manera, podemos asignar a las iniciativas una intención de cambio o de respuesta con alcance local y tratar de identificar las condiciones necesarias para que éstas puedan lograr los objetivos que persiguen. Este enfoque supone, entonces, que las iniciativas locales no son un elemento nuevo en las condiciones actuales de los procesos económicos internacionales, sino esfuerzos que han existido históricamente pero que como tales pueden presentar diferencias y similitudes en tiempo y lugar.

Los cambios históricos del proceso de desarrollo moldean las respuestas locales, de lo que podemos inferir que quienes participan en una iniciativa deben hacer una lectura más o menos apropiada de la naturaleza de los procesos a los que intentan responder. Ayudar en esta tarea empieza a perfilarse como una de las nuevas funciones del Estado contemporáneo, como lo muestran los programas de apoyo que llevan a cabo desde hace algunos años países como Estados Unidos con instrumentos como la ley de inversión comunitaria o la Unión Europea con las iniciativas para el desarrollo local.

La distinción entre desarrollo e intención de desarrollar permite, además, distinguir las acciones que responden a los intereses locales de aquellas que son manifestación de las grandes tendencias internacionales de la inversión extranjera, de las reformas del Estado y del surgimiento de las corporaciones

◆ Cuadro 1 Las iniciativas y el proceso de desarrollo			
Escala	Desarrollo como proceso	Intenciones del desarrollo Estrategias	Iniciativas y proyectos
Sistema mundial	Industrialización: Separación de insumos y producción	Programas de desarrollo de organismos multinacionales y gobiernos nacionales: Apoyo a la formación de capital básico	Creación de pequeñas empresas e instituciones locales de crédito y ahorro
	Globalización: Reestructuración económica Integración de mercados mundiales Consolidación de un sistema financiero mundial	Programas de ajuste monetario Políticas de modernización industrial	Privatización de servicios públicos Formación de organizaciones no gubernamentales Cooperación pública-privada Nuevas políticas públicas municipales
		Reforma del Estado: Privatización Descentralización Federalismo fiscal Autonomía municipal	Cooperación nacional y con extranjeros: Maquiladoras Formación de redes sociales Comercio étnico Cooperativas de producción Cooperación universidad-empresas
	Innovación tecnológica:	Apertura económica: Acuerdo comercial Integración económica Zonas libres	
		Programas de I-D:	Economía informal

Flexibilización de procesos productivos  
Sustitución de insumos

Crecimiento económico:  
Desempleo

Sistema urbano

Urbanización:  
Crecimiento metropolitano  
Pobreza urbana  
Desigualdades regionales  
Migración  
Contaminación

Políticas de empleo  
Polos de desarrollo  
Parques industriales  
Ciudades medias  
Políticas de población  
Políticas ambientales

Desarrollo comunitario:  
Autoconstrucción  
Renovación urbana  
Redes de migrantes  
Grupos ambientalistas

Sistema rural

Abandono rural  
Baja productividad  
Tenencia de la tierra  
Sobreexplotación de recursos naturales

Programas de modernización y  
financiamiento al campo  
Políticas de reforma agraria  
Políticas de desarrollo económico local

Cooperativas  
Empresas rurales  
Organizaciones de productores  
Cooperación pública-privada  
Servicios de apoyo y asesoría a la  
producción rural  
Organización de apoyo a la participación  
comunitaria

transnacionales como actores principales. Las acciones impulsadas como intenciones de desarrollo desde el exterior para influir en el proceso de desarrollo local son acciones «localizadas» y siguen patrones adjudicables a factores económicos locales, que han sido plenamente identificados en las teorías de localización de firmas, o a factores políticos como los que influyen en los patrones de distribución del gasto público, pero sobre todo a consideraciones estratégicas que de acuerdo con las nuevas teorías de organización industrial son consideradas por las firmas.

Finalmente, la consideración de las iniciativas locales como respuesta a los efectos negativos del desarrollo nos permite analizar cómo se dan a nivel local las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Así, podemos afirmar que mientras que en el concepto de desarrollo se enfatiza la connotación cualitativa del término, con la que se denota la diversidad de opciones y la apertura de posibilidades de desenvolvimiento de capacidades, en la iniciativa como intención de desarrollo se pone énfasis en la dimensión política del proceso que tiene que ver con las reglas y procedimientos con que se llegan a definir en una sociedad las rutas a seguir y las estrategias para lograr los fines propuestos.

#### LAS INICIATIVAS LOCALES Y EL DEBATE SOBRE EL DESARROLLO

Al aislar las intenciones de desarrollar como elementos clave para explicar cómo ocurre en la práctica el proceso de desarrollo y qué manifestaciones sociales y espaciales tiene, se evidencia la necesidad de tomar en cuenta la explicación que se da de la legitimidad de las instituciones y demás actores que participan en la elaboración de propuestas.

Así, observamos que un problema común de la mayoría de los grandes programas de desarrollo emprendidos por las agencias internacionales hasta finales de los años setenta fue que estaban formulados bajo el supuesto implícito de que lo único viable era el conocimiento que traían dichas agencias a las zonas subdesarrolladas, por lo cual las propuestas alternati-

vas que podían tener los grupos locales no tenían cabida en el modelo.

Este modelo tenía el efecto perverso de que en nombre del desarrollo se promovía, una vez más, la destrucción de formas de organización, conocimiento autóctono, valores sociales, culturas locales, recursos naturales y en general formas de coordinación de acciones.

La relación entre este modelo y la existencia de un Estado central fuerte era muy clara. Puesto que la mayoría de las intenciones por desarrollar venían del exterior, era necesario tener el control de las instituciones y de los procesos políticos y sociales para su legitimación. Así, la promoción del desarrollo se convirtió rápidamente en una función del Estado central, para lo cual se contó con el apoyo de las agencias internacionales.

Para los promotores de la relación entre crecimiento y desarrollo era evidente que el Estado tenía un papel central como responsable de la política económica. En este modelo correspondía al Estado estimular las inversiones privadas, realizar nuevas inversiones públicas o mantener un nivel de gasto público para garantizar la estabilidad de la economía.

Este modo de operar para defender la validez y legitimidad de los grandes programas de desarrollo empezó a tener problemas a raíz de dos procesos que estaban ocurriendo a nivel internacional. Por una parte, el surgimiento de las empresas transnacionales como principales responsables de las acciones económicas a nivel internacional debilitó el papel de las agencias internacionales de ayuda en la tarea de promover el crecimiento económico en las regiones periféricas, y por otra, el surgimiento de movimientos sociales a nivel internacional, como el movimiento feminista o los movimientos en favor de la protección del medio ambiente, del respeto a los derechos humanos y de la paz mundial, introdujo en la agenda de gobiernos nacionales y organismos internacionales la necesidad de considerar las propuestas locales, el respeto por las culturas autóctonas y de los recursos naturales, la promoción de la igualdad de géne-

ros y la necesidad de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

En lo que se podría considerar el paradigma de desarrollo desde abajo, se criticó en primera instancia el efecto negativo de las políticas del Estado que tenían como propósito lograr un mayor desarrollo. A pocos años de haberse propuesto como la panacea para el desarrollo, se pusieron en evidencia las limitaciones de los grandes proyectos de desarrollo y los programas sectoriales en gran escala.

Se puede decir, entonces, que ante los escasos resultados de las políticas orientadas a eliminar la pobreza y la desigualdad regional, la formulación de propuestas de desarrollo entró en un proceso de democratización irreversible caracterizado por una mayor participación de los actores locales en la determinación de rutas de acción.

De esta manera, el espacio para la discusión y la instrumentación de iniciativas locales se ha incrementado gracias a la combinación de dos fuerzas aparentemente antagónicas: por una parte, la formación de grandes firmas transnacionales que encuentran más eficiente la toma de decisiones en un mundo donde los gobiernos centrales de los países tienen una menor intervención directa en las decisiones de localización, uso de recursos, etc., y por otra, una mayor conciencia ciudadana en torno a la defensa de intereses locales.

Una consecuencia de lo anterior es el creciente interés que comparten representantes de diversos sectores de impulsar cambios en los paquetes de políticas públicas. Así, se han empezado a diseñar nuevas estrategias de desarrollo que intentan estimular la actividad económica con una mezcla particular de distribución de actividad por tipo de propiedad, por sector y por región (Haggard, 1990). Dos políticas que han destacado por su alcance y permanencia en el debate público son la privatización y la descentralización.

Ante las limitaciones de las intenciones de desarrollo regional patrocinadas por las agencias internacionales y los go-

biernos centrales, la descentralización de los procesos de toma de decisiones se ha visto como una nueva estrategia de desarrollo para países que, como México, tenían una larga tradición de procesos sumamente centralizados en la capital del país. Explicar la relación de los procesos de descentralización y las iniciativas locales de desarrollo es el objetivo de otro apartado de este trabajo, por el momento baste señalar que si las iniciativas son respuestas locales es lógico esperar que se dé una competencia entre distintos intereses por dominar la agenda del desarrollo, lo cual plantea la necesidad tanto de procesos de democratización como de un cambio en las funciones de los distintos aparatos del Estado.

La democratización es necesaria para garantizar la participación de la comunidad en la toma de decisiones. Generalmente, la transición hacia un modelo de gestión local se asocia con iniciativas locales surgidas de los gobiernos locales o de la sociedad civil. Pero esto no está garantizado, las iniciativas locales también pueden surgir de las élites o grupos de poder locales. De hecho existe la posibilidad de que los intereses privados tengan un proceso más rápido de adaptación a las nuevas condiciones, lo que les permitiría hacer a un lado a los gobiernos locales, consolidar élites locales y regionales y, en última instancia, crear grupos con capacidad para decidir por la comunidad y apropiarse una mayor proporción del capital y ser un obstáculo para el desarrollo integral de las regiones. Si se carece de instituciones, públicas o sociales, capaces de mediar en el proceso de transición hacia el desarrollo local, los resultados del mismo pueden ser contrarios a las expectativas ciudadanas de mejores condiciones de vida.

Por otra parte, es necesaria la reforma de los aparatos del Estado para lograr que el proceso de descentralización contribuya a facilitar el desarrollo local. De acuerdo con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), los gobiernos nacionales deben incorporar el desarrollo económico regional y local para lograr tres objetivos básicos: moderar el efecto del

ritmo del ajuste económico en las localidades y los individuos, amortiguar el impacto del rápido cambio económico en las localidades y los individuos, y revitalizar las economías locales y facilitar el ajuste de la transformación económica nacional.

En el caso de México, la necesidad de hacer reformas para promover el desarrollo local se ha incrementado en los últimos años como resultado de la combinación de tres grandes factores: primero, en el marco de la globalización de la economía, se ha hecho necesaria una reorganización de los aparatos del Estado y un cambio en las relaciones entre el Estado nación y el Estado local. En este mismo sentido, la diversidad de productos y de estrategias organizacionales de las empresas, y la aparición de nuevas formas de organización ciudadana, plantean la necesidad de contar con una estructura de toma de decisiones más flexible.

Un segundo proceso que ha despertado el interés de dismantelar el Estado central interventor es la crisis económica que en forma recurrente ha afectado a México durante los últimos 25 años. Esta crisis ha impactado drásticamente e intensamente a las grandes áreas urbanas donde se concentraron los beneficios del crecimiento económico registrado durante las décadas pasadas. El declive urbano, caracterizado por la pérdida de empleos, bienestar social y población en las áreas centrales de las grandes regiones urbanas del país (Pozos, 1996), ha incrementado el interés de encontrar otros horizontes territoriales en donde promover el crecimiento. Desafortunadamente la crisis económica ha debilitado también la capacidad financiera de los gobiernos locales para enfrentar las múltiples necesidades de la población y emprender programas de desarrollo local.

Por otra parte, los cambios globales y la crisis económica nacional han hecho más evidentes las consecuencias negativas de la persistencia de la visión centralista del federalismo fiscal mexicano; entre estas consecuencias destaca el atraso que viven la mayoría de los municipios de México y el poco desarrollo de su capacidad para inducir cambios, lo cual contribuye a

mantener las desigualdades regionales del país y limita las posibilidades de desarrollo (Arroyo y Sánchez, 1996).

El gobierno central ha respondido a estos cambios con una nueva estrategia de descentralización que intenta favorecer la toma de decisiones a nivel local. En 1983, el gobierno mexicano reformó el artículo 115 constitucional con el propósito de otorgar mayor autonomía y más responsabilidades a los municipios. La reforma marcó el inicio oficial de un proceso de descentralización de la toma de decisiones en el sector público (Beltrán y Portilla, 1986). Esta reforma y los cambios que se han registrado desde entonces se inscriben en una tendencia internacional de largo alcance en la que las estructuras de toma de decisiones, tanto en el sector público como en el privado, se están adecuando a los cambios de la economía internacional.

La descentralización es, entonces, un intento de responder a la necesidad local de tomar decisiones relacionadas con las condiciones de vida de la comunidad, la capacitación de la fuerza de trabajo, la forma como se utilizan los recursos o se producen bienes y servicios, y en última instancia, con la formación de identidades locales y regionales que buscan un lugar en la nueva configuración internacional.

Descentralización y gestión local del desarrollo son dos procesos relacionados directamente entre sí. De hecho, el argumento más utilizado en defensa de la descentralización es que ésta favorece procesos de gestión más eficientes en el uso de recursos y más adecuados a las necesidades específicas de las distintas microrregiones que conforman una nación. Esta premisa ha sido ampliamente debatida a nivel teórico y conceptual (Cabrero, 1993). Syrett (1994) señala que los debates ideológicos en torno a los objetivos y la naturaleza de la política económica de las autoridades locales son muy importantes para entender en qué forma se ha desarrollado dicha política.

## EL PROBLEMA DEL DESARROLLO LOCAL

En síntesis, podemos definir las iniciativas locales de desarrollo como la combinación de una o más acciones que se concretan en proyectos específicos basados en el uso de recursos locales y tienen por objeto contribuir a elevar los niveles de bienestar e incrementar las oportunidades de desarrollo de una comunidad. Nótese que hemos puesto énfasis en la combinación de acciones y no en los responsables concretos de ejecutarlas ni en las dimensiones específicas del desarrollo sobre las que intentan influir. Como vimos anteriormente, en la tarea de promover el desarrollo las acciones pueden ser flexibles en cuanto a sus orígenes y alcances, y requieren de la participación de diversos agentes políticos y sociales con una base local.

Además, el concepto de desarrollo económico local es un tanto ambiguo. Se carece de una definición precisa y de un modelo claro para determinar niveles de desarrollo. Diversos estudios han resuelto este problema mediante un análisis cuantitativo en el que se consideran múltiples variables comúnmente asociadas con un mejor nivel de vida de la población. Un problema que este tipo de estudios no aborda apropiadamente es la explicación de cuáles son las fuerzas que conducen al desarrollo local.

Por lo anterior, las iniciativas contribuyen al desarrollo local si afectan positivamente variables relacionadas con un mejor nivel de vida de la población e incrementan la capacidad de las localidades para utilizar sus recursos en forma innovadora y para retener la riqueza que en ellas se genera. En esta tarea pueden intervenir actores privados civiles y organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Según la Carta Europea para el Autogobierno Local (véase Allende, 1987), el desarrollo económico local es esencialmente un proceso con el que el gobierno local establece iniciativas, promueve actividades económicas y sociales y conecta con el sector privado en proyectos conjuntos o los incentiva con el objeto de crear nuevos empleos y regenerar la estructura socioeconómica de la zona.

Por otro lado, algunos autores clásicos han dado ideas importantes para la conceptualización del desarrollo. Schumpeter (en Allende, 1987) propuso que en las acciones encaminadas al desarrollo las fuerzas innovadoras producen olas de destrucción creativa. La noción de innovación ha sido tratada por otros autores para explicar el crecimiento económico y el desarrollo. Shapero (en Allende, 1987) propone que el espíritu empresarial representa la dinámica esencial para el desarrollo económico local y sugiere que la creatividad entre individuos con iniciativas conduce a la elasticidad y diversidad a nivel comunitario. Jacobs (en Allende, 1987) define el desarrollo económico en términos de la existencia de personas creadoras de nuevas actividades que crean centros dinámicos. De acuerdo con Jacobs, estos centros contribuyen al desarrollo local en la medida en que reducen la dependencia del exterior a través de la diversidad favoreciendo nuevas y distintas actividades económicas (Allende, 1987).

A partir de los años ochenta, diversos autores (Blakely, 1989; Vázquez, 1988; Kox y Wood, 1993; Boisier, 1996) han definido de manera general el desarrollo económico local (DEL). En este trabajo, retomando los diversos enfoques del DEL, se sugiere que es un proceso en el cual se organizan el gobierno local y la comunidad –trabajadores y empresarios– para promover el crecimiento económico de un área geográfica específica con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes; dicho proceso se sustenta en la creación de un espacio óptimo para la actividad empresarial, y en la adopción del concepto de una sociedad sostenible (Sánchez, 1997).

En relación con las oportunidades de las regiones de desarrollarse en el contexto internacional de fin de siglo, Boisier (1996) ha propuesto un concepto de región con dos connotaciones que muestran la flexibilidad que se requiere para alcanzar el desarrollo.

Por una parte, sugiere que las regiones deben concebirse como cuasi Estado, es decir, con funciones estatales parciales

en las que se dé la participación de los actores mediante procesos político-electorales, lo que permite sobre todo acumular poder político regional; en las regiones los actores se organizan para incrementar su capacidad de gestión. Por otra parte, plantea que la región ha de concebirse como cuasi empresa, concepto que alude más directamente al diseño estratégico de la gestión regional. Boisier sugiere que este enfoque conduce a plantear preguntas sobre problemas operativos del desarrollo como las oportunidades comerciales que puede aprovechar una región, el tipo de proyectos que pueden desarrollarse, los recursos humanos con que se cuenta y cómo crear una imagen regional (corporativa) y la manera de promoverla.

De acuerdo con estos conceptos las regiones, más que territorios, deben ser definidas como espacios políticos y sociales en donde tienen lugar las acciones y decisiones que forman una iniciativa de desarrollo. A un nivel más general, las regiones pueden definirse operativamente utilizando criterios de política orientados al logro de los siguientes objetivos: a) fortalecer la posición competitiva de las regiones y sus localidades para desarrollar el potencial de los recursos humanos y naturales subutilizados; b) hacer realidad las oportunidades de desarrollo económico local reconociendo las oportunidades disponibles de servicios y artículos producidos localmente; c) mejorar los niveles de empleo y las opciones de educación a largo plazo para los residentes locales; d) incrementar la participación de los grupos minoritarios y en desventaja en la economía local, y e) mejorar el ambiente físico como componente necesario para mejorar el clima de desarrollo de negocios y la calidad de vida de los residentes (Blakely, 1989).

La consideración de las iniciativas como ejes de la promoción del desarrollo local plantea un problema metodológico de gran relevancia tanto en la esfera económica como en la formulación de políticas. Por un lado, en la esfera económica es necesario determinar cuáles iniciativas pueden hacer una mayor contribución al desarrollo, y por otro, en la esfera de la formula-

ción de las políticas se plantea la pregunta de cómo intervenir para facilitar el proceso de gestión. En los siguientes apartados se presenta un modelo que intenta contribuir a resolver este problema, así como los primeros hallazgos de una investigación utilizando esta propuesta.

•



## 2. *Estrategia de descentralización y gestión de iniciativas locales*

### INTRODUCCIÓN

En el apartado anterior propusimos que las iniciativas locales son una forma de responder a las manifestaciones negativas del desarrollo. Las iniciativas se distinguen de respuestas tales como los proyectos específicos y las estrategias de desarrollo por el nivel de cooperación entre actores y de intervención del Estado o de instituciones multinacionales promotoras del desarrollo. Mientras que las estrategias son paquetes de políticas que promueve principalmente el Estado y los proyectos son acciones independientes promovidas sobre todo por intereses privados con objetivos concretos, las iniciativas conllevan la cooperación de actores locales y no dependen necesariamente de la intervención del Estado.

Desde esta perspectiva podemos considerar la descentralización como una estrategia que emprenden los Estados nacionales con una tradición de gobierno central fuerte y gobiernos locales con poca capacidad de acción. En este capítulo proponemos que las variaciones en los contextos político, económico y social donde se instrumente dicha estrategia pueden contribuir a crear ambientes más o menos propicios para la gestión de iniciativas locales de desarrollo con participación real de la comunidad. Esto significa que incluso en un mismo país pueden existir diferencias en cuanto a la forma como las comunidades y regiones responden a los cambios introducidos por dicha estra-

tegia. Como veremos enseguida, la descentralización no puede ser una estrategia que se aplique en forma indiscriminada sin tomar en cuenta las condiciones que prevalecen en las distintas regiones de un país.

#### EL PROBLEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es una estrategia que combina diversas políticas, entre las que destacan la introducción de reformas constitucionales, la firma de acuerdos de cooperación fiscal, la transferencia de funciones a las instancias estatales y municipales, el incremento de las participaciones federales en el presupuesto local y la redefinición de competencias en diversos ámbitos de la vida pública, incluida la promoción del desarrollo (Boisier, 1997).

Con algunas variaciones, países tan distintos como Francia, España y México han adoptado diversas políticas para fortalecer la capacidad de toma de decisiones a nivel local o provincial. En el caso de México el proceso se acelera desde principios de la década de los ochenta. A partir de entonces se han introducido múltiples modificaciones constitucionales y establecido diversos acuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados y municipios para trasladar funciones hacia estos niveles que antes concentraba el gobierno federal. Esta serie de cambios constituyen lo que podría denominarse la estrategia mexicana de descentralización.

La tarea es, entonces, investigar cuáles factores contribuyen a que la relación entre la estrategia de descentralización y la gestión de iniciativas cree una sinergia favorable al logro de objetivos de desarrollo. Más específicamente, se trata de saber en qué condiciones las políticas que forman parte de una estrategia inhiben o alientan la aparición y el buen desempeño de iniciativas locales.

## LA DESCENTRALIZACIÓN NO ES UN PROCESO EXCLUSIVO DEL SECTOR PÚBLICO

La literatura sobre el tema se puede clasificar en dos grandes vertientes analíticas. Una gran parte de ella ha enfatizado el estudio de *cambios y reformas introducidas en la administración pública* que han permitido a las instancias *locales de gobierno* desempeñar nuevas funciones y tener mayor capacidad de decisión (Cabrero, 1993; Arias, 1996; Freire, 1996).

Una segunda vertiente de trabajos analiza las nuevas formas de organización industrial y de toma de decisiones en el sector privado, en donde se ha registrado, por una parte, una tendencia a la mayor concentración de funciones de control y dirección en los centros corporativos localizados en unas cuantas ciudades, y por otra, una gran descentralización de decisiones en lo que concierne a aspectos directos de la producción o de actividades más rutinarias (Silva, 1994). En el sector privado la descentralización la ha facilitado el desarrollo de las telecomunicaciones, y su eficacia está en función de la densidad de cooperación interempresarial, que puede ser financiera, comercial, productiva o tecnológica.

En este trabajo nos interesa analizar más detalladamente el proceso de descentralización de funciones públicas y las implicaciones de una mayor injerencia local en la toma de decisiones, esto es, la existencia de formas más eficientes de organización para promover iniciativas de desarrollo. En la literatura sobre el tema se pueden distinguir dos líneas principales de análisis: una de carácter normativo y otra que aborda los procesos de transformación surgidos de la descentralización, específicamente los cambios en la gestión local del desarrollo.

En la primera línea, algunos trabajos se centran en la formulación y discusión de propuestas sobre lo que debe ser una verdadera descentralización. Una de las preocupaciones centrales de esta literatura es definir en qué consiste exactamente dicho proceso. En relación con esta línea existen algunos consensos en la literatura, entre los que destacan los siguientes:

1) La descentralización es un intento de legitimar el estado en el que hay una transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas de los órganos centrales de gobierno y del Estado a entidades territoriales como gobiernos estatales y municipales. Esto significa que la descentralización ocurre sólo si hay transferencia de competencias administrativas y se potencia la capacidad política de las entidades territoriales y de la población (Cabrero, 1993; Restrepo, 1994).

2) La descentralización es un proceso redistributivo de los recursos públicos que puede tener diferente grado de profundidad y distintas modalidades y ritmos según el contexto político en que se emprende. Si la decisión se toma desde arriba, la política es ajena al ámbito local. Si la demanda de descentralización es desde abajo y en el proceso se impulsan la transferencia de recursos y la capacidad de toma de decisiones, puede ser una oportunidad de mayor participación de los agentes locales. En este sentido, las políticas de descentralización permiten incrementar la capacidad local para captar y controlar recursos, y asumir las nuevas competencias (Cabrero, 1993; Restrepo, 1994).

3) La transferencia de funciones y recursos de los gobiernos centrales a los locales provoca tensiones políticas, entre las que destacan el temor al regreso de cacicazgos y la posible incapacidad de las instancias locales de asumir su nuevo papel (Campbell, 1991).

El supuesto que subyace a la mayoría de los estudios que caen dentro de esta línea es que la autonomía local, en este caso municipal, favorece los procesos de desarrollo porque acorta la distancia entre tomadores de decisiones y los sujetos de las políticas públicas. En este sentido, la descentralización y democratización mediante la participación ciudadana activa aparecen como procesos que se refuerzan entre sí para facilitar los procesos de gestión, creando con ello un círculo virtuoso que eventualmente conducirá a un mayor bienestar de la población.

En la segunda línea se parte del supuesto de que la descentralización transforma la manera como ocurre la gestión lo-

cal del desarrollo. Es notorio que los estudios han descuidado la segunda parte del problema; mientras que abundan las interpretaciones sobre el proceso de descentralización, no sucede lo mismo con los estudios sobre gestión local. Por ello existen lagunas en nuestro conocimiento de la problemática de cómo emprender acciones para impulsar el desarrollo económico. Algunos estudios al respecto permiten elaborar las siguiente proposiciones:

1) Los cambios en la economía internacional han aumentado la competencia entre distintas regiones del mundo, lo cual tiene un efecto muy negativo en las comunidades. Eisinger (1988) señala que para responder a estas presiones los gobiernos locales han tenido que hacerse más emprendedores, para lo cual han tenido que acercarse a inversionistas privados, locales y externos, interesados en producir bienes y servicios en su territorio. Así, las acciones de diversos organismos de promoción local se encaminan a poner la provincia o localidad en el mapa económico mundial utilizando diversas estrategias. Este es un objetivo interesante que intenta revertir las tendencias resultantes de la acción de libre mercado. De acuerdo con Porter (1991), la competencia mundial ha hecho que las ventajas competitivas de un país se concentren territorialmente. Así, las regiones donde se concentran los sectores más competitivos tienen más probabilidad de mantener niveles de crecimiento económico altos. Esto significa que a nivel mundial el papel de las administraciones locales ha ganado importancia en la tarea de promover un desarrollo local más uniforme.

2) Para lograr una descentralización con capacidad para estimular un proceso de gestión local del desarrollo más exitoso, es necesario ligar las políticas de descentralización con otras políticas macroeconómicas de los gobiernos centrales. En condiciones de una economía local influyen políticas macroeconómicas como las tasas de interés, los impuestos directos e indirectos, los incentivos a las manufacturas y al comercio y la política de precios de servicios básicos como agua y energía.

Asimismo, la política comercial y la de financiamiento afectan la inversión productiva y la capacidad de retención de los ingresos en la economía local (Banco Mundial, 1991).

3) La gestión del desarrollo a nivel local es posible si el proceso de descentralización incluye políticas orientadas a cambiar los esquemas de recaudación y participación fiscal. En teoría, los cambios registrados en la economía internacional y los procesos de descentralización que se han iniciado ofrecen oportunidades para adoptar estrategias de desarrollo local que potencien los recursos locales. Sin embargo, en la práctica los costos y beneficios de iniciativas de desarrollo concretas están determinados por la localización, los recursos de que se dispone y la capacidad emprendedora de los gobiernos municipales y de otros actores locales. Una estrategia emprendedora se caracteriza por los siguientes aspectos: a) promover la competencia entre proveedores de servicios públicos; b) estimular a los ciudadanos para que la toma de decisiones se dé en mayor medida fuera de la burocracia y dentro de la comunidad; c) crear o incrementar la capacidad de medir los cambios de sus departamentos no sólo por los planes, sino por los resultados obtenidos; d) poner sus objetivos y no sus reglas y regulaciones como eje de la acción; e) crear instituciones capaces de ofrecer a sus habitantes diferentes opciones y de aportar energías a la captación de ingresos propios, así como de descentralizar la autoridad, y f) preferir los mecanismos de mercado a los burocráticos y la eficacia en la promoción y captación de inversión para el desarrollo.

Así, en el caso de México sólo unos cuantos municipios tienen capacidad para iniciar una estrategia de este tipo y apoyar iniciativas locales de desarrollo, mientras que para la mayoría esto no es posible. Este problema se agudiza si se considera que los costos asociados a una iniciativa de desarrollo y otros factores controlados pueden ser más altos en municipios menos desarrollados y sus beneficios pueden ser menores.

4) La gestión del desarrollo local demanda la creación de nuevos esquemas de comunicación y cooperación entre el go-

bierno local, las organizaciones comunitarias y el sector privado. En este esquema el municipio se convierte en agente promotor del desarrollo en busca de alternativas, entre las que pueden estar procesos de privatización, mayor participación ciudadana y el fortalecimiento de esquemas de planeación participativa. Boisier (1996) sugiere que la gestión local o regional, como él le llama, es una tarea que incluye responsabilidades de todos los agentes del desarrollo de una región, pero que se vincula en particular con el trabajo de los funcionarios del gobierno de la región. Más específicamente, se vincula con las labores de encargados de generar señales e información para el resto de los actores, lo cual se ha hecho hasta ahora bajo la forma de un plan o una estrategia de desarrollo para la región.

5) Los gobiernos locales pueden contribuir a la gestión local mediante distintos esquemas cuasiempresariales, entre ellos la propiedad pública de bienes inmuebles de empresas, en coinversiones público-privadas o bien cambiando las reglas para la oferta de servicios que tradicionalmente presta la comuna, como aseo, seguridad, etc. (García, 1994; Hernández, 1994; Allende, 1987). En términos de su contribución al desarrollo local, una de las líneas más promisorias para este tipo de intervenciones es la creación de empresas públicas o mixtas para la prestación de servicios al productor tales como aquellos abocados a la comercialización de productos, mejoría en el diseño y los empaques, asesoría para la exportación y defensa de los derechos de los productores.

6) La gestión local más apropiada se basa en una investigación exhaustiva de la potencialidad de la base económica local para generar ingresos y crear nuevas actividades económicas. Esta opción es preferible a la de adoptar estrategias que han dado resultado en otros contextos económicos (Thompson en Allende, 1987). En su estudio sobre tecnopolos, Castells (1995) muestra los múltiples problemas de una región sin tradición de innovación para introducir una nueva estrategia de desarrollo basada en la tecnología.

## LA CREACIÓN DE AMBIENTES DE PARTICIPACIÓN

El estímulo posible de políticas públicas en el potencial autóctono lo analizan estudios en los que destaca la importancia de las condiciones locales para explicar las consecuencias de un cambio en el contexto institucional (Bennet y Krebs, 1993). Lo que nos interesa en este caso es analizar la relación entre la estrategia de descentralización y el proceso de gestión de iniciativas locales de desarrollo.

La mayoría de los trabajos sobre descentralización ponen mayor énfasis en el conocimiento de los cambios de las relaciones intergubernamentales (Martínez y Méndez, 1996), por lo que conocemos poco sobre cuáles factores contribuyen a la creación de escenarios propicios para la gestión de iniciativas. Desde el punto de vista jurídico-administrativo, la descentralización equivale a fortalecer el carácter federal de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, por lo que se entiende que la descentralización significa el fortalecimiento de la autonomía de los estados y municipios. Así, por ejemplo, en el caso de México Miguel de la Madrid, uno de los presidentes que tuvieron la intención de impulsar la descentralización, señalaba:

La descentralización de la vida nacional la buscaremos mediante el fortalecimiento del federalismo y del municipio, ampliando sus facultades en las tareas de desarrollo, el fomento a la producción y el empleo fuera de las grandes concentraciones urbanas, apoyo al campo, fortalecimiento de las ciudades medias y limitando el crecimiento de las grandes zonas urbanas, fomentando la desconcentración política, administrativa, económica y cultural (citado en Beltrán y Portillo, 1986).

Este enfoque, como se ve, está a favor de fortalecer la capacidad de decisión de los gobiernos locales. Incluso se señala que la descentralización, en sentido estricto, es un acto jurídico-político por el cual la federación transfiere facultades, fun-

ciones, programas y recursos a una persona moral de derecho público con autonomía técnica y orgánica, reservándose lo que la doctrina denomina el control de la tutela. Desde esta perspectiva, la descentralización puede llevarse a la práctica en dos ámbitos: a) funcional, cuando transfiere facultades a un organismo público descentralizado que forme parte de la administración pública federal, y b) territorial, cuando transfiere programas y recursos a los niveles estatal y municipal.

Algunos de los aportes más destacados de trabajos sobre descentralización que analizan la vertiente jurídico-administrativa incluyen la discusión acerca de la eficiencia de los mecanismos de asignación de recursos fiscales y sobre la competencia de cada instancia de gobierno.

Otros trabajos han puesto énfasis en la forma en que la descentralización contribuye a facilitar un proceso de planeación que incluya la participación ciudadana. Para Boisier, desde el punto de vista de la planeación regional, la descentralización consiste en reconocer competencias propias a organismos que no están jerárquicamente subordinados al Estado. Si la transferencia se hace sólo para trasladar competencias en el interior del Estado, se tratará solamente de una desconcentración. Paralelamente, con cualquiera de estos procesos se puede registrar también una deslocalización, que se refiere al traslado físico de organizaciones productivas, de servicios o de administración desde un lugar geográfico.

De acuerdo con Arocena (1995), el debate sobre las ventajas de descentralización tiene un fuerte componente cultural que se refleja en dos propuestas fundamentales que se pueden denominar cultura de descentralización y cultura de la centralización. Según Arocena estas posiciones proponen explicaciones distintas respecto al modelo de acumulación, quién es el agente de desarrollo, cómo es el sistema de toma de decisiones y cómo se organiza el territorio.

Así, la propuesta de la descentralización se caracteriza por su enfoque microdesarrollista que propone el desarrollo local

frente a las barreras del centralismo y que supone «la existencia de actores locales capaces de imponer el interés local y por lo tanto de limitar los efectos de las lógicas macroestructurales y que dadas ciertas condiciones se produce el surgimiento de actores locales en el área económica, social, cultural, permitiendo así la consolidación en esas áreas de iniciativas que harán viable un proceso de desarrollo local» (Arocena, 1995). Esta propuesta, además, relata la existencia de un enfoque privatista que mantiene como condición la constitución de una sociedad civil fuerte capaz de responder a la crisis del Estado benefactor y de proponer un arreglo distinto entre el Estado y la sociedad civil. En términos del modelo de toma de decisiones, esta propuesta mantiene que hay capacidad del actor de base para crear mejores condiciones de desarrollo y que las políticas de descentralización deben abrir este sistema de decisiones. Y, finalmente, esto se refleja en una posición a favor de las autonomías locales y de una organización del territorio en forma descentralizada.

Un punto importante que se debe considerar en el debate sobre la descentralización es que las iniciativas de desarrollo local no provienen sólo de las instituciones gubernamentales, sino que en muchas ocasiones se originan en la sociedad civil. Más aún, debido a la larga tradición de centralismo, a los gobiernos locales les resulta muy difícil cambiar el paradigma de intervención directa del Estado y asumir el papel de interlocutores y propiciadores en el proceso de gestión de iniciativas ciudadanas.

Las iniciativas son expresión de esfuerzos colectivos, pero no respuestas autónomas y, por lo tanto, ajenas a otras intenciones por desarrollar. De hecho se puede decir que hay interdependencia entre la forma como se da el proceso de gestión de las iniciativas que surgen en una localidad o región y las estrategias que emprende el Estado para promover el desarrollo del país.

Lo anterior significa que las iniciativas no pueden ignorar la existencia de paquetes de política que intentan determinar

una ruta de desarrollo para el país o una región; pero, por su parte, las estrategias no pueden formularse ignorando que en cada región existen combinaciones específicas de factores que pueden influir positiva o negativamente en la creación de un escenario propicio para el florecimiento de iniciativas.

Así, la estrategia de descentralización debe tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a condiciones políticas, económicas, naturales, sociales y culturales adversas a la gestión de iniciativas. Por ejemplo, a nivel local pueden existir variaciones importantes en la disposición de los actores a proponer rutas alternativas de desarrollo, en la dotación de recursos disponibles para el cambio, en el peso de algunas actividades en la base económica local, en el control de los líderes políticos sobre la participación ciudadana, y en general sobre las posibilidades de movilización de recursos locales.

Las estrategias e iniciativas requieren la participación de diversos actores, pero existen claras diferencias entre el espacio de acción donde se desenvuelven quienes trabajan para instrumentar las políticas y quienes lo hacen para gestionar una iniciativa. Estos últimos son responsables directos de coordinar los esfuerzos de los participantes para llegar a acuerdos de cooperación y de abrir camino a la iniciativa o inscribirla en una política específica del Estado.

En general, se puede decir que existen tres variables clave para evaluar la contribución de la descentralización al logro del desarrollo local: su estímulo a la participación ciudadana en la discusión de proyectos locales y en la formulación de acuerdos de coordinación de acciones, la apertura de nuevas posibilidades de aprendizaje sobre cómo funcionan los mercados y la cantidad de recursos que se destinan al apoyo de iniciativas de desarrollo.

De lo anterior se deduce que la interacción entre la estrategia de descentralización y las iniciativas contribuye a reducir los impactos negativos del desarrollo a nivel local en la medida en que las políticas que incluye la estrategia de descentraliza-

ción permitan una mayor coordinación y cooperación entre los distintos actores que intervienen tanto en las iniciativas como en la formulación y aplicación de la estrategia.

En este sentido, creemos que para que la estrategia de descentralización contribuya a crear un ambiente favorable a la gestión de iniciativas es necesario que reúna las siguientes características: a) que las políticas que forman la estrategia de descentralización tengan flexibilidad para adaptarse a las condiciones y capacidades locales; b) que se promueva la participación comprometida de la sociedad civil, y c) que se tomen en cuenta los aspectos económicos que pueden influir en el éxito o fracaso de las iniciativas. En suma, que se cuente con mecanismos para resolver rápidamente las posibles tensiones entre los objetivos de la iniciativa y las metas más generales de la estrategia.

#### *Flexibilidad del proceso de descentralización*

La primera vertiente de relaciones entre la estrategia de descentralización y la gestión de iniciativas locales tiene que ver con la flexibilidad de los instrumentos jurídico-administrativos de la estrategia, es decir, con la apertura de múltiples posibilidades de reorganización de la toma de decisiones. Esto implica el reconocimiento de que no todos los actores locales tienen igual capacidad, interés y experiencia para influir en el proceso de desarrollo o adaptar a sus condiciones particulares las propuestas incluidas en las políticas de los gobiernos centrales o las agencias internacionales.

En su estudio de un programa de la Comunidad Económica Europea, Bennet y Krebs (1993) aportan elementos interesantes para entender la relación entre la estrategia y la iniciativa local. Su estudio de formación de redes muestra que hay importantes diferencias entre distintas áreas dependiendo de su nivel de desarrollo. Así, muestran que el papel del gobierno central o de las agencias de desarrollo en la promoción de cooperación a nivel local es más fuerte en las regiones menos desarrolladas, pero el papel de los organismos no gubernamentales es más

activo e importante en regiones agroindustriales y en áreas que experimentan una reestructuración de su base industrial, por lo que se concluye que el factor crucial es la estructura del liderazgo local.

En esta misma línea, el trabajo de Leonardi (1995) sugiere que el crecimiento económico depende en gran medida de que se invierta en el desarrollo de una infraestructura institucional a nivel local, por lo que se debe promover la formación de asociaciones o coinversiones de tal forma que las autoridades locales puedan experimentar con diversas medidas y establecer sus propias prioridades.

#### PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La segunda vertiente de la relación entre la estrategia de descentralización y la gestión de iniciativas tiene que ver con las formas de participación ciudadana que surgen durante y después de procesos de descentralización. En este sentido es necesario resolver la confusión entre lo que significa la descentralización para el funcionamiento administrativo de los aparatos del Estado y para el ejercicio del presupuesto dentro de esta institución, y la contribución que hace la descentralización para que se dé a nivel local un mayor debate sobre la viabilidad de distintas intenciones de desarrollo. Esta confusión puede evitarse si a la descentralización se le analiza como una estrategia con mayor o menor orientación a crear las condiciones de un cambio institucional que se refleje en el establecimiento de nuevos acuerdos y reglas de interacción entre los actores locales y entre éstos y los procesos globales (Ramírez, 1996; Cabrero, 1995).

Para ello se requiere que la descentralización sea un proceso amplio que vaya más allá de los cambios de estructuras administrativas del Estado. En este sentido, dos problemas importantes son, primero, el nivel de democratización interna de las organizaciones que canalizan la participación ciudadana, y en segundo lugar, el nivel de compromiso entre los participantes en los esfuerzos colectivos de promoción de iniciativas locales.

El problema de la democratización interna de las organizaciones participantes es más serio si, como ocurre en México, existe una fuerte tradición de cacicazgos regionales que pueden aprovechar los espacios de acción política y económica que se abren como resultado de un proceso de descentralización. En el caso de México, diversos analistas han señalado que la reaparición de cacicazgos locales es, de hecho, uno de los principales riesgos que conlleva el debilitamiento del Estado central y el fortalecimiento de los municipios como unidades políticas y administrativas ahora con mayor capacidad de gestión.

Sobre este problema, Arocena (1991) señala lo importante que es la existencia de una sociedad civil fuerte. Según este autor «si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, capaz de recibir las transferencias operadas por las reformas, existirá un proceso de cambio institucional con escasos efectos sobre el sistema centralizado del poder». Así, la iniciativa se transforma en una herramienta útil para promover la creatividad, fortalecer la sociedad civil y lograr una democracia participativa.

El segundo problema se refiere al nivel de compromiso de los actores en la promoción de la acción colectiva para responder a los problemas de desarrollo que enfrentan las regiones. De acuerdo con los analistas de este problema, la posibilidad de alcanzar un objetivo común no es suficiente garantía de que habrá cooperación entre diversos actores. De acuerdo con Olson (1971), la existencia de beneficios concretos que todos pueden alcanzar es un factor favorable ya que si el esfuerzo colectivo puede ofrecer un beneficio común, abre la posibilidad de que algunos actores aprovechen dicho beneficio sin comprometer ningún recurso propio.

La participación ciudadana es relevante porque de ésta surgen y a través de ella se gestionan las iniciativas locales. La descentralización puede ser un proceso más o menos determinado por los principios que rigen la esfera pública y permite, por lo tanto, un mayor o menor debate racional acerca de las posibilidades de desarrollo de una región y la determinación de

agendas de política. Suponemos que la tensión entre la estrategia como paquete de políticas y la iniciativa como esfuerzo colectivo a nivel local se reduce a medida que se estimula la participación y se acepta que la sociedad civil tiene capacidad para formular propuestas orientadas a revertir las consecuencias negativas del proceso de desarrollo.

En su estudio del caso de Italia, Leonardi (1995) concluye que el control central de las políticas de desarrollo y el desconocimiento de los representantes de la sociedad civil alimenta la corrupción y por ello los programas deben estar planteados en forma transparente y objetiva para estimular a los individuos de la localidad a participar. Más aún, sus hallazgos sugieren que si los proyectos dependen totalmente del financiamiento externo esto asegura que se desvíen recursos y se desaliente la participación.

#### LA ECONOMÍA DE LAS INICIATIVAS

Desde el punto de vista económico, la descentralización contribuye a crear un ambiente favorable a la gestión de iniciativas en la medida en que permite incrementar y hacer más eficientes los recursos destinados a la gestión de la iniciativa, así como que los promotores de la misma puedan reducir los costos de la gestión y tener un mayor conocimiento de cómo operan los procesos económicos relevantes para el éxito de su iniciativa. Como se puede ver, este objetivo es más amplio de lo que comúnmente se discute en los estudios sobre cambios de las relaciones intergubernamentales. De acuerdo con Martínez y Méndez (1996), en dichos estudios la dimensión económico-financiera de un cambio en dichas relaciones comprende modelos normativos que prescriben la distribución de funciones y el análisis de coordinación fiscal y de las características de las transferencias intergubernamentales. La discusión se centra, entonces, en la distribución de competencias y funciones, y qué tareas corresponden al gobierno. Por un lado están los defensores de la escuela del federalismo fiscal, para quienes las tareas del gobierno

son la estabilización, la distribución y la asignación, lo cual lleva a determinar qué nivel de gobierno debe prestar distintos servicios. Por otra parte están los promotores de la escuela de elección social, para quienes el gobierno sólo debe intervenir si existen fallas del mercado, por lo que debe limitarse a resolver conflictos y garantizar las condiciones adecuadas para la eficiencia económica, y el tipo de gobierno se debe determinar con relación al tipo de bien. Finalmente está la teoría funcional, que considera que las funciones básicas del gobierno en materia económica son el desarrollo económico y la redistribución, tocando al gobierno local las primeras y las segundas al gobierno central.

La principal limitación de estas escuelas es que enfatizan el proceso de formulación de políticas que forman una estrategia, y en consecuencia, tratan de establecer el tipo de gobierno o los elementos para su instrumentación. Desde nuestro punto de vista una pregunta igualmente importante es en qué sentido la descentralización contribuye a crear las condiciones económicas que favorecen el florecimiento de las iniciativas locales. Es decir, cómo influye en la organización local de los mercados y si estimula o no un crecimiento económico sostenido.

En el caso de México, una preocupación presente en los estudios sobre descentralización es la referente a la formación, renacimiento o fortalecimiento de cacicazgos regionales como resultado del fortalecimiento de los niveles locales de gobierno. Pero esta preocupación supone que los aparatos del Estado continúan controlando el funcionamiento del mercado y que la participación ciudadana se limita al proceso electoral. Por lo tanto, no se apoya en un análisis de las barreras al surgimiento y gestión de iniciativas locales de desarrollo.

Por ejemplo, Bennet y Krebs (1993) muestran que en Europa el programa LEDA ha procurado desde el principio fortalecer el surgimiento de iniciativas (redes) locales capaces de generar crecimiento económico y, por lo tanto, de responder al cambio o de trasladar el estímulo económico externo a respuestas locales

que permitan que el crecimiento continúe. En una revisión de la literatura sobre el tema, estos autores muestran que un aspecto que propicia un crecimiento económico continuo es la existencia de una estructura de gobierno coordinada que se base más en una estructura de metas comunes en las que los actores se ponen de acuerdo en la existencia de leyes y reglamentos.

Vázquez afirma, por su parte, que algunos factores que influyen para aumentar la capacidad de respuesta o de reestructuración productiva son la tasa de innovación regional, la cualificación de los recursos humanos, la capacidad tecnológica y emprendedora de las empresas, la flexibilidad de las organizaciones empresariales e instituciones y la integración de empresas, ciudades y regiones en redes competitivas e innovadoras.

De lo anterior se deduce que la descentralización en sentido jurídico-administrativo, que predomina en el debate público, no es por sí sola estrategia suficiente para facilitar la aparición y gestión de iniciativas. Hay condiciones más estructurales que deben cambiar para que esto suceda. Por otra parte, hay características inherentes a las iniciativas que se deben tomar en cuenta cuando se evalúan para su posible apoyo como parte de programas para promover el desarrollo local. Si la descentralización es una estrategia que puede tener implicaciones diversas en distintos contextos locales, esto seguramente se reflejará en el proceso de gestión de las iniciativas y el impacto que tengan en las condiciones de vida de la población.

A manera de conclusión, podemos decir que el proceso de descentralización, principalmente desde su vertiente de lo público, puede crear el ambiente propicio para que las iniciativas de desarrollo florezcan y se consoliden como verdaderas opciones para el desarrollo local. Esto siempre y cuando se lleve a cabo un verdadero proceso de transferencia de recursos y poder de decisión de los órganos de gobierno central a los gobiernos estatal y municipal que permita incrementar y hacer más eficientes los recursos destinados a la gestión de iniciativas.

Además, para que el proceso de descentralización influya positivamente en las iniciativas de desarrollo es necesario que dicho proceso tenga las siguientes características: a) que las políticas que forman la estrategia de descentralización sean flexibles para adaptarse a las condiciones y capacidades locales; b) que se promueva la participación comprometida de la sociedad civil, y c) que se tomen en cuenta los aspectos económicos que puedan influir en el éxito o fracaso de las iniciativas.

En el caso de México, el proceso de descentralización se aceleró desde los años ochenta buscando el fortalecimiento de la autonomía de los niveles de gobierno estatal y municipal con el aumento de la capacidad de decisión de los gobiernos locales y mediante la transferencia de programas y recursos a los niveles estatal y municipal. Sin embargo, el proceso de descentralización ha dejado mucho que desear ya que únicamente ha significado desconcentración de obligaciones y algunos recursos a los niveles estatal y municipal, más que transferir un verdadero poder de decisión en lo económico y político, y no ha dado margen a una mayor participación ciudadana, que es de suma importancia para gestar y desarrollar las iniciativas locales.

### 3. Evaluación y selección de las iniciativas

#### INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha visto que las posibilidades de desarrollo por lo general se asocian con la capacidad de un lugar para atraer inversión externa.<sup>1</sup> Por lo anterior, en ciudades pequeñas el establecimiento de una cadena comercial nacional o la instalación de una franquicia se consideran como indicadores de que dicha localidad está en vías de alcanzar un mayor nivel de desarrollo. Sin embargo, el *modus operandi* de este tipo de inversiones, con un modelo de extracción de capital, generado o no dentro de la región, ve a la sociedad como un mercado de consumidores o de mano de obra y no de productores,

---

<sup>1</sup> Esta capacidad por lo general está asociada con factores exógenos como la funcionalidad de la región o localidad, el tipo de actividad productiva y el tamaño de la población. En un estudio realizado por Baker *et al.*, en el que se examinan industrias con alto potencial para el desarrollo rural -telecomunicaciones, servicios de información- y servicios de salud, se concluye que a nivel rural se puede construir una competitividad mediante planes que tomen en cuenta las habilidades de la fuerza de trabajo requeridas en las industrias seleccionadas, lo cual implica evaluar posibilidades y tipos de trabajo. Pero además es necesario considerar costos de transporte, fuerza de trabajo e infraestructura (véase Baker *et al.*, 1996).

por lo que representan algunos problemas. De acuerdo con Gunn y Gunn (1991), un análisis más detallado pudiera concluir que su impacto en la economía local es menos positivo de lo que puede parecer y que tales cambios sólo manifiestan un crecimiento aparente de la economía de estos lugares.

Como se discutió en el capítulo 1, el concepto de desarrollo local tiene un significado que va más allá de los simples cambios en la estructura de la base económica. Un argumento en este sentido es usado frecuentemente por quienes promueven las iniciativas locales. Así, por ejemplo, se puede leer que una iniciativa pretende lograr beneficios como los siguientes: arraigo de la gente en su lugar de origen con la creación directa e indirecta de empleos, integración de los productores a niveles superiores del proceso de producción tales como la comercialización e industrialización de sus productos, promoción de la inversión en el campo y fomento del desarrollo y la modernización del campo para mejorar el nivel de vida de los productores.<sup>2</sup> Pero una iniciativa representa también el esfuerzo de distintos sectores de la sociedad por organizarse, difundiendo así experiencias, prácticas y conocimientos que pueden servir como base para avanzar en un proceso de modernización. Las iniciativas son un mecanismo de formación de grupos y asociaciones. Finalmente, son una instancia mediadora entre las instituciones y los actores sociales.

El objetivo de este apartado es proponer algunos criterios para el análisis de iniciativas desde el punto de vista de su contribución al desarrollo. Se trata de contar con elementos que permitan al estudioso de los procesos de desarrollo local o al tomador de decisiones en este campo discriminar iniciativas con potencial de contribuir al desarrollo de una región de aquellas

---

<sup>2</sup> Carta de constitución de la asociación El Gran Tunal, creada en Lagos de Moreno, Jalisco. Después de algunos años de operar ésta, como muchas otras iniciativas, empezó a tener problemas que mermaron su contribución al desarrollo de la zona.

que sólo ofrecen cambios en la base económica. Consideramos que en la promoción del desarrollo local es importante distinguir las iniciativas con origen local y que tienen como propósito contribuir al desarrollo, y no solamente el logro de un fin económico inmediato.

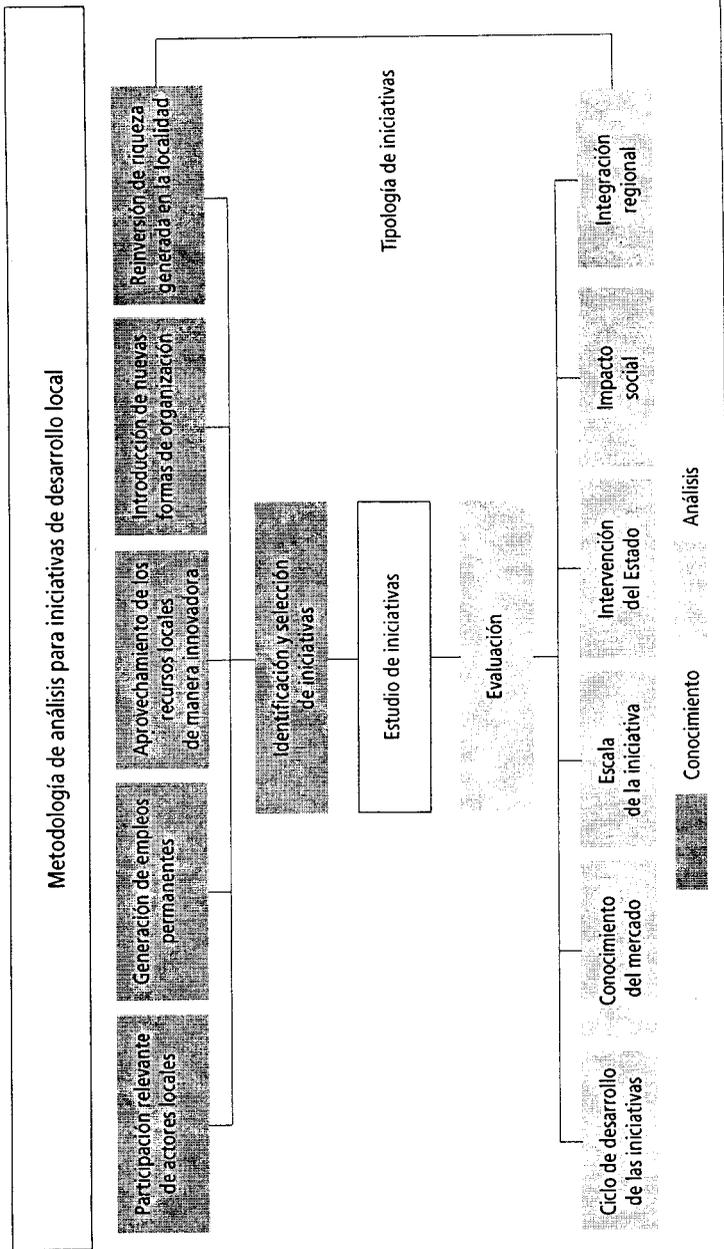
Suponemos que el impacto de una iniciativa en el desarrollo de una región puede ser mayor o menor dependiendo de cómo afecta variables clave en proceso, por ejemplo la capacidad de movilizar recursos (financieros, naturales, humanos, etc.) de la región y en beneficio de la región. Para obtener una lista de iniciativas emprendidas en una región es necesario evaluar *a priori* las acciones realizadas y considerar un impacto más amplio y duradero de éstas en el desarrollo local. En este estudio sugerimos que una evaluación *a priori* para seleccionar iniciativas de desarrollo local debe considerar por lo menos los siguientes aspectos: el nivel de participación de los actores locales en las distintas etapas de la iniciativa, la cantidad y tipo de empleos que generan, la cantidad de recursos de la región y la forma como los usan, los sistemas organizacionales y tecnológicos que utilizan, su contribución a la formación de mercados microrregionales y dónde se reinvierte la riqueza que genera dicha iniciativa (véase esquema).

#### EVALUACIÓN A PRIORI PARA LA SELECCIÓN DE INICIATIVAS DE DESARROLLO

##### *Participación relevante de actores locales*

Al hablar de participación relevante de actores locales nos referimos a que dichos actores tengan una posición de liderazgo en la iniciativa por estudiar. Un fuerte componente de actores locales nos hace suponer más posibilidades de asimilar a nivel local el aprendizaje que genere la iniciativa y la existencia de un proceso de gestión orientado a una mayor capacidad de decisión a nivel local.

Existen múltiples factores que pueden estimular la participación de actores locales en la gestión y el desarrollo de algu-



na iniciativa, entre los que destacan los recursos con que se cuenta para este fin. Como veremos más adelante, la promoción y buen desarrollo de una iniciativa requieren la movilización de diversos recursos.

#### *Generación de empleos permanentes*

La generación de empleos permanentes es un criterio importante para determinar la contribución de una iniciativa al desarrollo regional. Estos empleos son los que aseguran ingresos para la localidad después de terminadas las actividades necesarias para echar a andar el proyecto. Aunque en principio cualquier empleo permanente es considerado una contribución importante, es claro que aquellos que demanden mayor capacitación de la fuerza de trabajo tendrán un impacto positivo mayor en la localidad. En suma, las iniciativas que más contribuirán al desarrollo local serán aquellas que además de crear empleos permanentes ayuden a mejorar las calificación de la fuerza de trabajo.

#### *Aprovechamiento innovador de los recursos locales*

Por innovación en el aprovechamiento de recursos entendemos hacer el mejor uso posible de ellos evitando su deterioro y permitiendo su recuperación. Se considera que las iniciativas pueden tener un impacto positivo en las regiones en la medida en que contribuyan a revertir o prevenir el proceso de deterioro de recursos. Además, el uso innovador de recursos es una condición para la promoción del desarrollo endógeno. Finalmente, puede contribuir a que exista un mayor control de los recursos por parte de actores locales.

#### *Introducción de nuevas formas de organización*

La adopción de nuevas formas de organización se refiere a prácticas más eficientes en los procesos de financiamiento, productivos, de administración y de comercialización. Las iniciativas que introducen innovaciones en las formas organizacionales en

estos campos pueden contribuir en tres aspectos importantes: una mejoría en la competitividad de los bienes y servicios producidos en una región, la superación de obstáculos institucionales, de mercado y producción, así como la transferencia de conocimiento mediante aprendizaje práctico.

### *Reinversión de riqueza generada en la localidad*

Por reinversión local de la riqueza generada nos referimos a que el capital humano y financiero que se genera con cada iniciativa exitosa pueda ser aprovechado a nivel local con el propósito de incrementar el multiplicador del ingreso generado por las actividades que constituyen la base económica.

La utilización de estos criterios en la práctica resulta sumamente compleja puesto que no es fácil elaborar indicadores para determinar el impacto que ha tenido cada iniciativa en cada uno de ellos. Desarrollar una metodología indirecta para llevar a cabo dicha evaluación es una tarea que demandará en el futuro trabajo adicional.

Tomar en cuenta los aspectos anteriores nos permite depurar o seleccionar las iniciativas que pueden tener mayor impacto en el desarrollo local; sin embargo, no se espera que estos criterios puedan ser aplicados a todas las iniciativas que en un primer momento dependen de la naturaleza del proyecto y del conocimiento que tiene el informante. Además para conocer con certeza el impacto de las iniciativas en el desarrollo local es necesario, ya que pasaron el primer filtro y fueron seleccionadas, realizar una evaluación más profunda (un estudio de caso) para conocer cuáles son los factores que determinan el éxito o fracaso de las mismas.

### HACIA UNA EVALUACIÓN DE LAS INICIATIVAS LOCALES

Además del contexto externo, que puede ser favorable o no para el florecimiento de las iniciativas, existen factores internos que pueden arrojar luz sobre las posibilidades de éxito, entre las que destacan las siguientes:

### *Ciclo de desarrollo de las iniciativas*

La identificación de ciclos de desarrollo de las iniciativas está inspirada en la teoría del ciclo del producto de Vernon (1979), quien considera que los productos atraviesan por tres etapas: innovación, maduración y estandarización. Este modelo fue usado para explicar el desarrollo de nuevos productos, y algunos autores lo han hecho extensivo a la explicación de patrones de localización industrial en función del avance tecnológico asociado a la producción de distintos bienes. En el caso de las iniciativas, suponemos que éstas pasan por tres etapas: gestación, instrumentación y difusión.

*Etapas de gestación.* La gestación de las iniciativas depende de varios factores, de acuerdo con Birner *et al.* (1995) las iniciativas surgen cuando se reúnen las siguientes condiciones: existen problemas objetivos, las personas están conscientes de la existencia del problema, las personas que se preocupan por el problema poseen los recursos necesarios para ejecutar acciones tendientes a contrarrestarlo y sus recursos están por encima del promedio regional. Durante esta etapa la iniciativa tiene poca difusión y está en manos de pocos actores que no han reunido los recursos suficientes para iniciar su instrumentación. El proyecto no está bien definido y sufre cambios frecuentes. No se han realizado acciones directas para la puesta en marcha.

*Etapas de instrumentación.* Inicia cuando están claramente definidos sus objetivos y estrategias. En esta etapa se obtienen fuentes de financiamiento y el proyecto se difunde entre los actores clave para su funcionamiento. Otra característica importante de ella es que existe un liderazgo bien definido del proyecto. Éste se pone en marcha, después de lo cual puede darse el fracaso y la eliminación o bien continuar en operaciones. En esta etapa inician su gestación otras iniciativas similares.

*Difusión.* En esta etapa el proyecto se expande, hay más socios o personas involucradas. La iniciativa empieza a integrarse vertical u horizontalmente con otras existentes en la región o fuera de ella. Surgen otros proyectos similares inspirados en el éxito obtenido por esta iniciativa. El intercambio directo entre promotores con experiencia y grupos interesados en promover la iniciativa desempeña un papel muy importante en esta etapa.

Conocer la etapa en que se encuentra la iniciativa nos permite un acercamiento al momento y las dificultades que está viviendo el desarrollo de la iniciativa, pudiendo mostrar cómo en cada etapa tendrían pesos diferentes otros factores que enseguida se presentan.

#### *Factores que influyen en el desarrollo de iniciativas*

Al evaluar las iniciativas consideramos factores internos que tienen que ver con los recursos utilizados, la organización y el ciclo de desarrollo de las iniciativas, así como factores externos relacionados con el contexto económico, político y territorial donde se desarrollan, tales como la naturaleza del mercado y la escala de producción, la forma de intervención del Estado en el proceso de gestión, impacto social e incidencia en la integración regional.

*Naturaleza del mercado.* Desde el punto de vista de la microeconomía los mercados pueden ser de competencia perfecta (los productores son tomadores de precios), monopolísticos (existe un solo productor) y oligopólicos (existen relaciones estratégicas entre unos cuantos productores). Entender la naturaleza de los mercados que afecta al desarrollo de una iniciativa es importante porque de ello podría depender su éxito o fracaso. Sirve de muy poco producir un bien o servicio en pequeña escala si el mercado es controlado por unos cuantos grandes productores.

En concreto, para establecer la naturaleza de los mercados y poder definir el alcance y las limitaciones de las iniciativas que pretendemos estudiar, necesitamos analizar las siguientes variables:

1. Prácticas para la fijación de los precios.
2. Una aproximación al número de empresas que producen el mismo bien.
3. Establecer el origen de los insumos.
4. Definir cuál es el ámbito de la empresa, es decir, si se trata de una empresa local, regional, nacional, internacional o, en su defecto, es una combinación.
5. Establecer si el bien producido es un producto final o un insumo para otra empresa.
6. Conocer si la empresa es filial de otra empresa.
7. Conocer la propiedad de la empresa (pública, privada, colectiva o combinación).
8. Conocer si existen bloqueos en el mercado (naturales o económicos).
9. Si la iniciativa surge por ausencia de mercados (por información asimétrica o por externalidades).

*Escala apropiada.* Otro factor indispensable es la escala en la que se producen los bienes y servicios derivados de una iniciativa. En el caso de regulaciones que intentan cambiar la dinámica de relaciones entre actores económicos y entre éstos y la sociedad, es importante tomar en cuenta aspectos como la dependencia económica y las relaciones de poder, entre otras, a fin de diseñar la estrategia para una iniciativa en particular.

Las iniciativas locales deben incluir el momento de pensar en la producción de un bien o servicio, cuánto pueden producir con la inversión que se piensa realizar y si su producto tiene cabida en el mercado donde se piensa introducir; es decir, se tiene que adecuar el tamaño de la producción al tamaño de la demanda. Por ejemplo, si pensamos producir zapatos y venderlos en la cadena Wall Mart de Estados Unidos es probable que tengamos que producir miles de pares, con calidad estándar y además ser competitivos frente a los coreanos y brasileños en precio, incluido el transporte, además de tomar en cuenta la puntualidad en las entregas y la flexibilidad para cambiar mo-

delos. Para las iniciativas locales una estrategia que puede ser determinante en su desarrollo es abrir nuevos mercados, pero sobre todo buscar nichos de mercado no explotados.

Otro aspecto relacionado con la escala de producción es el de la naturaleza de los recursos que se involucrarán en el proceso productivo, puesto que si las materias primas son estacionales y se debe producir durante todo el año, sería importante diseñar una estrategia para contar con la materia prima durante todo el año. Saber hasta qué punto una iniciativa se adecua a la naturaleza de los mercados afectados en su desarrollo y a las escalas de producción posibles es un elemento crucial para poder explicar su inserción en la gestión local del desarrollo. Benítez (1983) ha mostrado que la forma como se encuentran articulados los grandes intereses comerciales y políticos puede ser una barrera institucional infranqueable aun para iniciativas bien formuladas y debidamente apoyadas financiera y técnicamente.

*Intervención del Estado.* Las iniciativas constituyen elementos prácticos que pueden actuar como cohesionadores sociales. En torno a ellas se construyen redes formadas por agentes sociales de diversa índole (públicos y privados), quienes participan en las acciones y decisiones necesarias para sacar adelante el proyecto. Las iniciativas, dependiendo del nivel de intervención del Estado, pueden tener carácter público, mixto o privado. La participación de distintos actores puede variar dependiendo de la etapa en que se encuentre una iniciativa. Las iniciativas de carácter público son aquellas que tienen participación directa del Estado y sin participación del sector privado; en el caso de las iniciativas mixtas el Estado puede participar de diversas formas (socio, inversionista directo, promotor); las privadas son aquellas en las cuales la intervención del Estado se limita a la regulación. A partir de la experiencia, sobre todo europea, se ha visto que el Estado puede actuar más como facilitador, es decir, en la creación del ambiente adecuado y como proveedor de los ins-

trumentos de política que favorezcan el surgimiento de iniciativas, tales como los incentivos fiscales, mediante servicios de *staff* de asesoría como intermediario en la obtención de financiamiento (Syrett, 1994). Así, también existen pruebas de que las autoridades locales desempeñan un papel protagónico puesto que funcionan como nexo promotor entre los diferentes participantes de las iniciativas. A medida que las iniciativas se encuentran en áreas más desarrolladas se presenta una participación más compleja por parte de los diferentes agentes locales, así como de los distintos niveles de gobierno. En la etapa de financiamiento de los proyectos la participación de agentes se hace más compleja. Dicha etapa constituye una actividad altamente integradora (Bennet y Krebs, 1993).

Finalmente, la intervención pública para estimular el buen desarrollo de las iniciativas locales debe tomar en cuenta las diferencias existentes en el grado de madurez de las mismas antes de decidir qué mecanismos son los más apropiados. El nivel de conocimientos de los distintos procesos que afectan a una iniciativa puede variar considerablemente si se trata, por ejemplo, de acciones orientadas a introducir una nueva actividad productiva, o de cambiar la explotación de un recurso.

*Capital social.* El concepto de capital social se usa aquí para hacer referencia a los recursos que utilizan los promotores y participantes en una iniciativa. Estos recursos los podemos clasificar en tres tipos: experiencia especializada, recursos socioregionales y capital político-burocrático.

La experiencia especializada se refiere a los conocimientos formales o informales que tienen los promotores de una iniciativa en los campos relevantes para su buen funcionamiento. En algunos casos esta experiencia surge del aprendizaje obtenido por los actores en agencias de gobierno interesadas en la promoción del desarrollo. Este es el caso de profesionistas que han trabajado en oficinas públicas o han ocupado puestos de elección popular y que han estado directamente involucrados en la

gestión del desarrollo. Otras fuentes de experiencia incluyen el trabajo en empresas con un fin similar, la observación de casos más o menos exitosos en otras regiones del país o en otras localidades de la región, y el conocimiento que se tiene de otras iniciativas por métodos indirectos (escritos, videos, etcétera).

Los recursos sociorregionales se refieren al conocimiento y la percepción que se tiene del lugar que ocupa una región o localidad en el contexto económico, político y social más amplio. Esto incluye el conocimiento que poseen los promotores de una iniciativa de los hábitos y costumbres de la región y de cómo funcionan las estructuras sociales, lo cual aprovechan para establecer relaciones de confianza entre todos los involucrados en el desarrollo de una iniciativa. Quienes participan en posiciones de liderazgo en el grupo promotor de una iniciativa generalmente sienten una fuerte identificación personal y familiar con la historia y el futuro de su región.

El capital político-burocrático se refiere a la capacidad, experiencia y conocimiento que tienen los actores involucrados en una iniciativa para moverse con éxito en las distintas estructuras de toma de decisión públicas y privadas y organizar las acciones necesarias para enfrentar las posibles barreras institucionales o informales que pueden encontrar en la promoción de una iniciativa.

#### *Impactos de las iniciativas*

*Impacto social.* El impacto social de las iniciativas se refiere a su contribución a la disminución de las desigualdades, la distribución del ingreso y la diversificación de oportunidades de desarrollo personal para los habitantes de una región. El impacto social de una iniciativa sólo se puede conocer realmente cuando la iniciativa está consolidada. En otras palabras, la evaluación del impacto tiene que ver con el ciclo de vida de la iniciativa; así, por ejemplo, el impacto social será diferente en una etapa de gestación, de instrumentación o difusión de la misma. Sin embargo, aun en etapas tempranas es posible observar la tenden-

cia de la iniciativa, en términos de impacto social, si la correlacionamos con otros factores importantes de la evaluación que ya han sido mencionados.

*La integración regional.* La contribución de las iniciativas a la integración regional puede ser determinada en la medida en que los bienes y servicios producidos complementan las actividades de la región o se crean redes de intercambio de materias primas, productos y conocimientos en la región.

La integración se refiere al encadenamiento de actividades productivas de la región con el uso de insumos locales. La integración de mercados microrregionales puede servir para incrementar la escala en que se produce y para ampliar la demanda local y externa, reduciendo la dependencia de factores y ampliando las oportunidades locales de inversión.

#### *Identificación y selección de iniciativas de desarrollo*

Con el propósito de utilizar el enfoque propuesto para el estudio de iniciativas, se llevó a cabo trabajo de campo en los estados de Colima y Jalisco. La identificación de iniciativas de desarrollo local requirió de entrevistas para elaborar un listado de todo tipo de proyectos para en la siguiente etapa realizar la selección de un número de casos más reducido que cumpliera con los criterios señalados en los apartados anteriores. Gran parte de los casos del primer listado no fueron incluidos en el segundo porque carecíamos de información que nos permitiera identificar los alcances y la naturaleza de las iniciativas.

El análisis de la información agregada sugiere que el interés por emprender acciones encaminadas a promover el desarrollo es más común de lo que generalmente esperan los escépticos de la capacidad local de gestión. Sin embargo, es claro que siguen faltando mecanismos que permitan a los participantes en una iniciativa intercambiar información y experiencias, y a quienes promueven desde las instituciones públicas el desarrollo, ubicar cada iniciativa en un proyecto de desarrollo regional más amplio.

Este apartado está organizado en tres partes. Primero se hace una revisión de esquemas de clasificación propuestos por otros autores; en segundo término se presenta una tipología de iniciativas con los casos encontrados en Jalisco y Colima, y finalmente se hace un análisis de las implicaciones que tienen tanto la diversidad de experiencias encontradas como algunos elementos comunes hallados en los distintos casos.

#### *Hacia una tipología de iniciativas de desarrollo*

El trabajo de campo en los estados de Colima y Jalisco muestra que hay una gran actividad a nivel comunitario que procura llevar a cabo proyectos y acciones encaminadas a promover el desarrollo local y regional echando mano de los recursos propios, incluyendo recursos humanos, capital y recursos naturales. Nuestro trabajo de campo buscaba iniciativas que tuvieran el potencial de hacer una contribución importante a la generación, conservación y distribución de la riqueza en la región y un fuerte componente de participación local. Con este propósito entrevistamos a personas que por su experiencia y conocimiento de las regiones pudieran identificar iniciativas con estas características en ambos estados, la guía de entrevista (véase Anexo A) retoma las variables planteadas en el apartado anterior para estos efectos. El resultado fue muy satisfactorio puesto que logramos detectar 51 casos de iniciativas en distintos municipios de ambas entidades. En el cuadro 2 se presenta la clasificación con la descripción general de las iniciativas detectadas y que facilitó la selección de los estudios de caso para aplicar la segunda fase de la metodología, que consiste en la evaluación.

De acuerdo con Gunn y Gunn (1991) existen múltiples iniciativas que pueden contribuir al desarrollo de una comunidad. Según estos autores, con base en la orientación se les podría clasificar en dos tipos: instituciones que contribuyen a facilitar el acceso a capital e instituciones creadoras de activos locales para el desarrollo. Ambas instituciones son consideradas por ellos como instituciones alternativas de acumulación dado

**◆ Cuadro 2**  
**Características de los proyectos locales, 1996**

Caso	Lugar	Tipo	Participación de actores	Aprovechamiento de recursos locales	Nuevas formas de organización
1. Proyecto silvícola	Minatitlán Comala Tecomán	Productivo	Mixto	Innovador	Instrumenta
2. Apicultores	Minatitlán Comala Tecomán Villa de Álvarez	Productivo	Local	Innovador	Instrumenta
8. Construcción de astillero	Manzanillo	Productivo	Externo	Innovador	No instrumenta
9. Producción de harina de pescado	Manzanillo	Productivo	Externo	Innovador	No instrumenta
10. Ensambladora de automóviles Nissan	Manzanillo	Productivo	Externo	Innovador	No instrumenta
17. Diversas actividades porcícolas, huarachas	Cuquilo	Productivo	Mixto	Mejoramiento	Instrumenta
18. Producción y comercialización de leche	Lagos de Moreno	Productivo	Local	Mejoramiento	No instrumenta

Caso	Lugar	Tipo	Participación de actores	Aprovechamiento de recursos locales	Nuevas formas de organización
19. PROLACSA, producción de leche	Tepatitlán	Productivo	Local	Mejoramiento	Instrumenta
20. Planta procesadora de hortalizas	Jesús María	Productivo	Local	Innovador	Instrumenta
21. Cultivos para concentrados alimenticios	Tolimán Tuxcacuesco	Productivo	Mixto	Innovador	No instrumenta
22. Siembra de jitomate cherry	Tolimán Tuxcacuesco	Productivo	Externo	Innovador	No instrumenta
23. Rastro tipo Tif	Autlán	Productivo	Local	Mejoramiento	Instrumenta
24. Organización de productores de nuez	Amacueca	Productivo	Local	Mejoramiento	Instrumenta
25. Comercialización de tuna	Lagos de Moreno Ojuelos	Productivo	Local	Mejoramiento	Instrumenta
26. Producción de hortalizas	Armería Colima Coquimatlán Ixtahuacán Manzanillo	Productivo	Local	Mejoramiento	Instrumenta

28. Recolección y comercialización de orégano	Región norte de Jalisco	Productivo	Local	Innovador	Instrumenta
36. Industrialización de lima	Atotomilco el Alto	Productivo	Local	Mejoramiento	Instrumenta
37. Industrialización de cebolla	Tizapán	Productivo	Local	Mejoramiento	Instrumenta
39. Criadero de venado para consumo	Ixtahuacán Colima	Productivo	Local	Innovador	No instrumenta
40. Siembra de hortalizas	Coquimatlán	Productivo	Local	Mejoramiento	Instrumenta
41. Cooperativa para la producción de flores	Suchitlán Comala	Productivo	Local	Mejoramiento	Instrumenta
43. Producción de quesos	Comala	Productivo	Local	Mejoramiento	No instrumenta
44. Producción de muebles finos	Comala	Productivo	Local	Mejoramiento	No instrumenta
45. Producción de ganado vacuno	Cuahtémoc	Productivo	Local	Mejoramiento	No instrumenta
46. Producción de lácteos	Colima	Productivo	Local	Mejoramiento	Instrumenta
48. Cámaras de maduración de plátano	Colima	Productivo	Local	Mejoramiento	No instrumenta
49. Reproducción de piezas arqueológicas	Colima	Productivo	Local	Mejoramiento	Instrumenta

Caso	Lugar	Tipo	Participación de actores	Aprovechamiento de recursos locales	Nuevas formas de organización
50. Sistemas de riego tecnificado (presurizado)	Colima	Productivo	Local	Mejoramiento	No instrumenta
3. Proyecto fideicomiso Manzanillo 2000 (Fiman)	Manzanillo	Asesoría e inversión	Mixto	Innovador	Instrumenta
4. Proyecto Simorelos	Estado de Colima	Asesoría e inversión	Externo	Innovador	Instrumenta
5. Ley de Fomento Económico del Estado de Colima	Estado de Colima	Leyes y reglamentos	Mixto	Mejoramiento	No instrumenta
6. Fundación para Promoción del Empleo	Villa de Álvarez	Social/desarrollo integral	Externo	Innovador	No instrumenta
7. Centro de Desarrollo Productivo de Caleras	Caleras Tecmán	Social/desarrollo integral	Mixto	Innovador	Instrumenta
12. Organización Campesina Independiente en Jalisco (maíz)	Norte de Jalisco Ameca	Social/desarrollo integral	Local	Innovador	Instrumenta
32. Cooperativa de Consumo del Grullo	El Grullo	Social/desarrollo integral	Local	Innovador	Instrumenta

38. Reglamento para explotación de mineral	Cuquilo	Social/desarrollo integral	Local	Mejoramiento	Instrumenta
13. Consejo Democrático Municipal	Minatitlán	Instancia de apoyo a organizaciones políticas	Local	Innovador	Instrumenta
14. COMIPAS, Comité Ciudadano de Participación Social	Ameca Amacueca	Instancia de apoyo a organizaciones políticas	Mixto	Innovador	Instrumenta
15. ACCEDE	Amacueca Ameca Cuquilo	Instancia de apoyo a organizaciones políticas	Externo	Innovador	Instrumenta
16. Trabajo de las mujeres	Cuquilo	Instancia de apoyo a organizaciones políticas	Mixto	Innovador	Instrumenta
29. Unión de Crédito Amecquense, S.A. de C.V.	Ameca	Apoyo financiero	Local	Innovador	Instrumenta
30. Unión de Crédito del Valle de Ameca	Ameca	Apoyo financiero	Local	Innovador	Instrumenta

Caso	Lugar	Tipo	Participación de actores	Aprovechamiento de recursos locales	Nuevas formas de organización
31. Fondo de Aseguramiento de Etzatlán	Etzatlán	Apoyo financiero	Local	Innovador	No instrumenta
33. Caja de Ahorro Popular El Grullo	El Grullo	Apoyo financiero	Local	Innovador	Instrumenta
34. Comercializadora Agropecuaria de Occidente, Comagro	Jalisco	Mixta	Local	Innovador	Instrumenta
51. Agroferreteria de la Ciénega	La Barca	Mixta	Local	Innovador	Instrumenta
11. Construcción de gasoducto	Manzanillo	Infraestructural/ servicios	Externo	Mejoramiento	No instrumenta
35. Grupo empresarial de fomento de zona industrial	Ocotlán	Infraestructural/ servicios	Local	Mejoramiento	No instrumenta
42. Proyecto turístico	Laguna La María	Infraestructural/ servicios	Local	Innovador	Instrumenta
47. Proyecto turístico	Colima	Infraestructural/ servicios	Local	Mejoramiento	No instrumenta

Fuente: Entrevistas directas, Ineser, 1996.

que permiten expandir los recursos disponibles para el desarrollo. En el primer tipo Gunn y Gunn incluyen instituciones tales como las uniones de crédito, las cajas populares, los fondos de préstamo de desarrollo comunitario, los bancos de desarrollo, las fundaciones y las organizaciones filantrópicas. El segundo corresponde a aquellas instituciones que pueden atraer los recursos a la comunidad, mantenerlos ahí y facilitar el control democrático de los mismos, e incluye corporaciones sin fines de lucro que pueden operar sistemas regionales como salud, recreación o educación, corporaciones de desarrollo comunitario, consejos comunitarios de tenencia de tierra, fondos de pensiones y cooperativas de consumo o de producción. Esta clasificación es un tanto limitada puesto que ignora otro tipo de instituciones que no tienen un vínculo tan directo con el control de recursos financieros pero que indirectamente pueden influir en forma positiva en la movilización de recursos para impulsar el desarrollo de la región. Hay por lo menos dos categorías que se deberían incluir en esta lista: empresas privadas que muestran una clara identidad con el futuro de la región y se preocupan por el nivel de vida de la población local, y asociaciones cívicas que procuran fines comunitarios de manera altruista o que estimulan la cooperación entre diversos actores de la comunidad; esto incluye clubes, asociaciones deportivas, etcétera.

Una tipología menos general es la que propone Vázquez Barquero (1996), para quien las iniciativas que se llevan a cabo a nivel local como respuesta a los desafíos globales pueden dividirse en tres tipos: a) acciones para mejorar la infraestructura (*hardware*), un ejemplo de ellas es la mejora de redes de transporte, crear suelo acondicionado para la localización de las empresas y en general políticas que caracterizan a la política regional tradicional; b) acciones para fortalecer los factores no materiales del desarrollo (*software*), por ejemplo medidas que influyen en la calificación de los recursos humanos, el *know-how* tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora existente, la información de organizaciones y empresas

◆ Cuadro 3  
Clasificación de iniciativas con base en el criterio  
de Vázquez Barquero

<i>Hardware</i>	29
<i>Software</i>	6
<i>Orgware</i>	16
Total	51

y la cultura de desarrollo de la población, y c) acciones para fortalecer la capacidad organizativa del territorio (*orgware*) que van encaminadas a mejorar la organización del desarrollo, ejemplos de este tipo de iniciativas son el asociacionismo, que permite realizar transacciones entre los agentes públicos y privados a partir de acuerdos formales, y también han proliferado redes de empresas y organizaciones basadas en la confianza y que orientan sus esfuerzos al logro de objetivos muy específicos.

Estas son clasificaciones muy generales que sugieren las posibles contribuciones de las iniciativas para el desarrollo. Para fines analíticos en el contexto regional, en este trabajo decidimos plantear nuestra propia clasificación, que es más desagregada y nos permitió aprovechar mejor la información que obtuvimos; sin embargo, al final de este apartado recuperamos las aportaciones de estas visiones para plantear nuestras conclusiones.

#### *Clasificación de iniciativas*

Tal como se presentan, las entrevistas realizadas arrojaron resultados interesantes sobre la orientación, ubicación, origen de las iniciativas y participación de distintos actores. Se encontró que la mayoría se refieren a proyectos relacionados con la producción agropecuaria, incluyendo la comercialización y el procesamiento industrial de productos del campo; este hecho resulta hasta cierto punto obvio puesto que la concentración industrial manufacturera se localiza en la ZMG, la cual no fue incluida en nuestro estudio.

◆ Cuadro 4  
Clasificación de iniciativas según sus fines principales

Tipo de iniciativa	Número de casos
Productiva	29
Apoyo financiero	4
Sociales y de desarrollo integral	5
Asesoría e investigación	2
Leyes y reglamentos	1
Infraestructura y servicios	4
Apoyo a nuevas formas de organización política	4
Mixta	2
Total	51

Fuentes: Elaboración propia con base en los resultados (véase Anexo B) de las entrevistas aplicadas a informantes clave, Ineser, 1996.

Es importante mencionar que en los diferentes municipios de ambos estados se encontró una gran diversidad de iniciativas para impulsar otros aspectos importantes del desarrollo local (véase cuadro 4), tales como nuevas formas de organización política, establecimientos de servicios turísticos y proyectos de desarrollo local a largo plazo.

En lo que se refiere a los orígenes de las iniciativas, se encontró que predominan los intereses locales sobre otro tipo de intereses. De acuerdo con los entrevistados, aproximadamente en el 67 por ciento de las iniciativas detectadas hay un claro componente de interés local. En el otro extremo, en el 16 por ciento de las iniciativas se distinguen intereses externos en la promoción de las mismas, mientras que en el 18 por ciento existen intereses mixtos.

En términos de los participantes, predominan los proyectos de cuatro tipos: primero, aquellos en que participan organizaciones del sector social tales como cooperativas, ejidos o asociaciones de productores, más de la mitad de los casos tienen esta característica. Un segundo tipo son iniciativas en las que se da una participación importante de inversionistas priva-

dos, que corresponde al 12 por ciento de los casos. El tercer tipo son iniciativas en las que la participación del gobierno es determinante para el desarrollo del proyecto, de las cuales localizamos aproximadamente el 14 por ciento. Finalmente, el cuarto tipo son proyectos en los que participan universidades y centros de investigación, de estas características identificamos sólo el 4 por ciento de los casos.

Entre la gama de iniciativas cabe recalcar que algunas nacen del proceso de descentralización y desarticulación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) del gobierno federal, que en sexenios anteriores se había convertido en una macroagencia interventora en el desarrollo agropecuario. De esta manera, a partir de las políticas neoliberales emprendidas por el gobierno mexicano surge la necesidad, por parte de los productores y en ciertas ocasiones de los ex funcionarios, de pensar en esquemas alternativos de financiamiento, comercialización y asesoría técnica; lo anterior da lugar a la formación de diversas iniciativas que tratan de solucionar dichos problemas. Lo más interesante de este fenómeno es que algunas ideas que bajo esquemas anteriores hubieran parecido utópicas o poco factibles, en el marco de las nuevas condiciones resultan ser opciones eficientes y tienen un mercado que las soporta.

Otro punto que es importante señalar es que el gobierno está teniendo, en la mayoría de los casos, una participación indirecta en el planteamiento de iniciativas exitosas, las cuales muchas veces llevan la delantera a las políticas oficiales, por lo que sería bueno pensar en una nueva función del gobierno ya no como empresario o promotor, sino como facilitador y generador del ambiente adecuado para que las iniciativas individuales y de agrupaciones privadas encuentren un ambiente propicio para surgir, fortalecerse y expandirse, lo que se traduciría en desarrollo para las regiones con un bajo costo para el gobierno. Ahora bien, para que el Estado asuma este nuevo papel será necesario estudiar con mayor profundidad qué propicia que este tipo de proyectos surja y qué factores han contribuido a su fra-

caso. Lo anterior obligaría a los entes gubernamentales a reorientar el tipo de políticas y esquemas que hasta el momento han planteado, con el fin de pasar de un papel protagónico a uno de dirección; es decir, cambiar su papel de emprendedor directo por el de quien hace propicio el ambiente por medio de reglamentos, simplificación de procedimientos, asesoría técnica, elaboración de bancos de datos para la toma de decisiones, etc., prestaría suficiente ayuda a la gestión del desarrollo.

Un elemento revelador es que a pesar de que los gobiernos municipales cuenten con menores recursos sea en los espacios locales donde se gesten la mayor parte de las iniciativas; de esta forma, se podría pensar que una política indicada sería dotar de mayor capacidad de gestión a las entidades municipales y reservar a los organismos federales y estatales la función de asesores. También habría que resaltar que las organizaciones integradas por particulares (desde empresarios hasta miembros de una caja popular) están llevando a cabo la mayor cantidad de propuestas de iniciativas, lo que refuerza la hipótesis de que a pesar de los programas gubernamentales las personas siguen creyendo en sus regiones y quieren crear oportunidades en ellas.

Ahora bien, del total de iniciativas detectadas, y partir de la información disponible, se sabe que la tercera parte son exitosas. Los elementos comunes de estas iniciativas son la cooperación entre agentes (ciudadanos, gobierno, organizaciones, iglesia, etc.) en torno a un objetivo común y la presencia de un liderazgo claro que impulsa la iniciativa.

Una quinta parte se han desarrollado pero por diversos factores se han estancado, otra proporción similar están en proceso y el resto han fracasado. Para el caso de las iniciativas fracasadas un factor muy importante es que los empresarios y los representantes de instancias gubernamentales consideraron que dichos proyectos se dirigían a actividades contrarias a la vocación productiva de la localidad o región. También ocurre que cuando una iniciativa es promovida por una institución externa de cualquier índole, al retirarse dicha institución la ini-

ciativa fracasa. Finalmente, otra variable que no permite que los proyectos tengan éxito es la falta de liderazgo y organización para elaborarlo y llevarlo a cabo.

Lo anterior pone de manifiesto que a pesar de no existir una política concreta de desarrollo local las iniciativas están surgiendo y teniendo éxito a nivel individual.

Finalmente, la clasificación de Vázquez Barquero nos permite tener una visión rápida y precisa de hacia dónde se dirigen los esfuerzos de promoción del desarrollo local en Jalisco y Colima. Como se puede ver en el cuadro 3 la mayor parte de las iniciativas se dirigen a la consolidación de infraestructura, promoción del empleo e incremento de la producción; detrás de estas iniciativas encontramos, en la mayoría de los casos, la influencia de alguna instancia gubernamental, lo que nos llevaría a plantear que las políticas regionales que llevan a cabo los gobiernos son las tradicionales que se enfocan a la famosa vocación productiva de las regiones. Poco alentador resulta encontrar seis iniciativas en la línea de *software*, lo que implica la escasez de proyectos que consoliden nuevos conocimientos y tecnologías, falta de inversión en capital humano y acciones que aprovechen la capacidad emprendedora de las regiones.

Es positiva la existencia de 16 iniciativas encaminadas al *orgware*, lo que implica acciones dirigidas a mejorar la organización para el desarrollo. La mayor parte son de productores que con la conformación de asociaciones buscan obtener mayores beneficios en la comercialización de sus productos. Cabe resaltar que en este tipo de iniciativas encontramos una pobre participación de instituciones gubernamentales.

#### *Selección de los estudios de caso*

Para seleccionar los casos que se estudiaron con mayor profundidad fue necesario evaluar la información disponible en cuanto a: naturaleza de la iniciativa, nombre de los agentes, cantidad y calidad de información de la iniciativa e impacto local, entre otros aspectos.

Las características de las tres iniciativas seleccionadas se sustentan en los criterios establecidos anteriormente y son:

- Participación de actores locales.
- Generación de empleos permanentes.
- Aprovechamiento de recursos locales.
- Introducción de nuevas formas de organización.
- Reinversión de riqueza generadora en la localidad.

Las iniciativas seleccionadas para ser estudiadas en la tercera etapa se caracterizan por abarcar tres ámbitos de interés diferentes pero con fuertes impactos locales. Así, tenemos una relacionada con el sistema financiero (la Unión de Crédito Amehense, en Jalisco), otra ligada a la producción directa (Agrofrretera de la Ciénega en Jalisco) y una tercera relacionada con ia problemática ambiental (regulación municipal en Minatitlán, Colima) que involucra la autonomía municipal de su territorio.

A partir del análisis de las iniciativas seleccionadas se observa que el universo de posibilidades es muy amplio y que no sólo aquellos proyectos encaminados a la generación directa de empleos se traducen en desarrollo local. Así, los casos presentados ponen en la mesa de discusión qué tanto debe intervenir el Estado en la orientación y propuesta de proyectos y qué tanta capacidad de innovación tienen los agentes locales frente al nuevo contexto nacional e internacional.

Puesto que la bibliografía que hace referencia a las iniciativas como tales se ha generado principalmente en países desarrollados y analizan políticas oficiales de promoción del desarrollo local dirigido por el Estado y enfocado principalmente a la generación de empleo como una herramienta para lograr el desarrollo local, las estadísticas al respecto muestran que las iniciativas se dan en los sectores promovidos por los planes oficiales y a partir de las políticas planteadas desde órganos incluso supranacionales (ejemplo: programa LEDA, promovido por la Unión Europea).

El caso de México, concretamente en Jalisco y Colima, muestra que ante la ausencia de políticas oficiales explícitamente

dirigidas al desarrollo local, las iniciativas presentan una gran diversidad y complejidad de escalas, agentes y tipos de proyectos, de tal manera que existe desarticulación de los apoyos gubernamentales cuando éstos existen. Sin embargo, representan un potencial y con políticas adecuadas de desarrollo local pueden ser impulsadas para alcanzar mayores niveles de bienestar en las regiones.

#### 4. *Dinero accesible: la Unión de Crédito Amequense*

##### INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta el estudio de caso de la Unión de Crédito Amequense, una iniciativa local cuyo objetivo es financiar proyectos que impulsan el desarrollo regional. Esta iniciativa es una respuesta local a los cambios del sistema financiero nacional e internacional en el contexto de la globalización.<sup>1</sup>

En los últimos años, según Mansell (1995a), con el fortalecimiento de la globalización económica se han realizado diferentes estudios empíricos y teóricos que priorizan el papel del sistema financiero como factor primordial para fomentar el ahorro, impulsar una asignación más eficiente de los recursos—cuando el mercado tiene las imperfecciones propias de un mundo económico oligopólico— y para promover el desarrollo económico. El capital financiero se convierte en factor primordial que marca la pauta en el crecimiento económico de países y regiones, pues proporciona los recursos necesarios para que las empresas se capitalicen y sean capaces de adaptarse a las condiciones competitivas de su entorno nacional e internacional.

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen la cooperación en la revisión bibliográfica y la redacción de este capítulo a Alejandro Macías Macías, alumno destacado de la Maestría en Economía del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

Pero cuando las condiciones de competencia internas del sistema financiero lo obligan a abandonar el financiamiento del desarrollo económico de sectores productivos y regiones importantes para el fortalecimiento económico de un país, este hecho trae consigo atraso y pérdida de competitividad, que a su vez genera tensiones en las regiones. Éstas, en su afán de conseguir los recursos financieros que necesitan para mantener y acrecentar su papel en la dinámica económica del país, crean mecanismos propios que les permiten sustituir en forma satisfactoria el papel originalmente asignado a la banca. Una respuesta de este tipo se encontró en Ameca, Jalisco. Pero antes de describir el surgimiento de esta iniciativa, creemos conveniente explicar la importancia del capital financiero para el desarrollo y el significado que tienen para las regiones pobres los cambios que se dan a nivel internacional en este sector.

#### CAPITAL FINANCIERO Y DESARROLLO ECONÓMICO

La idea de que el sector financiero es el agente promotor del desarrollo de una nación o de una región ocupa un lugar central en la teoría del desarrollo propuesta por Schumpeter a principios del siglo que termina. Este autor propuso el principio de la creación destructiva, el cual establece que para alcanzar nuevos niveles de desarrollo en una comunidad es necesario que existan líderes empresariales innovadores que generen nuevos esquemas de producción, mediante la destrucción de las condiciones prevalecientes. Para Schumpeter el desarrollo es un proceso que se deriva del manejo activo de la empresa; pero el empresario, dada su propensión a buscar beneficios de corto plazo, requiere de un agente externo que supervise el proceso general y social de innovación. Este agente externo es el banco ya que, según Schumpeter, «en el banco, el capitalismo encuentra un órgano central que suplanta su automatismo por decisiones conscientes». Es decir, la banca existe debido a que los mecanismos de mercado no funcionan de manera perfecta y es necesario recurrir a un intermediario que además de recibir el

ahorro lo distribuya en actividades más productivas con un propósito social.

Schumpeter señala que la función del banco como agente externo, mediante el crédito, ayuda a que la empresa adquiera una posición innovadora. Esta función se da a través de la capacidad de los bancos para crear dinero que dé poder de compra a las empresas para adquirir nuevos equipos con los cuales innovar en la producción aun antes de que se incremente el producto real de la economía para consumo (Cowen y Shenton, 1996). Este objetivo se alcanza a través de un proceso de selección de empresas nuevas e innovadoras, con lo que se retira el crédito a las empresas viejas, puesto que el banco tiene la creencia de que la nueva empresa es la que generará los beneficios necesarios para recuperar el crédito. En esta línea se puede ver que «El Banco Mundial constituye una autoridad central que pone los necesarios medios de producción a disposición de los innovadores en los organismos productivos» (Cowen y Shenton, 1996).

La idea de la importancia de los intermediarios financieros en el desarrollo económico ha vuelto a tener preponderancia, como lo demuestran varios estudios teóricos y empíricos recientes (Fry, 1988; Banco Mundial, 1989; King y Levine, 1993; Levine, 1994) ya que, como lo señala Mansell (1995b), estos movilizan el ahorro, manejan riesgos, evalúan proyectos, facilitan transacciones y ayudan a las empresas a aprovechar las ventajas derivadas de las economías de escala; por todo ello, desempeñan un papel fundamental en la promoción del desarrollo económico. Hoy más que nunca se considera que un país con un sistema financiero débil tendrá menos posibilidades de acceder a las ventajas del desarrollo.

Según Cowen y Shenton (1996), para Schumpeter un problema es que la misión histórica del banco, que consiste en otorgar crédito a la nueva empresa industrial, frecuentemente es corrompida por la función comercial, que provoca que el banco se convierta en una institución generadora de beneficios monetarios y olvide su función de beneficio social.

Ante ello, a pesar del escepticismo schumpeteriano, según Cowen y Shenton la historia muestra que es el Estado el que asume la función de inversión que corresponde a los bancos en la promoción del desarrollo. Así aparece la banca de desarrollo y fomento como el banco ideal schumpeteriano, visto como una agencia pública de orden social. Hirschman (1961), en su teoría del crecimiento desequilibrado, señala que en el proceso de desarrollo se debe tratar de mantener los desequilibrios que, a su vez, tensionan las distintas fuerzas que intervienen en la economía y funciona como el mecanismo motivador del crecimiento en un proceso de complementariedad proporcionado por la empresa privada en la búsqueda de beneficios pecuniarios. Cuando la iniciativa privada no interviene en la generación de esa complementariedad la presión se manifestará en forma de quejas de escasez, puntos de estrangulamiento y obstáculos al desarrollo; este sería el caso de un proceso que no genere las facilidades bancarias que se requieren para que la economía de una región pueda aprovechar las ventajas que proporciona el crecimiento desequilibrado. En este caso, el Estado interviene para promover dicho servicio.

Así, el funcionamiento del sector financiero es primordial para el crecimiento nacional, lo que se refleja claramente en el crecimiento regional; es decir, las regiones requieren que se les proporcionen las condiciones crediticias y bancarias que respondan a sus necesidades productivas so pena de obstaculizar las oportunidades de desarrollo que proporcionan la dinámica y la iniciativa empresarial local. Si volvemos a la teoría del crecimiento desequilibrado, esto se manifiesta de manera notable a nivel regional; el fenómeno consiste en que la mayor parte de los recursos se dirige a las regiones que marcan las pautas del desarrollo. Esto se debe a las propias condiciones y a las expectativas de lucrar que reflejan y a las imperfecciones del mercado financiero.

De esta forma, los recursos financieros se concentrarán en las regiones más avanzadas, mientras que las demás carece-

rán de recursos que les permitan ser participes y «complementarias» –en los términos de Hirschman– del proceso de desarrollo, lo cual genera tensiones en el capital productivo que se reflejan en quejas y exigencias al Estado de que proporcione las alternativas que les permitan financiarse. Los puntos de estrangulamiento que obstaculizan el desarrollo motivarán a la cúpula empresarial y al Estado a generar los mecanismos de innovación que financien el desarrollo regional. Ahora bien, aunque el paradigma globalizador actual promueve la descentralización de las decisiones y la mayor participación de los agentes locales en el desarrollo regional, en el caso de la búsqueda de mecanismos financieros para las regiones y los sectores menos adelantados es el Estado nacional el que, dado su papel de guía del desarrollo económico y debido al carácter eminentemente internacional del sistema financiero, debe impulsar nuevas alternativas que encuentren coherencia en la participación local. Sin embargo, el Estado sólo debe participar como guía que apoye las iniciativas locales y no imponer nuevas formas de financiamiento. Braverman y Guasch (1993) señalan que cuando los grupos surgen como respuesta a las propias necesidades de sus miembros, con una pequeña participación gubernamental éstos tienen mayores perspectivas de éxito que cuando el grupo es impuesto desde afuera ya que en este segundo caso es posible que la gente vea al grupo como algo ajeno a sus necesidades y muestre ante él una actitud de desconfianza.

En el sector financiero, las condiciones mundiales son diferentes de las que prevalecían a finales de la década de los sesenta. El derrumbe del sistema de Breton Woods y la invasión de dólares estadounidenses en el mercado sin tener respaldo en metales preciosos obligó a los países a abandonar los esquemas de tipo de cambio fijo para ajustarse a la nueva realidad internacional. Por otra parte, el impactante desarrollo de la tecnología de la comunicación y de la información rompió muchas de las barreras que existían y permitió forjar el mercado mundial de capitales conectado las 24 horas del día. Todo ello trajo con-

siglo la reordenación de los circuitos financieros nacionales, que ahora están más orientados a las condiciones prevalecientes a nivel internacional y dejan en muchas ocasiones espacios regionales sin cubrir.

Con este avance en el mercado financiero internacional se manifiesta la búsqueda de beneficios por parte de los agentes que intervienen en el mercado, y sobre todo el carácter fuertemente oligopólico que presenta el contexto mundial. Esto se refleja en la dinámica interna de los aparatos bancarios nacionales.

Así, los Estados nacionales han tenido que reformular sus estructuras financieras nacionales para tratar de generar grupos financieros poderosos capaces de insertarse adecuadamente en el exterior. Sin embargo, este proceso tiende a aumentar el grado de concentración del sistema financiero en pocas manos, lo que hace más oligopólico al sector y aumenta las fallas del mercado pues los recursos bancarios, al orientarse con fines lucrativos, dejan de cumplir su función de sostén del desarrollo económico y, en el mejor de los casos, la cumplen sólo para las regiones más avanzadas. Se confirma así lo que establece Myrdal (1979) cuando señala que los movimientos de capital muestran una tendencia a incrementar la desigualdad regional, puesto que el sistema bancario tiende a transformarse –si no se regula para que actúe de forma diferente– en un instrumento que absorbe los ahorros de las regiones pobres y los traslada hacia las más ricas y progresistas, en donde los rendimientos del capital son altos y seguros.

El proceso mediante el cual el mercado financiero se concentra en pocas manos y genera imperfecciones se produce de la siguiente forma: a nivel internacional, el avance en la tecnología y la reordenación política y económica del mundo capitalista generan un paradigma globalizador de todas las relaciones económicas, pero sobre todo en los mercados financieros, dadas sus características. Esta transnacionalización de las finanzas, que teóricamente debiera mostrar una tendencia a elevar la competitividad con la entrada de nuevos agentes y la amplia-

ción del mercado, produce efectos contrarios ya que las barreras a la entrada en los circuitos financieros de gran nivel son muy altas pues se requiere de un enorme capital y de infraestructura y relaciones para aprovechar las oportunidades lucrativas que el sistema ofrece. Así, el gran capital internacional se mueve en actividades lucrativas e improductivas originando mayor concentración de los sectores pues son pocos los agentes que pueden especular en gran escala y dan origen a mayores imperfecciones de los mercados, pues la banca internacional –con excepción de los organismos financieros internacionales– pierde su función social schumpeteriana de ser promotora del desarrollo económico y, en este caso, de ayudar a disminuir las diferencias entre los países.

A nivel nacional, el fenómeno concentrador internacional se refleja en el intento de los países de insertarse adecuadamente en los circuitos financieros de forma que puedan acceder al capital externo. Para ello readecuan sus estructuras financieras buscando incorporar en ellas el carácter internacional del capital, pero a la vez intentan formar grupos nacionales lo suficientemente fuertes para que sean capaces de relacionarse con los grandes grupos financieros internacionales. Se parte de la premisa de que la apertura del sistema financiero nacional a la competencia externa es fundamental para acceder al ahorro exterior, pero que para hacerlo con posibilidades de éxito se deben promover grupos financieros nacionales consolidados y poderosos que puedan competir con el exterior.

Lo anterior tiene consecuencias negativas pues la globalización va dejando secuelas negativas y espacios sin cubrir. En este caso la consecuencia negativa es la mayor concentración de capital en los grandes grupos financieros, los cuales a su vez orientan este capital hacia actividades lucrativas –principalmente especulativas– ya que el fondeo de dichos recursos se obtiene principalmente por la vía del ahorro externo y exige ganancias importantes para orientarse a un país determinado ya que la demanda de capital supera con mucho a la oferta. Así, el poco

crédito que se dirige a los sectores productivos se orienta a los mercados más grandes, que tienen mayores perspectivas de beneficios y están en las regiones más adelantadas. Por su parte, la concentración genera un sistema oligopólico cuya manifestación más clara es, como lo dice la teoría microeconómica, la ineficiencia en los precios, que en este caso se manifiesta en el alto diferencial entre las tasas de interés pasivas –las que se pagan al ahorrador– y las activas –las que paga el demandante de crédito–, trayendo como consecuencia por un lado el poco incentivo al ahorro interno y por otro el restringido crédito a la producción; por lo mismo esta economía se orienta a la especulación y es altamente inestable. En estas condiciones, la adaptación de un país a las exigencias del sector financiero internacional provoca la concentración del sector, la ampliación de las imperfecciones del mercado y, por consecuencia, la acentuación de las desigualdades sectoriales y regionales.

Las consecuencias negativas de este proceso son más notables en los países en vías de desarrollo por su elevada desigualdad regional y por la tendencia a constituir grupos económicos fuertes que puedan responder a los retos del paradigma globalizador. Consciente de este problema, Myrdal (1979) argumentaba que el gobierno tiene que desempeñar muchas funciones que se atribuyen a la iniciativa privada en la mayoría de los países adelantados del mundo occidental. Dada la enorme oligopolización del sector financiero con la conformación del crédito corporativo, y muchas veces especulativo, la participación del Estado es primordial para hacer llegar los recursos crediticios a los sectores y las regiones «abandonadas» por la banca comercial y así reimpulsar el crecimiento económico y productivo, que es la base del desarrollo económico.

#### IMPERFECCIONES DEL MERCADO FINANCIERO

#### Y DEL DESARROLLO RURAL

Las razones por las que en términos generales no hay créditos para el desarrollo rural se encuentran en la propia naturaleza

del sistema financiero. Éste manifiesta muchas imperfecciones de mercado pues las operaciones están sujetas a información asimétrica: las instituciones financieras, antes de otorgar el préstamo, tienen problemas de selección adversa en la decisión de cuáles son los mejores sujetos de crédito, toda vez que en un nivel dado de tasa de interés quienes solicitan el crédito frecuentemente son los que representan mayor riesgo. Una vez otorgado el crédito existe el riesgo de que el prestatario observe una actitud demasiado riesgosa con los recursos crediticios y, por lo tanto, tenga menores posibilidades de cubrir el préstamo (Mansell, 1995b). Así, la información asimétrica es un factor determinante para que el mercado funcione de manera imperfecta pues el intermediario financiero recomienda racionar el crédito y otorgarlo a prestatarios que impliquen menores costos de investigación y supervisión y que por eso mismo generen contratos que cuesta menos hacer cumplir.

Otra imperfección de mercado es la oligopolización de los sistemas bancarios; según la teoría microeconómica a esto se debe que funcionen con menor eficiencia ya que los bancos oligopólicos tienen pocos incentivos para bajar costos, ofrecer mejor servicio y reducir sus tasas de interés; por el contrario, existe un enorme derroche de recursos que se gastan en actividades de cabildeo para obtener protección, y desde el punto de vista del bienestar social representa una enorme pérdida.

Las tasas de interés reflejan ambas imperfecciones: el poder monopólico de los bancos y los altos costos de la información, así como el riesgo de no pago, de forma que a medida que sean mayores esas imperfecciones, mayor será también la tasa de interés.

En el sector rural se manifiestan más las imperfecciones de mercado del aparato financiero porque es ahí donde habita la mayor parte de la población de menores recursos, que tiene poco acceso al crédito formal, y también donde se realizan actividades productivas que el sector financiero desdeña por ser altamente riesgosas. Braverman y Guasch (1993) señalan que en los países en vías de desarrollo el financiamiento a la agricul-

tura es mucho más difícil que el financiamiento comercial por varias razones: la naturaleza estacional de la actividad; el riesgo que conlleva el ser una actividad dependiente de las condiciones naturales; el hecho de que el repago del capital de trabajo se liquida una vez que transcurra la estación productiva; los altos costos de servir a los demandantes de crédito, que se encuentran geográficamente dispersos, y la dificultad de diversificar los portafolios debido a que los demandantes en cierta área se dedican a la misma actividad y, por lo tanto, un desastre afecta por igual a todos. Entre otros, estos puntos provocan que los recursos financieros privados no lleguen con oportunidad a este sector, lo que acrecienta las diferencias de desarrollo entre las áreas urbanas y las rurales.

Debido a lo anterior, en las regiones rurales persisten dos sistemas financieros complementarios: el formal y el informal. El primero, dadas sus características, generalmente sólo proporciona recursos a los agricultores con mayor potencial económico o funciona como intermediario del crédito subsidiario que otorga la banca de desarrollo; por su parte, el sector financiero informal –conformado principalmente por el usurero, en sus distintas caracterizaciones– es el que mayores recursos destina al financiamiento de las empresas y personas de menores recursos, pero con tasas de interés muy superiores a las del mercado, que por lo mismo no promueven el desarrollo económico.

Existen varias teorías acerca de cómo se comportan los mercados de crédito rural. Según Hoff y Stiglitz (1993), se pueden mencionar cuatro perspectivas: a) la que señala que el mercado es monopolizado por el usurero; b) la que argumenta la competencia perfecta y sostiene que las altas tasas de interés son reflejo de los elevados riesgos de no pago y de los altos costos de la información; c) la visión que maneja a la tasa de interés en su función de racionar el crédito, y d) la propuesta de que este mercado se comporta como competencia monopólica.

Consideran estos autores que el crédito rural se comporta como competencia monopólica por las siguientes razones: la

coexistencia de los sectores formal e informal en el crédito; las tasas de interés pueden no estar equilibradas; los mercados de crédito están segmentados; los eventos locales parecen tener un impacto importante en la disponibilidad de créditos para el mercado local; existen eslabonamientos entre el sector financiero informal y otras actividades económicas (Hoff y Stiglitz, 1993). Según esta teoría de la competencia monopólica en los mercados financieros rurales, los prestamistas operan en escala muy pequeña y cargan sus costos fijos a muy pocos clientes, lo que encarece notablemente el costo de los préstamos.

Otra razón por la que los sistemas crediticios informales tienen ventajas con respecto al sector formal –principalmente los grandes bancos– radica en que los primeros, al tener contacto directo con los prestatarios, pueden monitorearlos con mayor facilidad, mientras que para los bancos esto, además de ser difícil, puede resultar sumamente costoso. Con ello se fortalece la segmentación de mercados y se sugiere la idea de la importancia de crear instituciones financieras formales con cobertura local o regional.

Según Hoff y Stiglitz (1993) si no se da un círculo virtuoso entre un sistema financiero fuerte y el desarrollo económico de una región, deberá fomentarse una intervención del Estado que rompa el círculo vicioso de elevadas tasas de interés, escasa inversión y poco desarrollo y, en cambio, provea los recursos necesarios en las condiciones adecuadas para que el propio desarrollo económico genere la confianza en los intermediarios financieros y así, en una segunda fase, éstos encuentren atractivo prestar en esa región, generándose así el círculo virtuoso de financiamiento y desarrollo económico. Esto, desde luego, es cada vez menos posible en países que dependen del crédito internacional.

#### BANCA DE FOMENTO Y FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

La forma como el Estado ha intentado incursionar en el sistema financiero en cumplimiento de sus funciones sociales con el otorgamiento de crédito que le corresponde ha sido mediante la banca

de fomento,<sup>2</sup> considerada necesaria para responder a las demandas de recursos de amplios sectores productivos y de muchas regiones que no son atendidas por la banca formal.

De acuerdo con la definición de Del Valle (1997), la banca de desarrollo es una «actividad encaminada a obtener y derivar recursos de alta rentabilidad social, acordes a las grandes prioridades nacionales, con un énfasis menor en la rentabilidad inmediata». La banca de desarrollo ha fungido como orientadora del crédito que otorgan los organismos financieros de desarrollo internacional<sup>3</sup> a los sectores y regiones menos favorecidas pero que, sin embargo, son eslabones de cadenas productivas sumamente importantes para la estabilidad y el crecimiento económico nacional. Greenwald y Stiglitz (1986) argumentan que los mercados de información imperfecta tienden a elevar los efectos de externalidades, por lo que el objetivo de este tipo de instituciones ha sido corregir las fallas del mercado promoviendo recursos que a su vez generen esas externalidades positivas para la región e incrementen las potencialidades del círculo virtuoso de financiamiento y desarrollo mencionado anteriormente.

La banca de desarrollo, en su concepción original, requirió la presencia de un Estado fuerte con una estructura amplia que pudiera aglutinar los recursos crediticios y orientarlos lo más eficientemente posible. La concepción de una banca de desarrollo consolidada que pudiera participar en el sistema financiero nacional altamente concentrado, como se mencionó anteriormente, parecía imprescindible en este esquema de de-

---

<sup>2</sup> En este trabajo se utilizan indistintamente los términos banca de fomento y banca de desarrollo.

<sup>3</sup> De hecho, el auge de la banca de desarrollo en la segunda mitad del presente siglo y su posterior decaimiento desde la década de los ochenta han estado estrechamente relacionados con las ideas que organismos financieros internacionales como el Banco Mundial han tenido con respecto a estas instituciones como promotoras del desarrollo económico.

sarrollo pues de lo contrario podría ser envuelta por la dinámica del sector y perder su orientación hacia los sectores y regiones más desprotegidos. El esquema de este tipo de banca de fomento era consistente con un Estado fuerte y centralizado que mantuviera un amplio control sobre muchas decisiones económicas nacionales y la capacidad de planear a nivel nacional el crecimiento de las diferentes regiones para tratar de corregir el crecimiento desequilibrado de Hirschman.

La banca de fomento de las décadas de los setenta y ochenta se caracterizó por la búsqueda de grupos objetivo que, de acuerdo con las pautas de política económica nacionales, representaban eslabones importantes para el desarrollo económico, sin importar si en realidad existía la demanda de créditos entre los beneficiarios; quizá ésta fue una de las razones que más pesaron en el poco éxito de la banca de fomento de esta época.

En la actualidad existen tres visiones distintas de la función y utilidad de la banca de fomento en el desarrollo económico (Suárez, 1997): por un lado la posición de la liberalización financiera a ultranza, que señala que la banca de fomento es un freno a la consolidación de los sistemas financieros reformados actuales, visión que considera que la banca de desarrollo es un factor distorsionante de la eficiencia de los mercados y, por lo tanto, no tiene cabida en los nuevos modelos de desarrollo. Otra visión establece que la banca de desarrollo es un «mal necesario» y puede ser sostenida para corregir distorsiones de mercado del aparato financiero, pero con una participación modesta. La tercera posición enfatiza la importancia de contar con una banca de desarrollo fortalecida y reestructurada para el fomento económico de los países. Así, la banca de desarrollo tiene una función trascendental en países como México para corregir desviaciones resultantes de grandes desigualdades en los ingresos de regiones y personas y donde todavía se hacen apremiantes inversiones en segmentos especializados que sin embargo, por su baja rentabilidad inmediata (pero su elevada utilidad social y/o productiva), no son considerados por la banca comercial.

En México, la banca de desarrollo ha fungido como otorgadora de crédito a sectores que por sus características –y a pesar de ser sectores competitivos o de carácter estratégico para el país– no podrían obtenerlos de la banca comercial o lo harían en condiciones desventajosas. Así, la banca de desarrollo pretende corregir esas imperfecciones del mercado y equilibrar las condiciones competitivas en que se desenvuelven las empresas.

Tanto la banca comercial como la de desarrollo, y todo el sistema financiero en general, han tenido que adecuar sus estructuras a la nueva realidad internacional y al intento de México de insertarse adecuadamente en los mercados mundiales y de acceder al ahorro interno y externo que tanto se requiere para el funcionamiento de la economía nacional.

Los cambios en el entorno internacional y las condiciones de la economía mexicana provocan que México tenga que responder a la nueva exigencia del sector financiero internacional. Por un lado, la necesidad de recurrir al ahorro externo ante las restricciones para sostener el ahorro interno, ha hecho que México reconfigure su sistema financiero para acceder continuamente y en condiciones aceptables a los circuitos financieros internacionales. Si en los años sesenta y setenta la fuente de financiamiento de la economía nacional estaba en la adquisición de deuda externa y en los ochenta la dinámica de la economía se subordinaba al servicio de la deuda externa en el marco de la crisis económica, en los noventa, con la apertura de las fronteras y la adopción de un modelo más acorde con la economía de mercado, el país ha requerido fuertes ingresos por la vía del ahorro externo, para lo cual se ha orientado a captar inversión extranjera de cartera.

El cambio en el sector financiero nacional no es reciente, su origen data de finales de la década de los setenta cuando, mediante la creación de la banca múltiple, se pretendió forjar alrededor de una sola empresa varios de los servicios financieros que requieren los inversionistas y las empresas, así como servir a las necesidades de financiamiento del sector público.

Sin embargo, la crisis de la deuda en 1982 y la nacionalización de la banca pusieron en *impasse* este proceso modernizador del sistema financiero, que se reanudó a partir de 1984 en el mercado de capitales, y sobre todo a partir de 1989 con las reformas salinistas y la reprivatización de la banca en 1990.

Las reformas en el sector financiero del país han estado orientadas a configurar un sector más acorde con las condiciones competitivas del mercado, de forma que con la desregulación de la tasa de interés y la eliminación de otros mecanismos de control –por ejemplo la eliminación del encaje legal– se pretende que sean los resortes del mercado los que definan las condiciones en que los recursos se orienten al sector productivo conforme a una mejor asignación de los mismos.

Sin embargo, uno de los aspectos sustanciales de la reforma financiera ha sido la configuración de grupos financieros sólidos que tienden a concentrar la actividad alrededor de ellos. Estos grupos, al tener el control oligopólico del mercado, manipulan precios y tasas de interés pasivas y activas que desembocan en un elevado margen de intermediación, nocivo para la actividad productiva toda vez que frena los intentos de reconversión industrial de las pequeñas y medianas empresas y las bajas tasas pasivas inhiben el ahorro interno, generando un efecto pernicioso para la economía nacional: la elevada dependencia del ahorro externo y la poca competitividad del sector.

No obstante lo anterior, la configuración de estos grupos poderosos ha tenido como objetivo presentar un sector financiero fuerte dado que éste no escapa a la apertura y tanto en el marco del Tratado de Libre Comercio como en el de la Ley de Inversión Extranjera los capitales externos están ingresando al sector y lo seguirán haciendo en condiciones más competitivas por su mejor solvencia económica y su capacidad para realizar transacciones en dólares.

Así, la reforma financiera ha comprendido: liberalización financiera, desarrollo del mercado de dinero, reprivatización de la banca comercial e implantación de un modelo de banca uni-

versal, autonomía del banco central y reforma de la estructura y los procedimientos de la banca y fideicomisos de desarrollo (Mansell, 1995a).

Pero el proceso de reforma ha provocado que las instituciones de financiamiento tradicionales, hoy convertidas en grupos financieros, orienten sus estrategias al crédito corporativo ya que sus costos de operación les dificultan ingresar con éxito al crédito al menudeo, sobre todo tratándose de la penetración de los mercados rurales o de bajos ingresos (Ruiz, 1995). Los criterios de rentabilidad económica de corto plazo han provocado que la banca comercial oriente sus recursos a las regiones del país más desarrolladas porque en ellas se concentran las grandes empresas. Fadl y Santander (1995) indican que este proceso genera un círculo vicioso ya que limita el crédito en las regiones más atrasadas, lo que impide su crecimiento y polariza aún más el desarrollo.

Para romper con este círculo vicioso que contradice rotundamente el principio schumpeteriano de función social de la banca en el desarrollo económico, la banca de fomento se convierte en el bastión importante de atención regional que promueve su desarrollo y su posterior inserción al crédito de mercado.

Por ello, ante la necesidad de generar mecanismos financieros flexibles que respondan a las necesidades locales y regionales y ante el abandono de la banca comercial, que tiene puestas sus energías en el crédito macro corporativo, la banca de fomento se presenta como la instancia idónea para generar circuitos de ahorro y préstamo competitivos a nivel internacional donde participen equitativamente todos los agentes de la acumulación y todas las regiones de un país (Ruiz, 1995). Así, la banca de desarrollo se convierte en eslabón imprescindible para conciliar dos metas trascendentales: incorporar todo el sistema financiero a la economía de mercado y atender a la microeconomía productiva nacional y regional. Según Ruiz (1995), el momento presente parece oportuno para emprender un modelo de

intermediación regional más agresivo que asegure una participación equitativa de los agentes locales en los recursos financieros, toda vez que las regiones semiurbanas y rurales han quedado tradicionalmente marginadas del desarrollo nacional y que en aspectos de financiamiento, cuando no han sido atendidas por los créditos subsidiados gubernamentales, ha quedado a expensas de los usureros.<sup>4</sup>

Pero, para alcanzar sus objetivos de promoción del crédito a los agentes económicos que no tienen acceso –o lo tienen en condiciones desventajosas– al crédito comercial, la banca de fomento ha tenido que readecuar su estructura administrativa y sus relaciones con los intermediarios financieros con el objeto de insertar sus operaciones en la promoción del crédito desde un punto de vista más de competitividad en la economía de mercado que de simples créditos subsidiados, que por sus características demostraron ser un fracaso para los modelos de desarrollo instrumentados en el país en décadas pasadas.

Luego de un avance notable de la banca de fomento en la promoción del crecimiento económico en los países en vías de desarrollo, la crisis de la deuda de principios de la década de los ochenta puso de manifiesto las grandes fallas que el sistema de fomento había tenido, entre otras, que estas instituciones obtenían préstamos externos en moneda extranjera –principalmente en dólares– y luego canalizaban esos recursos en moneda nacional, asumiendo los riesgos cambiarios. Las devaluaciones dejaron en graves condiciones financieras a los bancos por dicha práctica. Otro aspecto de su organización que afectó enor-

---

<sup>4</sup> Clemente Ruiz establece que según los resultados de una encuesta realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en poblaciones semiurbanas y rurales de México, se obtuvo que sólo el 10 por ciento de la población tiene cuenta en una institución bancaria y que el crédito en su mayoría se obtiene del sector alterno al financiero. Para más detalles, véase Ruiz (1995).

mamente su estabilidad financiera fue que prestaron grandes recursos crediticios altamente subsidiados sin la adecuada supervisión del tipo de proyecto que financiaban y respondiendo muchas veces más a intereses políticos que económicos; puesto que eran recursos obtenidos del exterior, los beneficiarios tenían muy pocos incentivos para liquidarlos, lo que fue generando una cartera vencida de proporciones alarmantes para la banca de fomento, que cada vez tenía más dificultades para sanearla y que la crisis terminó por hacerla insostenible.

En la antesala del siglo XXI, la banca de desarrollo debe atender nuevas demandas en condiciones de desarrollo muy diferentes a las que existían cuando nació en la primera mitad del siglo XX. Según Ortiz (1997), la banca de desarrollo como simple instrumento para la distribución de subsidios ha evolucionado hasta convertirse en una banca de inversión dedicada a identificar proyectos susceptibles de ser apoyados para ser transferidos posteriormente a la banca comercial. Es decir, la banca de desarrollo hoy cumple funciones de «incubadora» madurando proyectos productivos para que cuando éstos sean competitivos accedan al crédito que proporciona la banca comercial.

En este sentido, Ortiz considera que la banca de desarrollo actual deberá: responder a sus objetivos de fomento de proyectos de desarrollo económico y social; consolidar su posición como intermediario financiero pero con viabilidad y estabilidad en un ambiente financiero competitivo, y mantener niveles de solvencia que le permitan acceder a recursos internacionales, todo ello en el marco de un Estado descentralizado rector de la economía, vigilante del cumplimiento de las condiciones de mercado y, en su caso, fungiendo como agente corrector de las distorsiones que se presenten. Por ello, la banca de desarrollo hoy es más autónoma, busca su fortaleza más en su propia viabilidad financiera que en los recursos subsidiados que recibe de los organismos financieros internacionales o del gobierno federal.

Según Suárez (1997), cada banco de desarrollo actual debe buscar su propio nicho de acción, el cual deberá estar relacio-

nado con actividades rentables desde el punto de vista económico y social no atendidas por la banca comercial, así como consolidar su presencia como apoyo a las políticas de desarrollo de largo plazo, contribuyendo a la consolidación de esquemas crediticios -intermediarios financieros no bancarios, como uniones de crédito- enfocados a sectores económicos y regiones prioritarias.

En el proceso de reajuste se instrumentaron a principios de la década de los noventa una serie de medidas para lograr que la banca de desarrollo fuera más competitiva. Entre otras medidas se reasignó el crédito que se otorgaba a empresas paraestatales y organismos públicos para orientarlo a empresas productivas del sector privado y social; se canalizaron recursos en condiciones que no entrañaran subsidios contables y, lo más importante, legalmente la banca de fomento dejó de realizar funciones de primer piso, constituyéndose exclusivamente en banca de segundo piso que complementa a los intermediarios financieros privados bancarios y no bancarios que impiden que asuma directamente los riesgos de las operaciones crediticias (Fadl y Puchot, 1995; Correa, 1994).

En este contexto, la banca de desarrollo se convierte en importante canalizadora de financiamiento al poner en el mercado recursos oportunos y en montos adecuados a las características de los proyectos; pero ya no de manera directa y subsidiada como en el pasado, sino como agente promotor de la iniciativa empresarial para financiar el desarrollo regional impulsando la formación y el fortalecimiento de intermediarios financieros no bancarios como uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, arrendadoras financieras y empresas de factoraje (Werner, 1994).

Así, la banca de desarrollo, para mejorar la eficiencia como lo demanda la globalización, hoy debe presentar dos vertientes que se corresponden: por un lado se constituye en promotora directa de recursos financieros orientados a sectores no atendidos por la banca comercial, y por otro, eleva el nivel de compe-

tencia en el sector financiero al apoyar el desarrollo de intermediarios no bancarios que se constituyan en especialistas en la oferta de productos y servicios al sector productivo de la economía (Fadl y Puchot, 1995); éstos de alguna forma allanan el camino a la generación de bancos regionales o comunitarios, si las condiciones lo permiten.

Pero la reforma a la banca de fomento tiene también problemas. De acuerdo con Suárez (1997), en la nueva fase algunos bancos de desarrollo, al actuar como banca de segundo piso de intermediarios financieros no bancarios, hicieron acumulativos los riesgos financieros de empresas e intermediarios, con lo que se generó a raíz de la crisis de 1994 un problema igual o mayor que el de la década anterior. Además, la banca de desarrollo no siempre tuvo la atingencia de brindar asesoría en la constitución y el posterior funcionamiento de los intermediarios financieros, por lo que muchas veces éstos han tenido que adecuarse a las exigencias del mercado sin muchas bases organizativas y sin la información que les permita tomar las decisiones adecuadas; por eso, una de las funciones más importantes de la nueva banca de fomento es proporcionar sistemas de información eficientes y oportunos a los intermediarios financieros para que éstos actúen adecuadamente en el mercado; hay que recordar que estos intermediarios no bancarios no tienen tanta fuerza como los grandes grupos financieros, por lo que su desventaja en infraestructura tiene que ser compensada con un buen apoyo organizativo de la banca de desarrollo.

#### LA UNIÓN DE CRÉDITO Y LA REFORMA DEL SISTEMA BANCARIO

La unión de crédito es quizá uno de los intermediarios financieros más socorridos luego de la reforma financiera, sobre todo en la primera mitad de la década de los noventa. La mayor parte de las uniones de crédito se orienta al sector agropecuario y actividades complementarias como la agroindustria (es el caso de la Unión de Crédito Amequense). Por ello es importante revisar

la reestructuración del banco de desarrollo más relacionado con las uniones de crédito: Banrural.

El financiamiento del campo mexicano sufrió profundas reestructuraciones como resultado de la crisis económica de 1982. Durante los años ochenta bajaron considerablemente las antes grandes aportaciones gubernamentales al campo, lo que trajo al sector rural una crisis de elevadas proporciones.

En la reforma al sistema financiero nacional el campo quedó en segundo término en cuanto a la atención de la banca comercial por los elevados riesgos que tiene y la poca rentabilidad que genera por sus condiciones de atraso. Ante ello y la importancia del campo para la estabilidad del país, el gobierno ha intentado poner en marcha nuevos esquemas de financiamiento -la mayoría infructuosos- para promover la modernización agropecuaria. En general, los objetivos que se persiguen con las nuevas estrategias de financiamiento al sector agropecuario son: a) mejorar la asignación de recursos; b) crear condiciones más propicias para la inversión; c) diversificar las actividades, y d) desarrollar el potencial productivo del medio rural (Salinas Callejas, 1995). Sin duda por ser el área más desatendida por la banca comercial, el campo se constituye en una zona de intervención de la banca de desarrollo muy importante y en él han proliferado intermediarios financieros no bancarios como las uniones de crédito, a fin de cubrir el hueco dejado por la banca formal.

Banrural ha sido tradicionalmente la banca de desarrollo enfocada a llevar recursos financieros al sector agropecuario. Con la reforma institucional, hoy aparecen tres instancias de orientación de los recursos crediticios: los FIRA para las empresas agrícolas más competitivas; Banrural para los agricultores medios potencialmente competitivos que requieren apoyo para insertarse en los mercados internacionales, y la Sedesol para la agricultura más atrasada, que tiene que reconvertirse para ser competitiva.

En lo que respecta a Banrural, ha tenido un profundo reajuste en su estructura para subsanar la apremiante situación

financiera que tuvo en la década de los ochenta. Una de sus principales líneas de acción ha sido restringir el crédito según las condiciones de productividad y se ha consolidado como institución de segundo piso. Esto ha fomentado la proliferación de intermediarios financieros, en especial de uniones de crédito especializadas en el sector agropecuario, que durante el sexenio salinista se duplicaron, con una cartera de más de 5 000 millones de pesos a mediados de 1994 (Ibarra, 1995). Las uniones de crédito han sido sumamente importantes en el financiamiento rural y en el apoyo a la integración de cadenas productivas industriales.

En el futuro, según Ibarra (1995), una de las principales funciones de Banrural será fortalecer su función de banco de segundo piso, servirá como entidad reguladora de las cooperativas, uniones de crédito, cajas agrícolas o grupos solidarios y favorecerá la generación de uniones de crédito más eficientes –toda vez que, como veremos en el apartado siguiente, algunas uniones de crédito no han desempeñado la función para la cual fueron creadas– que facilitarán a sus agremiados el acceso sano al crédito. Banrural deberá buscar que las uniones actúen como gestoras de crédito y sean menos dependientes del crédito público y más orientadas a los mecanismos de mercado.

#### INTERMEDIARISMO FINANCIERO NO BANCARIO COMO RESPUESTA A LA GLOBALIZACIÓN

El financiamiento de actividades productivas micro y pequeñas y del sector rural ha sido un elemento de estabilidad económica y social para los países que –en un contexto de sistemas financieros orientados por las condiciones de mercado y la rentabilidad– no son atendidos y requieren instrumentos que las impulsen para alcanzar el desarrollo económico, aun cuando en principio sea desequilibrado. Estos desequilibrios deben ser corregidos pues de lo contrario los países presentarán enormes desigualdades en sus regiones.

A raíz del fracaso de la banca de desarrollo como proveedora directa de recursos financieros con tasas subsidiadas y sin

mayor supervisión, en años recientes han surgido en distintos países instancias de ahorro y financiamiento popular propiciadas por las condiciones de cada región que han mostrado ventajas y su potencial para generar instrumentos financieros que potencien las iniciativas y la responsabilidad de los agentes locales. No es objetivo del presente trabajo estudiar en detalle dichos ejemplos;<sup>5</sup> sin embargo, cabe mencionar los casos del Banco Grameen de Bangladesh, los bancos comunitarios de la Foundation for International Assistance (FINCA) en 12 países de África y América Latina, el Centro de Apoyo al Microempresario (CAME) en Chalco, Estado de México, la Asociación para el Desarrollo de Microempresas (ADEMI) en República Dominicana y el Sistema Unit Desa del Banco Rakyat en Indonesia (KUPEDES), entre otros, que manifiestan interesantes características de financiamiento a regiones y sectores populares. Pero también existen mecanismos de financiamiento que, sin ser orientados específicamente a gente pobre, operan en regiones con poco apoyo financiero comercial, como son los casos de las empresas pequeñas y medianas del medio urbano y del sector rural. Las cooperativas de crédito de países como Estados Unidos, Canadá y Alemania, entre otros, han tenido importante injerencia. En México su símil son las uniones de crédito.

En nuestro país las uniones de crédito nacen como una forma de adaptación de los sectores productivos regionales ante los desafíos competitivos del nuevo paradigma internacional y la política mexicana de incrustarse en el paradigma globalizador. En efecto, las uniones de crédito, creadas en los sectores privado y social con fuerte apoyo del Estado, se constituyen en una alternativa de intermediación financiera que sirve como «puente» entre las funciones de la banca de fomento de promover el desarrollo económico en los sectores productivos no atendidos por la banca comercial aunque llegue por las vías del mercado,

---

<sup>5</sup> Para más detalles con respecto a estos casos, véase Mansell (1995b).

lo cual se considera como fundamental en el nuevo paradigma de desarrollo mundial.

Las uniones de crédito pretenden, por la vía de la iniciativa empresarial y de la participación social, consolidar la presencia de las regiones en el desarrollo nacional. Así, estas instituciones de crédito se insertan en la reforma general de la economía y del sector financiero en particular, donde los polos de desarrollo y otros instrumentos de desarrollo regional ya no funcionan y es la capacidad de la sociedad la que, con el apoyo de la autoridad, sobre todo estatal y municipal, genera sus propias alternativas para aumentar la competitividad de la región y para que ésta encuentre nichos de mercado a escala mundial. Ahora tanto las regiones como las empresas tienen que ser competitivas si desean insertarse en el contexto internacional de la mejor manera posible, con un rango más elevado en la pirámide jerárquica regional y mayores niveles de interacción con los mercados mundiales. Al alcanzar esto, las empresas refuerzan su capacidad e interactúan en este esfuerzo de desarrollo. Es ahí donde la unión de crédito desempeña un papel primordial como canalizador de recursos frescos y accesibles para, en su carácter schumpeteriano, promover la capacidad innovadora de las micro y pequeñas empresas regionales y éstas, a su vez, dinamicen el esfuerzo de desarrollo de la sociedad.

Cabe destacar, sin embargo, que en México las uniones de crédito, como en muchos otros países, han surgido con la participación decidida del Estado en su creación; no es la iniciativa privada la que creó este tipo de instituciones, sino que fue el Estado el que, como parte de la política financiera nacional, concibió a estos intermediarios como opción para revertir los efectos negativos de la globalización en sectores y regiones que no son puntales de la economía y en su momento aprovechar las oportunidades que el proceso genera. Así, si bien es cierto que las uniones de crédito son instituciones surgidas de la iniciativa privada, su desarrollo ha requerido el impulso abierto del Estado por la vía de la banca de desarrollo. Algunas veces la partici-

pación gubernamental va más allá de lo recomendable puesto que obstaculiza las iniciativas y responsabilidades de los actores locales. En estos casos el resultado ha sido sumamente negativo. Pero cuando su actitud ha sido fomentar y asesorar el desarrollo empresarial, las uniones de crédito tienen el potencial de alcanzar avances notables.

Las uniones de crédito se rigen por la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, y requieren la autorización y supervisión de la Comisión Nacional Bancaria. La figura de la unión de crédito como intermediario financiero que atiende a la micro y pequeña empresa no es nueva, tiene sus orígenes en las cooperativas de ahorro y préstamo de naciones desarrolladas como Estados Unidos, Canadá y países europeos (Mansell, 1995b). La unión de crédito como entidad legal data de 1932 y tuvo una fuerte presencia de la Iglesia y el Estado en su concepción. Sin embargo, su auge se sitúa a finales de la década de los ochenta, en 1989, cuando se fortalece la reforma de la banca de desarrollo y de los fideicomisos y se orientan ambos a realizar funciones de banca de segundo piso. En enero de 1994 existían 330 uniones de crédito pero funcionaban sólo 284; el requisito era contar con un capital mínimo de tres millones de pesos (Mansell, 1995b).

Las uniones de crédito operan mediante dos mecanismos: a) el directo de la banca de primer piso, y b) el indirecto, con intermediación de la banca privada y la función de segundo piso de la banca de desarrollo (Maydón, 1993). En el segundo mecanismo la banca de desarrollo ofrece a la banca comercial créditos y garantías para que ésta preste a las uniones de crédito, las cuales a su vez otorgan préstamos a sus socios con tasas menores a las existentes en la banca comercial. El mecanismo directo está en vías de desaparecer puesto que la banca de desarrollo dejó de tener funciones de banca de primer piso.

El objetivo de las uniones de crédito en el nuevo contexto del sistema financiero mexicano es otorgar a las pequeñas y medianas empresas financiamiento de la banca comercial y de

la banca de desarrollo a tasas de interés a veces subsidiadas, al que de otra forma no tendrían acceso. Un problema que limitó el crecimiento de las uniones de crédito es que hasta mediados de 1993 no les estaba permitido ofrecer servicios de depósito a sus clientes, por lo que su única fuente de recursos era el financiamiento de la banca de desarrollo, y en menor medida de la banca comercial.

Braverman y Guasch (1993) y Mansell (1995b) establecen claramente que cuando las instituciones financieras son creadas al amparo de los recursos gubernamentales sin que se fomente el depósito entre los sujetos de crédito la institución cae en prácticas conformistas y realiza las funciones fáciles de tomar grandes recursos de los bancos de desarrollo con tasas bajas y accesibles y, en última instancia, da a dichos recursos una orientación más política que productiva. En el caso de las uniones de crédito mexicanas, esta restricción ha provocado en los primeros años de su desarrollo que cayeran en problemas de erosión de su capital por la falta de pago de los créditos otorgados a muchos de sus socios ya que al no sentir los recursos de la unión como propios de la región, éstos tienen pocos incentivos para pagarlos. Además, la poca supervisión que han tenido numerosas uniones ha provocado que muchas no sólo no hayan tenido éxito, sino que han puesto en entredicho su labor social y generado corrientes que desean su pronta sustitución por otros mecanismos de orientación del crédito de la banca de desarrollo. Ante estas condiciones, se presenta como una alternativa importante para la supervivencia y crecimiento de las uniones de crédito el que fomenten el ahorro entre sus socios puesto que, como señalan Braverman y Guasch (1993), las cooperativas de crédito –similares a las uniones de crédito– establecidas como pequeñas estructuras locales con énfasis en el desarrollo institucional y humano con formas de responsabilidades compartidas y mecanismos de control de los recursos de los miembros –lo que se cristaliza con el ahorro– han sido los intermediarios financieros más exitosos.

Otro problema importante enfrentado por las uniones de crédito es que, debido a que el financiamiento proviene principalmente de la banca de desarrollo, éste presenta tasas tope, lo cual impide que la unión se capitalice para cubrir costos y riesgos. Si a esto se le añade la posición de la banca de desarrollo como banca de segundo piso que no asume los riesgos de prestar a los socios, muchas presentan una elevada cartera vencida, agravada por la crisis de 1994 y la inflación que, como destacan Braverman y Guasch (1993), es particularmente negativa para este tipo de intermediarios financieros.

Adicionalmente, al dársele a la unión de crédito funciones propias de la banca se le transforma en juez y parte en la selección de los acreditados y en la vigilancia de los recursos. Esto influyó para que las uniones perdieran fuerza al realizar otras funciones. Autores como Ibarra (1995) sugieren que una de las principales funciones de la banca de desarrollo es orientar a las uniones para que éstas funjan como verdaderas gestoras de créditos y dejen las labores de selección de clientes, evaluación y vigilancia en manos de la banca comercial.

Las uniones de crédito consolidan su presencia en el mercado financiero con su posicionamiento en nichos de mercado orientados sobre todo a otorgar créditos pequeños a la micro y pequeña empresa, y con una orientación claramente regional, por lo demás clave para el éxito de muchas de ellas. Se argumenta que para consolidar su presencia las uniones de crédito deben modificar su estructura para insertarse cada vez más en la economía de mercado y dejar de depender del financiamiento de la banca de desarrollo. Así, los FIRA buscan el fortalecimiento paulatino de las uniones para que éstas puedan llegar a desempeñarse con autonomía en el mercado sin el apoyo de la banca oficial y se espera que la banca de fomento instrumente programas que permitan a las uniones de crédito acceder a los recursos del mercado poco a poco; los recursos así obtenidos serán más valorados por directivos y socios, con lo que incrementarán los niveles de supervisión de los créditos (Maydón, 1993).

Ahora bien, para acceder al mercadeo de los financiamientos de la banca comercial y cumplir su misión social de proporcionar crédito accesible a las pequeñas y medianas empresas miembros de ellas, se busca que las uniones de crédito se consoliden como tales y que la fuerza que obtengan las convierta en mejores sujetos de crédito en el mercado para que puedan acceder a montos mayores con tasas preferenciales, como los que obtienen las grandes empresas. Así, la unión de crédito alcanzará dos objetivos fundamentales: modernizarse para ser mejor sujeto de crédito y conseguir recursos a tasas menores para sus socios. En este proceso, la banca de desarrollo desempeña un papel primordial en el fortalecimiento de las uniones de crédito para ayudar a que se conviertan en sujetos de crédito AAA, que obtienen las tasas de interés más bajas y en mejores términos, además de ser intermediarias en las negociaciones de financiamiento entre la banca comercial y las uniones. Así, también es recomendable que la banca de desarrollo fomente la constitución de redes de uniones de crédito –como la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS)– mejor vertebradas con los sectores productivos y accedan en mejor forma al crédito comercial.

Esa debe ser la meta principal de la banca de desarrollo como banca de segundo piso (Maydón, 1993). Pero lo que no debe pasar es que el gobierno, en su afán de buscar que las uniones de crédito se vuelvan más eficientes y competitivas en su inserción a los mercados financieros sin distorsiones, se olvide de apoyar a estos intermediarios y los deje a su suerte. Según Ibarra (1995) esto ya está pasando pues la política gubernamental con respecto a las uniones de crédito ha venido dando bandazos, primero autorizando sin mayor restricción la constitución de uniones, con efectos perniciosos en muchos casos por lo dicho anteriormente, y después retirándole totalmente el respaldo del gobierno.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> De hecho las reglas impuestas desde mediados de 1993 a las uniones de crédito se caracterizan por ser altamente restric- ...

Las uniones de crédito, en su carácter de intermediarias financieras regionales posicionadas en nichos de mercado, deben evaluar si en su evolución en la esfera financiera es o no recomendable transformarse en bancos regionales, ya que para muchas de ellas esto resultaría positivo pues cuentan con la infraestructura idónea y al convertirse en bancos tendrán acceso a fuentes de financiamiento alternas que las capitalizarían. Pero, por otro lado, para otras hacer esto quizá signifique perder su presencia regional y, al masificarse, dejar de cumplir eficientemente la labor social para la que fueron creadas. Las uniones de crédito incluso deberán evaluar si se convierten en sustitutos de los bancos o si consolidan su posición como gestores del crédito ante otros intermediarios crediticios.

En el sector rural, a pesar de que la primera unión de crédito campesina se fundó en 1975 en Sonora, su desarrollo como alternativa de financiación al campo se dio a partir de 1985 con la constitución de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), conformada por 24 organizaciones campesinas en 14 estados de la república y que en 1990 agrupaba a 23 uniones de crédito. Posteriormente, en 1991, las uniones de crédito se registran formalmente como la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social.

Las uniones de crédito campesinas emiten acciones de participación en múltiplos de 100 pesos sin que ninguno de sus miembros pueda detentar más del 10 por ciento del capital de la unión. Los préstamos generalmente oscilan entre 10 y 20 veces el capital aportado por el miembro, y se dividen principalmente en créditos de avío al capital de trabajo y créditos refaccionarios para adquisición de maquinaria. Las uniones de crédito campe-

---

... tivas no sólo por la reducción de la intermediación de la banca de desarrollo, sino por las propias reglas de funcionamiento y porque la Comisión Nacional Bancaria se ha mostrado renuente a dar autorización para constituir otras uniones aun cuando sean viables. Para más detalles, véase Banco de México (1991).

sinas conforman su crédito con 80 por ciento de financiamiento de terceros -98 por ciento de ellos generados por la banca de desarrollo (17 por ciento de Nafin, 27 por ciento de Banrural y 54 por ciento de FIRA)- y 20 por ciento de contribuciones de sus integrantes (Mansell, 1995b). En cuanto a las tasas de interés que cobran, éstas varían de acuerdo con la procedencia del financiamiento. Así, los créditos provenientes de financiamiento de la banca comercial se otorgan a tasas de mercado, mientras que los otorgados con recursos del capital social de la banca presentan 1.5 o 2 puntos por encima del CPP y los proporcionados con financiamiento de la banca de desarrollo mantienen tasas un poco inferiores al CPP (Mansell, 1995b).

#### LA UNIÓN DE CRÉDITO AMEQUENSE

La Unión de Crédito Amequense nace como respuesta al proceso de desarrollo de la economía capitalista globalizada de mercados ante la necesidad del capitalismo -de las nuevas empresas transnacionales- de expandirse para alcanzar la reproducción del capital social y mantener la vigencia del sistema. También responde a las exigencias del proceso de inserción de México a la globalización, que deja espacios regionales y sectoriales descubiertos que requieren alternativas capaces de hacer frente a las demandas de los actores afectados.

La Unión de Crédito Amequense es una institución fundada en el año de 1992 que se ha consolidado como una de las iniciativas de financiamiento generadas por actores locales más firme. Su caso marca la importancia de la participación activa de la iniciativa privada para aminorar los efectos negativos de la globalización -que indudablemente afecta más a las pequeñas empresas- y aprovechar los nichos de mercado que el propio paradigma globalizador genera. El objetivo de esta unión es ofrecer dinero a tasas accesibles a pequeños productores del valle de Ameca y de otras regiones del estado, cumpliendo así una doble función: servir como intermediario financiero regional y confirmar el papel de Ameca como polo

de desarrollo regional, estableciendo vínculos estrechos con su *hinterland*.

Ameca es una ciudad jalisciense situada al poniente de Guadalajara. Se caracteriza por ser un centro comercial y de servicios agropecuarios, especializada principalmente en la producción de caña de azúcar.

En esta población han existido con mayor o menor éxito algunas formas de cooperación entre productores. La Unión de Ejidos de Ameca se caracteriza por ser muy activa, y fue en su interior donde primero se discutió la posibilidad de organizar una unión de crédito que, operando como entidad independiente, fuera una alternativa de financiamiento para los ejidatarios, abandonados en su mayoría por la banca de desarrollo que por muchos años les otorgó créditos. Actualmente la banca comercial desdeña más que nunca la actividad agropecuaria, sobre todo si los solicitantes de crédito no son grandes unidades de producción.

Los orígenes de la Unión de Crédito Amequense datan de la experiencia cooperativa de los ejidatarios del valle de Ameca. El 5 de noviembre de 1992 la Unión de Ejidos, secundada por la Asociación Cañera, la Cámara de Comercio de Ameca, la Asociación de Suelos y Riego y Autoexpress Amequense, aprobó la constitución de la Unión de Crédito con el fin de otorgar créditos accesibles a los ejidatarios que les conviniera esta modalidad de financiamiento. La promoción duró todo el año de 1993, y en ella destacó más que la idea del dinero la necesidad de crear un organismo financiero manejado por los productores que les permitiera aumentar su productividad. En diciembre de 1993 la Unión fue puesta a consideración de la Comisión Nacional Bancaria, se constituyó legalmente en 1994 e inició operaciones el 4 de octubre de ese año con 300 socios físicos, 6 morales y un capital de 650 mil pesos.

Aunque al principio la idea de crear la Unión no despertó mucho interés en los ejidatarios, quienes la veían con desconfianza por su experiencia previa con otros intermediarios financieros, paulatinamente, con la ayuda de la AMUCSS y de la

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como mediante la contratación de los servicios de estudiantes en desarrollo rural de la UNAM, los impulsores fueron aprendiendo formas eficientes de administrar este tipo de instituciones y los ejidatarios del valle se han ido convenciendo de las ventajas de la misma. La Unión ha tenido que crearse una personalidad propia pues en un principio fue asociada con la Comercializadora Agrícola de Occidente (Comagro) y con la Unión de Ejidos.

La Unión de Crédito Amequense ha tenido un desarrollo relativamente rápido. Aunque se encuentra en una etapa de instrumentación de la iniciativa, se acerca a su madurez pues se consolida como una de las pocas uniones de crédito creadas en el sexenio salinista que pudo resistir los embates de la crisis financiera de 1994 y acrecentar su importancia en la economía regional. A finales de 1996, la Unión contaba con 480 socios físicos y 12 morales; operó 30 millones de pesos en 1995, 24 millones en 1996 y se proyectaba operar 47 millones en 1997.<sup>7</sup>

Su orientación siempre ha sido local y su éxito se ha fundamentado en la confianza que genera el manejo de los fondos financieros, puesto que los procedimientos para la asignación de créditos se han basado en la mayor eficiencia y objetividad posible; es decir, se ha procurado otorgarlos sin favoritismo ni prácticas de corrupción; además, se busca que los beneficiarios sean personas identificadas localmente, que tengan solvencia y sean avaladas por otros socios.

---

<sup>7</sup> Sin embargo, la Unión no ha estado exenta de problemas financieros. De hecho su primer gran problema lo tuvo antes de iniciar sus labores ya que en 1994, por ser un año de elecciones, se tuvo acceso a importantes recursos federales que por no haber iniciado la Unión fueron canalizados a la Unión de Ejidos. La manera como se asignaron estos recursos a los ejidatarios no fue la más eficiente ya que se otorgaron créditos a personas que no habían entrado al proceso de depuración; la cartera vencida que se generó la tuvo que absorber la Unión.

El impacto de la Unión de Crédito Amequense en la economía regional se puede vislumbrar desde diferentes ópticas y en distintos aspectos del desarrollo regional. No se debe olvidar que se creó para proporcionar créditos a las empresas de tal forma que éstas tengan la posibilidad de reconvertir sus estructuras productivas a fin de ser más competitivas, aprovechar los segmentos de mercado abiertos por la globalización de la economía y, como consecuencia de este proceso, motivar el desarrollo de la región. Por ese motivo, los efectos de la Unión en la región son más bien indirectos puesto que generan las condiciones para elevar el nivel de vida de las comunidades a las que sirve.

Uno de los aspectos sustanciales donde podemos observar los efectos regionales de la Unión de Crédito Amequense es en el empleo. En este caso, si bien los resultados directos son escasos pues sólo siete personas laboran de planta en sus oficinas, su contribución verdadera está en los empleos que se generan por medio de la creación o ampliación de las empresas gracias a los créditos otorgados por la Unión.

La subcontratación de servicios es una gran fuente de generación de empleos. Para la Unión de Crédito Amequense es una alternativa benéfica pues le permite prestar servicios financieros de calidad a sus clientes y, por la escala de actividades que genera, resulta menos costoso subcontratar estos servicios que ofrecerlos directamente; por eso la institución apoya la creación de este tipo de despachos, y de esa manera sus trabajadores reciben capacitación. Son varios los despachos de asesoría creados para dar servicio a la Unión, los cuales han ampliado su cobertura a otros clientes. En esta modalidad se presentan por lo menos cinco personas en Ameca, una en Tlajomulco y dos más en Juanacatlán.

Sin embargo, la contribución más importante de la Unión a la generación de empleos es indirecta. Como se mencionó, por el papel que desempeña la Unión en la economía regional sus beneficios se reflejan en las empresas que apoya; éstas, al generar más fuentes de empleo mediante las inversiones que reali-

zan sus socios, cumplen con el objetivo de la institución financiera. A pesar de que hay datos precisos que permitan evaluar la actividad de la Unión en términos de empleos indirectos creados, de todas formas la dinámica que muestra en el incremento del número de sus socios y el monto de recursos financieros que maneja demuestra que su efecto ha sido positivo.

Otra área dónde la Unión tiene una contribución cualitativa al desarrollo regional, es su ayuda a generar políticas que permiten un mejor aprovechamiento de los recursos locales de manera que generen las mayores externalidades positivas y se limiten al mínimo las externalidades negativas; además su utilización debe ser en concordancia con objetivos de largo plazo que permitan la explotación de los recursos con el mayor aprovechamiento posible.

La Unión de Crédito Amequense ha colaborado para la consecución de estos objetivos en la medida en que sólo apoya proyectos productivos que persigan la meta de un mejor aprovechamiento de los recursos. Los solicitantes de crédito presentan un análisis técnico para demostrar que los recursos se utilizarán de manera eficiente y contribuirán al desarrollo<sup>8</sup> regional. Un ejemplo claro de lo anterior es que la Unión no apoyó la creación de un aserradero porque no se consideró viable.

Sin embargo, la inclusión de los factores ambientales como criterio para otorgar o rechazar créditos no ha sido fácil para la Unión puesto que, dadas las características de sus socios, que son agricultores, la obliga a promover entre ellos el cambio en la concepción existente de las unidades de producción rural para que ésta se considere en forma integral, es decir, a partir del supuesto de que la producción de un bien es sólo una parte de una compleja red de actividades complementarias hacia ade-

---

<sup>8</sup> Es importante hacer notar que el desarrollo regional también se manifiesta en el crecimiento económico, la elevación de los niveles de bienestar de la población y el mejor aprovechamiento de las ventajas con que cuenta la región.

lante y hacia atrás que establece el balance de la unidad económica. Para lograr lo anterior, la Unión recibe asesoría de dos compañías francesas para desarrollar una metodología de evaluación integral de las unidades de producción.

La Unión de Crédito Amequense también contribuye a la introducción de nuevas formas de organización en la región. Este aspecto tiene dos vertientes: una estriba en la manera como la Unión concede créditos de forma que los acreedores tengan ventajas competitivas con respecto a otros intermediarios financieros –principalmente los bancos– y cumpliendo con las funciones para las que fue creada; pero al mismo tiempo sus innovaciones organizativas pueden ser ejemplo para que otras empresas de la región, sin importar el sector económico en que se desenvuelven, aprovechen algunas de ellas y las apliquen a sus propias estructuras.

Con respecto a la primera vertiente, la Unión introduce innovaciones tanto en el proceso de otorgamiento de créditos como en el establecimiento de las tasas de interés, ambos aspectos fundamentales para diferenciarse de la banca comercial.

En la Unión de Crédito Amequense los créditos se otorgan privilegiando las relaciones de confianza entre los socios. Es decir, el crédito se destina a socios avalados por otros socios, lo cual crea un ambiente de compromiso de cubrir los pagos con base no en acciones coercitivas, sino en la responsabilidad del socio ante la confianza que el socio que lo recomendó, la Unión y la comunidad depositaron en él. Además de contribuir a consolidar y expandir la imagen de la Unión en la región, esto permite formar clientes que desarrollen habilidades en el manejo de créditos. Para fortalecer lo anterior, los socios ingresan a la Unión recomendados por otros socios, y quien recomienda al aspirante a socio funge como su aval en las dos primeras operaciones.

Los préstamos de ventanilla representan otra ventaja de la Unión, toda vez que la banca comercial se retiró de este mercado hace tiempo. En este nicho de mercado los socios obtienen préstamos al menudeo que les permiten sortear sus problemas

en las actividades diarias de producción, además de que incrementan la confianza entre ellos y la Unión. Para los grandes préstamos se requiere además la acción solidaria de otros socios, lo que fortalece la confianza entre ellos.

Asimismo, la Unión de Crédito Amequense contribuye de manera importante a la integración de la economía regional. Con el fortalecimiento de los niveles de confianza entre los socios se genera un nuevo ambiente de solidaridad y colaboración mutua; ahora, aunque no se puede hablar de una red integradora de actividades entre los socios pues no existe una política institucional con dicho objetivo, se trata de generar en la misma región gran parte de la cadena de producción-comercialización-distribución de determinado artículo; es decir, mediante la política de comprar bienes y servicios locales, los propios socios adquieren los insumos que se necesitan en la producción y los servicios que requieren para hacer llegar el producto al consumidor. Esto dinamiza la economía regional e incrementa los niveles de competitividad.

En cuanto a la riqueza que genera la Unión y la reinversión que propicia en la comunidad, además de la política de apoyo a las actividades sociales y culturales –como a los programas del DIF–, que tienen un efecto directo en la institución, existe un efecto indirecto altamente redituable para la economía de Ameca: dado el carácter regional que la Unión de Crédito Amequense se ha ido forjando, atrae recursos de toda la región que pone a disposición sobre todo de los socios de Ameca, quienes aprovechan los recursos provenientes de poblaciones cercanas. A través de este mecanismo, la Unión ayuda a confirmar la presencia de Ameca como polo de desarrollo que se beneficia de su *hinterland*.

La Unión ha tenido impactos positivos también desde el punto de vista social, ya que fomenta los vínculos de confianza entre los actores económicos locales y la cultura del ahorro y las prácticas de buen manejo de los recursos financieros.

La Unión de Crédito Amequense, como todas las iniciativas de carácter local, se encuentra en un momento en que es

preciso definir el rumbo que ha de seguir en el futuro. Si bien es cierto que esta iniciativa ha consolidado su función en la dinámica económica regional, superando con éxito las exigencias que el mercado y la región le imponen, ahora que entra a su madurez deberá hacer frente a decisiones importantes que marcarán su futuro.

La primera definición es el mercado al que deberá dirigirse en el futuro. La Unión fue concebida para proporcionar crédito accesible al pequeño productor que no atiende la banca comercial; en esto radica su función social y su razón de ser. Sin embargo, su crecimiento ha motivado que empresas de gran capacidad económica, atraídas por Comagro, se acerquen a ella para aprovechar las ventajas competitivas que la Unión ha forjado, lo que representa un cambio en el diseño original, que antes se orientaba al trato directo con el individuo y ahora enfoca su atención a la empresa.

El dilema es qué sector atender: seguir con la política de créditos de baja escala para pequeños productores o lanzarse a la opción, muy lucrativa pero a la vez muy arriesgada, de otorgar grandes créditos.<sup>9</sup> Tomar la segunda decisión implica hacer transformaciones de fondo en el carácter de la Unión. Por principio de cuentas, se iniciaría una escala de operaciones no acorde a la estructura administrativa actual, lo que implica el riesgo de no lograr hacer frente a las demandas que el mercado de crédito a gran escala representa; asimismo, como la Unión no maneja muchos recursos, al orientarse a los grandes préstamos concentraría demasiado la cartera en pocos clientes y el riesgo aumentaría considerablemente, ya que al depender de pocos prestatarios su estabilidad financiera sería altamente vulnerable.

Además, si la Unión elige esta opción, aunque puede hacerlo para consolidar su presencia en el mercado, dejaría de

---

<sup>9</sup> Una diferencia fundamental entre ambos mercados es que mientras que las demandas de crédito de los pequeños son predecibles, en el caso de las grandes empresas no es así.

cumplir la función social para la que fue creada; no hay que olvidar que las uniones de crédito responden a las necesidades de los pequeños productores y, al concentrarse los préstamos en grandes demandantes de recursos, se dejaría una vez más descobijados a la gran mayoría de sus socios.

Otro punto de fundamental importancia para el futuro de la Unión radica en fortalecer sus relaciones con las instancias de gobierno adecuadas, en especial con la banca de desarrollo enfocada al sector agropecuario (Banrural y FIRA). Hasta ahora, evidentemente, el apoyo de la banca de fomento a los intermediarios financieros no ha sido el adecuado; el gobierno no ha desarrollado un esquema integral de apoyo a las iniciativas financieras locales y sus estructuras no son lo suficientemente flexibles para adecuar el trato a cada caso, respondiendo a las necesidades de cada región. Banrural no ve con buenos ojos las uniones de crédito a pesar de las bondades que pueden representar y los estudios realizados por FIRA para cambiar la lógica de financiamiento a los productores no tienen seguimiento ni se han proporcionado recursos para arrancar los proyectos resultantes.<sup>10</sup>

En resumen, la Unión de Crédito Amequense, como iniciativa local para hacer frente a los retos del paradigma de la globalización y la inserción de México al mismo, ha sabido responder a buena parte de las demandas de los agentes locales. Sus logros y contribuciones al desarrollo regional están a la vista y pueden ser punto de arranque para otras iniciativas regionales. Sin embargo, la iniciativa se encuentra en una etapa de maduración y enfrenta nuevas responsabilidades. Las medidas que se tomen marcarán su consolidación como intermediario financiero viable para los pequeños productores o su transfor-

---

<sup>10</sup> De acuerdo con el gerente de la Unión de Crédito Amequense, para echar a andar el proyecto se necesitarían alrededor de 100 mil pesos por proyecto, y estima que con un millón de pesos éste tendría muy buen inicio.

mación para lograr otros objetivos. Queda claro que la Unión se encuentra en una encrucijada en que las decisiones que se tomen la fortalecerán o debilitarán en el corto, mediano y largo plazos. Todavía falta mucho por hacer para que la Unión surgida como iniciativa *sui generis* de respuesta local al paradigma globalizador se convierta en una iniciativa sólida de desarrollo regional.



## 5. *Servicios integrales como negocio: el caso de Agroferretera de la Ciénega*

La creación de Agroferretera de la Ciénega en La Barca, Jalisco, es una de las múltiples respuestas de los productores agrícolas al proceso de privatización de la producción agropecuaria y al abandono del gobierno federal, que se aceleró durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari. Las reformas al artículo 27 de la Constitución y la reestructuración administrativa de agencias que habían sido las responsables de la producción rural creó las condiciones propicias para el surgimiento de actores locales interesados en promover procesos de acumulación a partir de la producción rural.

### TENENCIA DE LA TIERRA Y FORMAS DE ORGANIZACIÓN

Las reformas al artículo 27 constitucional durante el sexenio 1988-1994 y las demás políticas agrarias del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari crearon la necesidad de nuevas formas de organización rural. Según sus promotores, la reforma constitucional tenía varios propósitos, entre los que destacaban la intención de acabar con la intervención «avasallante» de la burocracia del Estado que bloqueaba las iniciativas rurales, y la necesidad de reconocer las fallas de las políticas generales frente a un campo diverso y heterogéneo. Se trataba en última instancia de dar libertad económica con libertad política, lo que abría la posibilidad de nuevas formas de representación y mayor libertad de los mercados. Por otra parte, se suponía

que el reajuste sacaría del estancamiento a la producción agropecuaria y se sentarían las bases para la protección ecológica al cambiar los derechos de propiedad.<sup>1</sup>

Sin embargo, las reformas también eran una amenaza para la producción rural y la organización social en el campo. Según Alvarado (1996), los cambios introducidos en la concepción de la propiedad de la tierra y el papel del Estado en la agricultura, más que constituir un proyecto definido para la sociedad rural, subordinaron la agricultura mexicana a los grandes proyectos macroeconómicos, lo cual se puede ver en la forma como se desplegaron las acciones del gobierno salinista, que se dirigieron primero a un reajuste del gasto con una reducción en los programas de subsidios y financiamiento, así como cambios en los precios de garantía. En una segunda fase se reformó la Constitución, lo cual se acompañó de una transformación de las instituciones orientadas al campo y la aparición de Apoyos Directos al Campo (Procampo) y el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede). Finalmente, en la tercera etapa, ante las manifestaciones ocurridas en Chiapas, se intenta volver a utilizar formas antiguas de intervención en el medio rural, con lo que quedó de manifiesto la falta de un proyecto estructural definido. Por su parte, Salinas (1996) apunta que las consecuencias de las reformas, que eran previsibles, incluían un mayor empobrecimiento al reforzarse las relaciones mercantiles que rigen la producción y una mayor marginación de las mujeres campesinas, que eran uno de los sectores que habían ganado terreno en los años setenta.

---

<sup>1</sup> En estas líneas estaban los comentarios de Gustavo Gordillo, que en ese sexenio era el subsecretario de Organización y Desarrollo Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria, y de Luis Téllez, quien era subsecretario de Planeación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Véase «¿Es o no es viable el campo mexicano?», en *Nexos*, núm. 179, noviembre de 1992, pp. 39-78.

## LA REFORMA Y LOS MERCADOS RURALES

Las reformas a la Constitución que se concretaron en 1992 fueron de gran trascendencia para el funcionamiento de los mercados rurales y para las formas de participación ciudadana. El gobierno federal atribuía el rezago agrario exclusivamente a un intervencionismo del Estado en el campo que había distorsionado los mercados rurales durante décadas, ya que las agencias de gobierno habían sido casi la única fuente de crédito, insumos, servicios de extensión y comercialización de cultivos para los productores pequeños y medianos del sector ejidal. Los promotores de la reforma argumentaban que los altos subsidios para cubrir costos de producción o garantizar precios habían dado lugar a una asignación ineficiente de recursos y propiciado que el pequeño productor fuera dependiente del Estado, ya que éste desaprovechaba oportunidades de inversión, no introducía nuevos cultivos ni incursionaba en nuevos mercados. La excesiva regulación de los mercados, incluyendo el exterior, entorpecía además la inversión privada. Uno de los obstáculos principales a la inversión era la Ley de Reforma Agraria, que prohibía un mercado libre de la mitad de las tierras –bajo el régimen ejidal– y la libre asociación de iniciativa privada y ejidatarios (Appendini, 1995). Las reformas al artículo 27 y la nueva ley agraria propusieron, entre otras cuestiones, tres cambios más significativos: 1) la seguridad en el régimen de tenencia de la tierra; 2) la participación de la sociedad en la producción del campo, y 3) la libertad al ejidatario para que dispusiera de su patrimonio parcelario. Se suponía que así se lograría que el 48 por ciento del territorio –95 millones de hectáreas– ingresara al libre mercado, y buscar el cambio del paternalismo de Estado por la transparencia y la eficiencia para incrementar la producción.

A la vez, durante el periodo 1990-1993 se instrumentó una serie de programas tendientes a fortalecer la política agraria del régimen salinista. El principal fue el llamado Programa de Modernización del Campo, elaborado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y que buscaba, entre otras co-

sas, elevar la producción, realizar una mejor asignación del campo y crear las condiciones para que éste pudiera competir en los mercados internacionales. Los ejes de este programa fueron la desregulación, privatización y apertura comercial, el abandono del Estado de su papel como intermediario y proveedor de recursos y servicios al sector y dejar que el mercado tomara su lugar.

Ahora el papel del Estado sería crear el marco institucional apropiado para asegurar un flujo de capital privado hacia el campo, mediante reformas a la política sectorial y a la reestructuración de las instituciones públicas vinculadas al campo (Appendini, 1995).

Se puede decir que con estos cambios se cerraba un ciclo en las formas de relación entre los productores y el mercado, así como de las demandas campesinas. A finales de los ochenta ya se preveía que la privatización del ejido y la asociación entre empresarios y campesinos tendrían consecuencias que variarían según la condición de clase del productor rural y se veía el dilema de mantener o dismantelar el sistema político que había controlado la producción rural hasta entonces (Pare, 1991).

Desde el punto de vista legal, la reforma introdujo un nuevo concepto de propiedad mediante el cual la tierra nacional se convirtió en mercancía cuyo intercambio y uso estarían determinados por las fuerzas del mercado. Se pretendía con ello eliminar la informalidad que predominaba hasta entonces en el mercado de tierras ejidales y comunales.

En lo referente a la producción, la reforma promovía la creación de nuevas formas de organización entre campesinos e inversionistas nacionales o extranjeros que permitieran eliminar las barreras a la tecnificación del campo, la comercialización de los productos y la formación de consorcios de producción capaces de sobrevivir en un mercado más competitivo, como el que ya se contemplaba existiría con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en cuya consecución el gobierno de Salinas había puesto todas sus energías.

Por otra parte, se permitió el surgimiento de nuevos actores colectivos o privados en la comercialización de productos e insumos agropecuarios al desmantelarse instituciones que habían servido para promover el cultivo y la comercialización de ciertos productos; estos fueron los casos de Tabamex, Inmecafé, Albamex, Fertimex o Conasupo, que al retirar su apoyo a productores rurales influyeron para que se dieran alzas en los precios de los productos y en el deterioro de las condiciones de los pequeños productores (Romero, 1996; Torres, 1996).

#### LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PRODUCCIÓN RURAL

Para instrumentar las políticas agrarias introducidas a partir de 1988 se reorganizaron las instituciones hasta entonces responsables de dirigir la producción rural del país. Según Alvarado, esta reorganización incluyó: a) cambios en la administración federal y estatal; b) modificaciones en la participación y asociación de productores; c) reformulación de las políticas de crédito, comercialización, producción, etc.; d) desmantelamiento de antiguos organismos agropecuarios y formación de otros nuevos encargados de formular y ejecutar las políticas, ya sean asociaciones de productores, agroindustrias, etc.; e) transferencia de recursos y funciones; f) desincorporación, privatización o venta, y g) efectos adicionales en la organización institucional y territorial del Estado» (Alvarado, 1996). Los problemas que estos cambios intentaban resolver han sido sintetizados por Castillo y Pontie (1995), quienes destacan lo siguiente: un esquema paternalista que facilitó la corrupción, burocratización, ineficiencia y la obstrucción de iniciativas de los productores rurales; la virtual inexistencia de estímulos mercantiles para elevar la producción y la productividad, y la escasa modernización de los aparatos del Estado.

Los cambios en los aparatos del Estado se reflejaron directamente en la presencia y forma de operación en los estados de la república de las cuatro instituciones federales que habían sido pilares de la política agropecuaria. Al igual que en otras partes del país, en Jalisco la Secretaría de Agricultura y Recur-

los Hidráulicos (SARH) promovió cambios como la privatización de los distritos de riego, la compactación de los distritos de desarrollo y la redefinición de funciones de distintas oficinas. Varias de ellas fueron fusionadas y en algunos lugares las actividades que llevaban a cabo fueron reubicadas en las principales ciudades de la entidad.

Por su parte, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) se transformó al formarse organismos encaminados a instrumentar los cambios en la política agraria. Así aparecieron el Registro Agrario Nacional (RAN) que, con el lema «Una mejor administración para un mejor país», ofrece servicios de inscripción de: a) documentos que dan cuenta de las operaciones y modificaciones que sufra la propiedad de la tierra y los derechos de propiedad ejidal y comunal; b) las tierras pertenecientes a colonias agrícolas, así como terrenos nacionales y baldíos; c) la constitución de uniones de ejidos y asociaciones rurales, civiles o mercantiles, d) resoluciones judiciales o administrativas relacionadas con reconocimiento, creación, modificación o extinción de derechos agrarios; e) actas de asamblea, reglamentos internos de ejidos y estatutos comunales, y f) los diferentes tipos de certificados y títulos de propiedad. Asimismo, ofrece asesoría en la elaboración de planos y de resguardo de listas de sucesión de derechos de propiedad. La mayoría de los servicios del RAN operan en forma descentralizada a través de 33 oficinas, de las cuales existe una en cada estado y otra en la Comarca Lagunera. Además de lo anterior se crearon la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios.

En lo que se refiere a crédito, el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) cambió sus políticas de crédito y empezó a aplicar criterios similares a los usados por la banca privada, con lo cual por una parte se cerraron las opciones de crédito para pequeños productores y se creó un fuerte problema de Carteras vencidas. Estas medidas tenían como propósito no sólo cerrar las puertas a la fuga de capital que representaba el Banrural desde hacía varios años, sino que ayudaban a crear

las condiciones para acelerar la transformación de la producción rural y la aparición de nuevas formas de asociación entre inversionistas y propietarios rurales. Una de sus primeras medidas fue la reestructuración del crédito mediante la reorganización de Banrural, la cual utilizó una política diferencial para distintos tipos de productores, los viables y los no viables. Allí se reconoció la heterogeneidad de los productores agrícolas, que sería criterio fundamental para otorgar recursos públicos, ahora sólo se destinarían recursos a productores económicamente eficientes o con potencial productivo y existiría una política asistencial que atendería a las poblaciones rurales pobres. También se modificó el seguro agrícola y se cerró la agencia Anagsa, que fue sustituida por Agroasemex, que opera con subsidios; los servicios de seguro y crédito al campo disminuyeron considerablemente sus coberturas, lo que dio entrada a los bancos y aseguradoras privadas. Los productores con carteras vencidas quedaron excluidos de los subsidios gubernamentales y su única fuente de financiamiento se dio con los programas de crédito a la palabra del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Finalmente, en lo que se refiere a los apoyos a la producción y comercialización, el organismo que se había encargado de este renglón, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) también fue reestructurada. En este proceso se privatizaron algunas de sus empresas y se empezaron a liberar los mercados de algunos productos. Conasupo fue otra de las instituciones cuya reorganización se inició en 1989. Se suprimieron los precios de garantía de los cultivos con excepción de maíz y frijol, que serían los únicos que adquiriría Conasupo. Los precios de los demás cultivos se sujetaron al mercado, se suprimieron los permisos de importación y los precios internos se alinearon con los externos (Appendini, 1995). En la privatización también fueron incluidas las empresas paraestatales que se habían establecido en los años sesenta para incrementar la producción y distribución de insumos agrícolas. Son los casos de Fertilizantes Mexicanos (Fertimex) y Productora Nacional de

Semillas (Pronase). De 1991 en adelante se otorgó permiso a las compañías privadas para que comercializaran semilla certificada. La industria de fertilizantes fue privatizada entre 1992 y 1993, y las importaciones se liberaron. Los sistemas de riego también se privatizaron, al pasar la administración y el mantenimiento de los mismos a los productores en los distritos de riego (Appendini, 1995).

De esta forma el campo se convertiría en una oportunidad de hacer negocios por los siguientes factores: a) se eliminan las distorsiones políticas, económicas y legales; b) los nuevos programas buscan aprovechar las ventajas comparativas a nivel internacional, dadas por el clima y los suelos; c) las instancias oficiales reducen su participación y abren espacios a los particulares, por ejemplo la desincorporación de Conasupo, Fertimex, distritos de riego e ingenios azucareros, entre otras entidades, permite la entrada del sector privado al comercio, la producción de insumos y el manejo de agua; d) el gobierno crea un ambiente atractivo para la inversión (cambios legales, corredores agrícolas, inversiones en infraestructura, investigación y asistencia técnica) y aclara el papel que cada quien tiene que desempeñar, y e) se impulsa el incremento de la actividad agroindustrial (facilidades para obtener ventajas de la integración a la cadena productiva y en otro tipo de actividades) (Banamex, 1992).

#### UNA RESPUESTA A LA PRIVATIZACIÓN DE LA AGRICULTURA

En el contexto de la reforma del artículo 27 constitucional y de la reestructuración administrativa que implicó surgió la iniciativa de Agroferretera de la Ciénega, que toma como mercado la región denominada la Ciénega<sup>2</sup> y tiene como sede La Barca; di-

---

<sup>2</sup> La región Ciénega está conformada por los municipios de La Barca, Chapala, Jamay, Jocotepec, Ocotlán, Poncitlán, Tizapán el Alto, Tototlán, Tuxcueca y Zapotlán del Rey, que en conjunto representan el 3.3 por ciento de la superficie total del estado de Jalisco.

cha ciudad, después de Ocotlán, es el segundo centro urbano más importante de la región y está enclavado cerca de la desembocadura del río Lerma en el lago de Chapala, ocupando una posición central en un vasto distrito agrícola de alta productividad en cultivos como sorgo, maíz y trigo. Las actividades agropecuarias que se realizan en el municipio están desde hace décadas entre las que presentan los más altos niveles de tecnificación. Por su importancia estratégica, este municipio siempre ha sido privilegiado en las políticas de desarrollo agropecuario en Jalisco y en el país. Debido a estas características, la producción agropecuaria del municipio y su región es muy sensible a los cambios en la administración pública y en la regulación de la producción rural, incluyendo la tenencia de la tierra y las formas de organización de la producción.

La región Ciénega debe gran parte de su dinamismo a su cercanía con Guadalajara. Cuenta con buenas carreteras que le permiten articularse al sistema agropecuario e industrial de Jalisco, y recibir afluencia turística de habitantes y visitantes de Guadalajara. La región participa con el 4.8 por ciento de la población económicamente activa (PEA) del estado; se especializa en agricultura y ganadería, con excepción de los municipios de Chapala y Ocotlán, ya que el primero se especializa en la generación de electricidad, la prestación de servicios de hoteles y restaurantes, y el segundo en la industria manufacturera. Las actividades menos desarrolladas son los servicios profesionales, técnicos y financieros, así como los transportes y las comunicaciones.

En este contexto, el surgimiento de una empresa orientada a elevar la producción agrícola de la región con una visión empresarial innovadora es un buen ejemplo de las posibilidades y limitaciones que tiene una iniciativa orientada principalmente a influir en los procesos de producción rural. Este es el caso de Agroferretera de la Ciénega, que inició como sociedad anónima en 1990. Uno de los propósitos de esta empresa era tomar ventaja de los espacios abiertos por las reformas al arti-

culo 27 constitucional, que posibilitaron la asociación de productores. Desde sus orígenes fue concebida como una empresa interesada en la promoción del desarrollo local.

La formación de esta empresa, su localización, su forma de organización y la orientación que ha dado a los servicios que ofrece a los productores de la región se explica en parte por la identificación que tienen los socios principales con la región de La Barca.

#### ANTECEDENTES DE LA EMPRESA

La Agroferretera inició por idea y con la aportación inicial de tres socios fundadores. La formación profesional de ingenieros y el haber trabajado en la SARH les proporcionó la experiencia suficiente para identificar la necesidad de una empresa que ofreciera servicios integrales a los productores.

Antes de formar esta empresa se habían analizado las posibilidades de operar a nivel privado actividades que habían intentado realizar desde la SARH. Según los socios de la empresa operar al margen de esta dependencia gubernamental ofrecía las ventajas de su experiencia y de hacer innovaciones que hubiera sido muy difícil intentar formando parte de su estructura burocrática.<sup>3</sup> Sin embargo, dada la experiencia que adquirieron al trabajar en dicha institución, contaban con relaciones y conocían las necesidades de la región para iniciar su propia empresa. Un organismo que de alguna manera sirvió de modelo a la empresa fue una organización de productores de Michoacán especializados en la producción forestal, agrícola y frutícola, una

---

<sup>3</sup> Las opiniones y comentarios de los organizadores de esta empresa fueron recabados en entrevistas efectuadas en sus oficinas ubicadas en la periferia de la ciudad de La Barca, Jalisco. La entrevista fue realizada el 5 de diciembre de 1996 al ingeniero Jorge Luis Vaca Núñez, fundador y gerente de la empresa. En lo sucesivo se citará al ingeniero Vaca.

comunidad indígena que ha logrado manejar con mucho éxito sus recursos en beneficio de la comunidad y que ha logrado establecer sistemas de reforestación sustentable. Un poco en paralelo con esta empresa, la Agroferretera se planteó incrementar la productividad como estrategia de expansión. Para ello ha ideado un esquema descentralizado que privilegia el desempeño de los productores locales. Es decir, son los actores locales los que en última instancia determinan el éxito o fracaso de la iniciativa.

De esta forma Agroferretera de la Ciénega se constituyó legalmente como sociedad anónima de capital variable y está registrada en el Registro Federal de Contribuyentes con fecha 4 de abril de 1990. La Agroferretera empezó en un local pequeño de cuatro por cuatro metros y ahora, a cinco años de su fundación, tiene su propia infraestructura física donde lleva a cabo todos sus negocios; cuenta con aproximadamente 20 trabajadores permanentes bajo contrato, que incluye técnicos especializados y personal administrativo. Esto le ha permitido contar con una capacidad de manejo de seis mil toneladas de grano y una capacidad muy amplia para la selección y distribución de químicos y fertilizantes, dependiendo de la temporada.

Además, en la actualidad los productores que trabajan con la Agroferretera se localizan en diferentes partes, principalmente en el municipio de La Barca, pero también mantienen relación con productores de varios municipios. En Jalisco incluyen La Barca, Ocotlán, Jamay, Poncitlán, Zapotlán del Rey, Atotonilco el Alto, Tototlán, Ayotlán, Degollado, Tepatitlán, Arandas, San Juan de los Lagos y toda esa región, pero lo fuerte está concentrado en cuatro o cinco municipios. Se estima que tiene relación con más de tres mil clientes, lo que significa una superficie que fluctúa entre 15 mil y 20 mil hectáreas de temporal. Esta superficie disminuye en la agricultura de riego. En el área de Michoacán ha establecido contacto con productores de Briseñas, Vistahermosa, algunas comunidades de Cumuato, Pajacuarán, y Yurécuaro.

Por la forma como surgió, el perfil de los socios y el tiempo en que se formó y se dio su expansión, podemos decir que el funcionamiento de esta iniciativa requirió la movilización de múltiples recursos locales. Un recurso importante fue la experiencia de los socios en la promoción del desarrollo agropecuario, misma que obtuvieron mediante su formación profesional y su experiencia laboral.

El origen local de los actores ha permitido establecer un sistema de vinculación entre empresarios y productores rurales capaz de operar aun en las situaciones más difíciles. Así, en los años de la crisis económica iniciada en 1994, en los que se dieron los problemas de carteras vencidas, la Agroferretera siguió otorgando créditos incluso en mejores condiciones que el banco.

#### SERVICIOS INNOVADORES AL PRODUCTOR AGRÍCOLA

La Agroferretera ha combinado múltiples estrategias orientadas a mantener la estabilidad en la operación del negocio y la expansión paulatina del mismo. Su carácter innovador en las formas de organización se debe a la manera como realiza sus operaciones de compra venta de bienes y servicios, la relación que tiene con sus clientes y la forma como se toman las decisiones de expansión o modificación de sus actividades.

Según sus socios es una empresa que nace ante la necesidad de dar un servicio más adecuado al productor. El servicio comprende múltiples actividades, desde lo más básico, que es la asistencia técnica, hasta lo más complejo, es decir, la organización de procesos de comercialización de insumos y productos. Para cumplir con estas funciones la empresa cuenta con un laboratorio de análisis de suelos e ingenieros agrónomos capacitados para dar asesoría técnica a los productores con los cuales trabaja. Uno de los servicios que ofrecen es la operación de parcelas demostrativas de alta tecnología. La importancia de este servicio se debe a que es aquí donde los productores con quienes trabaja la empresa observan de cerca las tecnologías de punta. La meta es que el productor pueda elevar sus ingresos

produciendo más, al incrementar su productividad. En este sentido la empresa ha tratado de aprovechar este recurso de manera innovadora, es decir, procurando aumentar su productividad y evitando el deterioro. Con estas estrategias la Agroferretera ha logrado elevar la productividad del suelo hasta 14 toneladas de sorgo por hectárea en una región donde la productividad promedio es de apenas alrededor de seis.

Por otro lado, la Agroferretera ha fomentado la protección de los recursos naturales, su estrategia consiste en conservar el suelo y mejorarlo cuando se puede. Se ha tratado de mejorar el suelo con la aplicación de cal agrícola y el uso de fertilizantes orgánicos como laminada y estiércol de bovinos. También se participa en programas de reciclado de envases con participación de las empresas. Es el caso de Ciba,<sup>4</sup> una empresa que se ha preocupado mucho por esa situación. La gente recolecta sus envases, los lleva a la Agroferretera y de allí se encargan de llevarlos a la planta para su desintegración.

Hay un presupuesto anual por parte de la compañía que se destina a la difusión de información sobre la importancia de no contaminar. Dan pláticas en localidades con videos y literatura donde se le explica al productor la relevancia de evitar la contaminación y de hacer un uso adecuado de los productos químicos. Se fomenta el uso de nuevos productos que van saliendo pues son menos perjudiciales para la agricultura y la salud.

Por otro lado, el tipo de servicios que ofrece le ha permitido convertirse en puente de enlace entre la Secretaría de Desarrollo Rural y los productores. Con la cooperación de esta Secretaría y otras dependencias del gobierno, la Agroferretera apoya a los productores con maquinaria y servicios, en este caso sembradoras de precisión, equipos de nivelación, encaladoras que esparcen cal para nivelar el pH del suelo cuando así se

---

<sup>4</sup> Es una empresa dedicada a la producción de resinas, tintas, pinturas, adictivos para plásticos y sistemas para plásticos de agricultura.

requiere. También ofrece el servicio de comercialización. De acuerdo con sus propietarios y gerentes, éste es uno de los servicios más importantes puesto que implica la procuración de un mejor precio para el producto del trabajo que llevan a cabo los productores. Este es un servicio que Agroferretera ha prestado durante varios años.

Para extender territorialmente sus actividades sin incurrir en relaciones riesgosas, la empresa trabaja con grupos y sociedades de producción rural. Para ello han desarrollado esquemas que han venido adecuando a los cambios registrados en el campo. Un factor importante para mantenerse actualizados y poder efectuar los cambios necesarios ha sido el acceso a información útil para tomar decisiones de producción y comercialización. Para ello ha sido de mucha utilidad la buena relación que mantienen con representantes de oficinas de gobierno.

Tratando de explicar cómo han podido aumentar el número de productores con que trabaja la empresa, los socios argumentan que son varias cosas importantes que el agricultor ha sentido, lo que quizá los ha llevado a concluir que es una de las mejores opciones ya que el objetivo de la empresa es hacerlos producir más mediante la capacitación y búsqueda de esquemas que proporcionen mayor beneficio para ellos también, incluyendo mejoramiento de suelo, nuevos productos y nuevas ideas. La ventaja competitiva de la empresa es la oferta de un servicio integral al productor, quien desde que se acerca a la empresa sabe que tendrá respuesta a sus necesidades en el campo, incluyendo la comercialización de su producto.

Aquí no se le dice al productor toma este saco de semilla, siémbra-  
lo y ya al final tú me pagas, dame lo que tú puedas, como puedas,  
sino que aquí vamos encajando todo para echar siempre la mano  
(ingeniero Vaca, 1996).

Un hecho interesante de la Agroferretera es la forma como se insertó en el contexto de la economía regional. Con el propó-

sito de aumentar la productividad, se ha convertido en un intermediario importante en el abasto de insumos y en la captación y distribución de las cosechas. Procurando reducir costos, mantiene contacto con fuentes de financiamiento alternas como la Unión de Crédito Amequense, de Ameca, Jalisco. Sin embargo, no ha ido más allá en la búsqueda de encadenamientos entre las diversas actividades productivas de la región. Por ahora sus servicios se limitan a la producción agrícola.

Un aspecto positivo ha sido su interés por reinvertir todas sus utilidades en la expansión de la empresa, con lo que su impacto regional ha aumentado rápidamente. La empresa presenta un crecimiento constante porque ha reinvertido prácticamente todos sus ingresos.

#### INSERCIÓN DE LA EMPRESA EN EL MERCADO REGIONAL

En lo que se refiere a la inserción de la Agroferretera en el mercado regional, es necesario desagregar los distintos mercados en los que se desenvuelven sus actividades. Cabe recordar que la empresa funciona como proveedor, asesor, comercializador e intermediario de créditos y apoyos del sector público. Si consideramos más relevante su relación con los productores, área en la que la empresa es más bien un proveedor de bienes y servicios, podemos afirmar que sus posibilidades de expansión están ligadas al tipo de relaciones que establece con los productores, en las que predomina la confianza y el respeto a formas locales de relación.

Siendo La Barca una región agrícola, hay múltiples empresas grandes y medianas que compiten por ser los enlaces comerciales con los productores. La Agroferretera tiene un esquema que le ha sido muy útil para expandirse en este mercado.

Los productores nuevos que establecen relaciones con la empresa deben llegar a ella a través de alguna persona conocida de una localidad. Por ejemplo, cuando un productor llega solo a pedir apoyo para sembrar, se le indica que en su localidad

hay alguna persona que ya trabaja con la empresa y que se dirija con ella.

Eso ha sido algo muy importante para nosotros, que ha marcado en gran parte la pauta, porque de esta forma vamos metiendo gente conocida de la persona que está trabajando con nosotros, no metemos gente que sea apática... hicieron una depuración entre ellos mismos y aceptaron o no a gente nueva (ingeniero Vaca, 1996).

Esto es lo que los socios de la Agroferretera llaman una selección natural, la cual consiste en formar grupos de trabajo en cada localidad; el número de grupos por localidad depende de los intereses que existan en cada una de ellas. Ya que se tienen los grupos se trabaja con ellos, y si una persona nueva de alguna localidad donde existe un grupo trabajando con la Agroferretera quiere también trabajar con la empresa, debe ser presentada por algún miembro de ese grupo. Esto garantiza a la empresa el buen comportamiento como cliente de la persona.

Los productores nunca alcanzan el estatus de socios porque es una empresa y no una asociación, pero sí de clientes privilegiados. Con éstos se establecen relaciones de asesoría, compraventa, etc. A las personas independientes también se les asesora, se les venden servicios; pero un productor que es cliente de varios años tiene otras ventajas, tales como un precio más bajo de venta de insumos, y cuando tenga un problema recibe atención directa de un ingeniero y con una función más específica, y en la comercialización se le paga un sobreprecio a su producto.

De esta manera, aunque en principio el mercado de bienes y servicios para la producción agrícola en la región es muy competitivo, la Agroferretera ha podido abrir un espacio del que resulta difícil desplazarla.

Esta estrategia de expansión le ha permitido un crecimiento acelerado, pero siempre teniendo el cuidado de no alcanzar una

escala de mercado inmanejable que la haga más vulnerable. Los socios han sido cuidadosos de no entrar en mercados oligopólicos como el de la compraventa de trigo, que está controlado por unos cuantos intermediarios. Por el tipo de servicios que ofrecen, la escala de negocios se ajusta con facilidad al número de clientes con los que logran establecer contacto en cada temporada.

Para facilitar sus operaciones firmaron convenios con empresarios, otras organizaciones e industriales, buscando alcanzar una mejor negociación. Una de las organizaciones con las que mantienen relación de cooperación es Comagro. Otro ejemplo de su posicionamiento como intermediario en el mercado de bienes y servicios para la producción rural es la apreciación de maquinaria proporcionada por algún apoyo del sector público; la empresa no la controla toda directamente, la maquinaria llega por contrato y la Agroferretera la usa con los productores, es decir, se establecen las condiciones de manejo, operación y mantenimiento. Cuando se contrata la máquina se estima una cuota de mantenimiento, de tal forma que la Agroferretera sólo funge como administradora de la maquinaria. En el caso del suelo ocurre algo similar, son los productores independientes o en asociación quienes están a cargo de los terrenos. Agroferretera sólo proporciona los servicios necesarios para que eleven su productividad. Con este esquema sólo en raras ocasiones es necesario retener algún bien como garantía de pago.

#### LA RELACIÓN CON LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

La empresa recibe muchos apoyos de los gobiernos estatal y federal. Esto según sus gerentes se debe a que hay una relación de entendimiento en que la empresa demanda un apoyo y asume un compromiso. Así, por ejemplo, ha llevado a cabo programas conjuntos con la SARH, el último de los cuales incluye la participación del Procampo. Se ha establecido un convenio entre los productores y la empresa mediante el cual se deja los apoyos de Procampo por producto. Esto les ha permitido seguir adelante en una relación amplia. También con la Secretaría de

Desarrollo Rural colabora más estrechamente. En esta cooperación ha recibido mucho apoyo, que ha sido transferido a los productores.

Sin embargo, la empresa no mantiene relación con el gobierno municipal ya que no existe un esquema integral y descentralizado para el apoyo de iniciativas locales de desarrollo que sea flexible y se adapte a las necesidades específicas de las regiones, programas de trabajo y posibilidades de innovación.

Aun con esta cooperación con el gobierno la empresa sigue funcionando como organismo autónomo. Las decisiones importantes las toma el consejo de administración. Antes de tomar cualquier decisión se hace un análisis en el consejo para evaluar y darle seguimiento a lo que se tenga que hacer.

Un aspecto que ha facilitado el funcionamiento de la empresa son las reformas al artículo 27 de la Constitución. De hecho eso motivó su orientación. Se observó que había mucha ventaja en la asociación o agrupación de gente y la empresa se planteó tener de entrada grupos cuyos miembros estuvieran unidos. La empresa ha desempeñado un papel muy importante en la promoción de organizaciones de producción rural.

Con esto hemos trabajado durante varios años y hemos trabajado muy bien, de hecho los agricultores tenían temores de trabajar en sociedades de producción rural. Ellos comentaban: «yo nunca he estado asociado», «yo nunca he tenido esto», «me va agarrar el fisco». Capacitamos a todos los que se hacen acreedores y les explicamos los derechos y obligaciones que tiene una sociedad de producción rural y sobre eso platicamos mucho con la gente; empezamos con una selección natural, ellos mismos se seleccionan. De un poblado, por ejemplo Santa Lucía, salieron tres sociedades porque eran grupos de interés diferente, unas están muy bien y otras se han desmayado pero, bueno, cada junta fue la selección que posteriormente se hizo. Ellos mismos se van apoyando o castigando de acuerdo a si quedan bien o mal (ingeniero Vaca, 1996).

## EXPECTATIVAS DE AGROFERRETERA DE LA CIÉNEGA

Con cinco años de experiencia en el mercado de la producción agrícola, se puede decir que la Agroferretera se encuentra en una etapa de madurez, al grado de que sus actividades despiertan el interés de otras empresas por adoptar su modelo de operación.<sup>5</sup>

La existencia de la empresa en esta región ha tenido múltiples impactos sociales. Uno de los más importantes es que ha contribuido a establecer relaciones de confianza entre organizaciones de productores, campesinos y la Agroferretera.

No es tan fácil soltar un crédito a la palabra, no es a la palabra, es que es una serie de trabajo de organización. Nosotros empezamos con puros agricultores primero y después nos asociamos... Para andar fue necesario un trabajo de nosotros no de clientes (agricultores) ni de la Secretaría ni de nadie, nosotros mismos buscamos un esquema. Algunos productores se nos han ido. No todo es tan maravilloso, pero sí tenemos resultado efectivo con gente (ingeniero Vaca, 1996).

Por otro lado, las políticas de la empresa han servido para que los productores aprendan a mantener una relación profesional y a seguir lineamientos técnicos y de programación, áreas en las que los organismos oficiales tuvieron poco éxito. Según

---

<sup>5</sup> Según sus gerentes otras empresas han tratado de copiar el sistema de la Agroferretera, incluso algunos ya han desaparecido de la región y otros más están aún dentro operando un sistema similar, en donde también han copiado parte de la metodología. No ha existido un esfuerzo deliberado de parte de la empresa para reproducir su experiencia. Quienes han tratado de aplicar este modelo parece que lo han observado desde afuera o bien han sido apoyados por antiguos clientes de esta empresa. Un problema para que esta difusión se dé es que se debe tener todo un sistema complejo que debe operar bien.

sus socios, han realizado un intenso trabajo de orientación y concientización pues al principio enfrentaban muchos problemas con la actitud de los campesinos.

También son importantes sus esquemas de financiamiento, que permiten a varios campesinos de la región poder sembrar, presentan condiciones más ventajosas que la banca comercial.

La expectativa de la empresa es mejorar la organización de los productores agrícolas, es decir, la integración de la gente para estar unidos con el objetivo de que ellos y la empresa se protejan mutuamente. Esta política se basa en el principio de que una persona que quiere trabajar por su cuenta resulta muy difícil que siga adelante con tantos problemas que hay. Para alentar la cooperación la Agroferretera organiza pláticas y reuniones con agricultores en las que se comenta la organización y se promueve la amistad entre los productores y la empresa.

Otra de las expectativas de la empresa es organizar una red comercial más compleja a nivel local y una mayor integración regional; sin embargo, éste es un campo en el que no se ha trabajado lo suficiente. No obstante, una de las áreas en las que esto podría prosperar es en la producción de trigo; con base en la producción, podría instalarse un molino, y lo mismo podría hacerse en el caso del maíz. La Agroferretera se plantea la posibilidad de entrar en este tipo de mercados en el largo plazo, pero no se ha tomado todavía la decisión.

Agroferretera de la Ciénega nació en los tiempos difíciles en que las restricciones de crédito por parte de los bancos fue severa, la gente del campo estaba totalmente descapitalizada, sin recursos para sembrar. En esta época nació la empresa, apoyó a los productores para que siguieran sembrando aun sin crédito de los bancos. Actualmente la Agroferretera es en cierto sentido una parafinanciera y un modelo a seguir para otras empresas de la región dedicadas a prestar servicios agrícolas. En este sentido podemos decir que se trata de una iniciativa con posibilidades de contribuir al aprendizaje local de actividades empresariales y de gestión local del desarrollo.

A partir del surgimiento de la Agroferretera de la Ciénega podemos resaltar los siguientes puntos:

a) La empresa surge a partir del desmantelamiento de la SARH y de la petrificación de Banrural. Esto liberó recursos en la región y permitió que aparecieran actores con capacidad innovadora.

b) La Agroferretera ha desarrollado formas de organización más eficientes que le permiten promover mejoras técnicas para la producción, formas de financiamiento y creación de canales de distribución.

c) Agroferretera de la Ciénega ha desarrollado una forma muy eficaz de cooperación a través de la construcción de lazos de confianza ya que los productores pueden relacionarse con la empresa sólo por recomendación de otro productor que mantenga contrato con la empresa.

d) La empresa ha logrado ser un canal eficaz de recursos públicos por la adecuada relación que ha construido con los organismos públicos de apoyo al campo. Ésta representa nuevas formas de cooperación entre organismos públicos y empresas privadas en beneficio de los productores.

e) Finalmente la Agroferretera, con el objetivo de mejorar la distribución de los productos agrícolas de la región, tiene entre sus objetivos futuros crear una red local de comercialización en la región para una mayor integración de la misma.

Todas las características anteriores de la iniciativa Agroferretera de la Ciénega nos muestra cómo la reforma del artículo 27 y la descentralización liberaron fuerzas económicas y sociales en la región que permiten a los actores ampliar su campo de acción de manera innovadora e influir directamente en el desarrollo económico de ella.



## 6. Instituciones locales frente a la privatización *Producción minera y desarrollo económico en Minatitlán, Colima*

### INTRODUCCIÓN

La privatización es una respuesta adoptada por diversos gobiernos para hacer frente a la crisis de la deuda que aquejó a varios países con un Estado interventor fuerte y a la reestructuración económica a nivel internacional (Boecker, 1993). En el caso de México la estrategia de privatización significó que el Estado se retirara de actividades que se habían considerado prioritarias hasta inicios de los años ochenta, como la minería y la producción de alimentos. En el caso de las empresas mineras este cambio fue aún más fuerte ya que éstas se caracterizaron por operar en forma de enclaves económicos que no promueven la diversificación de la actividad económica local ni se integran con las actividades productivas de la región. Así, la economía de las localidades se ve fuertemente afectada por las fluctuaciones de la actividad minera y los ajustes que ésta pueda tener en su planta laboral.

En este capítulo presentamos el caso de una comunidad minera que intenta responder a las repercusiones de los cambios observados en la estrategia nacional para promover ajustes macroeconómicos y el desarrollo a nivel regional. El caso de Minatitlán, en el estado de Colima, muestra con claridad que para las comunidades cuya base económica dependía de las actividades de una sola empresa paraestatal la privatización representó un costo más que un beneficio ya que resultó en el

despido de trabajadores, cambios en las prácticas de contratación, rompimiento de los escasos enlaces económicos que se habían creado y cambios en la organización de los procesos productivos y, en general, una nueva relación entre la empresa y la comunidad.

El Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada opera en Minatitlán desde finales de los años sesenta. Se estableció para explotar el yacimiento de fierro localizado en ese municipio del estado de Colima mediante una coinversión entre el gobierno federal y empresarios privados. Como resultado de la explotación minera, el municipio de Minatitlán registró un cambio en su dinámica demográfica, económica y urbana. Se creó un nuevo asentamiento para los trabajadores de la mina y se abrieron oportunidades de empleo. En los últimos seis años la relación entre el enclave minero y la economía local empezó a cambiar como resultado de la privatización de esta compañía en 1991. El crecimiento de este municipio se vio seriamente desalentado y presenta pocas perspectivas futuras para cuando se acabe el yacimiento de fierro.

En este contexto surge el interés de algunos habitantes del municipio de emprender una iniciativa tendiente a tratar de corregir los efectos negativos derivados del desarrollo minero iniciado por la política intervencionista del Estado mexicano y la posterior privatización de la empresa. La iniciativa fue promovida por líderes locales y contempla la creación de una nueva institución denominada Centro de Desarrollo Socioeconómico Municipal, con la cual se pretende apoyar diversos proyectos de inversión en el municipio y promover la cultura y la asistencia social.

Este es un caso interesante porque ejemplifica con claridad las limitaciones que tienen las comunidades con una tradición débil de organización ciudadana y una fuerte dependencia de la base económica para hacerle frente a las consecuencias de las transformaciones estructurales de la economía y los cambios en las políticas macroeconómicas emprendidas por el go-

bierno nacional. Este caso muestra que la privatización y la descentralización plantean nuevos problemas a las comunidades pero no ofrecen todas las condiciones necesarias para la organización local. Para ubicar el surgimiento de la iniciativa en el contexto de los cambios que se observan en el país, en este capítulo describimos primero el cambio de estrategia de un gobierno central con fuerte intervención en la economía, y después presentamos un análisis de la iniciativa y discutiremos las perspectivas que se vislumbran para este tipo de respuesta.

#### LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO

La intervención del Estado como regulador y promotor del desarrollo se justifica en el momento en que se reconocen las fallas del sistema de libre mercado. En lo que se refiere al desarrollo regional, es claro que lejos de darse el crecimiento de una forma estable y equilibrada como lo postulaban los neoclásicos en su teoría del crecimiento, éste ocurre de una forma selectiva y desigual tanto entre naciones como entre regiones. Este punto ha sido señalado por teóricos como Myrdal en su teoría de la causación circular acumulativa, en la que se sugiere que las regiones ricas tienden a distanciarse de las pobres por la combinación de diversos factores, y por Peroux y su teoría de polos de desarrollo. Estos autores hicieron críticas pioneras a la teoría neoclásica del crecimiento equilibrado al señalar que el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado no conduce por sí mismo a la eliminación de las diferencias geográficas en las manifestaciones del desarrollo y que, por el contrario, dichas fuerzas tenderán a generar e incluso a agravar esas diferencias, a menos que el Estado intervenga para contrarrestarlas y, en su caso, regularlas.

Estas tesis parten del supuesto de que las desigualdades regionales pueden ser finalmente eliminadas con el uso adecuado de las políticas estatales, lo cual plantea el interrogante de cuál será la mejor manera de intervención del Estado para promover un desarrollo más equilibrado. Este es un problema

muy difícil de resolver especialmente en momentos en que la globalización de la economía somete a las distintas regiones del mundo a presiones muy fuertes y debilita la capacidad de los gobiernos nacionales para dirigir el crecimiento en su territorio. Una perspectiva que ha ganado fuerza en los últimos años enfatiza el papel de los avances tecnológicos para estimular el crecimiento endógeno de las regiones. De acuerdo con esta perspectiva el uso adecuado de los recursos en forma innovadora es la clave para aumentar la productividad y cambiar la dinámica regional (Keim, 1995). De esta manera, el Estado, y particularmente sus aparatos que operan a nivel local, debe intervenir para crear espacios propicios para la innovación. En un enfoque más comprensivo, Villarreal (1988) señala cinco condiciones que justifican distintas formas de intervención del Estado en la economía:

1) Fallas e ineficiencia del mercado. Esto se manifiesta en medio de la ausencia de la competencia perfecta o de la «mano invisible» del mercado como asignador y equilibrador óptimo de los recursos escasos y de los mercados, así como por la presencia de externalidades en donde las actividades económicas trascienden el mercado generando efectos secundarios no contabilizados en los costos.

2) Inestabilidad macroeconómica. Tal situación se explica porque la esencia del mercado es su inestabilidad o comportamiento cíclico, que se manifiesta en las etapas de crecimiento, auge, recesión y depresión, tal y como lo demuestra la historia de la economía de mercado.

3) Desequilibrios en la distribución del ingreso. En virtud de que el libre mercado es incapaz de promover una distribución del ingreso socialmente óptimo, en la gran mayoría de los países capitalistas desarrollados el Estado ha instrumentado la política del bienestar.

4) Obstáculos al crecimiento y desarrollo. En las economías en desarrollo el crecimiento económico sostenido no está garantizado. Más aún, éste puede presentarse desequilibrado debido a las deformaciones de la estructura productiva que pro-

voca el tipo de inserción económica de estos países en la economía mundial. Por otra parte, las limitaciones estructurales de este tipo de economías hacen necesario que el desarrollo industrial sea promovido de manera deliberada, hecho que sólo es posible por medio de la participación consciente del Estado.

5) Mantenimiento de la soberanía nacional. En el actual contexto internacional, el ejercicio pleno de la soberanía de las naciones demanda el logro de la independencia económica, comercial, financiera y tecnológica, para esto se requiere de la acción del Estado como representante legítimo, democrático y depositario de la defensa de los intereses supremos de la nación.

En el caso de los países de América Latina la participación del Estado planificador como promotor del desarrollo ha sido defendida con fuerza por distintos analistas, entre los que destacan los teóricos de la CEPAL, desde donde teóricos como Raúl Prebisch buscaban proponer una teoría que diera la pauta para que los países latinoamericanos lograran desarrollarse y conseguir su independencia económica de los países industrializados.

Estas propuestas surgieron como una respuesta crítica a la llamada teoría clásica del comercio internacional, la cual establece que cada país se especializa en aquellos bienes que pueden ser producidos a un menor costo relativo con respecto a otros países, propiciando una división internacional del trabajo, y las ganancias del comercio se determinan por los términos del intercambio, regido por la oferta y la demanda internacional, de esta manera se llegaría a la máxima productividad y el ingreso se igualaría (Chacholiades, 1982). De aquí se deriva que los países en desarrollo, los latinoamericanos en particular, deberían especializarse en productos primarios y, por lo tanto, impulsar el modelo primario exportador como sustento básico de su dinámica y desarrollo.

Según la teoría de Prebisch sobre el deterioro de los términos de intercambio, los bienes primarios muestran inestabilidad en el largo plazo y el intercambio sufre un deterioro constante, por lo que el modelo primario exportador, en el mar-

co de un esquema de libre comercio, no representa una oportunidad viable para América Latina. La propuesta de Prebisch se encamina a implantar un modelo de desarrollo distinto que se finque en la industrialización de los países de la región, el llamado «modelo de industrialización sustitutivo de importaciones», con las siguientes metas:

a) Planeación y programación de la sustitución de importaciones y el desarrollo.

b) Política adecuada de asignación de recursos externos.

c) Promoción y fomento a la industrialización y proteccionismo «sano».

d) Poner especial cuidado en los salarios para evitar la reducción de la capacidad de consumo de las grandes masas.

Estas propuestas, llevadas a la práctica, resultaron menos apropiadas para fomentar el desarrollo equilibrado en América Latina por diversas razones. En primer lugar, crearon un sector paraestatal ineficiente e incapaz de cambiar la dinámica de concentración del crecimiento económico; en segundo, la intervención directa del Estado resultó en el fortalecimiento de estructuras de toma de decisiones centralizadas, lo cual se reflejó en el debilitamiento de los gobiernos locales, cuya función se redujo a la de proveedores de servicios básicos, y finalmente, más grave aún, se desalentó la participación ciudadana independiente en la discusión y ejecución de iniciativas locales de desarrollo. Como veremos más adelante, esto puso a las comunidades en condiciones de notoria asimetría respecto a los grandes consorcios económicos y redujo su capacidad de promover el desarrollo.

### *La empresa paraestatal como forma de promoción del desarrollo en México*

En efecto, el esquema teórico que proponía la intervención directa del Estado en la economía fue la base sobre la cual se finco el carácter de economía mixta con un Estado central fuerte en los países de América Latina, particularmente en México.

Los antecedentes de la intervención del Estado en la economía mexicana como estrategia para alcanzar el desarrollo se remiten a la creación de la Constitución de 1917, que confería al Estado diversas acciones vinculadas con el desarrollo y la independencia económica de la nación. El propósito de esta decisión era la reconstrucción de la economía nacional luego del movimiento revolucionario de 1910; se buscaban, entre otras metas, proteger la soberanía económica mediante la regulación y apropiación de las actividades económicas consideradas estratégicas para la nación.

Una de las estrategias de intervención del Estado mexicano en la economía fue la creación de empresas paraestatales. Casares y Pérez (1988) señalan que con la creación de unidades empresariales públicas se pretendía alcanzar los siguientes objetivos:

a) Aumentar la estabilidad del sistema económico nacional y propiciar el desarrollo mediante la constitución de un sistema bancario comercial y de fomento eficiente (creación del Banco de México y otros bancos, como los de crédito agrícola -Banrural- y fomento industrial).

b) Conferir al Estado la explotación de recursos estratégicos que garantizaran la soberanía nacional y la prestación directa de algunos servicios públicos (Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, por ejemplo).

c) Atender campos de la actividad económica no estratégicos para la nación pero que no eran atendidos adecuadamente por el sector privado porque requerían una alta inversión o los largos periodos de maduración de la misma no los hacía atractivos para la iniciativa privada, por ejemplo la industria siderúrgica.

d) El rescate de empresas privadas que estaban en crisis financiera para conservar fuentes de empleo y producción.

e) Alcanzar objetivos de bienestar social dirigidos a mejorar la situación de algunos sectores de la población o servir como instrumentos reguladores del mercado, por ejemplo Conasupo.

Con este propósito de autonomía y soberanía del desarrollo nacional, el Estado mexicano apoyó y promovió el rescate y la explotación de sus recursos naturales considerados estratégicos, entre los que destacaron los recursos mineros.

### *La paraestatal minera*

A principios de siglo, todavía durante el porfiriato, la minería se encontraba en manos del capital privado, principalmente extranjero. Esto obedecía a las facilidades que el régimen otorgaba a esos capitales para explotar grandes yacimientos de minerales para abastecer a los países industrializados. De esta manera México se convirtió en un importante proveedor de materias primas minerales para dichos países, que las explotaban en forma indiscriminada, en un auténtico saqueo de los recursos naturales no renovables (Urias, 1980).

Ante este panorama, los gobiernos emanados de la revolución de 1910 hicieron modificaciones legislativas encaminadas a recuperar la actividad minera para el país. Una de ellas es el artículo 27 de la Constitución de 1917, el cual señala que corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales y sustancias que constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes superficiales de los terrenos.

Más tarde, en 1926, se creó la ley minera, que estableció el derecho y control de la nación sobre el subsuelo, discriminó la explotación del subsuelo entre minería, petróleo y otros minerales y determinó una serie de requisitos para el otorgamiento de concesiones de explotación. La ley minera de 1930 establece el concepto de reservas mineras nacionales y crea la Comisión de Fomento Minero, y en 1934 se modifica el régimen fiscal para establecer tasas impositivas más elevadas a la producción y exportación de minerales, con el fin de absorber una mayor proporción de excedentes económicos mineros y reducir las ganancias de los consorcios extranjeros (Urias, 1980).

La estrategia más significativa para nacionalizar la actividad minera, a principios de la década de los años sesenta, fue la

de «mexicanización de la minería», que tenía entre sus objetivos los siguientes: impulsar el crecimiento sostenido de la industria minera, sumida desde el final de la segunda guerra mundial en el estancamiento, reorientar la producción minera hacia los mercados e industria nacionales y asegurar el control por el Estado y los inversionistas del país de las empresas mineras (Sariego *et al.*, 1988). El gobierno federal participó de dos maneras: con participación tripartita entre inversionistas privados nacionales y extranjeros, y como inversionista mayoritario asociado con empresarios mexicanos. Bajo este esquema surgen cuatro tipos de empresas mineras manejadas por el Estado: a) empresas tradicionales adquiridas por el gobierno para evitar su cierre definitivo; b) empresas mineras vinculadas corporativamente a empresas paraestatales siderúrgicas; c) empresas públicas encargadas de encauzar la producción minera tradicional hacia la industria de la transformación nacional, y d) empresas esencialmente exportadoras (Sariego *et al.*, 1988). De esta manera, en la política de desarrollo minero prevaleció el enfoque sectorial y se olvidó introducir criterios de desarrollo regional, por lo que el surgimiento de enclaves económicos fue hasta cierto punto una consecuencia lógica de dicha política.

#### EL ENCLAVE MINERO DE PEÑA COLORADA

Con el enfoque señalado de intervención estatal y creación de empresas públicas nace, en 1967, el Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada (CMBJPC), con aportaciones de empresas siderúrgicas públicas y privadas (AHMSA, HYLSA, Fundidora de Fierro y Acero Monterrey) y con la finalidad de explorar y beneficiar los yacimientos de Peña Colorada en el municipio de Minatitlán, Colima, que se localiza en la parte occidente del estado. Limita al sur con los municipios de Manzanillo y Coquimatlán, al oriente con Villa de Álvarez y Comala y al poniente con el estado de Jalisco.

Antes de instalarse la empresa minera, la base económica de este municipio eran la agricultura y la ganadería y no existía

experiencia en la actividad minera. Al Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada podemos clasificarlo entre el tipo de compañías mineras estatales que estaban vinculadas vertical y corporativamente a empresas paraestatales siderúrgicas, que tienen los siguientes rasgos: a) la participación estatal pertenece a una intervención planeada y en la mayoría de los casos tiene lugar desde su constitución misma; b) se originan en la necesidad de sustituir importaciones de minerales siderúrgicos, por lo que están plenamente orientadas al consumo interno, y c) la producción se hace en un mercado oligopólico y monopsónico altamente protegido.

Durante sus primeros cuatro años de existencia el CMBJPC continuó los estudios geológicos y metalúrgicos, que fueron concluidos en junio de 1971, meses más tarde se adquirieron los terrenos y se comenzó la construcción de las plantas y demás instalaciones. En 1975 entró en operaciones la primera fase con una planta de molienda y concentración de sitios más próximos a la mina, así como un ferrocarril de 44 kilómetros de longitud para enviar al mineral por gravedad hasta una planta pelletizadora con capacidad de un millón y medio de toneladas anuales ubicada en Manzanillo, Colima, para aprovechar la comunicación ferrocarrilera y marítima del puerto y la posibilidad de que, cuando se agotara el yacimiento, la pelletizadora pudiera maquilar concentrados provenientes de otros yacimientos del país o del extranjero (Sariego *et al.*, 1988).

Desde 1975 Peña Colorada ha enviado su producción a las plantas siderúrgicas del Grupo ALFA en Monterrey y Monclova, y a las de AHMSA –empresa que también era paraestatal– en Puebla y Veracruz (Bolio, 1988). Para 1975 la producción de CMBJPC representaba el 25 por ciento de la oferta nacional del mineral de hierro, lo cual permitió reducir considerablemente la dependencia nacional de las importaciones de hierro y se garantizó la estabilidad de los precios del mercado local mediante una estrategia de asignar un precio de venta del producto no en función de las condiciones del mercado, sino con criterios contables,

que permitían ponerle un precio 46 por ciento inferior al que prevalecía en el mercado mundial (Sartego *et al.*, 1988).

Como era de esperar, la explotación y el beneficio del fierro impactó la dinámica de empleo del municipio de Minatitlán y los flujos migratorios regionales. Durante el periodo 1970-1980 la población del municipio creció a una tasa del 4.3 por ciento; de contar en 1970 con una población de 4 407 habitantes, ésta alcanzó en 1980 las 6 876 personas, y según el estudio del subsistema de ciudades (Conapo, 1988), de ser en 1960-1970 clasificado como de rechazo poblacional pasó en el periodo 1970-1980 a ser un municipio de atracción.

Por otro lado, tuvo repercusiones en la estructura ocupacional del municipio. En 1970 el 65 por ciento de la población económicamente activa (PEA) del municipio se empleaba en la agricultura y ganadería y solamente alrededor del 7 por ciento lo hacía en la minería. Para 1980 las cifras habían cambiado; en primer lugar, la PEA durante el periodo 1970-1980 aumentó en 72 por ciento, es decir de una población ocupada total de 1 182 a 2 032; de ésta, la PEA empleada en la minería representó el 23 por ciento, mientras que la actividad agropecuaria representó el 35 por ciento de la PEA municipal; también la construcción (6 por ciento) y los servicios (10 por ciento) empezaron a estar presentes, estos últimos en actividades de alimentación y hospedaje. Al principio de la explotación minera la comunicación terrestre de Minatitlán era muy precaria, lo cual aumentaba la necesidad de construir viviendas y de servicios para atender a los trabajadores.

Desde su fundación hasta su privatización, Peña Colorada mantuvo su planta laboral en un promedio de 1 600 empleados entre obreros y personal administrativo. Sin embargo, el crecimiento tan considerable en la población y el empleo que se observó en el municipio y la actividad minera han tenido una nula integración a la economía de la región, y la economía local se volvió muy dependiente de las fluctuaciones que pudieran tener la producción minera y la organización de la compañía.

Todo esto es consecuencia del modelo de producción de este tipo de empresa minera, conocido como modelo de enclave. Entre sus principales características destacan las siguientes: el mercado laboral es monoocupacional, es decir, la actividad minera no trae consigo otro tipo de inversiones que permitan crear industrias manufactureras o empresas de servicios cuya demanda de mano de obra vaya más allá de las necesidades de la actividad minera; otra de sus características es la nula integración de esta actividad a la economía regional ya que no existe un efecto multiplicador de la actividad minera sobre la economía local y, por lo tanto, no propicia una diversificación de su estructura económica. De hecho los principales beneficios de la actividad minera se concentran en el lugar donde se instaló dicha empresa y se dan grandes contrastes en los niveles de bienestar entre ese enclave y las poblaciones circunvecinas.

Otro factor que propició una mayor dependencia de Minatitlán respecto del CMBJPC fue el doble papel que desempeñó la empresa, por una lado como patrón y por otro como benefactor social. En su carácter de empresa pública de enclave, Peña Colorada tuvo que satisfacer todas las demandas sociales y laborales de sus trabajadores, puesto que se encargó de dar empleo e ingresos a sus empleados y les proporcionó vivienda, salud, recreación y educación. Para satisfacer estas demandas la empresa desarrolló un conjunto habitacional con todos los servicios de asistencia social y de recreación. Este asentamiento no fue concebido como parte de la estructura urbana de la cabecera municipal; de hecho el conjunto habitacional con el tiempo pasó a ser una localidad más del municipio de Minatitlán, el poblado de Peña Colorada.

Desde que se fundó la mina hasta su privatización el municipio de Minatitlán tuvo una dinámica muy diferente a la que había tenido antes. La mina es la principal productora de hierro del país con cerca del 30 por ciento, y generaba alrededor de 1 600 empleos directos. Sin embargo, varios de los acontecimientos internacionales y nacionales propiciaron el proceso de

privatización de la economía mexicana y trajeron grandes repercusiones a nivel regional.

### *El proceso de privatización y la crisis regional*

El retiro del Estado de la economía se vio influenciado por factores externos e internos. Entre los externos, Villarreal (1988) menciona los cambios en la división internacional del comercio durante la década de los ochenta; la división del comercio se define como el papel que desempeña cada país en los flujos comerciales, que está determinado por su especialización en la producción y exportación de ciertos bienes según sus ventajas comparativas tradicionales. Éstas han cambiado a consecuencia de la llamada tercera revolución tecnológica, lo que ha implicado un rápido avance y difusión de nuevas tecnologías y formas de organización industrial y trae consigo la redefinición en estas ventajas y, por lo tanto, el nuevo papel de los países en la división internacional del comercio.

En países con un modelo tardío de industrialización como México, de una economía cerrada y producción orientada a la sustitución de importaciones, derivó en la disminución de su competitividad en los mercados externos y el consecuente deterioro de los términos de intercambio comercial del país con el exterior. Esto se agravó más aún porque la producción de la industria nacional siempre estuvo orientada al mercado interno y el fuerte proteccionismo desalentó la innovación tecnológica y restó capacidad competitiva frente al exterior. Por otro lado, factores como la crisis económica de 1982 y la deuda externa limitaron considerablemente la capacidad de inversión del Estado.

Ante esta coyuntura, el gobierno federal planteó una nueva estrategia de desarrollo, la cual se basaría en una transformación de la estructura productiva con la finalidad de crear las bases para un crecimiento estable y sostenido tanto en la producción como en el empleo. La estrategia de cambio estructural tenía dos vertientes: la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias y la reestructuración industrial o moderni-

zación. Con esto se proponía modernizar mediante la innovación tecnológica y reorientar la producción al mercado externo.

Estos fueron los primeros pasos de un proceso de privatización de las empresas paraestatales que se aceleraría en los años noventa en el régimen de Salinas de Gortari. El CMBJPC, como la gran mayoría de las empresas paraestatales, tuvo problemas de índole financiera por su descapitalización durante su antiguo régimen de operación, en el que no había correspondencia entre costos y precios; la planta laboral era muy grande y la productividad muy baja; las prestaciones estaban por encima de la capacidad real de la empresa.

En 1991 el 100 por ciento de las acciones de la empresa pasaron a manos del sector privado. Una primera consecuencia del proceso de privatización fueron los ajustes en su planta laboral, que en ese año se redujo en 37 por ciento. Es decir, de los aproximadamente 1 600 trabajadores que tenía, el número se redujo a 1 000. Esto se reflejó en la dinámica demográfica del municipio. Durante el periodo 1990-1995 su tasa de crecimiento poblacional disminuyó considerablemente puesto que bajó del 4 por ciento en 1970-1980 a sólo 0.31 por ciento anual.

El estancamiento de la economía local se agravó con la apertura de la carretera Colima-Minatitlán, que redujo el tiempo para llegar a la capital del estado a una hora aproximadamente. Con ello la actividad de la construcción y servicios se estancan ya que ahora los directivos y trabajadores prefieren radicar en Colima o en Villa de Álvarez y no en Minatitlán.

Al privatizarse la empresa se hicieron evidentes los problemas de su relación con la comunidad. Las autoridades del municipio han señalado que la empresa minera no paga impuesto predial desde hace catorce años y el municipio no ha podido captar alrededor de 400 000 pesos. Otro aspecto negativo de la empresa Minera Peña Colorada es el deterioro ambiental que ha ocasionado al medio físico del municipio. Por ejemplo,

con la construcción de la presas de Jales, en donde se depositan los desechos de la empresa, se sacrificaron varias hectáreas de tierras dedicadas a la producción de frutas. También son constantes las quejas por la descarga de desechos de la presa de Jales en el río, que se realizan clandestinamente a altas horas de la madrugada.

Ante las repercusiones negativas de la extracción minera y la operación del consorcio, algunos actores locales empezaron a trabajar en una iniciativa que buscaba corregirlas y promover el desarrollo municipal. Las posibilidades de dicha iniciativa para influir en la dinámica del desarrollo local son limitadas y requieren de un cambio institucional más allá de la simple transferencia de funciones al municipio.

#### LA DISPUTA POR LOS BENEFICIOS DE LA MINERÍA

La iniciativa de crear un centro de desarrollo económico municipal es una respuesta local a la privatización del consorcio minero y surge no sólo por los cambios propiciados por la descentralización, sino también por la apertura de espacios de participación política a nivel local, con lo que el desarrollo económico se convierte en un asunto central en el debate público. En efecto, la privatización del CMBJPC en 1991 produjo gran descontento entre los habitantes del municipio, quienes se quejan de la empresa porque nos les da empleo y está deteriorando los recursos del municipio. Según el ingeniero Horacio Mancilla, regidor del ayuntamiento 1995-1997 que encabezaba al grupo promotor de la iniciativa, la empresa no aporta nada al municipio y si le ocasiona deterioro ambiental, por lo cual era necesario encontrar un instrumento para exigirle a la empresa minera un pago por el deterioro de los recursos que significa la explotación mineral, para lo cual se buscó el apoyo de abogados y del delegado de la Semarnap.

El problema central en la gestión de esta iniciativa era cómo comprometer a las empresas a que aportaran recursos para el desarrollo local. Ante la dificultad para imponer un

impuesto local ya que la explotación minera es una concesión federal<sup>1</sup> y el domicilio fiscal de la empresa está registrado en la ciudad de México, se consideró que una forma de alcanzar ese objetivo era aplicar la legislación ambiental tomando en cuenta que la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) le otorga facultades al municipio para tener su propia reglamentación de protección al medio ambiente a través del llamado sistema de concurrencia.<sup>2</sup> La LGEEPA prevé una coordinación entre los tres niveles de gobierno que permita resolver los conflictos ambientales donde se involucran los tres niveles de gobierno. Con la nueva legislación el cambio de

---

<sup>1</sup> En su artículo 27, la Constitución establece que corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias en vetas, mantos, masas o yacimientos que constituyan un depósito cuya naturaleza sea distinta a los componentes del terreno. La Constitución también prescribe que el dominio de la nación sobre estos recursos es inalienable e imprescriptible, y que la explotación, uso o aprovechamiento de los mismos, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas o condiciones que establezcan las leyes (Brañes, 1994).

<sup>2</sup> El sistema de concurrencia que establece la LGEEPA tiene su punto de partida en la distinción que hace la ley entre los «asuntos de alcance general en la Nación o asuntos de interés de la federación que quedan reservados a ésta, y “los demás asuntos” que competen a los estados y municipios» conforme a las facultades que esta y otras leyes les otorgan, para ejercerlas en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la federación en sus respectivas circunscripciones (artículo 4º). En consecuencia, los asuntos que no están incluidos en la esfera de las atribuciones de la federación deben entenderse reservados a los estados y municipios, pero conforme a las facultades que la LGEEPA y otras leyes les otorgan. En Brañes (1994).

usos del suelo ya no es una decisión centralizada, sino que en las concesiones se considera la participación del gobierno municipal.

La primera estrategia del grupo promotor fue crear un reglamento municipal de protección al medio ambiente que permitiera al municipio, con apoyo de la delegación de la Semarnap, crear reservas naturales municipales. Se esperaba con esto controlar la explotación de los recursos mineros y la contaminación del suelo. Para ello el reglamento municipal de ecología y medio ambiente de Minatitlán incluyó aspectos importantes para cambiar la relación del municipio con el consorcio minero, como se puede ver en los siguientes artículos.

Art. 29. El Ayuntamiento debe establecer medidas de protección de las áreas naturales, de manera que se asegure en el territorio municipal la protección y restauración de los ecosistemas, especialmente los más representativos y aquellos que se encuentren sujetos a procesos de deterioro o degradación.

Art. 30. Las disposiciones que se emitan para determinar las medidas de protección de las áreas naturales comprenden las limitaciones para realizar en ellas sólo los usos y aprovechamientos socialmente convenientes, por lo que su establecimiento es de interés social y causa de utilidad pública.

Art. 37. Para la realización de actividades o el uso, explotación o aprovechamiento de los recursos naturales de las zonas protegidas municipales, consignadas en las declaratorias, se deben recabar del ayuntamiento la expedición de permisos, licencias, concesiones o la autorización para ello, independientemente de las que expidan otras autoridades.

Art. 58. Las industrias establecidas en el municipio serán responsables del transporte, manejo, almacenamiento, y destino final de los residuos sólidos que produzcan, por lo que deben observar las disposiciones contenidas en este reglamento y demás normatividad aplicable, para prevenir los daños a la salud y el entorno ecológico.

Art. 59. Para el almacenamiento y transporte de residuos sólidos por las empresas establecidas en el municipio, así como para depositarlos en las áreas de destino final que al efecto existan, se debe recabar el permiso previo de la autoridad municipal. El depósito en los sitios de destino final, implica el pago de derechos correspondientes.

La segunda parte de la estrategia del grupo dirigido por el ingeniero Mancilla fue la creación de un Centro de Desarrollo Socioeconómico, el cual funcionaría por cuotas voluntarias aportadas por empresas –como las compañías mineras– y particulares. La idea era que mediante el reglamento municipal de ecología se obligara a las empresas a dar una cuota por tonelada extraída. De acuerdo con el proyecto esta cuota se destinaría al Centro de Desarrollo para apoyar actividades sociales y culturales, así como proyectos de inversión que permitan crear empleos.

Así, el Centro de Desarrollo Socioeconómico Municipal fue creado como un organismo público descentralizado del gobierno municipal de Minatitlán, Colima, el 31 de mayo de 1996. Su finalidad sería la proyección y ejecución de programas de obras y servicios que propicien el desarrollo integral del municipio de Minatitlán. Se planeó que este centro de desarrollo tuviera las siguiente facultades y funciones:

- I.- Constituirse como un organismo de apoyo y colaboración para el Honorable Ayuntamiento de Minatitlán Colima.
- II.- Promover e instrumentar la implementación de programas y la ejecución de acciones tendientes a fortalecer el desarrollo integral del mismo atendiendo los rubros agropecuario, turístico, comercial, industrial, de obras y servicios públicos.
- III.- Promover la participación activa de los sectores social y privado, y gestionar la colaboración y participación de las entidades oficiales federal y estatal para la ejecución de obras y servicios que incidan en el desarrollo sostenido del municipio.

IV.- Celebrar convenios de colaboración y participación con organismos de gobierno federal y estatal, y con los sectores social y privado (Ayuntamiento de Minatitlán, Reglamento del Centro de Desarrollo Socioeconómico, 1996).

La idea de crear un centro de desarrollo socioeconómico surgió del contacto que tuvieron con el grupo de campesinos de la comunidad de Caleras, municipio de Tecomán, quienes cuentan con el Centro de Desarrollo Productivo, apoyado por la empresa cementera Apasco.<sup>3</sup> Con base en la experiencia de estos campesinos se propuso que para obtener recursos de las empresas mineras, en particular de Peña Colorada, era necesario cobrar el impuesto predial rústico en forma generalizada, mismo que se calcularía considerando el valor del terreno más lo que tiene en él. Se estimó que esto permitiría obtener cerca de cuatrocientos mil pesos, pero para poder cobrar se requeriría hacer un inventario de lo que tenía la empresa en los predios y modificar la ley de ingresos del municipio. En la práctica la ges-

---

<sup>3</sup> El caso de la comunidad de Caleras es muy parecido al de Minatitlán, aunque en el primero negociaron muy a tiempo. La empresa Apasco contaba con un proyecto de expansión de mercados que le permitiera competir mejor con otras empresas, su idea era aprovechar los recursos minerales de dicha comunidad, producir cemento y aprovechar también su cercanía con el puerto de Manzanillo para exportar su producto. Sin embargo, la comunidad no estuvo de acuerdo en que esta empresa se localizara allí, argumentando los riesgos de la contaminación que traería su actividad. Por ello la empresa negoció con los habitantes de esta comunidad para la creación y funcionamiento de un «centro de productividad» y cumplir la promesa de utilizar tecnología de punta para disminuir los niveles de contaminación (entrevista con Mauricio Cruz, jefe del Departamento de Promoción de la Secretaría de Promoción Económica del Gobierno del Estado de Colima, 13 de agosto de 1996).

ción de esta iniciativa era más complicada pues implicaba un cambio cualitativo importante de las relaciones entre las empresas mineras y la comunidad.

### *Las perspectivas de un centro de desarrollo local*

En la iniciativa para obtener beneficios de la explotación minera mediante el establecimiento de un reglamento y un centro de desarrollo, el municipio de Minatitlán pone otra vez en discusión uno de los temas más añejos del desarrollo del país, el de la distribución geográfica de los costos y beneficios de la explotación minera. El uso de argumentos ambientales introduce un elemento muy importante en esta discusión puesto que la extracción de minerales es una actividad económica que tiene un impacto severo e irreversible en el medio ambiente. En este sentido, la utilización de este tipo de argumentos es muy adecuada por dos razones. En primer lugar, trata de ubicar la producción minera en una perspectiva de desarrollo de largo plazo y, por otra parte, evidencia las ventajas y desventajas de los mecanismos de coordinación y la separación de competencias entre distintas instancias gubernamentales para intervenir en asuntos de desarrollo y medio ambiente. Sin embargo, existen múltiples barreras que limitan las posibilidades de éxito de este tipo de iniciativas.

### *Participación ciudadana*

A pesar de que esta iniciativa tiene sus orígenes en una fuerte movilización de actores locales, el nivel de participación es relativamente bajo. Su gestión en la estructura interna del gobierno municipal ha sido impulsada por un grupo político en el que participan personas con fuerte arraigo local y presenta capacidad, experiencia y conocimiento para moverse en las distintas esferas de toma de decisiones, negociando la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para lograr la promoción de su iniciativa. Sin embargo, el grupo no ha resuelto el problema de cómo tener una participación ciudadana amplia y compro-

metida. En su primera etapa, un pequeño grupo ha estado al frente de las acciones para la gestión de la iniciativa, pero la falta de una base de participación más amplia puede ser un serio obstáculo a la continuidad de la iniciativa, sobre todo si hay cambios importantes en la composición de las fuerzas políticas locales.

### *La búsqueda de empleos*

El problema de la falta de empleo para los habitantes del municipio ocupa un lugar central en los orígenes y objetivos de la iniciativa de desarrollo de Minatitlán. Como hemos visto, este es un problema que se agudizó en los últimos años como resultado de la combinación de diversos factores. Por una parte, las prácticas de contratación de las compañías mineras siempre han favorecido la importación de fuerza de trabajo de los estados vecinos y de otras partes del país, como Durango y Guanajuato. Esta práctica se hizo aún más evidente con la privatización del consorcio minero Peña Colorada, que explota la mina más grande del municipio. Además, con la privatización se redujo la planta de trabajadores a casi un 50 por ciento de la que existía cuando el consorcio era propiedad del gobierno federal. La situación se agravó porque la ruta corta puso a Minatitlán a una hora de la ciudad de Colima, lo que permitió a muchos empleados de alto nivel y ejecutivos de la empresa mudar su lugar de residencia a la capital del estado.

La combinación de estos factores hizo más evidente el carácter de enclave con que operan las explotaciones mineras en el municipio. De esta manera, la falta de empleos llegó a ser vista por algunos actores del municipio como un problema de desarrollo en su sentido más amplio, que incluye la preocupación por la protección de los recursos naturales, la apertura de nuevas opciones de negocios en el municipio y el arraigo e identidad de la población residente—incluidos los trabajadores—con el entorno municipal. Por ello la decisión de elaborar un reglamento y crear el Centro de Desarrollo Socioeconómico tiene como

uno de sus objetivos principales la generación de oportunidades de empleo para los habitantes del municipio. Un problema para lograr este objetivo es que el impacto que puede tener la iniciativa en este campo no depende solamente de la existencia de recursos adicionales para la creación de nuevos empleos, sino de la existencia de personal calificado para desempeñarse en puestos de trabajo que hagan a las pequeñas empresas de la localidad más competitivas en el mercado.

#### *La defensa de los recursos naturales*

Sin llegar a oponerse a la explotación minera, tanto el reglamento como el Centro de Desarrollo tienen una agenda de diversificación de las actividades productivas para reducir el peso de la minería en las actividades productivas del municipio. Aunque la iniciativa no propone un cambio en las formas de extracción minera ni en la utilización de los recursos, sí es una tarea importante la regulación de la minería para que el impacto ambiental de esta actividad sea menor y se tengan condiciones de seguridad más adecuadas. Así, mientras que el reglamento municipal es un instrumento para intervenir en el estilo de desarrollo del municipio, el Centro de Desarrollo se propone contribuir al diseño, evaluación y financiamiento de proyectos productivos con menor impacto ambiental. Para ello pretende estimular a los mineros para que su trabajo tenga un efecto menos negativo y una participación más directa en el financiamiento del desarrollo de proyectos que contribuyan al desarrollo del municipio en el largo plazo.

Siendo este un municipio enclavado en una región con abundantes recursos naturales, los proyectos para explotarlos tienen una gran probabilidad de relacionarse directamente con el buen manejo de los recursos naturales de la región.

#### *Organización local de la promoción del desarrollo*

Aunque la iniciativa parte de estructuras tradicionales como la formación de un reglamento y la creación de un Centro de De-

sarrollo Socioeconómico, la forma en que se planea llevarla a cabo plantea el establecimiento de nuevas maneras de organizarse debido a los siguientes elementos:

\* El reglamento es un instrumento que, además de normar e intentar controlar una actividad de competencia federal, da lugar a la creación de un organismo descentralizado (el Centro de Desarrollo Socioeconómico).

\* El Centro de Desarrollo Socioeconómico no es algo nuevo, pero el proceso de descentralización al que será sometido y la forma de financiarlo con que contará representa un reto para la organización municipal en su sentido más amplio, ya que los beneficios y las relaciones con la población serán directos.

Con el lanzamiento de esta iniciativa el municipio de Minatitlán pretende hacer innovaciones en la gestión pública del desarrollo en diversas formas. En primer lugar, se propone utilizar todos los intersticios de la legislación ambiental y económica para colocarse como agente regulador del desarrollo. En segundo lugar, al organizar un grupo de trabajo que funcione como organismo descentralizado del gobierno municipal se intenta introducir un cambio en el proceso de gestión local del desarrollo. El impacto de este cambio estará determinado por la capacidad del centro para convertirse en un organismo especializado con amplia capacidad técnica para proponer, analizar y recomendar iniciativas más pequeñas que podrían contribuir al desarrollo. Esta es una tarea difícil puesto que no es fácil adaptar las funciones de un organismo descentralizado como el que se propone en el marco de la estructura administrativa actual de los ayuntamientos. De hecho el dictamen de creación del centro deja muchas lagunas en cuanto a la definición de las funciones que tendrá, la manera en que obtendrá su financiamiento y qué se hará para garantizar su funcionamiento más allá de la administración que lo propuso y aprobó.

El reglamento municipal también constituye una innovación interesante puesto que trata de identificar y aprovechar un

espacio de acción municipal en el contexto más amplio de los programas de descentralización.

#### *Los dividendos de la minería*

Al procurar la aportación de recursos generados por la minería para el desarrollo del municipio, la iniciativa de Minatitlán se propone retener parte de la riqueza generada en su territorio. Esta es una tarea difícil dadas las características de las empresas y el lugar que ocupa la estructura de grupos económicos con presencia nacional. Tanto Peña Colorada como la minera pertenecen ahora a grupos industriales fuertes con sede en ciudades del norte del país.

#### *Gestión y desarrollo de la iniciativa*

Por la forma como ha evolucionado esta iniciativa, podría decirse que hasta finales de 1996 se encontraba todavía en una etapa de gestación. Con la aprobación del reglamento y del dictamen para la creación del Centro de Desarrollo Socioeconómico, la iniciativa está apenas en sus orígenes. El Centro de Desarrollo no ha logrado iniciar operaciones formales y el reglamento todavía no trae un beneficio directo al municipio. Una de las primeras acciones que contempla la iniciativa es negociar con la empresa minera El Mamey o Minera del Norte<sup>4</sup> para otorgar el permiso de cambio de uso del suelo. Esto se estaba gestionando mediante el consejo de ecología en el que participan la Semarnap y el ayuntamiento de Minatitlán. Éste proponía otorgar el permiso de cambio de uso del suelo si la minera se comprometía a hacer un donativo al Centro de Desarrollo Socioeconómico equivalente a cincuenta centavos por tonelada extraída.

Se estimaba que se podrían obtener por este medio 900 pesos diarios, tomando en cuenta una extracción diaria de 1 800 toneladas. Hasta mediados de 1997 no se había llegado a un acuerdo pero se esperaba que la empresa aceptara este arreglo.

---

<sup>4</sup> Perteneciente al grupo Monclova, ILSA.

Con este mecanismo se podía obtener un monto aún mayor de Peña Colorada, que cuenta con una producción anual de tres millones de toneladas y requiere expandir el área para desechos.

El éxito de esta iniciativa depende de una amplia participación de actores locales. El que muchos asuntos ambientales sean manejados directamente por organismos estatales o federales hace aún más necesaria la participación local como forma de presión para que la minería propicie un mayor desarrollo para el municipio.

### *Impactos sociales y económicos*

Puesto que la iniciativa se encuentra en gestación, sólo se pueden vislumbrar los beneficios sociales a partir de las propuestas de sus promotores. En el papel el impacto social es directo puesto que implicaría la inversión de capital en el territorio del municipio ya sea en obra directa o impulsando la formación de empresas que den como resultado la diversificación de las actividades económicas municipales. Sin embargo, cabe mencionar que la tarea no será fácil puesto que implicará la intromisión de un ente municipal en el ámbito y los intereses controlados por secretarías de Estado, gobierno estatal y capital nacional y extranjero. Además de que existen mil y un vericuetos legales que pueden ser empleados por la empresa para no pagar las cuotas establecidas por el municipio, uno de estos elementos puede ser la indefinición de los límites entre los estados de Jalisco y Colima.

Por otra parte, se observa que la falta de vinculación entre las grandes explotaciones mineras y el mercado local es una de las razones que están detrás del surgimiento de la iniciativa de desarrollo de Minatitlán. Además del empleo, los residentes del municipio se quejan de las escasas oportunidades que brindan las compañías mineras a los proveedores locales de bienes y servicios.

Para resolver este problema, el Centro de Desarrollo Socioeconómico se propone apoyar el surgimiento de empresas que creen una base económica más diversificada y con mejor

articulación local. Sin embargo, no existe un planteamiento claro de cómo se podrían generar eslabonamientos productivos. Pero a partir de la estrategia que pretende el reglamento para hacer que parte de la riqueza extraída de su territorio permanezca en él por medio del Centro de Desarrollo Socioeconómico y a partir de los recursos económicos generados por la actividad minera se pueden ir generando actividades que complementen a las presentes en la región, tales como la actividad turística y el abastecimiento de materias primas, entre otras, y que no son tan agresivas al medio ambiente. Así, también se podrían ir creando empresas que dieran servicios a las explotaciones mineras y que fueran un mecanismo de derrama económica en la región.

### *Obstáculos y oportunidades*

Uno de los factores que más han influido en la forma como se ha desarrollado esta iniciativa es la relación entre las compañías mineras establecidas y los grupos de interés locales desde los orígenes de la compañía. Por la naturaleza del mercado de minerales, particularmente del hierro, la explotación del mineral nunca estuvo en manos locales como ocurrió en otras regiones del país.

Tomando en cuenta la manera en que funcionan los mercados de metales y la escala que requiere la producción minera para ser una actividad rentable y que deje dividendos en las regiones de extracción, se puede decir que la iniciativa en cuestión es una respuesta local ante la imposibilidad de intervenir directamente en la forma como operan las minas y su impacto en el territorio municipal.

Este es un problema relevante que parece no han discutido suficientemente los promotores de la iniciativa. Si bien es cierto que en principio la creación de pequeñas empresas es una buena estrategia para diversificar la base económica local, es también muy importante que en la evaluación de los proyectos concretos que se propongan se analice en forma detallada el tipo de mercado donde estas empresas estarían operando y la escala en que pueden producir sus bienes y servicios. Un ejem-

plo de lo complejo de esta tarea es el proyecto para iniciar una embotelladora de agua de alcance local. Por las condiciones de la región, una empresa de este tipo tiene grandes ventajas para competir en el mercado local, pero seguramente que sus posibilidades serán mucho menores si penetra en mercados urbanos importantes como los de Colima o Manzanillo, en donde operan compañías con mayor capital y experiencia.

En lo que se refiere a la intervención del Estado, la gestión de esta iniciativa revela problemas para aterrizar en proyectos autónomos de desarrollo regional las ventajas que ofrecen en teoría las grandes estrategias que emprende el Estado.

La forma como se ha desarrollado esta iniciativa muestra los límites y posibilidades de las nuevas formas de intervención del Estado en la gestión del desarrollo. El surgimiento de ella es una consecuencia directa de los procesos de descentralización y del retiro paulatino del gobierno federal de importantes actividades. En cierta forma esta iniciativa es un esfuerzo por aumentar la intervención del gobierno local en asuntos de desarrollo económico y medio ambiente. Esta es una tarea muy difícil puesto que demanda una definición más apropiada de las posibilidades de intervención local en este tipo de asuntos.

Hasta antes de los cambios introducidos a la legislación ambiental en el otoño de 1996, la competencia municipal en este campo era muy reducida y difícil de establecer. En primer lugar está el problema de quién controla los recursos mineros del país. El artículo 27 de la Constitución establece que corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias en vetas, mantos, masas o yacimientos que constituyan un depósito cuya naturaleza sea distinta a los componentes del terreno. Por ello la iniciativa de un reglamento para cobrar un impuesto a la extracción minera tenía que estar liderada por un grupo político inmerso en el gobierno municipal que tuviera la capacidad y los conocimientos para infiltrarse, negociar y coordinarse con instituciones estatales y federales.

Sin embargo, los promotores de la iniciativa advierten que si bien en un primer momento la intervención directiva del gobierno municipal es necesaria en el proceso de gestión con otras instituciones públicas estatales y federales, también es cierto que para consolidar la iniciativa y llegar a conformar el Centro de Desarrollo Socioeconómico, el gobierno municipal deberá cambiar su participación de directivo a cooperativo y apoyar sólo la formación del ambiente necesario para permitir el fortalecimiento de la iniciativa. En este sentido cabe señalar que uno de los obstáculos que deberá enfrentar esta iniciativa es la operación del reglamento de ecología y su conexión con el Centro de Desarrollo Socioeconómico en el contexto de la transición política que se está dando en el país y lo que esto representa para los gobiernos locales. En 1996 el gobierno municipal pasaba por una crisis muy aguda y ni siquiera contaba con los recursos suficientes para pagar sueldos y aguinaldos. Así, el comité que representa al Centro de Desarrollo Socioeconómico está formado por personas que ocupan puestos honoríficos.

Por otro lado, existe también el obstáculo político. Durante la gestión de la iniciativa el presidente municipal residía en el poblado de Peña Colorada, y no parecía estar muy de acuerdo con las acciones emprendidas por el ingeniero Mancilla, promotor de la iniciativa. La diferencia de perspectivas es notoria. Incluso el plan de desarrollo municipal fue elaborado con base en un plan que tenía Peña Colorada, lo cual mostraba una relación más cercana con el presidente municipal. Otro obstáculo de índole política que se presenta en la gestión de esta iniciativa tiene que ver con los cambios de autoridad municipal. En un contexto de mayor competencia política la continuidad de esta iniciativa dependerá del futuro político del grupo que la apoya. Ésta se verá interrumpida si los intereses de la empresa logran dominar el espectro político local y si, como ha ocurrido hasta ahora, la descentralización se sigue dando en forma muy lenta y los recursos necesarios para el desarrollo municipal siguen sin llegar.

## 7. Conclusiones

### IMPLICACIONES PARA EL PROCESO DE GESTIÓN

Aunque las iniciativas escogidas abordan problemas muy diversos y se encuentran en ciclos de desarrollo diferentes (véase cuadro 5), las tres presentan una participación de actores locales basada en un fuerte liderazgo ya sea especializado, sociorregional o de capital político. Las tres presentan respuestas innovadoras ante circunstancias totalmente nuevas en su entorno, tanto la Unión de Crédito Amequense como Agroferretera de la Ciénega muestran una gran capacidad de organización de productores y técnicos para resolver problemas concretos generados por la nueva política gubernamental de retirada del Estado del campo mexicano. Ante la premisa de que el campo debe ser productivo, el principal problema que enfrentan los productores lo constituyen el financiamiento y los paquetes tecnológicos que deben emplear; en estas áreas clave, las iniciativas han mostrado gran capacidad para ver la oportunidad y proponer empresas que además de ser rentables aportan soluciones a los problemas locales.

Es importante mencionar que dichas iniciativas han establecido vínculos con su región, respetan y aprovechan las costumbres y ciertos códigos de comportamiento de sus habitantes. Otro punto en común es que la idea surge de particulares que parecen haber tenido un proceso de adaptación más rápido a las nuevas condiciones, lo que está dejando de lado la participación de los gobiernos municipales.

♦ Cuadro 5  
Evaluación comparativa de los estudios de caso

	Unión de Crédito Amequense	Agroferretera de la Ciénega	Reglamento para la explotación mineral
Tipo de iniciativa	Financiera, <i>orgware</i>	Productiva, <i>software</i>	Social y desarrollo integral, <i>orgware</i>
Etapas de desarrollo de la iniciativa	Instrumentación	Difusión	Gestión
Participación de actores locales	Especializada	Sociorregional especializada	Capital político
Aprovechamiento de recursos locales	En proceso de innovación	Innovadora	Innovadora
Introducción de nuevas formas de organización	Financieras y administrativas	Financiera productiva	Administrativa
Reinversión de riqueza generada en la localidad	Sí	Sí	Como objetivo
Conocimiento del mercado o ambiente de desarrollo	Sí	Sí	Sí
Escala	No apropiada	Apropiada	No se sabe
Intervención del Estado	Cooperativa centralizada	Cooperativa centralizada	Directiva descentrali- zada
Impacto social	Regional	Regional	Local
Integración regional	Como objetivo, generar eslabonamien- tos comerciales	No	No

La iniciativa que se desarrolla en Minatitlán posee tintes un tanto diferentes, desde su naturaleza –puesto que constituye un reglamento– hasta el nivel de desarrollo que presenta. Lo interesante de casos como este radica en que muestra cómo la sociedad posee un mayor grado de conciencia acerca de los impactos que tienen las diferentes actividades que se realizan en su territorio. Además pone de manifiesto las contradicciones legales que existen en torno a la explotación de los recursos naturales, donde convergen competencias e intereses federales, estatales e incluso internacionales. Las posibilidades de éxito de un ayuntamiento al enfrentarse a esta problemática parecen pocas, aunque las tendencias globales de la descentralización permiten abrigar ciertas esperanzas. Sin embargo, si parece que el camino que resta será largo y sinuoso por la maraña de indefiniciones, la sobreposición de competencias y las lagunas legales en que se desenvuelve la iniciativa, puesto que se requiere desarrollar las capacidades de negociación, coordinación y cooperación con diferentes instituciones y niveles de gobierno para de tener resultados positivos de la iniciativa en cuestión.

Sin embargo, existen problemas fundamentales que obstaculizan el buen funcionamiento y desarrollo de las diferentes iniciativas, el primero de los cuales tiene que ver con la escala en que se producen los bienes o prestan los servicios en cada iniciativa. Por un lado, la Unión de Crédito Amequense enfrenta un problema que pone en peligro la existencia de la iniciativa: la escala –por qué tipo de socios se van a inclinar, grandes o chicos– en que van a ofrecer su servicio. Si optan por los grandes, esta decisión puede cambiar la filosofía, el funcionamiento y la naturaleza de los recursos que están en juego en el servicio que ofrece.

Por otro lado, en el caso del reglamento en Minatitlán, el ciclo de desarrollo de la iniciativa no permite evaluar la variable escala. Sin embargo, se entiende que pasado el proceso de gestación, este es un factor que debe ser discutido y definido. Lo anterior no es problema en el caso de Agroferretera de la Ciénega,

puesto que el cuidado que han tenido en el manejo y definición de esta variable les ha permitido un manejo exitoso de su iniciativa.

El segundo problema se relaciona con el tipo de intervención del Estado. En este sentido encontramos que dicha intervención es importante para las iniciativas. Sin embargo, en los casos de la Unión de Crédito Amequense y de Agroferretera de la Ciénega queda claro el papel que desempeña el Estado en sus niveles federal y estatal pero el gobierno municipal no es un actor importante, de tal forma que encontramos una participación cooperativa centralizada para la cual no parece importante ni necesaria la participación de los gobiernos municipales.

Cabe mencionar que los impactos de estas iniciativas en términos sociales y de integración regional permiten considerarlas exitosas puesto que la generación de empleos, especialmente indirectos, es factor importante en la redistribución del ingreso. Los procesos de educación cooperativa, financiera y de organización son un acervo positivo en la calidad de vida, y la búsqueda de eslabonamientos productivos son un factor de dinamismo económico regional.

#### RUTAS EXITOSAS

Finalmente, los tres casos estudiados aportan elementos para formular nuevas hipótesis sobre el proceso de gestión de las iniciativas locales de desarrollo. Tradicionalmente se considera que este tipo de iniciativas son entorpecidas por la complejidad de los trámites burocráticos que deben llevarse a cabo en las oficinas centrales de las dependencias gubernamentales. Estos tres casos muestran que es necesario un mayor entendimiento de la lógica interna de las iniciativas y su forma de relacionarse con el contexto regional, político y económico donde se ubican.

Los casos estudiados apuntan hacia rutas más específicas que pueden transitar iniciativas similares para tener éxito. Como se muestra en el cuadro 6, parece que esto es algo asociado con el nivel de participación local, la capacidad de innovación organizacional y de promoción de lazos regionales, la

◆ Cuadro 6  
Factores que determinan el éxito o fracaso de las iniciativas  
de desarrollo local. Rutas exitosas

Factores	Éxito	Fracaso
Participación relevante de actores locales	Liderazgo: Especializado Sociorregional Capital político	No liderazgo
Nuevas formas de organización	Innovadoras: Financieras Productivas Administrativas Comercialización	Tradicionales
Integración regional	Establece eslabonamientos productivos	Proyecto aislado
Reinversión local	Sí	No
Conocimiento del mercado	Estrategias adecuadas para adaptarse al mercado Escala adecuada	Desconocer el ambiente en que se desarrolla la iniciativa Escala inapropiada
Intervención del Estado	Cooperativo	Directivo
Orientación social	Generación de empleo Contribuye a una mejor distribución del ingreso	No existe un beneficio social considerable No contribuye a una mejor distribución del ingreso

Fuente: Elaboración propia.

reinversión local, el conocimiento del mercado, la intervención del Estado y la orientación social de las iniciativas.

En el primer caso, la permanencia y madurez de una iniciativa se asocia con un mayor liderazgo en el desarrollo del proyecto. Desde luego esto, a su vez, está determinado por la experiencia de los promotores y su identificación con la región.

Respecto a la organización de actividades, una iniciativa que introduce cambios relevantes en los factores que se mencionan en el cuadro 6 parece tener mayores posibilidades de éxito. Más aún, ésta es una área que, a juzgar por la experiencia de los casos de Agroferretera de la Ciénega y la Unión de Crédito Amequense, tiene que estarse innovando cada vez que la iniciativa llega a puntos críticos en su ciclo de desarrollo.

Nadie niega que la integración regional es un factor que garantiza el éxito de una iniciativa puesto que asegura un mercado más amplio y eslabona las diferentes ramas productivas impulsando la inversión y el empleo. La importancia de este factor queda establecida en los casos de la Unión de Crédito Amequense y de Agroferretera de Ciénega, que han logrado eslabonar diferentes fases del sector productivo de sus regiones.

La reinversión local es una variable fundamental para que una iniciativa tenga relevancia en su entorno. En ese sentido, se requiere que las políticas gubernamentales consideren la creación de un ambiente de negocios atractivo para los capitales locales. Estos recursos, aunque pequeños, tienen un peso importante en las localidades.

Quizá el factor que más se ignora es el conocimiento del mercado. Éste es fundamental porque determina las estrategias y acciones que una iniciativa –productiva o de servicio– debe emprender todos los días para obtener beneficios. Aquí no se niega que existen empresarios con gran intuición que conocen la manera de comportarse en los mercados locales, pero cuando los proyectos alcanzan un límite y se requiere pasar a otra escala de producción es imprescindible conocer las implicaciones que un mayor volumen de producción tiene en los costos y la calidad del producto, además de que implica abrirse a un mercado más amplio con otro tipo de competidores y diferentes prácticas. Aquí cabe hacer notar que es poco lo que los programas gubernamentales han hecho para ampliar la visión de los empresarios locales. Creemos que las universidades, en coordinación con los diferentes niveles de gobierno, pueden llenar este vacío.

La intervención del Estado es determinante en el potencial que pueden tener las iniciativas. En este sentido, una coordinación efectiva de los diferentes niveles de gobierno, aunada a una mayor incorporación en los circuitos económicos de los gobiernos municipales, crearía espacios idóneos para la cooperación encaminada a la innovación en proyectos locales.

Por último, el éxito de una iniciativa, en términos de la orientación social implica que tenga como objetivo la creación de empleos permanentes y contribuyan a mejorar la distribución del ingreso a nivel local. Observamos que la instrumentación de distintas iniciativas locales implica la importación de recursos humanos y materiales, lo que se traduce en beneficios mínimos para la región.

#### COMENTARIOS FINALES

La carencia de estudios de las iniciativas locales es uno de los vacíos más importantes en el análisis de la relación entre descentralización y gestión local del desarrollo. Las iniciativas tal vez sean la unidad de análisis más apropiada para entender las implicaciones espaciales y sociales de las políticas macroeconómicas y de descentralización. Esto es relevante si consideramos las deficiencias de políticas que han tratado de influir en el crecimiento económico de países como México y sus regiones. Por una parte, diversos modelos macroeconómicos desde el IS-LM hasta los de crecimiento endógeno proponen que la variable clave del crecimiento económico es la inversión. Con este fundamento se han diseñado diversas políticas económicas para los países que no han incorporado un análisis de los efectos espaciales que resultan de ellas. Por otra parte, frente a la evidente desigualdad regional, en los años setenta se propuso crear polos de desarrollo que concentraban la inversión en un espacio geográfico y en un sector determinado con la esperanza de que el crecimiento se filtraría luego hacia otras áreas de la economía y al área de influencia de la ciudad donde se localizó la inversión. Más recientemente, se han iniciado programas de desa-

rrollo urbano que privilegian el tamaño de la ciudad como criterio para la localización de inversiones públicas.

Estas políticas se basan en un potencial de desarrollo estimado por el tamaño de población más que por un análisis de los recursos humanos, técnicos e institucionales con que cuentan las regiones. El estudio de iniciativas pretende contribuir a llenar ese vacío analítico enfocándose a entender los factores que favorecen el éxito de las mismas y su potencial de influir en el desarrollo regional.

La idea de que las regiones requieren acciones concretas para enfrentar los retos de la globalización está muy extendida a nivel internacional. Como se menciona en este trabajo, en la Unión Europea las políticas macroeconómicas toman en cuenta la necesidad de instrumentar políticas regionales orientadas a promover el desarrollo local. Esta estrategia se considera idónea para las regiones en el contexto de globalización económica.

Desde el punto de vista económico, estas políticas se inspiran en el marco teórico del desarrollo endógeno, que plantea la existencia de fuerzas que pueden generar una sinergia si logran ser detonadas e integradas adecuadamente. En este marco analítico se vuelven relevantes el capital social –capital humano, costumbres, cultura política y económica–, la inversión, la organización y capacidad de las instituciones. Desde el punto de vista de la descentralización, destaca el papel de la capacidad de gestión de los actores involucrados en el desarrollo regional.

El estudio de iniciativas que aquí se presenta supone que, efectivamente, el desarrollo económico local es una base consistente para el desarrollo de las regiones que si bien no elimina las desigualdades, sí puede contribuir a incrementar la calidad de vida y las oportunidades de desarrollo de los habitantes de una región. El ordenamiento de información en torno a un modelo analítico que considera factores de las iniciativas y el contexto económico regional donde se inscriben y las entrevistas con informantes que conocen con mayor detalle tres casos de

estudio, nos permite llegar a las siguientes conclusiones en torno a cuatro puntos principales: el contexto regional, la intervención del Estado, la naturaleza de las iniciativas y los factores que parecen asociados al éxito de las mismas. Esto nos permite identificar dos líneas principales de investigación que será necesario impulsar en el futuro.

### *Las iniciativas y el contexto regional*

En un país como México, donde por décadas ha existido un modelo de crecimiento económico centrado en unas cuantas ciudades en las que se localizan empresas con capacidad de desplazar a los pequeños y medianos productores de centros de población menos importantes, y grandes proyectos han llegado a regiones atrasadas sin tener mayor impacto en sus condiciones de desarrollo, se considera necesario hacer un estudio más completo de pequeñas acciones que pueden contribuir a impulsar el desarrollo endógeno, a las cuales hemos llamado aquí iniciativas. La revisión de literatura e información recabada en el trabajo de campo confirma la necesidad de evaluar las iniciativas considerando por lo menos los aspectos propuestos en el modelo analítico, a saber: a) la participación relevante de actores locales; b) la instrumentación de nuevas formas de organización; c) la contribución a la integración regional; d) la reinversión de recursos en el ámbito local, y e) el conocimiento del mercado y el impacto social.

En suma, la gestión de iniciativas rebasa los aspectos del proceso de toma de decisiones que asociamos con problemas de carácter burocrático y entra en el campo del análisis regional, que combina la dimensión estratégica orientada al conocimiento preciso de oportunidades de desarrollo con la dimensión comprensiva orientada al conocimiento de macroprocesos que afectan al desarrollo regional tales como la dinámica demográfica, los cambios en los niveles de ingreso y patrones de consumo de la población, la capacidad regional de inversión y ahorro, pero también otros factores exógenos como los cambios observados en

los mercados internacionales, en las relaciones comerciales y en las políticas de inversión pública.

El conocimiento del contexto regional y de la manera como se relaciona la economía local con la economía global permite, entre otras cosas, elaborar criterios de selección y apoyo de iniciativas y diseñar estrategias específicas de desarrollo de productos o mejoría de capacidades locales necesarias para que la región se inserte mejor en una economía globalizada.

Los casos aquí estudiados muestran, por ejemplo, que los cambios institucionales ocurridos en el país en los últimos años, tales como la reestructuración administrativa y la privatización de empresas paraestatales, han tenido consecuencias directas a nivel local que demandan el surgimiento de propuestas alternativas aprovechando recursos liberados por dichos cambios y las oportunidades de acción local abiertos con esta transición. Así, podemos observar que la Unión de Crédito Amequense se ha desarrollado ante la incapacidad de los bancos públicos y privados de responder a las necesidades básicas de crédito de los productores agropecuarios. Por su parte, la Agroferretera de la Ciénega ha incrementado su oferta integral de bienes y servicios aprovechando la virtual desaparición de los intermediarios en la producción y comercialización de productos e insumos agrícolas y de las funciones de asesoría que, aunque con fallas, existían en las agencias del gobierno.

#### *La intervención del gobierno*

Vale la pena resaltar las limitaciones que tiene la intervención del gobierno en la gestión de iniciativas de desarrollo local. Por una parte, las agencias estatales y federales no han desarrollado estrategias que permitan impulsar iniciativas capaces de generar nuevos conocimientos institucionales y sociales que puedan adaptarse a otras condiciones y proyectos con fines distintos. El predominio del modelo comprensivo de intervención pública ha llevado al apoyo parcial y de corto plazo a diversas iniciativas que no necesariamente se inscriben en algún plan

estratégico de fortalecimiento sectorial o regional. Los gobiernos locales carecen de recursos para la gestión de iniciativas que puedan cambiar las condiciones locales. El mejor ejemplo de ello es el proyecto para crear un Centro de Desarrollo Socioeconómico Municipal en Minatitlán, Colima, que ha tenido un avance muy limitado considerando que la administración que lo propone está por concluir.

En esta misma línea, es notorio el desperdicio de recursos institucionales, evidente en la escasa participación de universidades y centros de investigación en la gestión de iniciativas de desarrollo. Esto es especialmente importante en el estado de Jalisco, donde la Universidad de Guadalajara intenta acercarse a las regiones con el establecimiento de planteles educativos. Sin embargo, esta experiencia no se refleja en propuestas de desarrollo emanadas de la cooperación con otros organismos públicos y con organizaciones civiles capaces de modificar la forma como se articulan las regiones con el exterior.

#### *La naturaleza de las iniciativas*

Un problema serio que enfrentan la mayoría de las iniciativas es que nacen sin un análisis previo de los mercados y sin los cambios necesarios para aprovechar nuevas oportunidades. Con algunas excepciones, el surgimiento de las iniciativas se inspira en conocimientos que tienen sus promotores y generalmente se inscriben en la vocación productiva regional, es decir, en áreas de la región que tienen cierta experiencia productiva y de organización. A este problema está asociada la falta de una ruta crítica que permita identificar escenarios futuros y cambios que será necesario hacer a lo largo del ciclo de vida de la iniciativa. Un caso interesante en este sentido es el de la Unión de Crédito Amequense, que después de varios años de operar enfrenta el dilema que puede cambiar su rumbo radicalmente e incluso afectar su posible permanencia como institución alternativa de acumulación en la región de Ameca. Por su parte, aunque en diferente sentido y en etapas distintas, tanto la Agroferretera de

la Ciénega como el proyecto de Centro de Desarrollo Socioeconómico Municipal de Minatitlán se encuentran ante el problema de cómo incrementar su influencia en la región para promover vías alternativas de desarrollo. Un factor común en ambos casos es la necesidad de incrementar las relaciones entre grandes y pequeños productores, basadas en la confianza.

En términos de la orientación productiva, existe una clara deficiencia en la investigación de nuevas oportunidades y los cambios necesarios para aprovecharlas. A juzgar por el tipo de proyectos que predominan, parece que aquellos que no se consideran actividades económicas tradicionales son descartados de antemano al considerarlos poco viables. El que la mayoría de las iniciativas encontradas se enfoque a las actividades agropecuarias es un indicador de esta tendencia.

#### *El éxito de las iniciativas*

Como ya se vio, las rutas exitosas de las iniciativas parecen estar asociadas con la participación activa de actores locales, la innovación organizacional, la promoción de una mayor integración regional, la reinversión local, el conocimiento del mercado y una efectiva intervención del sector público. Los casos estudiados más en detalle sugieren, además, que una variable intermedia es el establecimiento de relaciones de confianza entre los distintos participantes de la gestión de una iniciativa. Este es un problema difícil de resolver si consideramos la confianza que existe entre sector público y privado o entre distintos actores cuya cooperación es esencial para la organización, surgimiento y evolución de iniciativas que podrían detonar el desarrollo en diversas regiones.

#### *Líneas futuras de investigación*

Los hallazgos de este proyecto apuntan la necesidad de nuevas investigaciones para entender mejor el proceso de gestión de iniciativas locales y su contribución al desarrollo de las regiones. En primer término, se necesita investigar cuáles son los

mecanismos que permiten incrementar el acceso a información relevante para el proceso de gestión de iniciativas y facilitar la creación de instituciones públicas, privadas o sociales que sirvan como intermediarias que apoyen el surgimiento y desarrollo de las iniciativas. El desarrollo institucional, según se pudo ver durante el trabajo de campo, requiere el fortalecimiento de organizaciones independientes que pueden llegar más fácilmente a quienes están en condiciones de canalizar recursos locales al desarrollo.

Una segunda vertiente es el conocimiento de cómo funcionan las redes económicas y sociales que existen entre los distintos participantes en una iniciativa y entre éstos y otros actores importantes en la gestión del desarrollo. Este factor es necesario puesto que las decisiones de participación pueden estar influidas por las características –incluida la existencia o ausencia– de dichas redes.

La importancia de las redes se manifiesta en la forma como cooperan la Unión de Crédito Amequense y la Agroferretera de la Ciénega, ya que la primera funciona como banco de segundo piso y la segunda como intermediario para el apoyo a la producción. Más aún, ambas iniciativas muestran las ventajas de pertenecer a organizaciones con capacidad de proporcionar información y diversos apoyos que facilitan su proceso de desarrollo interno. Un caso interesante en este sentido es el proyecto del Centro de Desarrollo Socioeconómico en Minatitlán. Esta iniciativa tiene un enorme potencial como parte de una red de iniciativas similares en las que participen los municipios del país en condiciones más o menos similares en cuanto a su relación con grandes productores o explotadores de un recurso natural.

Por otra parte, es necesario realizar estudios que identifiquen alternativas de desarrollo para espacios específicos que no se basen sólo en la tradicional noción de los vocacionamientos regionales, sino que permitan transformar a las regiones aprovechando ventajas que el nuevo contexto nacional e internacional ofrece.



## *Anexo A. Guía de entrevista para detectar iniciativas de desarrollo local*

Universidad de Guadalajara  
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas  
Instituto de Estudios Económicos y Regionales  
Proyecto: Descentralización y gestión local del desarrollo

Nombre del entrevistado: \_\_\_\_\_

Puesto: \_\_\_\_\_ Desde: \_\_\_\_\_

Fecha de la entrevista: \_\_\_\_\_

Lugar de la entrevista: \_\_\_\_\_

Región de la cual se proporcionará información: \_\_\_\_\_

Conoce la región desde: \_\_\_\_\_

Actividades anteriores: \_\_\_\_\_

### ESTUDIO DE LAS INICIATIVAS LOCALES PARA EL DESARROLLO

En este estudio se consideran como iniciativas locales a las acciones que pueden inscribirse en cualquiera de los siguientes tipos: a) proyectos que pueden ser de inversión pública o privada; b) asociaciones u organizaciones de productores o de otra índole, y c) políticas y reglamentos que pretendan mejorar las condiciones de la región.

Nos interesa conocer todo tipo de iniciativas, independientemente de que hayan tenido éxito o no o si están iniciando, pero sobre todo aquellas que han sido más trascendentes para la región en los últimos diez o quince años.

Num.	Caso	Lugar ¿Algún sitio en particular?
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		

1. Con la anterior definición, ¿cuáles son las iniciativas que usted considera más interesantes en esta región?, aunque ya no existan o hayan fracasado.

¿Podría usted proporcionar información más específica sobre las iniciativas que mencionó (tantas como sea posible)?

Caso núm. \_\_\_\_\_

2. ¿Desde cuándo inició esta iniciativa?

3. ¿Cómo surgió esta iniciativa?

4. ¿Quién o quiénes están participando en esta iniciativa?

5. ¿Qué ha pasado con esta iniciativa? (generación de empleo, uso de recursos naturales, formas de organización, re-inversión de la riqueza generada, otros beneficios).

## *Anexo B. Fichas de las iniciativas de casos captadas en las entrevistas*

### CASO 1

*Fuente:* Licenciado Juan Carlos Cruz Mauricio, jefe del Departamento de Promoción de la Secretaría de Planeación y Promoción Económica del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Proyecto silvícola.

*Lugares:* Minatitlán, Comala y Tecomán, Colima.

*Fecha:* 1993.

*Origen:* Esta iniciativa surgió a raíz de una visita que realizó el gobernador del estado de Colima a Canadá con la finalidad de promover económicamente a la entidad e invitar a empresarios a invertir en Colima; a la compañía Roche le interesó e hizo contacto con el gobierno de Colima.

*Participantes:* El promotor de esta iniciativa es el empresario Ignacio Vaquero Landaverde, socio de la Federación Estatal (Colima) de Propietarios Rurales y muy posiblemente la compañía Roche, productora de celulosa y papel de Canadá, contribuya con recursos financieros. Lo asesora técnicamente el Cenaupro de la Universidad de Colima.

*Desarrollo:* Actualmente se está armando el proyecto ejecutivo para iniciar y generar 1 500 empleos directos a nivel regional.

*Comentarios:* También se dice que, entre otros beneficios, este proyecto tiene un impacto ecológico positivo ya que se busca proteger a los bosques y la producción de madera de

balsa. Se busca también establecer un tiempo de veda a la especie vegetal llamada parota, todo esto beneficiará a las áreas con problemas de erosión y deforestación.

Por último, se espera que con este proyecto se formen aserraderos, se produzca celulosa y se dé una participación importante para el sector social.

## CASO 2

*Fuente:* Licenciado Juan Carlos Cruz Mauricio, jefe del Departamento de Promoción de la Secretaría de Planeación y Promoción Económica del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Crear una empresa integradora que agrupe a pequeños apicultores de los municipios de Tecomán, Minatitlán, Comala y Villa de Álvarez. Que se produzca miel, polen, jalea real y energéticos.

*Lugares:* Minatitlán, Comala, Tecomán y Villa de Álvarez.

*Fecha:* 1994.

*Origen:* La idea de formar una empresa integradora conformada por pequeños productores era tratar de resolver la competencia entre ellos mismos, producir con mejor calidad y controlar el precio de la miel.

*Participantes:* Asociación de apicultores.

*Desarrollo:* Actualmente se tienen 18 socios del estado e intentan incorporar algunos apicultores de Michoacán. También se está vendiendo miel en bruto y ha generado 45 empleos directos; se creó un organismo que pueda regular el mercado. Por otro lado, se buscan recursos para transformar la miel, crear una agroindustria de la miel. Se intenta fomentar la producción de miel cristalina puesto que se cuenta con una buena floración; esta actividad coadyuvará a la ecología ya que no implica un deterioro del medio ambiente.

## CASO 3

*Fuente:* Licenciado Juan Carlos Cruz Mauricio, jefe del Departamento de Promoción de la Secretaría de Planeación y Promoción Económica del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Proyecto Fiman (Fideicomiso Manzanillo 2000), organismo conformado por la iniciativa privada, el gobierno estatal y el del municipio de Manzanillo. Realiza estudios y proyectos conjuntamente con la iniciativa privada; elaboran documentos de consulta, buscan proyectos y recursos financieros para realizarlos.

*Lugar:* Manzanillo, Colima.

*Fecha:* 1993.

*Origen:* La idea surgió del gobierno del estado y de la iniciativa privada con la finalidad de contar con un organismo promotor y de incorporar inversiones y sinergias para el municipio de Manzanillo. Otra de las ideas es que las inversiones que lleguen al municipios se asocien con productores locales.

*Participantes:* Nafinsa, Secretaría de Planeación y Promoción Económica y Ayuntamiento de Manzanillo.

*Desarrollo:* Actualmente se han atendido alrededor de 20 proyectos, de los cuales tres proyectos mineros se han concretado. La inversión extranjera ha canalizado al municipio de Manzanillo no menos de siete millones de dólares.

## CASO 4

*Fuente:* Licenciado Juan Carlos Cruz Mauricio, jefe del Departamento de Promoción de la Secretaría de Planeación y Promoción Económica del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Proyecto Simorelos.

*Lugar:* Estado de Colima.

*Fecha:* 1994.

*Participantes:* Gobierno del Estado de Colima, Conacyt y cámaras empresariales.

*Desarrollo:* Es un programa federal. Se han aprobado 16 proyectos para Colima, algunos de ellos encaminados a apoyar al sector salud, a la mejora de plantaciones agroindustriales. El monto de la inversión se calcula en un millón de pesos.

#### CASO 5

*Fuente:* Licenciado Juan Carlos Cruz Mauricio, jefe del Departamento de Promoción de la Secretaría de Planeación y Promoción Económica del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Ley de Fomento Económico del Estado de Colima.

*Lugar:* Estado de Colima.

*Fecha:* 1995.

*Origen:* Iniciativa conjunta de gobierno y empresarios de Colima para formular y proponer una Ley de Fomento Económico que permita desregular la actividad económica y fomentar la actividad industrial y comercial en el estado.

*Participantes:* Gobierno del Estado de Colima.

*Desarrollo:* Actualmente está en proceso de elaboración y cabildeo, para aprobarla probablemente en este año.

#### CASO 6

*Fuente:* Licenciado Juan Carlos Cruz Mauricio, jefe del Departamento de Promoción de la Secretaría de Planeación y Promoción Económica del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Fundación para Proyectos de Generación del Empleo en Villa de Álvarez.

*Lugar:* Villa de Álvarez.

*Fecha:* Se fundó en 1960 y desapareció en 1990.

*Origen:* Era una agrupación alemana que durante los años sesenta visitó a las comunidades indígenas del municipio de Villa de Álvarez y se quedó para hacer trabajo social.

*Participantes:* Manuel Godina.

*Desarrollo:* Manuel Godina se encargó de organizar un comité de asistencia social. Éste contratava enfermeras y traba-

jadoras sociales para asistir a la comunidad y organizaba talleres de costura y preparación de alimentos.

#### CASO 7

*Fuente:* Licenciado Juan Carlos Cruz Mauricio, jefe del Departamento de Promoción de la Secretaría de Planeación y Promoción Económica del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Centro de desarrollo productivo de Caleras.

*Lugar:* Caleras, municipio de Tecomán, Colima.

*Fecha:* Se iniciaron este tipo de actividades en 1990.

*Origen:* Inició este tipo de actividades extensivas como consecuencia de que los ejidatarios no querían que la planta cementera Apasco se instalara en las cercanías de su área por temor a la contaminación.

*Participantes:* Secretaría de Planeación, empresa cementera Apasco y los ejidatarios de Caleras.

*Desarrollo:* Apasco tiene proyectos de capacitación a ejidatarios para mejorar el cultivo del coco y para otras actividades extensivas de servicios a la comunidad de tipo pecuario y agrícola. Los proyectos iniciados hasta la fecha han generado al menos 40 empleos.

*Comentarios:* Esta empresa casi no contamina el medio ambiente, pues trabaja con sofisticados sistemas de producción anticontaminante.

#### CASO 8

*Fuente:* Licenciado Juan Carlos Cruz Mauricio, jefe del Departamento de Promoción de la Secretaría de Planeación y Promoción Económica del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Construcción de astillero para embarcaciones de gran calado.

*Lugar:* Manzanillo, Colima.

*Fecha:* El proyecto se concibió en 1988, pero no se ha llevado a cabo.

*Origen:* Manzanillo tiene antecedentes históricos en la actividad de astilleros. Empresarios de Sonora, de Canadá y de Los Ángeles se han interesado en este proyecto, que podría generar hasta 500 empleos.

*Participantes:* Secretaría de Planeación.

*Desarrollo:* No se ha llevado a cabo.

#### CASO 9

*Fuente:* Licenciado Juan Carlos Cruz Mauricio, jefe del Departamento de Promoción de la Secretaría de Planeación y Promoción Económica del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Proyecto producción de harina de pescado.

*Lugar:* Manzanillo, Colima.

*Fecha:* El estudio se propuso en 1995.

*Origen:* Se trata de una iniciativa de un empresario chileno dedicado a la producción de este tipo de harinas forrajeras, quien propuso su proyecto al Gobierno del Estado de Colima y a Nacional Financiera.

*Participantes:* Secretaría de Planeación y Nacional Financiera.

*Desarrollo:* El proyecto ya estudiaba la localización de algunos terrenos en la costa de Manzanillo, pero se vetó la idea por considerar que afecta las actividades turísticas desarrolladas en toda la costa, aunque su funcionamiento podría generar alrededor de 50 empleos.

#### CASO 10

*Fuente:* Licenciado Juan Carlos Cruz Mauricio, jefe del Departamento de Promoción de la Secretaría de Planeación y Promoción Económica del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Planta ensambladora de automóviles Nissan.

*Lugar:* Manzanillo, Colima.

*Fecha:* El proyecto data de 1990.

*Origen:* El proyecto de localizar una planta de ensamblaje de Nissan en Manzanillo tiene sus orígenes en los programas de exportación de la empresa. Funcionarios de ésta insis-

tieron en el proyecto para que el gobierno del estado lo evaluara hace dos años, pues están interesados en crear incluso una nueva ruta marítima para la exportación de sus productos.

*Participantes:* Secretaría de Planeación e inversionistas privados.

*Desarrollo:* El proyecto se encuentra detenido. Se comentó que podría dar mayor viabilidad a la consolidación de un parque industrial en Manzanillo. El proyecto, de llevarse a cabo, generaría cerca de 150 empleos.

#### CASO 11

*Fuente:* Licenciado Juan Carlos Cruz Mauricio, jefe del Departamento de Promoción de la Secretaría de Planeación y Promoción Económica del Gobierno del Estado de Colima.

*Nombre:* Gasoducto Manzanillo-Guadalajara de GUTSA.

*Lugar:* Manzanillo-Guadalajara.

*Fecha:* Proyecto presentado en 1993.

*Origen:* Se trata de una iniciativa del Gobierno del Estado de Colima y surgió por necesidad de protección ecológica, a fin de cambiar el tipo de combustible que actualmente utiliza la planta termoeléctrica de Manzanillo, que abastece de energía a parte de los estados de Colima, Jalisco y Michoacán, de combustóleo a gas. Esto reduciría enormemente esta fuente de contaminación, causante de cerca del 70 por ciento de las emisiones.

*Participantes:* Secretaría de Planeación y Secretaría de Energía (federal).

*Desarrollo:* Actualmente se está trabajando en este proyecto, que de llevarse a cabo generaría aproximadamente 500 empleos.

#### CASO 12

*Fuente:* Ignacio González Hernández, coordinador del Área de Desarrollo Municipal de Accede.

*Iniciativa:* Organización campesina independiente en Jalisco, maíz.

*Lugar:* Región norte de Jalisco y Ameca, en el mismo estado.

*Fecha:* Este proyecto se inició en 1987 y en 1992 ya había crecido cuatro veces. Tiene tres años como asociación con capacidad para obtener recursos financieros.

*Origen:* Surgió a través de un pequeño grupo de campesinos productores de maíz organizados por comunidades y que formaron una red dentro del municipio como un mecanismo para la defensa de sus tierras.

*Participantes:* Campesinos de baja productividad con tierras de temporal, esta asociación arrancó con 150 productores y ahora cuenta con 800.

*Desarrollo:* Dado el éxito de esta organización, están iniciando un proceso de tecnificación de la producción. Lo que se capta como ganancia se reinvierte en infraestructura y proyectos productivos en las localidades. Como ejemplo de esto, la asociación está por abrir 16 tiendas de abastos en diferentes localidades. Una de las primeras iniciativas que tomó esta organización fue comprar fertilizantes en grupo y tres bodegas. En la actualidad se han obtenido los recursos para sembrar a través de Sedesol (crédito a la palabra), de la Unión de Crédito Amequense y Procampo. Consideran que estos apoyos y 10 técnicos que tienen de Seder van a poder mejorar su productividad. Esta asociación se enfrenta a la falta de recursos (créditos), de servicios e infraestructura, lo que afecta su productividad.

El entrevistado mencionó que al inicio de esta organización Banrural les negó créditos, por lo que pidieron auxilio a Anadijes, A.C., que otorgó pequeños créditos a 50 o 60 productores con créditos a la palabra. Esos créditos eran otorgados a grupos de productores. En el caso de esta asociación, aportó un fondo de ayuda de 50 por ciento de la garantía y el resto lo conseguía la organización, con lo cual se logró apoyar a los productores que no tenían recursos. Esta asociación forma parte de la Comagro, que agrupa a diferentes asociaciones agrícolas del país.

Finalmente, como obstáculos que enfrenta esta organización están que nada más cuentan con dos técnicos de planta y que existe una alta dispersión en alrededor de 79 comunidades, lo que trae como consecuencia una difícil asignación de recursos.

Entre sus aspectos positivos, se están comenzando a organizar en otros municipios para instrumentar esta misma forma de organización de productores, y ha sido posible romper con los controles personales de antaño (cacicazgos). También se han promovido los valores de lealtad, transparencia, honradez e igualdad de cooperación, lo que ha generado desarraigo e individualismo.

### CASO 13

*Fuente:* Ignacio González Hernández, coordinador del Área de Desarrollo Municipal de Accede.

*Iniciativa:* Consejo Democrático Municipal.

*Lugar:* Cuquío, Jalisco.

*Fecha:* Mayo de 1993.

*Origen:* Nace una iniciativa del gobierno municipal de Cuquío en el periodo 1992-1995 como un producto de la planeación estratégica que mostró la necesidad de encauzar la participación ciudadana. Es una organización territorial que divide al municipio en 10 zonas, cada una con su representante, surge desde el trienio anterior para brindar un espacio de organización del pueblo.

*Participantes:* Un representante de cada comunidad (aproximadamente 50), un coordinador por cada zona, un coordinador general que se encarga de captar y priorizar necesidades de servicios; después las negocia con el ayuntamiento (contraloría social).

*Desarrollo:* Éxito. Benefició a la comunidad en términos de obra pública, desarrollo más equilibrado territorialmente. Ha ayudado a eficientar el gasto público. Ahorra trabajo al ayuntamiento. Se ha ido consolidando, posee reglamento;

tiene una práctica cotidiana y buen grado de concientización social. Había organizaciones tradicionales oficiales, que se están acercando al Consejo. Esta organización está viendo la necesidad de vincularse con los sectores oficiales, que son de gran utilidad para la planificación municipal. Los consejeros se eligen democráticamente cada tres años, a la mitad del periodo municipal.

#### CASO 14

*Fuente:* Ignacio González Hernández, coordinador del Área de Desarrollo Municipal de Accede.

*Iniciativa:* Comité Ciudadano de Participación Social (Compas).

*Lugares:* Ameca y Amacueca.

*Fecha:* Lo aprobó el cabildo de Ameca en mayo de 1996.

*Origen:* Accede junto con los ayuntamientos. Se conoció a una regidora de Ameca y GUACO (Grupos Unidos de Apoyo Comunitario) de Amacueca.

*Participantes:* Equipo promotor integrado por funcionarios del ayuntamiento.

*Desarrollo:* Campaña de difusión, talleres de capacitación.

#### CASO 15

*Fuente:* Ignacio González Hernández, coordinador del Área de Desarrollo Municipal de Accede.

*Iniciativa:* Accede.

*Lugares:* Cuquió, Ameca y Amacueca, Jalisco.

*Fecha:* 1986 ITESO, 1995 Accede.

*Origen:* Grupo de profesionistas que estudiaban o trabajaban en el ITESO.

*Participantes:* Sólo participan profesionistas. Se pretende que los miembros de las organizaciones impulsadas actúen como promotores en otros municipios.

*Desarrollo:* Desarrollo comunitario en Cuquió, Ameca y Amacueca.

– Proceso de aprendizaje.

– Especialización que ha depurado propuestas a partir de

fundamentos empíricos.

Obtención de recursos:

- Se buscan recursos como CAMPO; Alemania, Socorro Católico (Francia), Bélgica.

Ahora como Accede.

- El municipio absorbe parte de los gastos ocasionados por la asesoría.
- La organización de campesinos.
- Proyecto por parte de Sedesol.
- PNUD (ONU).

#### CASO 16

*Fuente:* Ignacio González Hernández, coordinador del Área de Desarrollo Municipal de Accede.

*Iniciativa:* Trabajo con las mujeres.

*Lugar:* Cuquío, Jalisco.

*Fecha:* 1986.

*Origen:* Al mismo tiempo que la organización campesina. Para resolver problemas de salud, capacitación (primeros auxilios, medicina alternativa, nutrición).

*Participantes:* Mujeres profesionistas (asesoras) de Cuquío.

*Desarrollo:* Se ha potenciado la formación de organizaciones femeninas.

- Organizaciones productivas (acuacultura, avicultura)
- La iniciativa es buena pero sus limitantes son las actitudes culturales.

#### CASO 17

*Fuente:* Ignacio González Hernández, coordinador del Área de Desarrollo Municipal de Accede.

*Iniciativa:* Granja de puercos, apiarios, tallercito de fabricación de huaraches.

*Fecha:* 1986.

*Origen:* Como intento no fructificó puesto que no se encontraba en el sector verdaderamente importante (maíz).

*Participantes:* Accede y productores.

*Desarrollo:* No tuvo éxito, el control de los procesos lo llevaban unos cuantos, era caciquil.

#### CASO 18

*Fuente:* Ingeniero Rodrigo Diez de Sollano, director general de Estudios y Concertación de la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Jalisco.

*Iniciativa:* Alianza la Concordia para el Aprovechamiento de Leche.

*Lugar:* Lagos de Moreno, Jalisco.

*Participantes:* Productores de leche y comercializadores.

*Comentarios:* El contacto era don Rubén González, de la empresa Sello Rojo.

#### CASO 19

*Fuente:* Ingeniero Rodrigo Diez de Sollano, director general de Estudios y Concertación de la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Jalisco.

*Iniciativa:* Prolacsa, producción de leche.

*Lugar:* Tepatitlán, Jalisco.

*Fecha:* Comenzaron hace muchos años.

*Desarrollo:* Cuando empezaron cada productor aportó un porcentaje muy pequeño de cada litro y programaron construir una planta pasteurizadora, pero terminaron por comprar una planta que estaba parada y ahora están procesando leche que venden en Guadalajara.

*Comentarios:* Contacto con Juan González Ponce.

#### CASO 20

*Fuente:* Ingeniero Rodrigo Diez de Sollano, director general de Estudios y Concertación de la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Jalisco.

*Iniciativa:* La Alteña, planta procesadora de hortalizas.

*Lugar:* San José de la Paz, municipio Jesús María, Jalisco.

*Origen:* La iniciaron un grupo de emigrados que tuvieron éxito en Estados Unidos.

*Participantes:* Migrantes-inversionistas de la región.

*Desarrollo:* Primero empezaron a construir casas muy lujosas y un día gente de la Secretaría de Desarrollo Rural les preguntó por qué no invertían su dinero en algo productivo, y entonces pusieron la planta. Los emigrados descubrieron que la zona podía ser proveedora de salsas porque todos los miembros del grupo son dueños de restaurantes de comida mexicana en Estados Unidos; son 20 socios dueños de cerca de 350 restaurantes. Construyeron una planta procesadora para hacer las bases de las salsas; elaboran el jitomate precocido y pelado, cebolla preparada, y todo lo mandan en envases grandes.

*Comentarios:* Esta iniciativa inicialmente genera unos 50 empleos, pero en realidad serán más, ya que se está desarrollando una zona de cultivos de hortalizas y se calcula que va a crear alrededor de 300 o 400 empleos más en el campo. Un punto importante es que no necesitaron de ningún crédito bancario, toda la inversión la hicieron con los ahorros de los socios. El equipo es construido en Guadalajara y hubo apoyo gubernamental en cuanto al estudio de factibilidad y los caminos. Contacto: Humberto Anaya.

## CASO 21

*Fuente:* Ingeniero Rodrigo Diez de Sollano, director general de Estudios y Concertación de la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Jalisco.

*Iniciativa:* Nutrilite, cultivos para concentrados alimenticios.

*Lugares:* Tolimán y Tuxcacuesco, Jalisco.

*Fecha:* 1995.

*Origen:* La zona donde surgió esta iniciativa ha sido tradicionalmente muy pobre y con mal clima puesto que es seco y no hay agua. Pero un día se descubrió que en el subsuelo sí la había, por lo que se puede cambiar radicalmente la con-

dición del valle porque hay manera de regar. A raíz de ello han surgido inversiones como la de Nutrilite. Esta empresa sembrará aproximadamente mil hectáreas de alfalfa, perejil y otros productos para hacer concentrados alimenticios que venderá otra compañía en Estados Unidos.

*Participantes:* Inversionistas de Guadalajara y campesinos de la región.

*Comentarios:* Contacto: Roberto Vargas, coinversionista.

#### CASO 22

*Fuente:* Ingeniero Rodrigo Diez de Sollano, director general de Estudios y Concertación de la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Jalisco.

*Iniciativa:* Desert Glory, siembra de jitomate cherry en Tolimán.

*Lugares:* Toliman y Tuxcacuesco, Jalisco.

*Fecha:* Primavera de 1996.

*Origen:* Esta empresa surge, como la anterior, gracias a que se encontró agua en la zona.

*Participantes:* Esta es un empresa israeli-norteamericana en coinversión con mexicanos.

*Desarrollo:* Sembrar 500 hectáreas de jitomate cherry para exportar el producto.

*Comentarios:* Tanto Nutrilite como Desert Glory han sido detonadoras y los ejidatarios de alrededor piensan que pueden hacer lo mismo. Por lo tanto, la Secretaría de Desarrollo Rural está empezando a hacer proyectos con los ejidatarios. El contacto y coinversionista es Ignacio Saucedo.

#### CASO 23

*Fuente:* Ingeniero Rodrigo Diez de Sollano, director general de Estudios y Concertación de la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Jalisco.

*Iniciativa:* Rastro tipo inspección federal (TIF).

*Lugar:* Autlán, Jalisco.

*Fecha:* Hace varios años.

*Origen:* Interés por retener más valor de la producción.

*Participantes:* Ganaderos de la región.

*Desarrollo:* Es una iniciativa que se quedó en proyecto por falta de dinero que permitiría que el valor agregado que implica el trabajo en el rastro se quede en la región y genere empleos. Las causas de que no se concrete el proyecto son que los ganaderos no han podido forjar un proyecto y que se necesita una inversión muy grande.

#### CASO 24

*Fuente:* Ingeniero Rodrigo Diez de Sollano, director general de Estudios y Concertación de la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Jalisco.

*Iniciativa:* Organización de productores de nuez.

*Lugar:* Amacueca, Jalisco.

*Fecha:* 1995.

*Origen:* Los productores se unieron para comercializar el producto y romper la cadena de intermediarios.

*Participantes:* Productores de nuez y el gobierno del estado.

*Desarrollo:* Mediante asesoría, formaron una cooperativa de productores para la comercialización y lograron aumentar sustancialmente el precio de su producto.

#### CASO 25

*Fuente:* Acta constitutiva de la Asociación Rural de Interés Colectivo El Gran Tunal, S. de R.L.

*Iniciativa:* Comercialización de tuna.

*Lugares:* Lagos de Moreno y Ojuelos, Jalisco, y otros municipios del altiplano central.

*Fecha:* 1988.

*Origen:* Surgió del interés de productores por comercializar la tuna y la búsqueda de nuevos mercados.

*Participantes:* Productores de tuna.

*Desarrollo:* Proyecto de comercialización doméstica y en el exterior y presentación de empaque.

## CASO 26

*Fuente:* Universidad de Colima-Internet.

*Iniciativa:* Producción de hortalizas del estado de Colima.

*Lugares:* Armería, Colima, Coquimatlán, Tecomán, Ixtlahuacán y Manzanillo, Colima.

*Fecha:* 1984.

*Participantes:* Seis asociaciones agrícolas de esos municipios.

*Desarrollo:* Es un proyecto consolidado y se encuentran en expansión. Están buscando asociarse con empresas nacionales y extranjeras.

## CASO 27

*Fuente:* Ingeniero Lauro López Miramontes, de la Sagar.

*Iniciativa:* Uniones de ejidos.

*Lugares:* Colotlán y Santa María de los Ángeles, Jalisco.

*Fecha:* 1986.

*Origen:* A partir del interés local, pero con apoyo externo de la Sagar y de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).

*Participantes:* Productores de la región, Sagar y SRA.

*Desarrollo:* Se inició con apoyo externo de Sagar y la SRA, pero cuando éste fue suspendido fracasó la iniciativa. Su objetivo era reducir los costos de insumos y crear un centro de acopio de productos agrícolas; lo anterior no se logró porque la iniciativa se ligó al presidente de la unidad y se le dio un manejo político, utilizando el patrimonio de la unión para campañas electorales. No hubo controles administrativos ni desarrollo empresarial, no se logró crear el centro de acopio. Lo único que cambió un poco fue la manera de comercializar algunos productos; la iniciativa influyó en los precios de algunos insumos.

## CASO 28

*Fuente:* Ingeniero Lauro López Miramontes, de la Sagar.

*Iniciativa:* Recolección y comercialización de orégano.

*Lugares:* Colotlán, Santa María de los Ángeles, Huejúcar, Villa

Guerrero, Bolaños, Huejuquilla el Alto, Jalisco, y Valparaíso, este último municipio en el estado de Zacatecas.

*Fecha:* 1996.

*Origen:* Ante la existencia de orégano silvestre en la región, Fabio Guizar promovió su venta a futuro. La iniciativa es interesante porque la persona no era dueña de las tierras pero compraba toda la producción.

*Participantes:* Fabio Guizar, Gobierno del Estado de Jalisco, Griseldo González, de San Luis Potosí, CIATEJ, Popilio y Sagar.

*Desarrollo:* Don Fabio logra concentrar el orégano recolectado en el norte de Jalisco y pone en marcha una estrategia de cooperación con Griseldo González para comercializar el producto en el mercado internacional y aumentar el precio cuando hay escasez de orégano en el mundo. Actualmente los participantes en esta iniciativa se plantean agregarle valor al orégano produciendo aceite comestible o insumos para perfumería. El sector oficial quiso intervenir en este mercado e intentó poner una empresa; pero como los recolectores son clandestinos, no funcionó.

## CASO 29

*Fuente:* Ignacio González, Accede.

*Iniciativa:* Unión de Crédito Amequense, S.A. de C.V.

*Lugar:* Ameca, Jalisco.

*Fecha:* 1993.

*Origen:* Surge como iniciativa de las organizaciones gremiales (Cámara de Comercio, Unión de Ejidos del Valle de Ameca y la Asociación Local Cañera), con el fin de encontrar alternativas de financiamiento.

*Participantes:* 500 personas físicas (comerciantes, amas de casa) y 16 personas morales.

*Desarrollo:* Creció de manera importante y representa una nueva opción financiera; ha propiciado la formación de nuevas empresas e impulsa el autoempleo. Las utilidades se

reinvierten en la región y ha logrado reducir riesgos financieros.

### CASO 30

*Fuente:* Ingeniero Marco Antonio Vázquez Rangel, gerente de la Unión de Crédito Amequense, S.A. de C.V.

*Iniciativa:* Unión de Crédito Amequense.

*Lugar:* Ameca, Jalisco.

*Fecha:* 1994.

*Origen:* Surge como iniciativa de los presidentes municipales de la región (principalmente del de Teuchitlán), los ejidatarios cañeros (Pedro Villanueva, Francisco Alcaraz) y personal de la ex Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

*Participantes:* Productores de la región.

*Desarrollo:* Se formó por interés político más que por el desarrollo económico; debido a su pésima selección de socios, está por desaparecer.

### CASO 31

*Fuente:* Ingeniero Marco Antonio Vázquez Rangel, gerente de la Unión de Crédito Amequense, S.A. de C.V.

*Iniciativa:* Fondo de Aseguramiento de Etzatlán.

*Lugar:* Etzatlán, Jalisco.

*Fecha:* 1992-1993.

*Origen:* Iniciativa de la Unión de Ejidos Lázaro Cárdenas de Etzatlán.

*Participantes:* Ejidatarios.

*Desarrollo:* Surgió con el fin de reducir los riesgos de siniestros; sin embargo, los índices de éstos fueron muy altos y no cubrían la superficie mínima requerida; por ello y la insuficiente promoción del proyecto, éste fracasó.

### CASO 32

*Fuente:* Ingeniero Marco Antonio Vázquez Rangel, gerente de la Unión de Crédito Amequense, S.A. de C.V.

*Iniciativa:* Cooperativa de Consumo de El Grullo.

*Lugar:* El Grullo, Jalisco.

*Fecha:* 1990.

*Origen:* Surge como iniciativa de los socios de la Caja Popular de Ahorro de El Grullo.

*Participantes:* Ejidatarios, pequeños productores y habitantes del municipio.

*Desarrollo:* Es un supermercado que ofrece productos a precios bajos. Ha crecido de manera considerable, puesto que inició con una gerencia y un área técnica contable y ahora cuenta con una gerencia general y otras tres gerencias (finanzas, operación, compras y abasto).

### CASO 33

*Fuente:* Ingeniero Marco Antonio Vázquez Rangel, gerente. de la Unión de Crédito Amequense, S.A. de C.V.

*Iniciativa:* Caja de Ahorro Popular El Grullo.

*Lugar:* El Grullo, Jalisco.

*Fecha:* 1962.

*Origen:* Promovido por la iglesia católica.

*Participantes:* 5 100 socios de diversos sectores.

*Desarrollo:* Se ha constituido en una fuente accesible de recursos para los habitantes del municipio de El Grullo y ha tenido tal éxito, que está ampliando sus funciones hacia la zona de Autlán y tiene un plan para municipios alejados.

### CASO 34

*Fuente:* Ingeniero Marco Antonio Vázquez Rangel, gerente. de la Unión de Crédito Amequense, S.A. de C.V.

*Iniciativa:* Comercializadora Agropecuaria de Occidente (Comagro).

*Lugar:* Sede en Guadalajara, Jalisco.

*Fecha:* 1992.

*Origen:* Una iniciativa de varias uniones de ejidos: Lázaro Cár-

denas de Etzatlán, Valle de Ameca, Emiliano Zapata de La Barca y Lázaro Cárdenas (Juanacatlán y El Grullo).

*Participantes:* 32 organizaciones ejidales, principalmente.

*Desarrollo:* Ha crecido en términos operativos y de servicios, pero cada vez tiene menos socios activos.

#### CASO 35

*Fuente:* Diputado estatal del Distrito VII.

*Iniciativa:* El Grupo de los Treinta.

*Lugar:* Ocotlán, Jalisco.

*Fecha:* 1986.

*Origen:* Industriales de Ocotlán buscan impulsar la creación de un parque industrial en el municipio.

*Participantes:* Treinta empresarios de Ocotlán.

*Desarrollo:* En 1962, el gobierno federal cedió terrenos para la creación de un parque industrial, proyecto que fracasó; una comunidad que necesitaba tierras se las apropió y ahora los empresarios quieren reiniciar este proyecto, pero encontraron que las tierras están en conflicto; por eso están a la espera de que el gobierno federal decida a quién pertenecen los terrenos.

#### CASO 36

*Fuente:* Diputado estatal del Distrito VII

*Iniciativa:* Industrialización de lima.

*Lugar:* Atotonilco el Alto, Jalisco.

*Fecha:* 1996.

*Origen:* Productores de lima de la región buscan la manera de industrializar esta fruta.

*Participantes:* Un grupo de gente de la región.

*Desarrollo:* Está en proceso de consolidación el grupo y por eso la iniciativa aún no avanza de manera importante.

#### CASO 37

*Fuente:* Diputado estatal del Distrito VII.

*Iniciativa:* Industrialización de cebolla.

*Lugar:* Tizapán el Alto, Jalisco.

*Fecha:* 1990.

*Origen:* El presidente municipal en turno de este municipio impulsaba la posibilidad de industrializar la cebolla.

*Participantes:* Productores agrícolas del municipio.

*Desarrollo:* Se desconoce si el proyecto tuvo éxito.

### CASO 38

*Fuente:* Licenciado Leopoldo F. Chacón, coordinador general de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Reglamento que regule la explotación de mineral de las empresas Peña Colorada y Peñitas, y creación del Centro de Desarrollo Socioeconómico del ayuntamiento del municipio de Minatitlán, Colima.

*Lugar:* Minatitlán, Colima.

*Fecha:* Proyecto por iniciar, la propuesta se hizo en febrero de 1996.

*Origen:* Según el entrevistado, la iniciativa surgió debido a las constantes manifestaciones de inconformidad de los habitantes y autoridades del municipio de Minatitlán en contra de la empresa Peña Colorada.

*Participantes:* Regidor del cabildo y miembros del Partido Revolucionario Institucional del municipio.

*Desarrollo:* Según los inconformes esta empresa, además de contaminar y causar un fuerte deterioro del medio ambiente en la zona, no ha dejado ningún beneficio económico, ya que ha obtenido una concesión por parte del gobierno federal para explotar los recursos mineros de la zona y todas las utilidades salen del municipio; esta empresa no paga ni siquiera el impuesto predial.

Para regular la actividad de esta empresa, se pretende cobrar un impuesto especial por tonelada extraída y el dinero que se obtenga canalizarlo al Centro de Desarrollo Socioeconómico del municipio. El objetivo de este centro

es apoyar proyectos productivos para el desarrollo del municipio. El ayuntamiento de Minatitlán ha recibido asesoría jurídica de la Coordinación de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de Colima.

#### CASO 39

*Fuente:* Licenciado Leopoldo F. Chacón, coordinador general de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Criadero para la producción de carne de venado.

*Lugar:* Ixtlahuacán, Colima.

*Fecha:* Principios de 1992.

*Origen:* Señala el entrevistado que una persona proveniente del municipio de Villa de Álvarez estableció una especie de criadero experimental de venado para aprovechar la carne de este animal, según el entrevistado tuvo cierto éxito la idea.

*Participantes:* Ganaderos.

*Desarrollo:* A cuatro años de iniciado, no sabe si sigue funcionando este proyecto, y se teme que las excesivas regulaciones locales y federales hayan propiciado la decadencia del negocio. Según nuestra consideración, esta idea es innovadora ya que permite racionalizar recursos naturales y explotarlos de una forma racional.

#### CASO 40

*Fuente:* Licenciado Leopoldo F. Chacón, coordinador general de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Siembra de hortalizas, espárrago, Jamaica y espinaca.

*Lugar:* Coquimatlán, Colima.

*Fecha:* Principios de 1992.

*Origen:* A través de una cooperativa fomentada por las autoridades municipales.

*Participantes:* Miembros de la cooperativa.

*Desarrollo:* Según el entrevistado, se estuvieron exportando espinacas principalmente a Estados Unidos, lo que propició

que en los siguientes ciclos agrícolas se dedicaran más hectáreas a la producción de espinacas; sin embargo, debido a la política proteccionista norteamericana, no fue posible exportar, lo cual provocó la quiebra de la actividad.

#### CASO 41

*Fuente:* Licenciado Leopoldo F. Chacón, coordinador general de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Una cooperativa de siembra de flores para exportación.

*Lugar:* Suchitlán, municipio de Comala, Colima.

*Fecha:* Principios de 1992.

*Origen:* Cooperativa fomentada por las autoridades municipales.

*Participantes:* Miembros de la cooperativa.

*Desarrollo:* Pese a que su finalidad es la exportación, la mayor parte de la producción la consume el mercado local.

#### CASO 42

*Fuente:* Licenciado Leopoldo F. Chacón, coordinador general de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Cooperativa de Cabañas Laguna de Santa María.

*Lugar:* Laguna de Santa María, municipio de Comala, Colima.

*Fecha:* Principios de 1992.

*Origen:* Se inició una cooperativa.

*Participantes:* Miembros de la cooperativa y gobierno municipal.

*Desarrollo:* Una cooperativa construyó cabañas alrededor de la laguna de Santa María, proyecto que se realizó de manera desorganizada, el ayuntamiento tuvo que intervenir para hacerse cargo del proyecto. Sin embargo, según el entrevistado, dicho proyecto fracasó y actualmente se encuentran abandonadas las instalaciones.

#### CASO 43

*Fuente:* Licenciado Leopoldo F. Chacón, coordinador general de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Producción de quesos.

*Lugar:* Comala, Colima.

*Fecha:* Principios de 1992.

*Origen:* Pequeños productores.

*Participantes:* Habitantes del municipio.

*Desarrollo:* Puesto que son proyectos pequeños y de menor calidad, no se han podido expandir a otras entidades.

#### CASO 44

*Fuente:* Licenciado Leopoldo F. Chacón, coordinador general de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Producción de muebles finos.

*Lugar:* Comala, Colima.

*Fecha:* Principios de 1992.

*Participantes:* Un solo productor.

*Desarrollo:* Produce muebles que se exportan a todo el mundo.

#### CASO 45

*Fuente:* Licenciado Leopoldo F. Chacón, coordinador general de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de Colima.

*Iniciativa:* Cría y venta de ganado vacuno.

*Lugar:* Ejido de los Fernández, municipio de Cuauhtémoc, Colima.

*Fecha:* Principios de 1992.

*Participantes:* Ejidatarios del municipio.

*Desarrollo:* Se carece de información.

#### CASO 46

*Fuente:* Ingeniero Heliodoro Langarica, director de Coplade en el municipio de Colima.

*Iniciativa:* Producción de lácteos.

*Lugar:* Astillero de Abajo, municipio de Colima.

*Fecha:* Se creó recientemente, en 1996.

*Participantes:* Asociación de productores rurales de los Larios Hernández.

*Desarrollo:* Esta asociación se acercó a Coplade para captar re-

cursos financieros que le permitieran mecanizar su producción de aproximadamente mil litros de leche diarios que producen y convertirlos en crema, queso y otros derivados. Esto les permitirá generar cinco o seis empleos directos.

#### CASO 47

*Fuente:* Ingeniero Heliodoro Langarica, director de Coplade en el municipio de Colima.

*Iniciativa:* Proyecto turístico en un manantial de agua tibia llamado El Hervidero.

*Lugar:* Se localiza a cinco kilómetros de Puerto de Anzar, municipio de Colima.

*Fecha:* Se concesiona en 1986.

*Participantes:* Señor Jesús Díaz Virgen.

*Desarrollo:* Es una concesión federal para la explotación de un manantial de agua tibia que tiene diez años, pese a lo cual no cuenta con mucha infraestructura. Por ello el dueño de la concesión ha pedido financiamiento para construir una zona de restaurante y un estacionamiento. Según el entrevistado es un proyecto que utiliza y embellece el lugar ya que se está reforestando y no existe problema de contaminación del manantial. Con esta nueva propuesta de ampliación se generarían diez empleos directos.

#### CASO 48

*Fuente:* Ingeniero Heliodoro Langarica, director de Coplade en el municipio de Colima.

*Iniciativa:* Cámaras de maduración de plátano.

*Lugar:* Ciudad de Colima.

*Fecha:* Creado en 1996.

*Participantes:* Señor Salvador Moctezuma Estrada.

*Desarrollo:* Salvador Moctezuma se acercó a Coplade a pedir apoyo para la construcción de estas cámaras de maduración vía un crédito de recursos del ramo 26. Este proyecto ha creado seis empleos directos.

## CASO 49

*Fuente:* Ingeniero Heliodoro Langarica, director de Coplade en el municipio de Colima.

*Iniciativa:* Reproducción de piezas arqueológicas.

*Lugar:* Ciudad de Colima.

*Fecha:* Agosto de 1996.

*Participantes:* Artesanos y Coplade del municipio de Colima.

*Desarrollo:* La iniciativa surge de un pequeño grupo de artesanos interesados en la reproducción de piezas arqueológicas puesto que tienen mucha demanda, pero no había una regulación al respecto. La idea es reproducirlas con el aval del INAH, que está dispuesto a otorgarles el permiso y facilitó un catálogo de piezas que se podrían reproducir. El proyecto apenas empezó y se piensa realizar la reproducción fiel de las piezas y que éstas lleven una etiqueta del INAH señalando que es una copia de la pieza original, se piensa producir en escala y en serie e inclusive exportar. Hasta el momento son tres las personas que trabajan en esta iniciativa junto con Coplade.

## CASO 50

*Fuente:* Ingeniero Heliodoro Langarica, director de Coplade en el municipio de Colima.

*Iniciativa:* Sistemas de riego tecnificados (presurizados).

*Lugares:* Localidades de Ortizos, Estapilla, Tinajar, ejido Piscila y ejido Tepames, municipio de Colima.

*Fecha:* Se encuentra en la etapa de ejecución y piensan echarlo a andar en 1997.

*Participantes:* Agricultores y Coplade.

*Desarrollo:* La idea es ponerlo en operación en periodos de secas para producir hortalizas, melón, sandía, pepino, maíz, calabacitas, etc., y destinar la producción en su mayor parte a Estados Unidos. Los fondos provienen del programa Alianza para la Producción. Se otorga un subsidio del 35 o 40 por ciento del costo (casi 7 000 pesos por hectárea).

Con los recursos se pretende cubrir el 80 por ciento del costo del equipo sin interés, pero es totalmente recuperable. Se apoyan 108 hectáreas y se generan aproximadamente veinte empleos por hectárea en producción, además de los que puedan crear en el empaque y en otras maniobras.

#### CASO 51

*Fuente:* Ingeniero Marco Antonio Vázquez Rangel, de Colima.

*Iniciativa:* Agroferretera de la Ciénega.

*Lugar:* La Barca, Jalisco.

*Fecha:* 1990.

*Participantes:* Tres socios ex funcionarios de la SARH y agricultores.

*Origen:* Los socios vieron la oportunidad de dar un servicio más adecuado al productor agrícola, desde asistencia técnica hasta comercialización; consideraban que además de ser un buen negocio impulsaría el desarrollo local.

*Desarrollo:* Esta iniciativa se fortaleció al entrar en vigor la reforma al artículo 27 constitucional y a partir del desmantelamiento de los organismos de apoyo gubernamental al campo. Actualmente, además de vender, financiar insumos, comercializar productos y brindar asistencia técnica, poseen parcelas experimentales para demostración del uso de nuevas tecnologías agrícolas.



## Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor (1981) *La frontera nómada: Sonora y la revolución mexicana*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Aguirre Jiménez, Alma Alicia (1993) «Reflexiones sobre el artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria». *Carta Económica Regional*, núm. 28 (enero-febrero), pp. 7-12.
- Aguirre, Vicente (1989) «Manejo de algunas variables de política agrícola en el contexto de la crisis agrícola reciente». *Agrosociedad*, revista de la División de Ciencias Socioeconómicas de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, año II, núm. 1, pp. 1-18.
- Allende Landa, José (1987) «Desarrollo local y reestructuración urbana-regional». *Estudios Territoriales*, Instituto del Territorio y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de Madrid, núm. 25.
- Alvarado, Arturo M. (1996) «Entre la reforma y la rebelión: el campo durante el salinismo». *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 1-2, pp. 133-157.
- Appendini, Kirsten (1995) «La transformación de la vida económica del campo mexicano». En Jean-Francois Prud'Homme (coord.) *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*. México: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, Plaza y Valdés, pp. 31-104.
- Arias Marín, Alán (1996) «Para una nueva mecánica del federalismo». En *Los Gobiernos Locales en la Perspectiva Interna-*

- cional*, núm. 53, México Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Arocena, José (1991) «Algunas dimensiones del concepto de descentralización». En Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*. Madrid: Editorial Nueva Sociedad.
- (1995) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas: Centro Latinoamericano de Economía Humana/Universidad Católica de Uruguay/Editorial Nueva Sociedad.
- Arroyo Alejandro, Jesús y Antonio Sánchez Bernal (1996) «Federalismo fiscal y condiciones de las finanzas públicas municipales». *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, núm. 3 (julio-septiembre), Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ayuntamiento de Minatitlan (1996) Reglamento del Centro de Desarrollo Socioeconómico.
- Baker, John D. *et. al.* (1996) «Attracting high-wage, high-growth industries to rural areas». En *Recent economic studies of the economic development administration. An annotated bibliography update*. Technical Assistance and Research Division, Economic Development Administration, U.S. Department of Commerce.
- Banamex (1992) *Examen de la Situación Económica de México*, vol. LXVIII, núm. 799 (junio), México, pp. 282-289.
- Banco de México (1991) *Programa de Fortalecimiento Institucional a Uniones de Crédito*, FIRA, México.
- Banco Mundial (1989) *World development report*.
- (1991) *Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990*. Documento de políticas del Banco Mundial, Washington: Banco Mundial.
- (1994) *Conferencia Interamericana de Alcaldes: Caminos para el Desarrollo de la Gobernación Municipal*, informe final auspiciado en forma conjunta por el Banco Mundial, OEA, BID, USAID y FEMICA, Washington.

- Beltrán, Ulises y Santiago Portilla (1986) «El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)». En Blanca Torres (comp.) *Descentralización y democracia en México*. México: El Colegio de México.
- Benítez, Fernando (1983) *Viaje al centro de México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bennet, Robert y Gunter Krebs (1993) «Local economic development partnerships: an analysis of policy networks in EC-Leda Local Development Strategies». *Regional Studies*, vol. 28, núm. 2, pp. 119-140.
- Birner, Andreas; Hermann Fried, Andreas Novi y Walter Stöhr (1995) *Local development initiatives. An intercultural comparison: life strategies and global structural change*. IIR-Discussion paper 51. Viena: Institute for Urban and Regional Studies.
- Blakely, Edward J. (1989) *Planning local economic development: theory and practice*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Boecker, Paul H. (ed.) (1993) *Latin America's turnaround: privatization, foreign investment, and growth*. San Francisco: ICS Press, International Center for Economic Growth, Institute of the Americas.
- Boisier, Sergio y Verónica Silva (1990) «Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual». En Francisco Alburquerque, Carlos A. de Mattos y Ricardo Jordan Fuchs (eds.) *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- (1985) «Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en la planeación regional». *El Trimestre Económico*, vol. LII (2), núm. 205.
- (1996) *Modernidad y territorio*. Cuadernos del ILPES, núm. 42, Santiago de Chile.
- (1997) «Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los 90's». *Revista Interamericana de Planificación*.

- ficación*, vol. XXIX, núm. 114 (abril-junio), SIAP, Cuenca, Ecuador.
- Bolio, Jorge y José Ramírez (1988) *Colima. Planificación centralista y crisis local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Braverman, Avishay y J. Luis Guasch (1993) «Administrative Failures in Rural Credit Programs». En Karla Hoff, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz, *The economics of rural organization. Theory, practice and policy*. Washington: World Bank.
- Breagy, James y Kenneth Poole (1995) «Re-engineering local economic development to integrate global and technological change». En *Recent economic studies of the economic development administration. An annotated bibliography update*. Technical Assistance and Research División, Economic Development Administration, U.S. Department of Commerce.
- Brañes, Raúl (1994) *Manual de derecho ambiental mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brooks, Anee, Graham McKee y Rafael Menéndez (1996) «Las estructuras regionales y locales para el desarrollo. El caso de Escocia». *Revista Asturiana de Economía*, núm. 5.
- Cabrero M., Enrique (1993) *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países*. Documento de trabajo núm. 19, México: CIDE.
- (1995) *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Porrúa.
- Campbell, Tim (1991) *Descentralización hacia los gobiernos locales en América Latina y el Caribe*. Reporte núm. 5, Washington: Banco Mundial.
- Carroll, Thomas (1992) *Intermediary NGOs: the supporting link in grassroots development*. West Hartford: Kumarian Press.
- Casares, María Amparo y Wilson Pérez (1988) *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?* México: Siglo XXI Editores.

- Castells, Manuel (1995) *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castillo Girón, Víctor Manuel y Guy Pontie (1995) «Organización y aplicación de la política agrícola en Jalisco: ¿decisiones inducidas o de la base?» En Jesús Arroyo (comp.) *Regiones en transición. Ensayos sobre la integración regional en Alemania del este y en el occidente de México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Chacholiades, Miltiades (1982) *Economía internacional*. México: McGraw Hill.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (1994) *La población de los municipios de México, 1950-1990*. México.
- Conapo-Ineser (1988) *Estudio socioeconómico y demográfico del subsistema de ciudades Guadalajara-Ciudad Guzmán-Manzanillo*, vol. II, p. 49.
- Correa, Eugenia (1994) «Reorganización de la intermediación financiera, 1989-1993». *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12 (diciembre), pp. 1093-1101.
- Costa Campi, María Teresa (1996) «Política industrial y desarrollo local». *Revista Asturiana de Economía*, núm. 5.
- Cowen, M.P. y R.W. Shenton (1996) *Doctrines of development*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Eisinger K., Peter (1988) *The rise of the entrepreneurial state: state and local economic development policy in the United States*. Madison: Wise Editorial.
- Fadl Kuri, Sergio y Samuel Puchot Santander (1995) «La banca de desarrollo en el marco de la reforma económica». *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 1 (enero), pp. 42-52.
- Freire, María Emilia (1996) «Federalismo fiscal: notas sobre la experiencia internacional». En *Descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva*. Seminario Internacional. Argentina: Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de La Plata.

- Fry Maxwell, J. (1988) *Money, interest, and banking in economic development*. The Johns Hopkins University Press.
- García Bátiz, María Luisa y Juan Jorge Rodríguez Bautista (1995) «Dinámica metropolitana de Guadalajara y localización Industrial». En José Luis Calva (coord.) *Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas*, tomo II. México: Universidad de Guadalajara/Instituto de Geografía-UNAM/Juan Pablos Editor.
- García del Castillo, Rodolfo y Alejandro Herrera Macías (1994) «Problemática de los servicios públicos municipales: el caso de Oaxaca, Oax.» En José Mejía Lira (comp.) *Problemática y desarrollo municipal*. Plaza y Valdés.
- Gobierno del Estado de Sonora (1997) *La administración pública sonorensis. El pasado reciente y el desafío del futuro. Control, evaluación y desarrollo administrativo*. Gobierno del Estado de Sonora, Secretaría de la Contraloría General del Estado.
- Greenwald, Bruce y Joseph E. Stiglitz (1986) «Externalities in economics with imperfect information and incomplete markets». *Quarterly Journal of Economics*, vol. 100, núm. 2, pp. 229-264.
- Guillén López, Tonatiuh (1996) *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: El Colegio de la Frontera Norte/Porrúa.
- Gunn, Christopher y Hazel Dayton Gunn (1991) *Reclaiming capital: democratic initiatives and community development*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan (1990) *Pathways from the periphery. The politics of growth in the newly industrializing countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hernández Torres, Misael (1994) «Servicios municipales. Una experiencia de concesión. El caso de la basura en Morelia, Mich.» En José Mejía Lira (comp.) *Problemática y desarrollo municipal*. Plaza y Valdés.
- Hirschman, Albert O. (1961) *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Hoff, Karla y Joseph E. Stiglitz (1993) «Imperfect information and rural credit markets: puzzles and policy perspectives». En Karla Hoff, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz, *The economics of rural organization. Theory, practice and policy*. Washington: World Bank.
- Ibarra, David (1995) «Problemas institucionales y financieros de la agricultura». *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 9 (septiembre), pp. 639-651.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1994) *La minería en México*. Aguascalientes.
- (1994) *XIV censo industrial, XI censo comercial y XI censo de servicios*, Aguascalientes.
- (1996) *Conteo de población y vivienda 1995*. Aguascalientes.
- (1983) *La minería en México*, México.
- Instituto de Administración Pública Estatal, A.C. (1996) Los gobiernos locales en la perspectiva internacional. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 53, México.
- Keim, Karl-Dieter (1995) «Estrategias endógenas en el contexto de una economía global: un reto para la investigación regional internacional». En Jesús Arroyo (comp.) *Regiones en transición. Ensayos sobre la integración regional en Alemania del este y en el occidente de México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- King, Robert G. y Ross Levine (1993) «Finance and growth: Schumpeter might be right», *The Quarterly Journal of Economics*, agosto.
- Knipper, Black, Jan (1991) *Development in theory & practice. Bridging the gap*. Estados Unidos: Westview Press.
- Kox, Kevin y A. Wood (1993) «Local government and local economic development in the United States». En David Fasenfest, *Community economic development: policy formation in the US and UK*. Nueva York: Policy Studies Organization.
- Leonardi, Robert (1995) «Regional development in Italy: social capital and the Mezzogiorno». *Oxford Review of Economic*

- Policy*, vol. 11, núm. 2. Oxford University Press, y *Oxford Review of Economic Policy Limited*.
- Levine Ross (1994) *Does the financial system matter?* Mimeo, Banco Mundial, mayo.
- (1971) *Ley Federal de Reforma Agraria*. México: Porrúa.
- (1981) *Ley de Fomento Agropecuario*. México: Porrúa.
- Martínez, Héctor y Alejandro Méndez (1996) *El estudio de las relaciones intergubernamentales. Una revisión bibliográfica*. Documento de trabajo núm. 45. México: CIDE.
- Mansell Carstens, Catherine (1995a) «Servicios financieros, desarrollo económico y reforma en México». *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 1 (enero), pp. 3-11.
- (1995b) *Las finanzas populares en México: el descubrimiento de un sistema financiero olvidado*. México: Editorial Milenio/Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Maydon Garza, Marín (1993) «Las uniones de crédito y la desestatización financiera». *Mercado de Valores*, núm. 13 (julio).
- Mejía Lira, José (1994) «Problemática de las finanzas municipales». En *Problemática y desarrollo municipal*. Plaza y Valdés Editores.
- Munnich, Lee W. Jr (1995) «State and local economic development strategy summit». En *Recent economic studies of the economic development administration. An annotated bibliography update*. Technical Assistance and Research División, Economic Development Administration, U.S. Department of Commerce.
- Myrdal Gunnar (1979) *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olson, Macur (1971) *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ortiz Martínez, Guillermo (1997) «Reforma al sistema financiero y política de financiamiento para el desarrollo de México». *Federalismo y Desarrollo*, año 10, enero-febrero-marzo, pp. 4-10.

- Palacios, Juan José (1989) *La política regional en México, 1970-1982*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Pare, Luisa (1991) «El debate sobre el problema agrario en los setenta y ochenta». *Nueva Antropología*, núm. 39, pp. 9-23.
- Pastor, Rodolfo (1984) «Desamortización, regionalización del poder y guerras de castas, 1822 a 1862: un ensayo de interpretación». En Jorge Padua y Alain Vanneph (comps.) *Poder local, poder regional*, México: El Colegio de México/CEMCA.
- Paz Sánchez, Fernando (1992) «El desarrollo rural y la nueva ley agraria». *Problemas del Desarrollo*, vol. XXIII, núm. 89 (abril-junio), Instituto de investigaciones Económicas-Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 13-21.
- Peña, Guillermo de la (1984) «Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas». En Jorge Padua y Alain Vanneph (comps.) *Poder local, poder regional*, México: El Colegio de México/CEMCA.
- Porter E., Michael (1991) *La ventaja competitiva de las naciones*. México: Editorial Vergara.
- Pozos Ponce, Fernando (1996) *Metrópolis en reestructuración: Guadalajara y Monterrey, 1980-1989*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Ramírez Kuri, Patricia (1996) Reseña: Alicia Ziccardi (coord.) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Porrúa/IISUNAM, México, 1995. *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, núm 3 (julio-septiembre), Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Restrepo, Darío I. (1994) «Cartografía de la descentralización: emergencia, actualidad e indefiniciones». *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXVII, núm. 105 (enero-marzo).
- Romero, P. Emilio (1996) «Globalización económica y agricultura en México». *Problemas del Desarrollo*, vol. 27, núm. 105, pp. 7-15.

- Ruiz Durán, Clemente (1995) «Financiamiento para el desarrollo». *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 1 (enero), pp. 20-27.
- Salinas, Argelia (1996) «El deterioro agrícola y sus repercusiones en la fuerza de trabajo femenina rural». *Problemas de Desarrollo*, vol. 27, núm. 106, pp. 167-181.
- Salinas Callejas, Edmar (1995) «El financiamiento del sector agropecuario en México, 1988-1994». *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 1 (enero), pp. 34-41.
- Salinas Chávez, Antonio (1987) «Minería. Algunas relaciones intersectoriales». *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 11 (noviembre), pp. 896-902.
- Sánchez Bernal, Antonio (1997) «El municipio emprendedor: finanzas públicas y desarrollo local». En David E. Lorey y Basilio Verduzco (comps.) *Realidades de la utopía. Demografía, trabajo y municipio en el occidente de México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/UCLA Program on Mexico/Juan Pablos Editor.
- (1998) «Relevancia de los estudios en desarrollo económico local. El caso de los municipios mexicanos». *Revista Interamericana de Planificación* (en prensa).
- Sariego, Juan Luis, Luis Reynaga, Miguel Ángel Gómez y Javier Farrera (1988) *El Estado y la minería mexicana. Política, trabajo y sociedad durante el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Energía, Minas e Industrias Paraestatal.
- Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de Colima (1987) *Los municipios de Colima*, México: Enciclopedia de los Municipios de México.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (1996) *Federalismo fiscal en México*. Documento de trabajo núm. IV. México: Centro de Estudios Económicos-El Colegio de México.
- Silva, Verónica (1994) «Cooperación interempresarial: un desafío a las políticas regionales». *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXVII, núm. 105 (enero-marzo).

- Suárez Dávila, Francisco (1997) «Retos y perspectivas de la banca de desarrollo en México». *Federalismo y Desarrollo*, año 10, enero-febrero-marzo, pp. 18-27.
- Syrett, Stephen (1994) «Local power and economic policy: local authority economic initiatives in Portugal». *Regional Studies*, vol. 28, núm. 1, pp. 53-67.
- Torres, T. Felipe (1996) «¿Existe en México mayor prioridad que la producción de alimentos?» *Problemas del Desarrollo*, vol. 27, núm. 105, pp. 16-21.
- Valle Ruiz, Antonio del (1997) «Papel de la banca comercial en el financiamiento del desarrollo». *Federalismo y Desarrollo*, México, año 10, enero-febrero-marzo, pp. 28-31.
- Vázquez Barquero, Antonio (1988) «Localización industrial y dinámica regional». *Estudios Territoriales*, núm. 288, pp. 39-52.
- (1996) «La política industrial y desarrollo económico local en Europa». *Revista Asturiana de Economía*, núm. 5.
- Vernon, Raymon (1979) *La inversión y el comercio internacionales en el ciclo de los productos*. Serie Trimestre Económico, núm. 30.
- Villarreal, René (1988) *Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización?* México: Diana.
- Urias, Homero (1980) «¿Quién controla la minería mexicana?» *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 9 (septiembre), pp. 951-936.
- Werner, Martín (1994) «La banca de desarrollo, 1988-1994: balance y perspectivas». *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12 (diciembre), pp. 1054-1067.

*Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*  
terminó de imprimirse en diciembre de 1998  
en imprenta de Juan Pablos, S.A.  
Mexicali 39, Col. Hipódromo Condesa 06100  
México, D.F.

Se tiraron 1 000 ejemplares  
más sobrantes para reposición



*Cuidado de la edición:*  
David Rodríguez  
*Diseño de la portada:*  
Avelino Sordo Vilchis  
*Fotografía de la portada:*  
Luis Felipe Cabrales  
*Tipografía:*  
Rayuela, diseño editorial

## **Ciclos y Tendencias en el México del Siglo xx**

Serie dirigida por: James W. Wilkie (1990--),  
Jesús Arroyo Alejandre (1998--),  
Sergio de la Peña (1990-1998)

La serie Ciclos y Tendencias en el México del Siglo xx es un esfuerzo para estudiar los procesos de cambio de México. La edición de esta serie es posible gracias a los auspicios de la Fundación William and Flora Hewlett. La serie consta de los siguientes tomos:

- Tomo 1. James W. Wilkie y Jesús Reyes Heróles González Garza (eds.) (1990) *Industria y trabajo en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Tomo 2. David E. Lorey (1992, revisado y aumentado en 1994) *The rise of the professions in twentieth-century Mexico: university graduates and occupational change since 1929*. Los Ángeles: UCLA Latin American Center Publications.
- Tomo 3. Clint E. Smith (1993) *La frontera que desaparece: las relaciones México-Estados Unidos hasta los noventa*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y UCLA Program on Mexico.
- Tomo 4. Jesús Arroyo Alejandre y David E. Lorey (eds.) (1993) *Impactos regionales de la apertura comercial: perspectivas del Tratado de Libre Comercio en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara y UCLA Program on Mexico.
- Tomo 5. Sergio de la Peña y James W. Wilkie (1994) *La estadística económica en México. Los orígenes*. México: Siglo XXI y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Tomo 6. Enrique C. Ochoa y David E. Lorey (eds.) (1994) *Estado y agricultura en México: antecedentes e implicaciones de las reformas salinistas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

- Tomo 7. Antonio Gutiérrez Pérez y Celso Garrido Noguera (eds.) (1994) *Transiciones financieras y TLC*. México: Ariel Económica, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Tomo 8. Celso Garrido Noguera y Tomás Peñaloza Webb (eds.) (1996) *Ahorro y sistema financiero en México*. México: Editorial Grijalbo y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Tomo 9. Clint E. Smith (1995) *México ante los Estados Unidos: historia de una convergencia*. México: Editorial Grijalbo y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Tomo 10. David E. Lorey y Sylvia Ortega Salazar (eds.) (1997) *Crisis y cambio de la educación superior en México*. México: Limusa-Noriega Editores y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Tomo 11. Jesús Arroyo Alejandre y David E. Lorey (eds.) (1995) *Ajustes y desajustes regionales: el caso de Jalisco a fines del sexenio salinista*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara y UCLA Program on Mexico.
- Tomo 12. James W. Wilkie y Clint E. Smith (eds.) (1998) *Integrating cities and regions: North America faces globalization*. Guadalajara y Los Ángeles: UCLA Program on Mexico, Universidad de Guadalajara y Centro Internacional «Lucas Alamán» para el Crecimiento Económico (CILACE).
- Tomo 13. David E. Lorey y Basilio Verduzco Chávez (eds.) (1997) *Realidades de la utopía: demografía, trabajo y municipio en el occidente de México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico y Juan Pablos Editor.
- Tomo 14. Jesús Arroyo Alejandre y Adrián de León Arias (eds.) (1997) *La internacionalización de la economía jalisciense*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico y Juan Pablos Editor.
- Tomo 15. María Luisa García Bátiz, Sergio Manuel González Rodríguez, Antonio Sánchez Bernal y Basilio Verduzco Chávez (1998) *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico y Juan Pablos Editor.